© L'Harmattan, 2017
5-7, rue de l'Ecole-Polytechnique, 75005 Paris

www.harmattan.com

ISBN : 9782-343-12103-1
EAN : 9782343121031

L’Union africaine
quinze ans après

Collection « Études africaines »

dirigée par Denis Pryen et son équipe

Forte de plus de mille titres publiés à ce jour, la collection « Études africaines » fait peau neuve. Elle présentera toujours les essais généraux qui ont fait son succès, mais se déclinera désormais également par séries thématiques : droit, économie, politique, sociologie, etc.

Dernières parutions

Joachim Emmanuel GOMA-THETHET, Marcel IPARI, Raymond Timothée MACKITHA, *Introduction à l'histoire et aux civilisations des peuples de la Lékoumou (Congo)*, 2017.

Alhousseini MOULOUL, *L'intégration économique et juridique en Afrique*, 2017.

Martial JEUGUE DOUNGUE, *La garantie des droits fondamentaux au Cameroun*, 2017.

Mamadou Billo BARRY, *Gouvernance et coopération internationale en éducation, Le cas de la Guinée*, 2017.

Christine THÉODORE, *Objets d'initiation. Rencontre avec un chasseur dozo. Échanges d'objets d'initiation et modifications des interactions*, 2017.

Pierre GIGUÈRE, *L'accès à l'habitat dans l'Afrique des villes. Un toit pour l'Afrique*, 2017.

Daniel MULENDA LOMENA EMAMBA, *La gestion de l'intégration des entreprises par la préservation des écosystèmes naturels*, 2017.

Christelle BELPORO, *La responsabilité des entreprises multina-tionales pour les violations des droits de l'homme en Afrique*, 2017.

Jean-François NGANDU KAMUNGA, *Les baluba d'hier et d'aujourd'hui, permanences, ruptures, transformations et extinctions des traditions africaines*, 2017.

Firmin AHOUA, Benjamin OHI ELUGBE, *Typologie et documentation des langues en Afrique de l'Ouest*, 2017.

Alphonse MAKENGO NKUTU, *Les partis politiques de la République démocratique du Congo. Analyse faite à partir de différents textes légaux portant organisation et fonctionnement des partis politiques (1990 à nos jours)*, 2017.

Pierre-Flambeau NGAYAP, *Le droit parlementaire au Cameroun*, 2017.

Hygin Ignace AMBOULOU, *Code des investissements et des activités économiques. Première édition*, 2017.

Hygin Ignace AMBOULOU, *Traité de fiscalité des entreprises. Première édition*, 2017.

Hygin Ignace AMBOULOU, *La problématique du conflit de normes et de compétences dans la situation de coexistence des juridictions communautaires*, 2017.

Hygin Ignace AMBOULOU, *La construction du marché commun africain et la problématique de l'harmonisation des traités régionaux*, 2017.

Hygin Ignace AMBOULOU, *Traité de droit des transports de marchandises par route et des opérations de dédouanement. Première édition*, 2017.

Sous la direction de
Guy Mvelle et Laurent Zang

L'Union africaine quinze ans après

Tome 1

Préface de Jacques FAME NDONGO

Cet ouvrage a bénéficié en 2016 d'une subvention du Ministère camerounais de l'Enseignement Supérieur

L'Harmattan

Déjà chez l'Harmattan

Guy Mvelle

L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions, 2007

L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective, 2013

Intégration et coopération en Afrique. La difficile rencontre possible entre les théories et les faits, 2014

L'Aide française en Afrique. Les mutations via les contrats de désendettement et de développement (C2D), 2016

Antonio Guterres au Secrétariat général de l'ONU : Les attentes impatientes de l'Afrique, 2017

Sommaire

Préface **11**

Introduction générale **15**

Première partie
Genèse de l'UA et problématique de l'unité africaine **21**

Témoignage sur la naissance de l'Union africaine
Hermann MESSI BEKONO 23

La conférence de l'OUA de Syrte de septembre 1999
René MEKA 31

L'OUA/UA et la question des frontières en Afrique (1960-2014)
Thierry DJIFACK 45

L'Union africaine entre quête permanente de sens et de puissance
Jean Bertrand BIHINA 57

La notion d'auto dépendance collective au sein de l'Union africaine
Rodrigue TASSE 87

Intégration africaine : un processus lent ?
Charly Cédric NDZANA MBOUNI 99

Penser la puissance de l'Union africaine à travers l'action collective
Guy MVELLE 121

Deuxième partie
Les grandes figures de l'Union africaine **139**

Maurice TADADJEU : Le linguiste devenu militant du panafricanisme
Laurent ZANG 141

ESSY AMARA Bakary TRAORE 157

Kadhafi, Wade et la construction de l'Union africaine : du duo au duel
Romaric TIOGO 163

L'action de Jean Ping en matière de résolution des conflits en Afrique
Wilfrid Gilbert NZOKOU FOTSING 185

Troisième partie
Les institutions et les programmes de l'Union africaine 197

La première décennie du Parlement panafricain : 2004-2014
Samuel EFOUA MBOZO'O 199

L'Union parlementaire africaine et le Parlement panafricain
Joël Narcisse MEYOLO 221

L'action du CPS: une perspective analytique et évaluative
Gabrielle ANDELA KELLE 235

La politique éducative communautaire de l'Union africaine
Philippe AWONO EYEBE et Eugène Arnaud YOMBO SEMBE 257

L'union africaine à la recherche de son introuvable juridiction
Apollin KOAGNE ZOUAPET 279

La contribution de l'UA au bien-être des peuples africains
Innocent NDOCK KONG 299

La problématique du financement de l'Union africaine
Abdoulaye MFONKA 313

La protection de l'environnement au sein de l'Union africaine
Lazare KOÉ NDZOMO 323

Préface

Plusieurs raisons justifient l'immense plaisir que j'ai à présenter au public cette œuvre d'une trentaine de contributions, proposée par des universitaires et diplomates camerounais, gabonais et ivoiriens, qui pourtant n'ont pas besoin de recommandation pour prétendre à l'audience dont ils sont dignes. Ce constat de simple bon sens ne relève pas seulement de l'évidence, il est surtout justifié par cinq séries d'éléments qui en renforcent du reste la force persuasive, et qui participeront sans aucun doute à forger durablement l'intérêt qui sera porté à ce livre.

Le premier élément porte sur l'engagement constant des coéditeurs de cet ouvrage à porter un regard critique et constructif sur l'intégration africaine, telle qu'elle est problématisée, formulée et mise en œuvre depuis la création, le 25 mai 1963, à Addis-Abeba en Éthiopie, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), jusqu'aux mutations politiques et institutionnelles ayant donné naissance à l'Union africaine, le 11 juillet 2000 à Lomé au Togo. Les Professeurs Guy Mvelle et Laurent Zang qui ont déjà, l'un et l'autre, publié individuellement ou en codirection des ouvrages, et de très nombreux articles scientifiques sur ces deux organisations continentales, sont à ce titre, et ce malgré leur modestie, des spécialistes du régionalisme africain. L'un des constats que fait le premier, à la fin des années 80, est qu'alors que l'OUA était en train de franchir son premier quart de siècle d'existence, peu nombreux étaient ceux qui eussent parié pour une telle longévité, tellement il subsistait des divergences entre pays depuis sa naissance. Vers la fin des années 2000, le second quant à lui, analysant l'Union africaine dans ses fondements, ses organes, ses programmes et ses actions, fait le constat à peu près similaire selon lequel, la nouvelle organisation panafricaine fait l'objet d'idées reçues de la part des sceptiques qui ont parlé, après le sommet de Banjul de juillet 2006, de « *rêve brisé* », en raison des difficultés qu'elle avait à trouver des solutions définitives aux crises et conflits en Somalie, au Darfour, en Côte d'Ivoire ou en République démocratique du Congo. Dans la présente édition que codirigent les deux universitaires camerounais, préoccupés par le renouvellement et l'approfondissement critique et sans complaisance de la connaissance sur notre système régional, des observations à peu près semblables sont encore faites, mais avec pour objectif d'établir un diagnostic avec tous les correctifs et réajustements nécessaires envisageables.

Le deuxième élément qui fonde ma démarche dans le cadre de cette préface est d'ordre épistémologique, et repose plus spécifiquement sur la pluridisciplinarité qui a été privilégiée ici, et sans laquelle toute compréhension fine de notre régionalisme et des institutions qui l'incarnent, est vouée à l'échec. Si l'ouvrage est codirigé par deux politologues, il n'en demeure pas moins qu'ils ont laissé s'exprimer des juristes, des historiens, des sociologues, des économistes, ainsi que des diplomates engagés dans l'action, mais restés attachés à la réflexion théorique. N'est-ce pas là la preuve d'une modestie intellectuelle, car conscients qu'ils sont, qu'une seule discipline ne peut prétendre à la suprématie et à la compréhension globale et suffisante des phénomènes sociaux que nous produisons ou qui s'imposent à nous.

Le troisième élément de ma motivation réside dans le caractère panafricain de ce projet. Si les coéditeurs n'ont pas pu rassembler les chercheurs de tous les pays africains, œuvre titanesque néanmoins envisageable, ils ont pu montrer leur volonté pour une amorce d'une telle ambition. Mais leur effort, fût-il modeste, est en cohérence avec la Nouvelle gouvernance universitaire actuellement mise en œuvre au Cameroun avec un accent particulier sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur. L'une des marques particulières de cette internationalisation est l'accueil par notre pays du siège de l'Université panafricaine dont la décision a été prise le 28 janvier 2015, lors de la 26e session ordinaire du conseil exécutif de l'Union africaine tenue à Addis-Abeba. À ce titre, cet ouvrage qui a reçu le soutien du ministère camerounais de l'Enseignement supérieur est l'une des manifestations de cette internationalisation. Bien plus, en parlant comme les économistes, c'est « un produit international », c'est-à-dire un bien dont les caractéristiques permettent de rendre des services durables à une clientèle très diversifiée d'utilisateurs de plusieurs pays. Oui c'est vrai qu'on y retrouve des qualités qui sont dans la généralité des cas, exclusives les unes des autres.

Le quatrième élément qui m'encourage à introduire cette œuvre est que l'initiative des deux coéditeurs est bien en résonance avec la vision que j'ai de l'intégration africaine, une intégration qui, me semble-t-il, passera sans aucun doute par l'enseignement supérieur, et entraînera par effet *spill over*, l'intégration dans d'autres domaines. Le fait pour l'Union africaine d'avoir inscrit dans son Acte constitutif, « l'accélération du développement du continent par la promotion de la recherche dans tous les domaines, en particulier en science et en technologie », est une preuve suffisante et irréfutable qu'elle est consciente de la place du savoir dans le développement et l'intégration de notre continent. L'adhésion du gouvernement du Cameroun à cette vision panafricaine ne fait l'ombre d'aucun doute, car le président Paul Biya a bien prescrit que la meilleure façon de nous préparer à entrer dans la civilisation du 21e siècle, et d'en relever les défis « *est incontestablement de former des générations d'intellectuels et de*

scientifiques de haut niveau, voués à la culture de l'excellence ». Depuis 2008, le chef de l'État appelle l'université camerounaise à opérer une mue ontologique dont l'objectif est d'adapter le temple du savoir à la nouvelle donne mondiale, essentiellement fondée sur une plus grande compétitivité. La raison de ce choix futuriste, pragmatique et stratégique est que ce sont les compétences scientifiques, technologiques, artistiques et culturelles qui ont propulsé les nations hautement industrialisées, et par la suite, les pays émergents dans l'univers étincelant de l'intelligence artificielle par la force de la pensée, de la créativité intellectuelle, et de l'application des fruits de la recherche et de l'innovation.

Le cinquième et dernier élément qui participe de mon enthousiasme à présenter ce projet repose sur son actualité politique. Ce livre intervient, il faut le rappeler, quinze ans après l'entrée en vigueur de l'Acte constitutif de l'Union africaine, laquelle est arrivée le 26 mai 2001, 30 jours après le dépôt des instruments de ratification par les deux tiers des États membres de l'OUA. Comme on peut le constater, quinze ans après, l'Union africaine qui fournit de nombreux efforts dans le domaine de la paix et de la sécurité, du développement socio-économique, ou encore de la promotion et la protection des droits de l'Homme en Afrique, est traversée par des faiblesses tant structurelles que conjoncturelles. La question des ressources financières constitue en cela le ventre mou de l'organisation continentale. Quatre-vingt-dix pour cent du budget programme de l'Union est financé par les partenaires non africains, ce qui soumet l'Afrique à une dépendance vis-à-vis de l'extérieur très préjudiciable à sa prise d'initiatives et à sa pro activité. Fort heureusement, lors du 27e sommet tenu à Kigali du 10 au 18 juillet 2016, les chefs d'État ont décidé d'introduire un nouveau système de contribution statutaire qui mettra un terme à celui actuellement en vigueur, avec un prélèvement de 0,2% sur les taxes d'importation annuelle de chacun des États membres de l'Union.

Pour toutes ces raisons et bien d'autres qui ne sont pas évoquées ici, j'ai bon espoir que chaque lecteur attentif sera vite, et probablement de façon durable, sensible à l'ampleur des recherches, à la finesse des problématiques, à la fermeté des analyses, ainsi qu'à l'espoir que présentent les perspectives formulées par les différents contributeurs qui sont pour la plupart des jeunes ayant une ambition pour l'Afrique.

Cet ouvrage tente ainsi de répondre à de nombreuses questions dont celles de savoir : dans quelles conditions et dans quel environnement politique l'Union africaine a vu le jour ? Quelles sont les circonstances qui ont prévalu à sa création ? Pourquoi les frontières sont devenues l'une des sources principales des conflits interétatiques ? Quelle est l'attitude de l'UA face aux défis de la stabilisation des frontières en Afrique ? Quels sont les « *éléments de sens* » que déploie l'UA pour faire de l'Afrique un vrai « *espace de sens* »sur la scène internationale ? Cette production du sens fait-elle sens au point d'augmenter le poids international de l'UA et celui de ses

États membres dans la revendication au droit à la gestion des affaires du monde ? Qu'est-ce que l'Union africaine entend par auto dépendance collective ? Quels sont les facteurs de puissance de l'Union africaine ? Quels usages fait-elle de cette puissance ? Comment réussit-elle à faire, à faire faire, à empêcher de faire et à refuser de faire ?

Cherchant à donner à comprendre les dynamiques institutionnelles au sein de l'Union africaine, une attention particulière a été portée sur les instances parlementaires en Afrique, avec la problématique de l'existence au sein du même continent de deux entités parlementaires qui somme toute, revendiquent l'atteinte des mêmes objectifs, l'Union interparlementaire africaine et le Parlement panafricain. La question de la transformation du Parlement panafricain en un véritable organe législatif est également analysée, tout comme l'est la question de la régionalisation de la justice en Afrique. L'action du Conseil de paix et de sécurité a-t-elle effectivement permis de restaurer un climat de paix, de sécurité et de stabilité en Afrique ?

Au plus loin des idées de crise ou de déclin, l'ouvrage que codirigent les Professeurs Guy Mvelle Laurent Zang s'attache à montrer qu'une mutation est en cours en Afrique depuis une décennie et demie. La vision que j'ai en achevant cette préface est que la Renaissance de l'Afrique passera en grande partie par l'enseignement supérieur en général, et par les universitaires africains en particulier qui, comme ceux de l'Europe des lumières, voyageront librement, s'installeront partout, critiqueront les extrémismes religieux et politiques, combattront l'irrationnel, l'arbitraire, l'obscurantisme, et la superstition ; procéderont au renouvellement du savoir, de l'éthique et de l'esthétique de leur temps, et contribueront par ce fait même à l'expansion des idées et à leur partage dans tout le continent.

Professeur Jacques Fame Ndongo
Ministre de l'Enseignement supérieur
Chancelier des Ordres académiques

Introduction générale

Laurent Zang

Après la célébration des cinquante ans de l'OUA en 2013 qui a donné lieu à l'adoption de l'Agenda 2063 intitulé « l'Afrique que nous voulons », document de stratégie pour une croissance inclusive et un développement durable en Afrique, l'Union Africaine atteind quinze ans en 2017. Dans la tradition des bilans d'étapes des activités de l'OUA et d'autres organisations internationales, l'Institut des Relations Internationales du Cameroun a, à travers son département de Diplomatie et des Enseignements Professionnels, lancé le projet qui a produit l'ouvrage que voici : *l'Union africaine, quinze ans après*. Tout a commencé par un appel à contributions qui a connu un très grand succès. Au terme de la sélection des meilleures contributions, une journée d'étude tenue en mai 2016 a permis aux auteurs retenus d'échanger entre eux et avec la communauté scientifique de l'IRIC sur leurs productions et de les enrichir, ce qui a confirmé que l'Union Africaine était un objet d'étude attractif et pertinent.

En effet dès sa création, l'OUA a intéressé les chercheurs d'ici et d'ailleurs. Nous avons, dès le début des années 2000 enregistré à l'IRIC les premières recherches qui s'intéressaient à la succession de l'Union Africaine à l'Organisation de l'Unité Africaine. Ainsi en 2003, Reine DJUIDJE KOUAM a fait un doctorat de 3e cycle sur le thème : « les dynamiques de l'ordre international africain : un espace d'interdépendance en mutation » dans laquelle elle posait le problème éminemment sociologique de la transformation d'une institution et dans laquelle elle montrait qu'en dépit de la tendance lourde au conservatisme, le passage de l'OUA à l'UA a constitué une mutation à la fois politique, normative, symbolique et structurelle »[1]. Cette thèse pionnière a saisi avec profondeur les enjeux qui ont mené à la création de l'OUA, les différentes dynamiques des réformes antérieures et a très bien examiné le rôle des différents acteurs, Mouammar Kadhafi, Tabo Mbeki, Abdoulaye Wade et bien d'autres dans le difficile processus de parturition de l'Union Africaine. *L'Union Africaine quinze ans après* procède à une relecture des instants cruciaux de la naissance de l'Union Africaine à travers le témoignage d'un diplomate qui a été de toutes les phases de ce processus[2].

---

[1] Reine DJUIDJE KOUAM, ''les dynamiques de l'ordre international africain : un espace d'interdépendance en mutation. Une analyse sociologique de la succession de l'Organisation de l'Unité Africaine à l'Union africaine'', Yaoundé, IRIC, thèse de troisième cycle, mars 2003, p.20

[2] Voir témoignage de Messi Bekana Herman.

D'autres travaux ont suivi dans toutes les filières de l'IRIC et se sont penchés sur les problèmes de paix et de sécurité[3] sur les institutions africaines[4], sur les droits de l'homme et des peuples, sur l'intégration et diverses autres problématiques.

Comme objet d'étude, l'Union Africaine a attiré bien d'autres chercheurs au Cameroun et ailleurs. Ainsi Guy MVELLE a commis deux ouvrages sur l'UA[5] avec pour objectif de la vulgariser. Michel KOUNOU de regrettée mémoire, a longuement traité de l'OUA dans son ouvrage sur le panafricanisme[6]. Mais de tous ceux-là, Bangoura Dominique est celui qui a produit très tôt un ouvrage majeur sur l'UA[7].

Ce livre s'inscrit donc dans un mouvement de recherche qui devrait permettre de mieux connaitre l'Union Africaine, de comprendre son action, de faire le point sur les acquis de l'UA dans différents domaines, d'esquisser des réflexions sur les contraintes et obstacles à l'action de l'UA. L'ouvrage comprend cinq parties traitant tour à tour de la genèse de l'Union Africaine et de la problématique de l'unité africaine, des institutions et programmes de l'Union Africaine, de la démocratie, des droits de l'homme et du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique, des relations extérieures de l'UA et de quelques grandes figures de l'UA.

L'une des caractéristiques de cet ouvrage est qu'il fait la part belle aux jeunes doctorants et docteurs. Au moment où nous achevons notre parcours à l'université, nous avons voulu passer le flambeau à de nouvelles générations, à commencer par le coéditeur de cet ouvrage, qui a démarré ce travail avec nous comme chargé de cours et qui est passé entre temps professeur de rang magistral, et dont le dynamisme a particulièrement contribué à la réalisation de cette œuvre. La jeunesse universitaire est en quête d'espace d'expression, en quête d'idéal, en quête d'excellence. Elle s'exprime parfois avec fougue, parfois avec passion, mais nous l'avons tenue dans toute la mesure du possible respectueuse des normes scientifiques. Même si elles peuvent parfois bousculer ou même heurter, les opinions de ces jeunes chercheurs méritent d'être entendues, leurs analyses lues et appréciées à leur juste valeur. Après tout, l'horizon 2035 est bien le leur et parmi eux recrutera-t-on des futurs épigones du panafricanisme. Il est significatif que des jeunes

[3] Andela Kelle Cécile Gabrielle, ''L'action du conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine : une perspective analytique et évaluative'', Yaoundé, Mémoire IRIC 2003, 127 pages.

[4] ONANA Rachel Claire, ''l'opérationnalisation de l'institution parlementaire dans les organisations internationales africaines Yaoundé'', Mémoire IRIC 2013, 114 pages.

[5] Guy MVELLE, L'Union Africaine, fondements, organes, programmes et actions, Paris, l'Harmattan, 2007,466pages ; L'Union Africaine face aux contraintes de l'action collective, Paris, l'Harmattan, 2007, 156pages.

[6] Michel KOUNOU, Le panafricanisme : de la crise à la renaissance, édition clé en coédition avec NENA, 2014.

[7] Dominique BANGOURA (sous la direction de) L'Union Africaine face aux enjeux de paix, de sécurité et de défense, Paris, l'Harmattan, 2003,253pages.

chercheurs du Gabon[8], de Côte d'Ivoire [9]se soient joints à cette aventure intellectuelle qui nous l'espérons, inspirera d'autres travaux.

L'UA quinze ans après est une production pluridisciplinaire et j'oserais dire transdisciplinaire. Y ont participé des politistes, des juristes, des économistes, des historiens, des géographes, des sociologues.

La nature même des relations internationales l'imposait et l'ouverture d'esprit des coéditeurs a permis que de très nombreuses sensibilités scientifiques s'expriment sur le même objet. Il ne s'agit donc ni d'une somme politique, ni d'une somme juridique, mais d'un ouvrage d'études internationales africaines en formation, qui ouvrira la voie à l'étude de développements récents de l'actualité internationale africaine porteurs autant d'inquiétude que d'espoir.

La première raison d'espérer est qu'après sept mois d'attente, l'Union Africaine s'est enfin dotée du Président de sa Commission le 26 janvier 2016, le tchadien Moussa Fakhi Mahamat. L'UA a ainsi évité la paralysie. Mais le suspens a duré jusqu'au bout. L'élimination de Batilly a provoqué l'ire du Président Macky Sall, qui a quitté le sommet plus tôt que prévu. L'élimination de la kényane Amina Mohamed a écœuré plus d'un, notamment les adeptes du genre. Bref, le duel final a laissé des blessures douloureuses. Il a montré que les africains n'ont pratiquement jamais abandonné la logique des groupes qui a prévalu à la naissance de l'OUA et qui a plus d'une fois bloqué l'organisation dans les années 1970, 1980 et 1990.[10]

Les communautés économiques régionales, étapes prévues avant le Marché Commun africain et devant y conduire, sont paradoxalement en train de cristalliser les divisions. Les solidarités sous-régionales semblent l'emporter sur celles continentales. Elu dans des circonstances aussi marquées de rivalité, le Président de la Commission de l'UA ne bénéficiera probablement pas de la confiance et de la pleine collaboration de nombreux chefs d'Etat. C'est peut-être le lieu de relever qu'en quinze ans, l'UA a connu quatre présidents de la commission et Moussa Fakhi Mahamat est le cinquième. En quarante ans, l'OUA a connu six secrétaires généraux et deux intérimaires[11]. Le constat est clair : moins longtemps ils restent en poste, et moins ils peuvent marquer l'action de l'UA. Or l'organisation a besoin d'un leadership institutionnel stable pour mener à bien ses programmes. Pourquoi

[8] Bruno MVE EBANG, de l'Université Omar Bongo de Libreville.

[9] Traore BAKARY, Université Félix Boigny Cocady- d'Abidjan

[10] David SINOU et Laurent ZANG, 2016, ''la dynamique des groupes au sein de l'OUA et l'Unité Africaine'', in M. KAMTO, J.P. PONDI, L.ZANG, p.135

[11] Liste des secrétaires généraux de l'OUA : Kifle Wodago (1963-1964) Intérimaire ;Diallo Telli(1964-1972) ; Nzo Ekan Ngaki(1972-1974) ; William Etéki Mboumoua(1974-1978) ; Edem Kodjo(1978-1983) ;Peter Onu(1983-1985)Intérimaire ; Ide Oumarou(1985-1989) ;Salim Ahmed Salim(1989-2001) ; Amara Essi(2001-2003) Intérimaire ; Alpha Omar Konare (2003-2008) ; Jean Ping(2008-2012) ; Nkosazana Olamini Zuma(2012-2017) ; Moussa(2017-)

n'organiserait-on pas mieux ces élections qui souvent mènent aux foires à empoignes et étalent aux yeux du monde les divisions et les faiblesses des Africains, en réglementant une rotation entre régions avec deux mandats au plus par région et en procédant à une présélection au niveau du Comité des sages, en l'absence des membres permanents du Conseil de paix et de sécurité de l'UA ?

La deuxième raison d'espérer qu'offre l'actualité de l'Union Africaine en ce début de 2017, c'est le retour du Maroc comme membre de l'Union Africaine. On se souvient que l'admission de la République Arabe Sahraouie (RASD) avait provoqué le retrait du Maroc de l'OUA en 1984. Alors que c'est le Conseiller du Roi qui était venu annoncer le retrait, c'est le Roi Mohamed VI lui-même qui s'est rendu à Addis-Abeba pour marquer le retour de son pays au sein de l'UA. Le Maroc a besoin de l'Afrique pour son expansion économique et le continent a besoin du Maroc pour les investissements. Mais ce retour n'ira pas sans problème. Le problème de la RASD ne pourra être éludé longuement et le Maroc s'attèlera par voie de négociation à faire exclure celle-ci de l'UA. Y parviendra-t-il ? Le fait d'avoir accepté dans un premier temps de siéger avec la RASD montre que celle-ci est devenue une quantité négligeable aujourd'hui aux yeux du Maroc, au regard de ce qu'il gagnerait en réintégrant l'UA. Toujours est-il que la question trouvera désormais sa place dans l'agenda de l'Union Africaine à moins qu'elle ne soit définitivement abandonnée à l'ONU où elle n'a cessé de s'enliser.

L'Afrique va-t-elle quitter en bloc la CPI ? Voilà une raison d'inquiétude au sortir du 28e du sommet de l'UA dont une majorité d'Etats semble se dégager progressivement dans cette direction. La question reste posée de savoir qui des populations africaines ou des chefs d'Etats africains gagnent à voir le continent créer sa propre Cour pénale.

Une autre raison d'inquiétude, c'est l'état actuel de la démocratie dans le continent africain, et sa difficile greffe dans des pays qui ont connu plus de trente ans de monolithisme. La démocratie ne s'ancre pas dans les mœurs politiques africaines. Elle fait l'objet d'instrumentalisations et de manipulation de toute sorte dont la dernière est le changement de Constitution pour l'instauration du pouvoir éternel.

Que fait l'UA face aux situations de crise dans certains pays notamment ceux d'Afrique Centrale, la RCA, la RDC, et dans une certaine mesure le Gabon et le Congo. La Côte d'Ivoire ne semble pas totalement à l'abri des démons des coups d'Etat, des mutineries. Le succès de la CEDEAO en Gambie montre que quand l'Afrique veut, elle peut. A défaut de s'impliquer dans l'organisation de toutes les élections en Afrique, l'Union Africaine pourrait se voir confier la certification des élections en Afrique pour que légalité et légitimité se réconcilient dans notre continent.

La lecture de cet ouvrage donnera matière à réfléchir et à agir à tous ceux qui travaillent à l'avènement d'une Afrique unie prospère et démocratique.

La société civile africaine devrait y trouver le tonus nécessaire pour se réveiller de sa torpeur si ce n'est de la léthargie observée depuis le début des années 2010.

L'une des thèses prégnantes de cet ouvrage est que faute de créer tout de suite des Etats-Unis d'Afrique tant souhaités par les panafricanistes d'hier et d'aujourd'hui, les pays africains devraient privilégier la coopération fonctionnelle qui permettra, à l'exemple de l'Université Panafricaine, d'avoir de grands projets structurants continentaux (routes, autoroutes, chemins de fer…).

Nous ne saurions terminer cette introduction sans remercier tous ceux qui nous ont fait confiance dans cette entreprise et nous ont apporté leur aide, principalement le Ministre de l'Enseignement Supérieur qui a du reste accepté de préfacer cet ouvrage, le Directeur de l'IRIC, et tous les acteurs qui ont cru au concept et ont concouru à son heureuse réalisation.

Première partie

Genèse de l'UA
et problématique de l'unité africaine

Témoignage sur la naissance de l'Union africaine

Hermann MESSI BEKONO
Ministre plénipotentiaire

Pour pouvoir mesurer en toute connaissance de cause les avancées de l'Union africaine, il est indispensable de savoir dans quelles conditions, dans quel environnement politique cette organisation a vu le jour, quelles sont les circonstances qui ont prévalu à sa création. En un mot, comment est-on passé de l'OUA à l'Union africaine ? La réponse à ce questionnement nous semble primordiale pour pouvoir évaluer en toute connaissance de cause l'Union africaine, 15 ans après, bref pour dresser un bilan de ses réalisations 15 ans après sa création : l'objet d'un tel bilan devrait bien entendu, servir à établir un diagnostic sans complaisance de son action avec tous les correctifs et réajustements nécessaires envisageables.

Le contexte politique de la naissance de l'UA

- Rappel historique : de l'OUA à l'UA

L'OUA a été créée le 25 mai 1963 à Addis-Abeba, en Éthiopie à l'occasion d'une conférence des chefs d'État et de gouvernement des États africains indépendants. L'Afrique comptait alors 32 États indépendants, contre 54 actuellement. 30 des 32 États avaient alors signé la charte de l'OUA ce jour-là. Les 2 autres (le Togo et le Maroc) l'ont signée avant la fin de cette même année.

L'OUA naît au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans un monde bipolaire, dans un contexte de guerre froide consécutif à la Seconde Guerre mondiale. Les peuples africains qui ployaient sous le joug colonial européen suite au partage de l'Afrique issu du congrès de Berlin, après avoir porté aide à la libération de l'Europe, prennent conscience de leur propre valeur et revendiquent à leur tour leur propre libération. L'OUA naît donc avec pour leitmotiv prioritaire la libération de l'Afrique du joug colonial. Le choix d'Addis-Abeba, la capitale de l'Éthiopie pour abriter le siège de l'OUA est en soi tout un symbole en ce sens : l'Éthiopie étant le seul pays africain à avoir empêché une puissance européenne de la coloniser en infligeant une défaite mémorable à l'armée italienne lors de la fameuse bataille d'Adoua. D'où la création au sein de l'OUA d'un comité spécial dit Comité de libération et un soutien spécial multiforme accordé aux pays de la Ligne de

front constitués essentiellement des pays limitrophes de l'Afrique du Sud raciste.

Ce comité de libération avait pour objet essentiel la recherche des voies et moyens en vue de la matérialisation du soutien multiforme de l'OUA aux mouvements de libération ainsi qu'aux pays de la Ligne de Front, *id est* les pays limitrophes de l'Afrique du Sud raciste, de l'ex-Rhodésie et de la Namibie.

Le 4e sommet extraordinaire de l'OUA : SYRTE - I

Mais au fur et à mesure que les guerres de libération s'estompaient, et que les derniers pays colonisés accédaient à l'indépendance, grandissait au sein de l'OUA le fort sentiment que l'indépendance politique n'était qu'une étape et non une fin en soi, que le plus important était la souveraineté économique (matières premières, etc.). D'où la création en 1979 du Comité de révision de la charte de l'OUA et l'adoption en 1980, lors d'un sommet extraordinaire de l'OUA, du plan d'action de Lagos puis de l'Acte final de Lagos, lesquels vont aboutir en 1991 à la signature du traité d'Abuja par les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA, instituant la Communauté économique africaine (C.E.A. ou A.E.C.) basée sur une politique d'intégration de l'Afrique à partir des Communautés économiques régionales (C.E.R.). Depuis lors, l'OUA évoluait de concert, ou parallèlement, avec son doublon la C.E.A. Mais malgré de nombreuses tentatives depuis 1979, les États membres n'ayant pas pu s'entendre sur les amendements à apporter à la charte de l'OUA de 1963, confièrent le travail à un consultant canadien (la firme GENIVAR) qui élabora un rapport sur « les Réformes de structures de l'OUA ». Ce rapport devait être soumis aux chefs d'État et de gouvernement pour examen lors du sommet extraordinaire de l'OUA de SYRTE en Libye le 09 septembre 1999. Pour le colonel Kadhafi, le choix de la date du 09/09/1999 pour traiter d'une telle question capitale pour le devenir de l'Afrique, revêtait une importance particulière, eu égard à la signification de la suite du chiffre 9 dans la religion musulmane. Ce 4e sommet extraordinaire de l'histoire de l'OUA depuis sa création appelé désormais SYRTE-I devait officiellement traiter d'une seule question : « Comment renforcer la capacité de l'Afrique à faire face aux défis du nouveau millénaire ? » La réponse à cette question était justement traitée dans le rapport du consultant canadien GENIVAR que l'OUA avait commis à cet effet. Mais contre toute attente, ce rapport ne sera jamais examiné par les chefs d'État et de gouvernement, parce que le colonel Kadhafi, l'hôte du sommet, dans son discours d'ouverture, proposera plutôt à ses pairs de laisser de côté la question des réformes qui n'ont rien donné jusqu'ici, et après une analyse critique sans complaisance de la balkanisation de l'Afrique, source de sa dépendance économique, il proposa à ses pairs de repartir à zéro en s'inspirant de ce qui se fait autour de nous (en Europe :

Union européenne ; en Amérique latine, etc.) et de créer quelque chose de nouveau à l'instar des États-Unis d'Afrique, mais que cependant l'appellation exacte importait peu (que l'on pouvait tout aussi bien choisir d'autres appellations : confédération, Union, fédération, etc.) Bref, surprenant tous ses invités, le colonel Kadhafi leur a soumis un projet de création d'une Union qui selon lui constituerait la seule réponse à la question à l'ordre du jour : à savoir la création des États-Unis d'Afrique, une union avec vocation supranationale.

Finalement, le sommet adopta une déclaration dite Déclaration de SYRTE qui appelait à la création d'une union africaine en conformité aux objectifs fondamentaux de la charte de l'OUA et des dispositions du traité d'Abuja : les participants s'étaient en effet engagés, dans cette déclaration historique, à « créer l'Union africaine et à accélérer la mise en œuvre du traité d'Abuja » qui prévoit l'institution d'un Parlement panafricain, d'une Cour de justice, d'une Banque centrale africaine et d'une Union monétaire africaine. L'Acte constitutif de ladite union allait être élaboré par le secrétariat en vue de son adoption au prochain sommet de l'OUA à Lomé le 11 juillet 2000. Mais sous-jacent à la proposition du colonel Kadhafi, se posait le problème non pas tant du financement, vu les énormes potentialités économiques dont l'Afrique regorge, mais plutôt du paiement de la dette extérieure qui risquait à coup sûr d'hypothéquer tous les efforts qu'une telle union pourrait entreprendre pour son développement. D'où l'idée de mettre en place un véritable plan Marshall africain axé sur les ressources et les potentialités économiques de l'Afrique, tout en négociant la remise de la dette extérieure des pays africains auprès de leurs créanciers. Mais s'agissant du plan Marshall, rien n'avait été prévu ni par l'hôte du sommet ni dans l'agenda du secrétariat général. Ainsi, le président de séance demanda à ses pairs si quelqu'un avait quelque chose à proposer à ce propos.

- Le président Thabo Mbeki proposa un plan dit Renaissance africaine élaboré par son pays dans la nouvelle vision de l'Afrique du Sud post apartheid sur l'Afrique. Le président Wade du Sénégal proposa pour sa part un plan dit plan oméga (quelques deux feuilles). Aussi la conférence chargea-t-elle les deux pays de mettre leurs initiatives en commun et de proposer une synthèse qui sera adoptée sous l'appellation de nouvelle initiative pour le développement de l'Afrique.

La Nouvelle Initiative Africaine et le problème de la dette

S'agissant du problème de la dette, la conférence proposa de chercher parmi les chefs d'État et de gouvernement, ceux qui ont de bons rapports avec les pays du G8 et de les charger de négocier le problème de la remise de la dette des pays africains auprès de ces derniers pour ne pas hypothéquer l'exécution de la nouvelle initiative africaine. Ainsi furent désignés les

présidents du Sénégal, de l'Algérie et de l'Afrique du Sud (modèles de gouvernance démocratique) auxquels on ajouta l'Égypte.

À ce propos, l'on relèvera notamment qu'au Sénégal le président Wade (gauche socialiste) succède au président Diouf (centre gauche) par les urnes.

Au Nigeria : l'on assistait au retour du pouvoir aux civils : le général Abdulsalami Abubakar qui succède à Sani Abacha en 1998 s'engage à remettre le pouvoir aux civils en 1999 : Olusegun Obasanjo est élu nouveau président du Nigeria le 27 mai 1999.

Thabo Mbeki succède à Mandela en1999 par la voie des urnes (27 juin 1999).

En Algérie, les militaires cèdent le pouvoir aux civils : Bouteflika est le nouveau président civil élu le 27 avril 1999.

Il est donc aberrant d'affirmer que les pays membres fondateurs du NEPAD sont l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Algérie, le Sénégal et l'Égypte, ces derniers n'ayant été en effet que les mandataires de l'OUA/UA auprès du G8 pour négocier la remise de la dette extérieure de l'Afrique afin de ne pas hypothéquer les chances de réussite de la nouvelle initiative africaine pour le développement de l'Afrique.

De la Nouvelle Initiative Africaine au NEPAD

Le Sénégal et l'Afrique du Sud ne tardèrent pas à présenter à l'OUA /UA un plan commun sous le nom de « Nouvelle Initiative africaine pour le Redressement économique de l'Afrique ».

Cependant, les pays du G8 répondirent aux émissaires que l'OUA /UA leur avait dépêchés pour négocier la remise de la dette africaine que cette dernière allait être négociée au cas par cas, *id est* pays par pays et indiquèrent les conditionnalités à remplir à cet effet. Ces conditionnalités, revues et/ou reformulées par l'OUA/UA, seront retransmises au G8 en vue de leur incorporation finale dans un nouveau plan négocié d'accord parties entre le G8 et l'OUA/UA auquel on donna le nom de « Nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique » plus couramment connu sous le sigle NEPAD ; ceci explique pourquoi le NEPAD a été rapidement reconnu comme le plan de développement de l'Afrique par tous les gouvernements et les institutions financières internationales ainsi que de nombreuses institutions gouvernementales internationales comme les Nations unies.

Le seul point où il y eut un compromis particulièrement difficile fut celui du mécanisme de contrôle, voire de sanction. En effet, dans le cadre de la nouvelle donne, les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA/UA ne pouvaient plus accepter que les pays du Nord continuent à décréter à tort ou à raison, en tout cas au gré de leurs seuls intérêts égoïstes, quel pays africain devait être considéré ou non comme un « État voyou » et mis au ban de la communauté internationale à l'exemple :

- de la Libye suite à l'affaire Lockerbie où la culpabilité du gouvernement libyen n'a jamais été prouvée ;
- ou du Zimbabwe où le gouvernement de Robert Mugabe a été mis au ban de la communauté internationale suite à la réforme agraire initiée par ce dernier et ce malgré le non-respect des accords de Lancaster House par le gouvernement britannique !

Dans l'un et l'autre cas, l'OUA/UA constitua un comité *ad hoc* pour la défense et le soutien desdits pays aux Nations unies et autres enceintes internationales. L'on peut donc comprendre que dans un tel environnement, le seul fait pour l'Afrique de tenir un sommet extraordinaire de l'OUA à Syrte, ville natale du colonel Kadhafi, constituait en soi une manière de rompre l'isolement diplomatique international de la Libye décrété par les pays occidentaux qui, en réaction, organisèrent une grande campagne médiatique accusant le colonel Kadhafi d'hégémonisme, en vue de saper son projet de création des États-Unis d'Afrique dont, selon eux, il voulait être le Président…

En réalité, les pays occidentaux, enferrés dans leur position à l'égard de Kadhafi, ne voulaient pas reconnaître à ce dernier le mérite de celui-là qui, en secouant le cocotier, aura amené les Africains à créer l'Union africaine.

Aussi, compte tenu de ce qui précède, les gouvernements africains décidèrent-ils de mettre en place un Mécanisme africain d'évaluation volontaire par les pairs (MAEP) destiné en cas de besoins à évaluer, voire à rappeler à l'ordre les chefs d'État africains par leurs pairs africains et non plus par les gouvernements des pays du Nord.

Pour clôturer le chapitre sur le NEPAD, il convient de rappeler, à toutes fins utiles, que les diverses négociations pour sa mise en place et sa structuration étaient directement gérées par les chefs d'État et de gouvernement et, par délégation, par leurs représentants personnels nommément désignés à cet effet, assistés de quelques hauts fonctionnaires d'une compétence avérée en la matière.

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre effective du NEPAD, des programmes sectoriels détaillés sont élaborés par les conférences des ministres des secteurs concernés et soumis par la suite à la sanction de la conférence des chefs d'État et de gouvernement, à l'image du programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique.

Les principaux objectifs du NEPAD sont de réduire la pauvreté, de mettre l'Afrique sur la voie du développement durable, mettre un terme à sa marginalisation et rendre les femmes autonomes. Ce partenariat prévoit un plan de développement global et intégré qui tient compte des principes sociaux, économiques et politiques du continent. Il implique l'engagement des dirigeants africains envers les peuples africains et la communauté internationale, à mettre l'Afrique sur la voie de la croissance durable, accélérée par l'intégration du continent dans l'économie mondiale. Le

NEPAD souligne que la paix, la sécurité, la démocratie et la bonne gouvernance économique et des entreprises sont des conditions préalables au développement durable et propose une évaluation volontaire par les pairs et un respect des normes et code de conduite.

Finalement, le NEPAD peut se résumer comme un programme de développement de l'Afrique conçu dans le cadre d'un nouveau partenariat entre les pays industrialisés du Nord (G8) et l'Afrique avec un code de conduite et un mécanisme d'évaluation africain (MAEP) propre.

De la rivalité NEPAD-Commission de l'UA ?

Au cours des premières années de l'UA, le NEPAD dont le siège était en Afrique du Sud, bénéficiant des faveurs des pays du Nord en ce qui concerne le financement de ses activités et son fonctionnement, fonctionnait de manière indépendante et avec un budget autonome par rapport à la Commission de l'Union africaine qui tardait à retrouver ses marques et faisait face à de réels problèmes de financement de son budget basé sur les cotisations des États membres. Très vite, il se posa donc la question de savoir s'il fallait garder le NEPAD comme un programme autonome pour conserver le bénéfice des faveurs des bailleurs de fonds occidentaux ou l'intégrer comme un programme au sein de l'UA.

De la politique africaine de défense et de sécurité

Pour clôturer la mutation de l'OUA en Union africaine, il restait un maillon essentiel : la sécurité ; car il ne saurait y avoir de développement sans la sécurité, d'où la question : comment assurer la sécurité des États membres afin de sauvegarder les efforts de développement entrepris au sein de l'union ? Pour répondre à cette question, un sommet extraordinaire fut organisé à Syrte en Libye, sommet au cours duquel les chefs d'État de l'UA ont adopté une Déclaration sur la politique africaine commune de défense et de sécurité (PACDS) en février 2004.

De la direction de l'Union africaine

La mise en œuvre de l'Acte constitutif de l'UA prévoit que l'Union africaine sera dirigée par une commission avec des commissaires et un président élu à l'exemple de la Commission de l'Union européenne. Toutefois, en raison des défis de l'heure, les dirigeants africains avaient estimé que le président de la Commission de l'UA devait être une grande personnalité et avaient à cet effet proposé à ce poste la candidature de l'ancien président du Mali Alpha Oumar Konaré qui avait d'ailleurs été élu sans surprise à l'unanimité. Il est incontestable que le choix d'un chef d'État à ce poste a beaucoup aidé, en raison des atouts relationnels de ce dernier, au

bon démarrage des activités de la Commission de l'UA. L'on pourrait aisément comprendre pour cette raison que son successeur Jean Ping (2008-2012) ait éprouvé quelques difficultés à imprimer sa marque comme président de la Commission de l'UA, et ce d'autant plus que son mentor le président Omar Albert Bongo venait de décéder juste quelque temps après son élection …

En conclusion, il convient de rappeler que l'Union africaine est née devant la nécessité pour les dirigeants africains de renforcer les capacités de l'Afrique à faire face aux défis du nouveau millénaire dans un contexte politique et économique dominé par les pays industrialisés du Nord membres du G8. Aussi évaluer les avancées de l'Union africaine quinze ans après sa création reviendrait-il à examiner ses performances au regard de la mise en œuvre à la fois du traité d'Abuja et du NEPAD, mais également les avancées réalisées pour éviter sa marginalisation et mieux faire entendre sa voix dans le concert des nations du monde.

La conférence de l'OUA de Syrte de septembre 1999

René MEKA
Doctorant en Science politique (Université de Yaoundé II) CMR

Introduction

Les péripéties ayant jalonné la trajectoire de l'avènement de l'Union africaine posent la conférence de Syrte du 9 septembre 1999 comme un moment charnier, mieux encore comme un point d'ancrage dans l'histoire de sa création. En effet, le 4e sommet extraordinaire de l'Organisation de l'unité africaine organisé le 9 septembre 1999 à Syrte, en Libye, marque un tournant décisif dans la mue de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en Union africaine (UA). C'est un sommet de l'OUA qui intervient dans un contexte consécutif à de profondes mutations internationales marquées par l'effondrement du mur de Berlin, la fin de la guerre froide et le triomphe du bloc capitaliste aux dépens du bloc communiste, entraînant une diffusion sans précédent du règne de la démocratie à l'échelle globale, rendu possible par une accélération de la mondialisation. Sur le continent africain, c'est l'appropriation et un engagement résolu au respect de ces valeurs démocratiques importées de l'Occident, sous une pression populaire et de la communauté internationale. Ce processus de démocratisation censé conduire le continent noir vers les chemins de la paix et de la stabilité est plutôt rythmé par de nombreux conflits[1], une crise économique et un endettement généralisés aux conséquences dramatiques, sous l'impuissance de l'OUA, insensible et essoufflée[2] face à ces tumultes qui traversent son espace de compétence.

À la faveur de cette situation, l'urgence de l'idée d'une remobilisation africaine fait écho. Elle est portée par les présidents Nelson Mandela et Thabo MBeki, qui s'inspirent de la pensée et de l'activisme de leurs prédécesseurs panafricanistes, notamment le président ghanéen, Kwame Nkrumah[3]. De cet élan unioniste, Muammar Kadhafi remet au goût du jour

[1] Le conflit libérien en 1990, la guerre civile au Rwanda en 1994, la décrépitude de l'ex-Zaïre en 1996, le conflit du Congo-Brazzaville de 1997, le conflit burundais, le conflit bissau-guinéen et les conflits cycliques centrafricain, angolais et ivoirien, pour ne citer que ceux-là.

[2] Alain FOGUE TEDOM, Enjeux géostratégiques et conflits politiques en Afrique noire, Paris, L'Harmattan, 2008, p.10.

[3] Kwame Nkrumah prononça à la conférence de création de l'OUA, le 25 mai 1963, un discours intitulé « Un gouvernement de l'Union pour une Afrique unie ». Il insista sur la nécessité d'une unité politique immédiate du continent dans un délai de 6 mois.

le projet de mise en place des « États-Unis d'Afrique »[4] qui, frustré par les résultats jugés décevants du panarabisme, est désormais engagé dans le panafricanisme[5]. Le colonel Kadhafi est à l'initiative du sommet de Syrte I de 1999 et de son vivant, le guide libyen a toujours revendiqué le mérite de l'initiative du projet de substitution de l'OUA en UA, ce qui n'a pas toujours rencontré l'assentiment de certains de ses pairs qui nourrissaient des perspectives divergentes pour le destin du continent, au regard de leurs intérêts respectifs. Ceci traduit l'importance qu'accordent les leaders africains à la nouvelle organisation panafricaine.

De ce qui précède, cette étude questionne l'impact, mieux le rôle de la conférence de Syrte I dans la trajectoire évolutive de l'OUA à l'UA. Il s'agit de savoir quels sont les enjeux, les acteurs en présence et les résolutions issues de ce sommet impactant le destin de l'organisation panafricaine actuelle.

Un état de la question sur les études des organisations panafricaines montre jusqu'ici que la conférence de l'OUA de Syrte I de 1999 n'a pas encore été un objet d'étude, elle est souvent évoquée de façon sommaire dans la littérature relative à l'organisation panafricaine. De fait, les auteurs empruntent une approche évaluative de l'efficacité de l'organisation panafricaine, tel Albert Bourgi[6], qui indique qu'en succédant à l'OUA, l'Union africaine a l'ambition de raviver et de consolider le projet d'intégration politique et économique planifié en 1963. Dans cette optique, l'Acte constitutif de la nouvelle organisation, défini dans la déclaration de Syrte du 9 septembre 1999, a posé des objectifs et des limites institutionnels outrepassant l'approche diplomatique de l'OUA. Cependant, la rupture annoncée avec les turpitudes de l'OUA se heurte aux réalités d'une Afrique encore dépendante du principe de souveraineté étatique contrôlée. L'Afrique est confrontée à des difficultés, notamment financières, ce qui l'oblige à retarder la mise en œuvre de politiques communes. Dans le même sillage, Alain Fogué montre que depuis 1990, l'Afrique est péniblement engagée sur la voie de la démocratisation. Mais elle est confrontée aux obstacles qui

[4] C'est un projet d'un gouvernement unique pour l'Afrique, tel un État fédéral, avec une monnaie unique et une seule armée formée de 2 000 000 de militaires. Muammar Kadhafi considérait ce projet comme le meilleur moyen de développement pour le continent africain.

[5] En septembre 1998, le guide libyen déclare que « le panarabisme est un mirage », il supprime de ce fait le ministère des Affaires de l'unité arabe et prend ses distances avec le panarabisme au profit du panafricanisme. Il entend alors faire de Tripoli la capitale de la paix en Afrique et non plus de la révolution. Il s'investit à travers des apports financiers, des initiatives humanitaires, ce qui lui vaut une popularité au sein du continent et surtout une proximité avec les leaders sud-africains de l'ANC, tel Nelson Mandela, à qui il a apporté un soutien dans la lutte contre l'Apartheid. Dans les années 1970 et 1980, il est impliqué dans les affaires internes de nombreux pays africains, surtout ceux qui ont rompu leurs relations diplomatiques avec Israël à l'instar du régime d'Idi Amin en Ouganda, ainsi que des mouvements d'indépendantistes comme en Guinée-Bissau, au Mozambique, au Zimbabwe en Namibie et en Angola.

[6] Albert Bourgi, « L'Union africaine entre les textes et la réalité », AFRI 2005, volume VI, p.1.

s'accompagnent de violences, de conflits et de drames. Face à cette situation, les États africains, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et l'ensemble de la communauté internationale s'avèrent impuissants[7]. Il fait observer que l'absence d'autonomie stratégique et politique des États est un facteur important, mais souvent très ignoré. Et pourtant sans émancipation politique et stratégique, le continent noir ne peut ni construire, ni préserver sa sécurité[8], ni se positionner comme une puissance véritable, à côté de l'Union européenne et des autres organisations régionales. Pour Guy Mvelle, l'un des facteurs souvent évoqués pour expliquer le faible poids de l'organisation panafricaine devant les grands enjeux africains et internationaux est la dispersion des positions de ses membres. Pour lui en effet, chaque fois que l'organisation africaine est confrontée à une question nécessitant une prise de position forte, il est aisé d'observer une sorte de dislocation des voix en son sein, laquelle entraîne finalement sa marginalisation dans les différents processus de prise de décision. Pourtant pour les pères fondateurs, les Africains doivent être guidés « par la vision partagée d'une Afrique unie et forte, ainsi que par la nécessité d'instaurer un partenariat entre les gouvernements et toutes les composantes de la société civile, en particulier les femmes, les jeunes et le secteur privé, afin de renforcer la solidarité et la cohésion entre les peuples. Mais les divisions sont souvent plus observables que l'unité, et ce depuis la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) où le continent fut divisé entre le groupe de Monrovia et celui de Casablanca »[9]. Delphine Lecoutre estime quant à elle que parler de la forme d'un État africain - fédéral ou confédéral - n'est pas encore à l'ordre du jour, parce que cette question préjudicielle ne pourra être utilement posée que lorsqu'il y aura une union politique effective. Pour le moment, les concepts de gouvernement africain et des États-Unis d'Afrique sont en quelque sorte abusivement utilisés dans les débats de l'UA dans la mesure où ni les États membres ni la Commission n'ont encore clairement conceptualisé ce qu'ils entendent par là[10].

La présente étude pour sa part s'arrête, un tant soit peu, sur la conférence de l'OUA de Syrte I de 1999 et l'aborde sous un angle historique et géopolitique, dans le but de présenter les péripéties ayant animé la tenue du sommet de Syrte I de 1999, mais aussi d'étudier les rivalités de pouvoir des acteurs au sein de l'institution panafricaine. L'usage de cette approche est fait dans cette étude à juste titre, pour sa pertinence dans l'analyse de la trame conflicto-consensuelle ayant animé le contexte d'émergence de l'Union africaine et les logiques décisionnelles qui accompagnent la

[7] Alain Fogué, op. cit., p.8.
[8] Ibid., p.12.
[9] Guy Mvelle, L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective, Paris L'Harmattan, 2013, p.7.
[10] Delphine Lecoutre, « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Maximalistes vs gradualistes » ISS Paper 147, juin 2007, p.1.

dynamique de cette organisation. Il s'agit alors d'identifier les acteurs et les enjeux en présence qui structurent les relations de pouvoir catalysant la dynamique de l'Union (I) et de dégager les grandes résolutions issues de la conférence de Syrte et leur impact sur le destin de l'organisation panafricaine (II).

I- Acteurs et enjeux en présence

À bien des égards, le sommet de l'OUA de Syrte I de 1999 apparaît comme un tournant décisif dans l'évolution de l'organisation panafricaine. Rendre compte de ce sommet revient à faire un état des lieux du sommet, qui passe par une identification des acteurs **(A)** et des enjeux en présence de ce sommet **(B)**.

A- Les acteurs en présence

Parmi les actants de la conférence de l'OUA tenue les 7, 8 et 9 septembre 1999 à Syrte, le colonel Muammar Kadhafi se présente comme la figure de proue de cet évènement. Le guide de la révolution El Fatah, de la grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste est en fait l'initiateur de ce sommet. Syrte, la ville hôte du sommet, est le village du guide libyen, il y est né à quelques kilomètres au sud, plus précisément à Qasr Bou Hadi. C'est une ville située au bord de la mer Méditerranée[11] ; elle était endormie avant que Kadhafi n'accède au pouvoir en 1969. Une fois au pouvoir, le guide libyen va y entreprendre de grands travaux, pour en faire une des vitrines de sa révolution[12]. Il va y ériger des bâtiments chics, du style soviétique, bâtir un grand centre de conférences destiné à abriter les sommets de l'OUA et servir la politique panafricaniste du régime.

L'organisation du sommet de l'OUA de Syrte I intervient après le boycott par les chefs d'État africains de la tenue d'un sommet de l'OUA en Libye en 1982[13], du fait des velléités hégémoniques libyennes au Tchad. Néanmoins, lors de la trente-cinquième session ordinaire du sommet d'Alger de juillet 1999, le guide libyen proposa d'accueillir à l'occasion du XXXe anniversaire de la révolution libyenne, le prochain sommet extraordinaire à Syrte, les 7, 8 et 9 septembre 1999, conformément à la décision dudit sommet.

À ce sommet de Syrte, quarante-trois (43) chefs d'État sont présents. Ils sont animés par des positions divergentes sur la vision de l'unité africaine.

[11] Louis Deroy et Marianne Mulon, Dictionnaire des noms de lieux, 1994.

[12] Frédéric Bobin et Cécile Hennion, « Libye : à Syrte, d'une tyrannie à l'autre », in Le monde, du 19 février 2016, consulté en ligne le 11 mars 2016.

[13] Le colonel Kadhafi s'est vu refuser la présidence de l'OUA en 1981, malgré le retrait de ses forces armées de la bande d'Aozou située au nord du Tchad, revendiquée par la Libye, le 13 septembre 1976 ; retrait rendu possible par la médiation de l'OUA.

En effet, si la structuration traditionnelle des États en groupes d'affrontement[14] sur une triple vision du panafricanisme[15] n'est pas perceptible comme lors de la création et des premiers sommets de l'OUA, ce débat subsiste tout de même de façon latente, cette fois-ci entre « fédéralistes » et « intégrationnistes ».

Pour les fédéralistes ou « maximalistes ou unionistes », c'est-à-dire les « révolutionnaires » des années 60, les pays africains ne peuvent pas se développer sur la base de nationalismes fragilisés. Faisant face aux mêmes difficultés, ils doivent essayer de les résoudre ensemble et de la même manière dans le cadre d'un gouvernement continental. Kadhafi fut ainsi soutenu entre autres par la Gambie, le Mali, le Sénégal, la Sierra Leone et le Liberia.

Les intégrationnistes ou « gradualistes » ou « modérés » à l'époque, quant à eux, estiment que les indépendances chèrement acquises doivent être préservées et ce d'autant plus que les disparités historiques, linguistiques, culturelles, géographiques et économiques ne militent pas en faveur de l'instauration immédiate d'un État fédéral ou confédéral africain, mais plutôt en faveur d'une organisation d'intégration économique et de coopération politique. Il faut donc dire que l'attitude de ceux-ci, qui se montraient, à l'époque, très jaloux de « leur souveraineté durement acquise », n'a pas beaucoup « évolué ». Plusieurs pays influents tels, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Nigeria ou nouvellement indépendants tels le Zimbabwe, la Namibie et l'Érythrée se montrent très réticents, et parfois farouchement opposés, à l'égard d'une « union forte ».

À côté d'eux, les minimalistes, en référence aux opposants virulents à la création même d'une organisation continentale en 1963, font aussi entendre leur voix ; mais, officiellement, seulement à demi-mot ou derrière les autres : consensus sur les affaires africaines obligeant[16].

En somme, au sommet de Syrte I de 1999, les fédéralistes, avec en tête de proue l'initiateur de la conférence Muammar Kadhafi et les intégrationnistes, structurent le parterre des acteurs en présence. À la réalité, les débats ne portent pas exclusivement sur l'objectif final des États-Unis d'Afrique, mais

[14] Ce sont des groupes d'États dont les visions divergentes du panafricanisme ont jalonné la création de l'OUA. Il s'agit de trois groupes : le groupe de Casablanca qualifié de « radical » ou encore « maximaliste ou unioniste» ; les anciens partisans du groupe de Monrovia, qualifiés des «modérés » ou encore « gradualistes », et le groupe de Brazzaville constitué de « pro-français », encore appelés « minimalistes ».

[15] Le panafricanisme est une doctrine qui a fait prendre conscience des conditions difficiles des peuples coloniaux et constitué une plate-forme commune de lutte pour les indépendances. De cette doctrine est née l'idée d'union du continent. Cependant, les Africains, bien qu'attachés au panafricanisme par l'idéal, sont en même temps jaloux de leurs souverainetés et de leurs indépendances nouvellement acquises. C'est pourquoi, le panafricanisme connaîtra plusieurs interprétations dans son application politique.

[16] Delphine Lecoutre, op.cit., p.2.

surtout sur les enjeux contextuels ayant suscité la tenue du sommet destiné à donner un nouveau cap à l'Organisation.

B- Enjeux du sommet : les questions traitées à Syrte

Les enjeux du sommet de l'OUA de Syrte I de 1999 s'articulent pour l'essentiel sur les voies et moyens de renforcer l'organisation continentale afin de la rendre plus efficace et de lui permettre de s'adapter aux changements sociaux, politiques et économiques qui se produisent à l'intérieur et à l'extérieur de son espace de compétence. Depuis l'espace-temps de la fin des années 80, à celle des années 90, l'OUA s'est fixé un certain nombre d'objectifs. Il s'agit des politiques de décolonisation et l'élimination de l'apartheid, ainsi que les mutations de l'environnement international marquées par la fin de la guerre froide et une accélération de la mondialisation économique dont le continent se trouve marginalisé[17].

Ce contexte stratégique a placé l'organisation panafricaine face à de nouveaux enjeux pour lesquels elle n'avait guère été préparée. Dès lors, la rhétorique du nouvel ordre continental est conceptualisée autour des principes de démocratie, de paix, de sécurité et de développement socio-économique. Face à ces multiples défis, les dirigeants africains, poussés par le colonel Muammar Kadhafi ont en projet la relance de l'unification politique du continent afin de lui donner plus de consistances[18]. En effet, durant le trente-cinquième sommet de l'OUA qui s'est tenu à Alger, du 06 au 14 juillet 1999, le guide de la révolution libyenne a tenu un discours de plus d'une heure, plaidé à huis clos, auprès de la quarantaine de ses pairs présents au sommet, pour la création d'un congrès africain. Selon Kadhafi, la charte de l'OUA est devenue obsolète dès lors qu'elle sacralise les frontières héritées du colonialisme, dans cette ère de globalisation. Aussi a-t-il demandé et obtenu la tenue à Syrte I d'un sommet extraordinaire de l'OUA pour réviser la charte de l'Organisation, afin de l'adapter aux exigences du nouveau millénaire que sont la constitution de grands ensembles politiques ou économiques dans un contexte de mondialisation[19].

La session extraordinaire de la conférence de Syrte I prévoit alors à juste titre pour les chefs d'État, l'examen des moyens de dynamiser l'OUA afin de lui permettre d'être au diapason des développements politiques et économiques dans le monde, et pour bien préparer l'Afrique dans le contexte de la mondialisation afin qu'elle préserve ses ressources et ses potentialités dans les domaines économique, politique et social[20]. Pour ce faire, une seule question est prévue à l'ordre du jour : *« Comment renforcer la capacité de*

[17] Le continent africain représente 2% du commerce mondial.
[18] Delphine Lecoutre, op. cit.,. p.2.
[19] Ibid
[20] OUA 1999, AHG/Decl. 140 (XXXV), décision accordée par l'AG de l'OUA au colonel Kadhafi d'accueillir une session extraordinaire de la conférence des chefs d'État en septembre 1999.

l'Afrique à faire face aux défis du nouveau millénaire ? » Mais à la grande surprise des 43 chefs d'État présents au sommet, le guide libyen soumet au panel des invités un projet de création d'une Union africaine qui selon lui constituerait la seule réponse à la question inscrite à l'ordre du jour. C'est en réalité une stratégie subtile du guide libyen de remettre en selle le projet de création des « États-Unis d'Afrique » qui lui est si cher. C'est un projet qui dès l'origine divise les leaders africains ; l'occasion s'y prête pour le remettre au goût du jour afin de faire évoluer les débats en sa faveur.

En présentant le projet de création des « États-Unis d'Afrique », le président libyen se pose comme le porte-étendard d'une nouvelle organisation continentale. C'est ainsi que dans son discours d'ouverture de ce sommet, le guide présenta un projet de création immédiate des États-Unis d'Afrique en s'inspirant des pères fondateurs de l'OUA, en particulier le Ghanéen Nkrumah. Son projet est articulé autour d'un État africain unique (art.1), dirigé par un président (art.19) choisi par le Congrès africain pour une période de 4 ans (art. 20), disposant de ministres (art.24), d'une armée et d'une monnaie unique[21].

Parallèlement à ce projet, le président Thabo Mbeki de l'Afrique du Sud propose la notion de « Renaissance africaine ». Ce projet reste fortement influencé par le modèle de l'Union européenne qui met l'accent sur l'intégration économique, contrairement au premier qui est purement politique.

L'obtention de l'organisation du sommet de l'OUA de Syrte en 1999 se présente comme une fenêtre d'opportunité pour un retour gagnant de la Libye et son leader sur la scène internationale. En effet, après la suspension de l'embargo, en avril 1999, la Libye du colonel Kadhafi cherche à retrouver sa place dans le concert des nations et à faire un retour sur la scène africaine. En décembre 1999, le président Mandela aurait, en effet, contribué à la levée de l'embargo du Conseil de sécurité pesant sur la Libye en échange de la promesse par le guide de livrer les deux suspects libyens dans le cadre de l'affaire du bombardement de l'avion de la PANAM au-dessus de Lockerbie le 21 décembre 1988. Il souhaite obtenir et faire prévaloir auprès des grandes puissances une capacité *locutionnaire* concernant le continent africain et ce faisant, promouvoir l'image d'un leader responsable, qui œuvre pour la paix, dans le même sillage que Nelson Mandela.

Aussi souhaitait-il officiellement sortir de son isolement sur la scène internationale et occuper une place de choix sur la scène africaine, à défaut d'avoir une influence suffisante dans le monde arabo-musulman, il tenait à montrer son engagement renouvelé au panafricanisme ; il pensait ainsi faire avancer ses idées sur le continent africain, afin de tirer plus tard les bénéfices d'une relance des initiatives d'intégration économique et politique.

[21] Cf., Projet de création des États-Unis d'Afrique 1999, inwww.peaceau.org, consulté le 22 avril 2016.

Il est non moins important de dire dans la même veine que, dans l'esprit du colonel Kadhafi, la direction des États-Unis d'Afrique devait lui revenir au vu de son activisme pour la mise en place de cette institution. Cette idée suscitait de la méfiance chez les autres leaders du continent qui voyaient en Kadhafi un potentiel hégémon, mieux encore « un néo-recolonisateur » de l'Afrique du Nord en Afrique subsaharienne.

Au demeurant, Muammar Kadhafi a présenté à ses homologues un projet d'une « Union forte », dotée de pouvoirs supranationaux. Toutefois, il a laissé le soin à ses invités de choisir entre une fédération à l'américaine dotée d'un président, d'un Congrès et d'un gouvernement fédéral et une Union à l'européenne. En d'autres termes, les deux approches prédominantes, l'une en faveur de la création d'une union forte, l'autre en faveur d'une intégration seulement économique et d'une coopération politique, aboutirent à l'élaboration d'un compromis qui s'est fait à travers la prise d'un certain nombre de résolutions.

II- Les résolutions du sommet de Syrte et leurs corollaires

Le sommet de Syrte de 1999 a fait l'objet d'intenses débats entre leaders africains rangés en groupes d'affrontement sur la méthode à adopter pour l'unité du continent. À l'issue des travaux, ils ont énoncé des résolutions **(A)** qui ont apporté de profonds changements au sein de l'organisation panafricaine, mais qui restent tout de même soumises à un certain nombre de pesanteurs**(B)**

A- Les résolutions du sommet de Syrte 1999

Au terme de deux jours et deux nuits de discussions houleuses sur les voies et moyens de renforcer l'organisation continentale et surtout autour du projet de Kadhafi visant à créer une organisation supranationale, les chefs d'État du continent ont décidé de « créer une Union africaine », pour surmonter les défis du XXIe siècle et « raviver les aspirations de leurs peuples à une plus grande unité, solidarité et cohésion dans une communauté plus large des peuples, qui transcende les différences culturelles, idéologiques, ethniques et nationales ». Ils ont décidé d'établir une « Union africaine » conforme à la charte de l'OUA et s'appuyant également sur le traité d'Abuja signé en 1991, entré en vigueur le 12 mai 1994. Ils se sont résolus à cet effet d'accélérer la mise en œuvre du traité d'Abuja qui prévoit l'institution d'un Parlement panafricain, d'une Cour de justice, d'une Banque centrale africaine, et d'une Union monétaire africaine. Aussi un mandat a-t-il été donné au conseil des ministres des Affaires étrangères de l'OUA et au secrétaire général de l'Organisation de mettre en application les décisions et de soumettre un rapport, avec un projet d'Acte constitutif de l'Union africaine, au 36e sommet de l'OUA.

En fait, les résolutions issues des travaux de Syrte I de 1999 furent consignées dans la déclaration signée par les 43 chefs d'État présents à ce sommet. La déclaration de Syrte I de 1999 fixe l'objectif de la création d'une Union africaine ; elle rappelle dans ses premières lignes les idéaux des pères fondateurs de l'OUA et notamment celui du panafricanisme. Cependant, comme lors de la création de l'OUA, les conceptions des fédéralistes et des souverainistes s'affrontent. Pour autant, cette déclaration reste le résultat d'une organisation de compromis des leaders panafricains. Ainsi, ils sont convaincus de la nécessite d'accélérer le processus de mise en œuvre du traité instituant la communauté économique africaine afin de promouvoir le développement socio-économique de l'Afrique et de faire face de manière plus efficace aux défis de la mondialisation ; ils sont guidés par la vision commune d'une Afrique unie et forte ainsi que par la nécessité d'instaurer un partenariat entre les gouvernants et toutes les composantes de la société civile, en particulier les femmes, les jeunes et le secteur privé, afin de renforcer la solidarité et la cohésion entre leurs peuples, partant du fait que le fléau des conflits en Afrique constitue un obstacle majeur au développement socio-économique du continent, et de la nécessité de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, préalable à la mise en œuvre de leur programme de développement et d'intégration. Les chefs d'État africains se sont résolus à relever les défis multiformes auxquels sont confrontés leur continent et ses peuples, à la lumière des changements sociaux, économiques et politiques qui se produisent en Afrique et dans le monde, à promouvoir et à protéger les droits de l'Homme et des peuples, à consolider leurs institutions démocratiques, la culture démocratique ainsi qu'à promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit. Ils se sont également résolus à prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer leurs institutions communes et à les doter des pouvoirs et des ressources nécessaires afin de leur permettre de remplir efficacement leurs missions[22].

Au cours des travaux, les chefs d'État et de gouvernement présents se sont inspirés des propositions faites par le colonel Muammar Kadhafi, guide de la grande révolution libyenne El Fatah, notamment, par sa vision d'une Afrique forte et unie capable de relever les défis qui se posent à elle au niveau mondial, d'assumer ses responsabilités, de mobiliser les ressources humaines et naturelles du continent afin d'améliorer les conditions de vie de ses peuples[23].

Concernant le projet des États-Unis d'Afrique du colonel Muammar Kadhafi, la plupart de ses homologues lui expliquèrent qu'il était impossible de décréter immédiatement les États-Unis d'Afrique, car ceci provoquerait de profondes implications sur les États membres et qu'il fallait procéder de manière progressive.

[22] Voir la Déclaration de Syrte 1999, www.peaceau.org, consulté le 13 juin 2016.
[23] Ibid.

En somme, les différentes résolutions issues des travaux du sommet extraordinaire de septembre 1999 à Syrte ont jeté les bases de la création de l'Union africaine, conformément aux objectifs fondamentaux de la Charte de l'OUA et aux dispositions du traité instituant l'AEC. Ceci ouvrant ainsi le flanc à de profondes mutations au sein de l'organisation panafricaine.

B- Les corollaires des résolutions de Syrte

Le sommet de Syrte I et les résolutions y afférentes sont venus bousculer les habitus et principes existants au sein de l'organisation panafricaine. En effet, les différentes résolutions de la déclaration de Syrte 1999 se posent sans précédent comme des facteurs catalyseurs de l'impulsion d'une dynamique au sein de l'organisation panafricaine, au moment où elle vivait une période d'hibernation, due à de nombreux tumultes et convulsions à l'intérieur et à l'extérieur de son espace. Aussi peut-on d'abord faire observer que le projet de l'actuel Acte constitutif de l'UA, adopté le 12 juillet 2000 à l'unanimité des participants au XXXVIe sommet de l'OUA dans la capitale togolaise, a pris ses marques dans la déclaration de Syrte 1999. On y note effectivement un extrait de la déclaration de Syrte contenu dans le préambule de l'Acte constitutif de l'UA, à savoir : *« inspirés par les nobles idéaux qui ont guidé les pères fondateurs de notre organisation continentale et des générations de panafricanistes dans leur détermination à promouvoir l'unité, la solidarité, la cohésion et la coopération entre les peuples d'Afrique et entre les États africains… »*[24].

De fait, en procédant à une étude comparative de la défunte OUA et l'actuelle UA, force est de constater que les dispositions de l'Acte constitutif de l'UA laissent clairement apparaître d'importants changements opérés par rapport à l'ancienne OUA. Ces changements prennent source dans les résolutions issues des travaux de Syrte 1999. Ils transparaissent tant du point de vue des objectifs que de celui des organes en charge de les réaliser. En effet, hormis les grands principes largement consacrés par le droit international, sur lesquels était déjà fondée l'OUA et que l'Acte constitutif rappelle solennellement tels que : égalité, souveraineté et interdépendance entre les États membres ; respect des frontières au moment de l'accession à l'indépendance ; interdiction de recourir à l'usage de la force ; non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État, les résolutions issues des travaux de Syrte 1999 ont suscité l'introduction de plusieurs innovations dans l'Acte constitutif de l'UA.

Ainsi, l'Union repose dorénavant sur un socle de valeurs que l'OUA faisait prévaloir durant les années 90, mais l'on note néanmoins de nouvelles évolutions, tant dans les domaines économiques et sociaux que dans le domaine politique et notamment en matière de maintien de la paix et de la sécurité. À ce sujet, l'Union a désormais le droit d'intervenir dans un État

[24] Cf. Déclaration de Syrte 1999,.op. cit.

membre sur décision de la conférence, dans certaines circonstances graves telles que : les crimes de guerre, les génocides et les crimes contre l'humanité et le droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité.

Il y a également la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes érigée désormais au rang de principe qui est en soi révélatrice de la nouvelle école de pensée dont s'inspire l'Acte constitutif de la déclaration de Syrte de 1999. De même, le « respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance » y est consacré. Dans le même ordre d'idées, l'on peut mentionner la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté, la lutte contre les pandémies, la protection de l'environnement ou encore la gestion de la dette.

Ces derniers points constituent une véritable révolution dans la mesure où ils ne concernent plus exclusivement des domaines politiques traditionnels dont l'OUA avait déjà eu à connaître, comme le renforcement de la paix et de la sécurité du continent ou encore la « défense des positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples », mais recouvrent désormais des sujets plus sensibles, comme l'« intégration politique et socio-économique du continent »[25] ou plus concrets et parfois très proches des citoyens, telle la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. Il faut dire à ce sujet que l'OUA s'inscrivait dans une logique de simple coopération inter-étatique, elle ne visait pas l'intégration du continent[26].

De même, sur le plan institutionnel, des changements sont encore plus visibles, tant à travers le nombre élevé d'organes prévus par l'Acte constitutif que par la diversité et l'étendue des prérogatives d'instances annonciatrices de futurs chantiers de l'Union[27]. Dans ce registre, la Commission fait figure de symbole des nouvelles orientations de l'Union et de la volonté de rompre avec les modes d'organisation et de fonctionnement du secrétariat général de l'OUA. Cette préoccupation était d'autant plus fondée que les critiques les plus sévères qu'aura eu à essuyer l'OUA au cours de ses quatre décennies d'existence s'étaient principalement focalisées sur l'administration et le personnel en général, jugés un peu hâtivement responsables de tous les travers de l'institution[28].

À terme, les organes de l'Union sont les suivants : la Conférence de l'Union, le Conseil exécutif, le Parlement africain, la Cour de justice, la Commission, le Comité des représentants permanents, les Comités techniques spécialisés, le Conseil économique, social et culturel, les

[25] Voir article 3 (c) de l'Acte constitutif de l'UA.
[26] Pierre- François Gonidec, L'OUA : trente ans après, Paris, Karthala, 1993, p.17 ; Maurice Kamto et al, L'OUA : rétrospective et perspectives africaines, Paris, Economica, 1990, p.15.
[27] Albert Bourgi, op. cit., p.7.
[28] Ibid

Institutions financières[29]. D'autres organes peuvent être créés à l'initiative de la conférence de l'Union, comme elle le fit pour le Conseil de paix et de sécurité dès l'entrée en vigueur de l'Acte constitutif[30].

Aussi la création de l'Union africaine a-t-elle été l'occasion de modifier le dispositif normatif adopté au fil des ans au sein de l'OUA et d'intégrer à la nouvelle organisation des structures qui s'étaient progressivement transformées en entités quasi autonomes. Tel est le cas du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) qui, conçu à l'origine comme un programme de l'OUA, a, dans les faits, fonctionné en relation étroite et directe avec les seuls chefs d'État africains en charge du dossier (Afrique du Sud, Nigeria, Algérie et Sénégal). Son secrétariat, installé en Afrique du Sud a, dans la pratique, entretenu davantage des relations de coopération que de subordination avec le siège de l'OUA à Addis-Abeba[31].

Toutefois, le nouvel horizon tracé par les travaux du sommet de Syrte 1999 n'a pour autant pas élagué un certain nombre de pesanteurs inhérentes au fonctionnement de l'organisation panafricaine, des constantes restent persistantes. En effet, la complexité des questions institutionnelles entraînées par la création de l'Union africaine met en scène de multiples enjeux de leadership. Le processus de mise en place des organes principaux de l'Union, et notamment l'adoption de leurs règlements intérieurs et statuts, a ainsi donné lieu à des prises de position qui n'ont pas toujours obéi à la logique interétatique et égalitaire inscrite dans l'Acte constitutif. Les « grands » pays membres tels le Nigeria, l'Afrique du Sud, la Libye, l'Algérie ou encore le Sénégal ont toujours essayé de peser sur les débats, sans nécessairement y parvenir, faute d'avoir une même vision de l'organisation et les mêmes intérêts à défendre[32]. C'est dire à quel point les décisions et résolutions engageant le destin de l'organisation panafricaine restent tributaires des positions de front entre les États membres de l'Union.

Conclusion

En somme, le sommet de l'OUA de Syrte I de 1999 fut un moment décisif pour l'impulsion d'une dynamique au sein de l'organisation panafricaine. Bien que divisés sur la méthode à adopter pour l'unité du continent, les leaders africains ont débattu de la nécessité de modifier les structures de l'OUA en tenant compte des défis auxquels elle fait face dans son espace de compétence et notamment ceux d'un monde en mutation. La vision était d'accélérer le processus d'intégration en Afrique, de favoriser

[29] Voir article 5 de l'Acte constitutif de l'UA.
[30] Albert Bourgi, op. cit., p.7.
[31] Albert Bourgi, op. cit., p.4.
[32] Delphine Lecoutre, op. cit., p.9.

l'autonomisation des pays africains dans l'économie mondiale et de traiter les problèmes sociaux, économiques et politiques multiformes auxquels est confronté le continent[33]. À bien des égards, le sommet de Syrte de 1999 a tracé les contours du projet de création de l'Union africaine, et l'Acte constitutif de l'UA s'en est fortement inspiré. La proposition des « États-Unis d'Afrique » initiée par le guide libyen n'a jamais été rejetée en tant que telle, mais des objections ont été émises par rapport à l'immédiateté de sa réalisation et aux nécessaires transferts de souveraineté par les États membres. Malgré les différents changements apportés par les résolutions des travaux de Syrte de 1999 au sein de l'organisation panafricaine, des pesanteurs de leadership, nourries par les débats traditionnels sur l'unité du continent, restent tout de même constantes et sont tributaires des décisions engageant le destin de l'Union.

[33] Guide de l'Union africaine 2015, p.10.

L'OUA/UA et la question des frontières en Afrique (1960-2014)

Thierry DJIFACK
Université de Dschang CMR

Introduction

Dès l'accession à l'indépendance dans un contexte d'affrontement idéologique Est-Ouest, l'idéal de développement, d'intégration ou d'unité est demeuré le fil conducteur de la politique de coopération régionale. La création de l'OUA, organisation interafricaine attestait de la volonté de promouvoir l'unité et la solidarité, harmoniser les politiques économiques et culturelles, défendre l'indépendance et l'intégrité territoriale des États membres et éliminer le colonialisme de l'Afrique. Au-delà, un thème récurrent et pourtant nouveau animait les débats intellectuels et politiques : l'artificialité des frontières africaines. En effet, la colonisation a été responsable du tracé à plus de 70% de leur longueur, des frontières africaines. Au cours de la décennie 1960, la question des frontières est même devenue un leitmotiv anticolonial utilisé pour dénoncer les dérives du système colonial.

L'analyse de la problématique des frontières en Afrique depuis la période postcoloniale permet de comprendre que cette question centrale n'a pas requis le consensus nécessaire à la consolidation de l'unité continentale au travers de l'OUA. Quelle a été l'attitude de l'OUA face à la question des frontières en Afrique au début des indépendances ? Pourquoi les frontières sont-elles devenues la source principale des conflits interétatiques ? Quelle est l'attitude de l'UA face aux défis de la stabilisation des frontières en Afrique ? Ces trois questions substantielles constitueront la trame de notre étude.

I - La gestion des frontières coloniales

Cette séquence s'attelle à analyser les politiques de gestion des frontières en Afrique par l'OUA. Il est nécessaire, avant d'y arriver, de marquer un arrêt sur la période dite des frontières africaines.

1. Des frontières substantiellement africaines aux frontières coloniales

Le concept westphalien des frontières est relativement nouveau en Afrique, contrairement à l'Europe et l'Amérique du Nord. La notion d'État remonte en effet au traité de Westphalie du 24 octobre 1648 ayant conduit à la désintégration du saint Empire romain germanique et à la naissance d'entités territoriales appelées États. Bien avant l'irruption coloniale, l'Afrique évoluait non pas au rythme de la frontière-limite, mais à celui de frontière-zone. La formation des populations en groupes claniques et tribaux favorisa plutôt l'institution des frontières mouvantes. D'après Adenkule Ajala, l'Afrique précoloniale possédait un système utilisant des zones marécageuses et des marais comme des zones tampons entre les royaumes. De tailles variées, ces zones se divisaient en trois catégories au XIXe siècle : la frontière de contact pour la coexistence des groupes culturels et politiques ; la frontière de séparation par laquelle les communautés étaient séparées par une zone neutre qui n'était placée sous l'autorité d'aucune d'entre elles ; et les enclaves pour les communautés de migrants[1].

Charles de la Roncière y voit des démarcations jalonnées de points de repère qu'on peut appeler des frontières linéaires et qui restent en permanence fragiles, perméables, incertaines et mobiles malgré les mesures de sécurité qui entouraient les grands ensembles politiques africains du Moyen Âge[2]. Au cours de cette période et particulièrement dans les espaces soudano-sahéliens, les grands ensembles territoriaux se faisaient habituellement la guerre. Le territoire vaincu était incorporé au territoire vainqueur. Le territoire jadis vassalisé pouvait reconquérir progressivement son autonomie pour donner en conséquence une nouvelle configuration à la frontière.

Le XIXe siècle, période de grands bouleversements, a ouvert la voie aux rivalités, aux tractations puis au découpage rapide dans le seul intérêt du colonisateur entre 1885 et 1910. Christian Bouquet relève que 87% de la longueur de ces frontières, soit 70 000 km sur un total d'environ 80 000 km, étaient directement hérités des partages coloniaux[3]. Les puissances européennes ayant participé au tracé des frontières du continent ont été : la

---

[1] A. Ajala, « The Nature of African Boundaries », in African Spectrum, Vol. 18,
No. 2, 1983, pp. 177-189. Cité par Commission de l'Union Africaine, Département de paix et de Sécurité, Délimitation et Démarcation des Frontières en Afrique. Considérations Générales et Etudes de Cas, Addis-Abeba, 2013, p.39.

[2] C. De la Roncière, « La notion et la pratique de la frontière en Afrique occidentale, XIIIe-XVIe siècles. Esquisse d'une description d'après les auteurs arabes, les tariks et la tradition orale », in C. Dubois, M. Michel, P. Soumille, Frontières plurielles, frontières conflictuelles en Afrique subsaharienne, Paris, L'Harmattan, 2000, p.22.

[3] C. Bouquet, « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne. Turbulences et fermentation sur les marges », Les Cahiers d'Outre-Mer, n°222, Avril-Juin 2003, mis en ligne le 13 février 2008, consulté le 10 mai 2016. http ://com.revues.org/870.

France et le Royaume-Uni qui y ont participé respectivement à 32% et 26,8% ; soit un peu moins de 60% pour les deux puissances. Viennent ensuite l'Allemagne (8,7%), la Belgique (7,6%) et le Portugal (6,9%), soit environ 82% pour les cinq États déjà mentionnés. Viennent enfin compléter le tableau la Turquie (4%), l'Italie (1,7%) et l'Espagne (1,5%)[4].

Ce qu'il convient de mettre en relief, c'est surtout leur caractère arbitraire comportant des handicaps pour plusieurs États africains. À ce tire, Lord Salisbury, à l'occasion de la signature de la convention anglo-française relative à la frontière entre le Niger et le Nigeria en 1906, faisait remarquer que les Français et les Britanniques se sont engagés dans le tracé de lignes des cartes des pays africains dont le sol n'avait jamais été foulé par aucun de leurs compatriotes. Ils se sont mutuellement attribué les cours d'eau, les montagnes et même les lacs, tout en ignorant totalement les données topographiques de ces derniers[5]. Au moment où l'Afrique (Afrique subsaharienne en particulier) accède à l'indépendance, sa carte politique issue des chancelleries européennes restait « beaucoup plus géométrique qu'africaine »[6].

2. La légitimation des frontières coloniales

Au début des indépendances, plusieurs jeunes États africains font déjà face aux multiples conflits liés aux contestations des frontières et aux velléités séparatistes. Au nombre des questions à aborder figurait celle de la configuration à donner aux frontières léguées par la colonisation et qui se posait notamment en ces termes : fallait-il remettre en question le tracé colonial et ouvrir par conséquent la voie à des incertitudes et à l'instabilité, ou l'accepter et permettre ainsi l'instauration d'un climat de sérénité et de paix dans les rapports interétatiques ? C'est dans ce contexte de vives polémiques que s'est tenue la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine au Caire en 1963.

Deux groupes antagonistes émergent : le premier est celui des dirigeants animés par les ambitions unificatrices et qui militent en faveur de la remise en question du tracé territorial colonial[7]. Ils estiment que l'Afrique postcoloniale devrait revenir sur les erreurs des découpages coloniaux, étant donné que la configuration territoriale des États africains, née du compromis colonial, ne prenait pas en compte les spécificités essentielles à la cohésion

[4] M. Fourcher, « Frontières d'Afrique, frontières africaines », Diplomatie Affaires stratégiques et relations internationales, Hors-série 15, Décembre 2014-Janvier 2015, p.17.
[5] Lord Salisbury, cité par J-C. Anene, Les frontières internationales du Nigeria 1885-1960 Cadre d'une nation africaine émergente, Londres, Longman, 1970, p.3.
[6] C. Bouquet, « L'artificialité des frontières… », op cit., p.184.
[7] L.K. Ouattra, « Les frontières en Afrique : héritage du passé colonial, enjeu actuel », in Institut de Recherche et de l'Enseignement sur la Paix, NDR n° 11-Juillet 2014, P.2. Disponible sur http ://www.thinkingafrica.org. Consulté le 09 juin 2015.

sociale et au renforcement de l'unité en leur sein[8]. Pour dénoncer ce partage préjudiciable à la viabilité durable des États africains, ils ont fait de la restructuration des frontières coloniales leur priorité. Réunis au sein du « Groupe de Casablanca »[9], ils optèrent pour une refonte des frontières africaines en 1963[10].

À l'opposé, 21 pays subsahariens réunis au sein du « Groupe de Monrovia » militaient plutôt en faveur d'un *statu quo* territorial qui supposait le maintien du tracé hérité de la colonisation. Au lieu de restructurer les frontières existantes, il était plus conséquent pour les États nouvellement indépendants de stabiliser les frontières héritées de la colonisation, afin de promouvoir la paix en leur sein[11].

Les dissensions ayant précédé la création de l'Organisation de l'unité africaine présageaient déjà des difficultés qu'aura la future organisation panafricaine par rapport aux questions de frontières en Afrique. Cette hypothèse a été aussitôt vérifiée lorsque l'OUA s'est montrée particulièrement impuissante face aux problèmes frontaliers des États africains.

Réunis au Caire le 21 juillet 1964, les chefs d'État et de gouvernement s'engagèrent solennellement en faveur du strict respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des jeunes États et de leur droit inaliénable à l'indépendance. Cette décision jugée salutaire en son temps était le seul moyen pour l'Afrique indépendante d'éviter des conflits dus au découpage territorial imposé par les Européens. Le découpage colonial, maintenant séparés les groupes de même identité au sein de plusieurs États, pouvait susciter des revendications identitaires, ou bien satisfaire les ambitions politiques de certains nouveaux hommes politiques[12]. En se référant au paragraphe 3 de l'article III de la charte de l'OUA, la conférence des chefs d'État précisait que

> Considérant que les problèmes frontaliers sont un facteur grave et permanent de désaccord, consciente de l'existence d'agissements d'origine extra-africaine visant à diviser les États africains, considérant en outre que les frontières des États africains, au jour de leur indépendance, constituent une réalité tangible », la conférence « déclare solennellement que tous les États membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance »[13].

[8] Ibid.

[9] Le groupe de Casablanca réunissait les représentants du Ghana, de la Guinée, du Mali, du Maroc, de la République arabe unie et du Gouvernement provisoire de la République algérienne. Elle prônait la création d'un marché commun africain et d'une citoyenneté africaine unique.

[10] L.K. Ouattra, « Les frontières en Afrique… », p.2.

[11] Ibid.

[12] Kä Mana, « Repenser les frontières issues de la colonisation en Afrique », Actes du colloque international de Goma, juin 2013, p.10.

[13] Voir Charte de l'OUA et précisément la Résolution AHG/R.S. 16(1) proclamant la conservation des frontières existantes au moment de l'accession des pays africains à l'indépendance.

Nouvellement indépendants, les États africains ont adopté un principe politique d'origine latino-américaine de délimitation des frontières dit de l' « *Uti Possidetis Juris* ». Principe par essence rétroactif, l'*Uti Possidetis Juris* qui signifie littéralement « Comme vous possédiez de droit, qu'ainsi vous possédiez », consiste à fixer la frontière internationale en fonction des anciennes limites administratives conçues à l'origine. Ce principe signifie que les États nouveaux doivent maintenir en l'état les frontières nées de la décolonisation[14].

Globalement, et malgré les désaccords induisant la constitution des groupes de Monrovia et de Casablanca, l'intangibilité s'est affirmée dans la charte de l'OUA comme principe de base de la gestion des frontières. L'on a pu dénombrer environ 83 500 kilomètres de frontières politiques terrestres séparées, soit par des repères hydrographiques, soit par des éléments topographiques[15]. Désormais, les États, seuls garants et gérants des espaces frontaliers, se sont abrités derrière ces frontières coloniales qu'ils ont considérées comme des lignes servant à établir « la différenciation des rapports de continuité avec d'autres systèmes politiques »[16]. La frontière africaine en ce moment précis avait pour vocation de protéger les ressources naturelles nationales contre les convoitises extérieures. Tout en acceptant le sacro-saint principe de l'intangibilité des frontières, les États africains se sont employés à fortifier leurs frontières. Le modèle souverainiste ainsi mis en place a cependant montré très tôt ses limites, étant donné que les États ont opté pour une gestion unilatérale des espaces frontaliers, sans tenir compte des intérêts des États voisins ou des communautés locales transfrontalières mues par le sentiment irrédentiste[17]. Par ailleurs, la prolifération des différends interétatiques et des mouvements autonomistes contribue à relativiser le rôle stabilisateur de l'« *Uti Possidetis Juris* ».

II. Les différends frontaliers et les revendications sécessionnistes

En adoptant la résolution du Caire, l'OUA entendait juguler autant que possible le risque d'affrontements interétatiques, surtout dans les zones porteuses de contestation multiforme en raison de leur potentialité naturelle avérée.

1. Les différends frontaliers liés à l'appropriation des ressources naturelles transfrontalières

[14] M. Kamto, « L'Affaire de la délimitation de la frontière maritime Guinée/Guinée-Bissau », in Revue égyptienne de droit international, vol 41, 1985, p.590.
[15] M. Fourcher, « Frontières d'Afrique… », op cit., p.17.
[16] M. Fourcher, Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique, Paris, Fayard, 1991, p.39.
[17] F.Ebogo, Y. Ngamondi, « Gestion des frontières et des espaces frontaliers en Afrique », Diplomatie, Affaires stratégiques et relations internationales, Hors-série 15, Décembre 2014-Janvier 2015, p.23.

Au fond du golfe de Guinée, à la lisière de l'Afrique centrale et l'Afrique occidentale, l'occupation de la presqu'île de Bakassi par le Nigeria avait conduit le Cameroun à saisir la Cour internationale de justice le 29 mars 1994 en introduisant une requête relative à la question de la souveraineté sur Bakassi et la délimitation définitive de la frontière entre les deux pays, du lac Tchad à la mer. De prime abord, la situation géographique de Bakassi ainsi que ses potentialités économiques font de cette péninsule une zone riche en ressources naturelles. Au-delà des aspects juridico-économiques, le conflit fait entrer en ligne de compte les données historiques et sociologiques. Historique parce que les protagonistes puisent différemment dans le passé pour asseoir leurs revendications[18]. Le Cameroun soutient en effet que sa souveraineté sur Bakassi repose sur l'accord anglo-allemand de 1913 portant, délimitation de la frontière de Yola à la mer et complété par l'accord de Yaoundé de 1971 et celui de Maroua de 1975. Le Nigeria quant à lui argue d'une majorité écrasante de la population d'origine nigériane à Bakassi, pour conforter ses revendications.

Le différend frontalier qui oppose le Gabon à la Guinée équatoriale et qu'on pourrait également qualifier de conflit/crise, porte sur la question de la souveraineté de l'îlot de Mbanié et de deux îlots annexes : Conga et Cocotiers, tous situés dans la baie de Corisco et précisément à une trentaine de kilomètres des côtes gabonaises. L'enjeu majeur de ce différend est le contrôle de ces îlots potentiellement riches en pétrole. Bien qu'ayant une assise coloniale, ce conflit qui a débuté effectivement en 1972, a déjà donné lieu à plusieurs micro-crises frontalières. L'Espagne et la France avaient signé le 23 juin 1900 une convention délimitant leurs possessions dans le golfe de Guinée. Ladite convention attribua à l'Espagne les îles de Corisco et d'Elobeys, sans se prononcer explicitement sur l'appartenance des îlots, objet de litige.

Un peu plus au-delà du fond du golfe de Guinée, un différend maritime opposant l'Angola à la République démocratique du Congo vient du fait que les deux pays n'étaient pas encore parvenus à délimiter leur frontière maritime depuis leurs indépendances respectives. L'Angola a des prétentions maritimes sur un espace s'étendant jusqu'à 350 nautiques. La RDC, un État semi-enclavé avec une façade maritime de 40 km, revendique un corridor en projection de ses étroites côtes pour sa Zone économique exclusive (ZEE) au-delà de la bande de 200 nautiques. Elle revendique précisément une zone offshore de 4000 km² (200km de long sur 20km de large). En 1992, la RDC proclame une ZEE, pendant que l'Angola institue en 1994 une zone exclusive de pêche. La République démocratique du Congo a déposé une requête auprès des Nations unies visant à étendre son plateau continental. Or, l'espace concerné couvre la zone pétrolière exploitée par l'Angola. Ce géant

[18] D. Mokam, « Bakassi : deux lectures du passé au service d'un conflit frontalier », Les Cahiers d'Histoire et Archéologie, n°4, juin 2002-juin 2003, p.98.

pétrolier du golfe de Guinée y puise près de 500 000b/j[19]. Le but de cette action entreprise par le Congo était de contrôler une partie des gisements offshore exploités par des multinationales (Esso, Eni, Statoil) pour le compte de l'Angola.

Les cas camerouno-nigérian, gabono-équato-guinéen et angolo-congolais ne sont que quelques illustrations qui cachent mal la recrudescence des conflits frontaliers en Afrique. Robert Walters en a dénombré une trentaine au début des indépendances[20]. Alors depuis plus de quatre décennies, environ 57% des affaires relatives aux contentieux territoriaux portées devant la CIJ concernent l'Afrique. Excepté les frontières maritimes, seules environ 35.8% des frontières héritées de la colonisation ont été délimitées, démarquées et réaffirmées[21]. Dans chacun des trois exemples sus-évoqués l'un des protagonistes remet en question ou bien fait une interprétation erronée des accords coloniaux. S'il est vrai que les frontières constituent le principal facteur de différend interétatique en Afrique, il est tout aussi vrai qu'à l'intérieur de certains États, on observe depuis 1960 des velléités séparatistes ayant provoqué des guerres civiles.

2. Les velléités séparatistes

Les revendications identitaires en Afrique ont fréquemment donné lieu à des guerres civiles ou à des risques de désintégration nationale. Au Cameroun par exemple, « la question anglophone » est devenue, depuis l'indépendance, une épine pour l'État postcolonial dont le principal cheval de bataille était la consolidation de l'unité nationale ou de l'intégration nationale. Le problème remonte à 1961 lorsque Ahidjo et Foncha, respectivement leaders politiques francophone et anglophone, se retrouvent à Foumban du 17 au 21 juillet 1961 pour établir les bases de l'État fédéral. Il s'est avéré, au regard de l'évolution politique du Cameroun, que le système fédéral issu de la rencontre de Foumban était plus une phase transitoire vers un État unitaire centralisé, qu'une fédération *stricto sensu*. Les protagonistes de la réunification semblaient se parler sans pouvoir s'écouter[22]. Le combat de certains leaders politiques anglophones pour un retour au fédéralisme vire à l'appel au sécessionnisme lancé au cours de la décennie 1990 par le Southern Cameroon National Council (SCNC).

Au-delà de la frontière et précisément au sud-est du Nigeria, éclate la guerre du Biafra opposant l'ethnie ibo à l'État fédéral. En mai 1967, les Ibo sous la conduite du colonel Ojukwu proclament la République du Biafra. Les

[19] Lire Ecofinance, « Les frontière de la discorde », Jeune Afrique, n° 2567, 21-27 mars 2010, p.2.
[20] R. Walters, Africans boundary problems, Uppsala, 1969, p.183.
[21] F.Ebogo, Y. Ngamondi, « Gestion des frontières et des espaces… », op cit., p.19.
[22] D. Abwa, « Le problème anglophone au Cameroun : facteur d'intégration ou de désintégration ? », in C. Dubois, M. Michel, P. Soumille (éditeurs), Frontières plurielles, frontières conflictuelles en Afrique subsaharienne, Paris, L'Harmattan, 1998, p.124.

affrontements ont duré trois ans et ont déclenché une guerre civile meurtrière ayant fait environ deux millions de morts. La sécession biafraise a caché mal l'ambition de l'ethnie minoritaire ibo de contrôler seule les énormes potentialités naturelles de la région. Le Nigeria y produit du pétrole pour près de 40% du volume *onshore* et 60% en offshore. La guerre du Biafra, certes un drame, a très vite soulevé la question ethnique et le danger qu'elle représente pour les jeunes États africains issus du partage colonial.

La République démocratique du Congo, ex-Zaïre, a dû faire face en 1960 à la région séparatiste du Katanga qui prit le nom de République du Katanga le 11 juillet 1960 sous la conduite de Moïse Kapenda Tshombé. La guerre qui s'en est suivie mit aux prises les soldats des Nations unies et une petite unité katangaise. Les séparatistes katangais entendaient créer un État intégrant outre le Katanga, le Cabinda angolais et une partie du Congo-Brazzaville[23]. Les forces onusiennes eurent finalement raison des séparatistes en 1963. En 1977 et 1978, le Katanga fut de nouveau envahi, et cela de courte durée, par les forces séparatistes qui s'étaient retranchées entre-temps en Angola. La région au cœur des tensions autonomistes concentre l'essentiel des gisements miniers du pays. Mais le Rwanda et l'Ouganda, à travers des démarches mafieuses, exploitent frauduleusement ces métaux précieux qui, finalement, ne profitent pas véritablement à l'État congolais.

Si les exemples susmentionnés se sont soldés par l'échec, celui du Cabinda par contre persiste. S'étendant sur près de 10.000 km², l'enclave de Cabinda est entourée par le Congo-Brazzaville et la République démocratique du Congo. Sa non contiguïté territoriale ainsi que les difficultés de communication avec l'Angola constituent un terreau favorable aux réclamations autonomistes. Les revendications d'indépendance vis-à-vis du Portugal et de l'Angola se sont manifestées au Cabinda depuis 1956, suite à la jonction administrative du Cabinda à l'Angola par les Portugais[24]. En août 1963, les mouvements indépendantistes du Cabinda ont fusionné pour donner naissance au Front pour la libération de l'enclave de Cabinda (FLEC). En 1975, au moment de l'indépendance, l'Angola annexe le Cabinda malgré les protestations du peuple cabindais à travers le FLEC dévoué à l'idée d'une identité distincte pour le Cabinda. En 1996, le FLEC devient Front de libération de l'État de Cabinda avec un gouvernement en exil dirigé par Antonio Luis Lopes. Depuis 2002, les revendications autonomistes se sont accentuées, obligeant l'Angola à y mener une campagne militaire massive. En 2006, un accord de paix est signé entre les deux parties sans que les protestations ne cessent sur le terrain.

[23] L. Karamoko Ouattra, « Les frontières en Afrique : héritage du passé colonial, enjeu actuel » Thinking Africa, n°11-juillet 2014, p.10.

[24] Le Cabinda est devenu un protectorat portugais depuis 1885. N'ayant aucun lien géographique avec l'Angola, il s'est toujours considéré comme un territoire différent de ce dernier.

Par contre, le Sud-Soudan, après plus d'un demi-siècle de lutte armée, est devenu indépendant à l'issue d'un référendum d'autodétermination intervenu le 9 juillet 2011. La première phase des revendications séparatistes (1955-1972) ayant abouti aux accords d'Addis-Abeba a mis sur pied un modèle fédéral qui a aussitôt échoué[25]. La deuxième phase débutée en 1983, et opposant les rebelles séparatistes du sud au pouvoir central, a été l'une des guerres les plus longues et les plus meurtrières du XXe siècle.

Dans un cas comme dans l'autre, la séparation ou non n'as pas assuré la paix. À titre d'illustration, le Sud-Soudan est en proie à l'instabilité politique interne. Il est aussi en conflit ouvert contre le Soudan du Nord pour le contrôle de la région frontalière d'Abyei.

Les mouvements séparatistes du Cabinda, tout comme les militants du SCNC camerounais, n'ont pas définitivement renoncé à l'autodétermination.

Il ressort de ce qui précède que le débat sur la pertinence du principe de l'intangibilité des frontières prôné par l'OUA reste d'actualité. Le choix de ce principe en 1963 par les chefs d'État et de gouvernement a été reconnu en 1986 comme un choix de sagesse. Cependant, il ne fait pas l'unanimité au regard de la résurgence des crises territoriales sur le continent. Cette situation a conduit l'UA à mettre sur pied un programme frontière.

III. L'UA et le projet de stabilisation des frontières africaines

De prime abord, il faut noter que l'ère de la mondialisation correspond, sur le plan continental, à la construction géoéconomique des frontières après une longue période d'hibernation caractérisée par les crises économiques et sociopolitiques. À travers l'UA, les États entendent ériger les frontières en aires d'intégration.

1. La vision prospective du Programme frontière de l'Union africaine

Au cours de sa onzième session ordinaire tenue du 25 au 29 juin 2007 à Accra, le conseil exécutif de l'Union africaine a adopté un document dénommé le Programme frontière de l'Union africaine (PFUA). La principale raison en est que le caractère imprécis des limites frontalières de certains pays constitue une source de tensions frontalières. Ce programme vise à implémenter une gestion pragmatique des frontières avec pour objectif de promouvoir la paix, la sécurité, le développement et surtout l'intégration. Ainsi, les frontières, loin d'être de simples murs de démarcation des aires de souveraineté, doivent être envisagées comme des passerelles à la base de l'intégration régionale. Rappelons que le principe de gestion institué par l'OUA fait des frontières, de simples murs de démarcation des souverainetés.

[25] R. Marchal, « Naissance d'un Etat : Le Sud Soudan et son contexte régional », Ceri-Sciences-Po, Décembre 2011, P.3. Disponible sur http ://www.ceri-sciences-po.org. Consulté le 19 mai 2016.

Le PFUA propose une nouvelle approche reposant sur une politique de promotion des espaces frontaliers à travers la mise en place d'infrastructures de base, la promotion de la coopération transfrontalière, la sécurisation des zones transfrontalières, la délimitation des frontières et le renforcement des activités novatrices aux orientations régionales d'intégration[26].

Le PFUA vise par ailleurs à faciliter les opérations de délimitation et de démarcation des frontières africaines dans les zones où une telle opération n'a pas encore été effective, puis à réaffirmer et densifier la visibilité des bornes frontières là où elles ne sont pas suffisantes[27]. Le programme accorde une place importante à l'intégration régionale. D'où sa volonté de renforcer ce processus dans le cadre des Communautés économiques régionales (CER). Les États ont en effet pris conscience de l'importance des espaces frontaliers dans les échanges et la sécurité transfrontalière. La participation de l'État aux activités économiques transfrontalières directement ou indirectement empêcherait le développement des pratiques illicites et permettrait de pacifier les relations entre les États voisins.

2. Les résultats enregistrés

L'implémentation de la politique des frontières de l'UA obéit à un plan bipartite : la détermination juridique des frontières juridiques actuelles d'abord, et ensuite leur dépassement, dans l'optique de l'intégration régionale[28]. Les premiers résultats concrets sont certes encourageants, mais dégagent également l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir. En 2014, 35,8% de la longueur totale des frontières terrestres africaines, soit 29 891 km, peuvent être considérés comme délimités (10910 km), démarqués (15000 km) et réaffirmés (3981 km)[29].

Concrètement, le PFUA a achevé la démarcation des 413 km restants de la frontière Burkina Faso-Mali, 330 km entre le Mozambique et la Zambie, 805 km entre la Zambie et le Malawi et délimité la frontière maritime entre les Comores, les Seychelles et la Tanzanie[30]. Au cours de l'année 2014, 13 201km faisaient déjà l'objet de travaux de réaffirmation, soit 15,8% du total et 21 dyades.

Conclusion

En somme, la nouvelle approche de gestion des frontières de l'UA marque une césure entre deux ères : celle de l'OUA caractérisée par la

[26] F. Ebogo, Y. Ngamondi, « Gestion des frontières et des espaces… », op. cit., p.19.
[27] Commission de l'Union africaine, Délimitation et démarcation des frontières en Afrique, Addis-Abeba, septembre 2013, p.9.
[28] F.Ebogo, Y. Ngamondi, op cit., p.23.
[29] M. Fourcher, « Frontières d'Afrique… », op. cit., p.18.
[30] F.Ebogo, Y. Ngamondi, « Gestion des frontières et des espaces… », op cit., p.24.

fortification des frontières en tant que murs de séparation des aires de souveraineté est progressivement gelée. L'UA par contre préconise la « fin des territoires nationaux »[31]. Cependant, la vision communautariste et intégrative prônée par l'UA se heurte à l'impératif de sauvegarde des intérêts nationaux et souverainistes des États ; les territoires riches en ressources naturelles redoutant de servir de « vaches à lait » aux États pauvres et enclavés[32].

[31] K Bennfla, « La fin des territoires nationaux », Politique africaine, n°73, mars 1999, p.25.
[32] Ibid., p.34.

L'Union africaine entre quête permanente de sens et de puissance

Jean Bertrand BIHINA
Diplomate (MINEREX-CMR)

En 1985, Edem Kodjo écrivait : « *l'Afrique aujourd'hui se débat. Son destin semble incertain, et précaire son avenir. Partie intégrante du monde, elle en paraît exclue* »[1]. Trente et un ans après sa publication, cet ouvrage conserve sa pertinence, ses angoisses et demeure d'actualité pour tout Africain. D'abord au regard des problèmes multidimensionnels qui secouent ce continent en ce début du XXIe siècle, mais surtout parce que la « *conscience géostratégique* » demeure une prescription clinique, pour ceux des Africains qui espèrent voir leur continent s'émanciper de ces crises, pour enfin espérer parler à la face du monde. Si l'on prend comme référence analytique le temps de la petite conjoncture de trois à six ans, l'Afrique se caractérise par la rémanence des activités des groupes armés et bien structurés, la piraterie maritime, les trafics en tous genres et la montée de l'islamo-terrorisme dans la zone sahélo-saharienne[2]. On y ajoute l'insécurité alimentaire, l'Afrique se positionnant comme le deuxième continent le plus menacé par la faim[3]. Les pandémies comme le VIH Sida, la fièvre Ebola, les tensions politiques[4] et autres dégâts causés par les changements climatiques semblent conforter le statut international de l'Afrique comme continent où misère et disette chronique ont établi droit de cité[5]. Ce sont, in fine, toutes ces autres formes d'insécurité qui érodent en partie les efforts des gouvernements et de la communauté internationale pour sortir l'Afrique de son « *sous-développement perpétuel* » ; la résultante de ces crises étant le

[1] Edem Kodjo, …Et demain l'Afrique, Paris, Ed. Stock, 1985, p. 11.
[2] L'islamo-terrorisme est l'œuvre des groupes comme AQMI, Al Shabbab, le Mujao, Ansar Dine, Boko Haram, etc.
[3] Selon le Rapport de l'ONU sur l'état de la faim dans le monde en 2016, en Afrique subsaharienne, c'est une personne sur quatre qui est sous-alimentée. Selon l'ONU, en Afrique, plus de 14 millions de personnes pourraient manquer de nourriture en 2016.
[4] Les conflits post-électoraux et les conflits causés par les modifications constitutionnelles forcées. Cas depuis l'année 2015 au Burundi où la liste des morts se prolonge depuis la décision du président Pierre Nkurunziza de se maintenir au pouvoir.
[5] Avec la montée en puissance du phénomène climatique El Niño en ce début d'année 2016, près d'un million d'enfants en Afrique de l'Est et australe sont atteints de malnutrition aiguë en raison de la sécheresse qui touche le continent selon l'UNICEF.

renforcement des problèmes migratoires dont l'un des effets pervers est la fuite des cerveaux[6].

À l'analyse, tous ces problèmes sont constamment évoqués par les penseurs des relations internationales africaines, les panafricanistes et certains hommes politiques d'ici et d'ailleurs, comme étant les blocages au développement de l'Afrique. Pourtant, au crépuscule du XXe siècle, constatant les échecs, mais surtout que le mandat de l'Organisation de l'unité africaine (OUA)[7] ne cadrait plus avec les défis de l'après-guerre froide, parmi lesquels ceux d'une mondialisation non préparée par l'Afrique, les États africains avaient décidé de la réformer[8]. En 2001, l'OUA va changer de nom, d'organes et redéfinira certains de ses objectifs. L'Union africaine (UA) qui naîtra, pour relever ces défis, va se doter d'un projet de sens pour tenter de renverser le rapport de force à elle défavorable sur la scène internationale. Quinze ans après l'entrée en vigueur de son Acte constitutif le 26 mai 2001, l'UA peine à réaliser les objectifs qu'elle s'était fixés[9], malgré les bonnes intentions et les euphories des festivités qui ont marqué son lancement à Durban, le 9 juillet 2002. Une crise de résultats positifs qui amènera Guy Mvelle à parler de « *rêve brisé* »[10]. L'on pense dès lors que sans grandes réalisations et une pesée internationale significative dans les affaires mondiales, l'UA vogue indéfiniment dans les eaux troubles d'une quête de sens et de puissance, objet central de cette recherche.

La visée principale de cette étude est de montrer que quinze ans après l'adoption de son Acte constitutif, l'UA se meut toujours dans une quête permanente de son sens et de sa puissance, sans un véritable pouvoir d'influence sur la scène internationale. En effet, pour atteindre ses objectifs, l'UA a besoin de se définir un projet de sens capable de satisfaire son ambition de faire du continent africain une terre d'intégration, de paix, de prospérité, de grandeur et d'influence géostratégique dans le système monde[11]. Par « *sens* », l'on entend une *« capacité à apporter des réponses à*

---

[6] Pour disposer de statistiques sur l'état de la fuite des cerveaux en Afrique, on peut consulter Djibril Diop, « 50 ans d'indépendance : quelle Renaissance pour les Etats africains ? », p. 4. Article en ligne, consulté le 11/12/2012, p. 5.

[7] On se souvient que l'OUA avait eu pour mandat d'accélérer l'intégration de tout le continent, de libérer ce dernier du colonialisme et d'en faire une terre de développement et de sécurité. Cf. : Jean Mfoulou, L'O.U.A. triomphe de l'unité ou des nationalités ? Paris, L'Harmattan, 1986. ; Kwame Nkrumah, L'Afrique doit s'unir, Paris, Présence Africaine, 1994, etc.

[8] Sur cette problématique de la nécessité de réforme de l'OUA, l'on peut consulter utilement, Guy Mvelle, L'Union Africaine. Fondements, organes, programmes et actions. Paris, L'Harmattan, 2012 ; Fulbert Sassou Attisso, De l'unité africaine de Nkrumah à l'Union africaine de Kadhafi, Paris, L'Harmattan, 2008, etc.

[9] Thabo Mbeki, « Union Africaine. Une décennie d'échecs », Sunday Times, Johannesburg, publié le 8 mars 2013, [en ligne], consulté le 31 mars 2016.

[10] Guy Mvelle, op. cit., p.25.

[11] Là figurent les objectifs de la destinée manifeste de l'organisation panafricaine tels que définis par Kwame Nkrumah**,** L'Afrique doit s'unir, Paris, Présence Africaine, 1994 ; Edem Kodjo aborde aussi les défis de l'institution panafricaine dans ce sens.

des problèmes d'organisation politique, économique ou sociale sans réelle volonté d'en étendre les bienfaits au reste du monde »[12], selon la troisième acception que Zaki Laïdi donne à ce concept. De manière plus extensive et à l'aune de son héritage de l'OUA, cette analyse souhaite questionner l'existence de ce projet de « *sens* », mais surtout d'en déceler les éléments constitutifs et leur portée significative. L'étude montre comment « *ces éléments de sens* » de l'UA servent la cause de la construction de l'intégration régionale, du développement de ses États membres et enfin sa prétention hégémonique par rapport au reste du monde.

L'argumentaire de cette étude s'appuie sur le postulat irrévocable que l'UA[13] est une institution « *producteur et importateur* » de sens sur la société internationale. Par cette double compétence, l'UA vise à faire de l'Afrique un vrai « *espace de sens* », c'est-à-dire un espace « *aux frontières incertaines, mais désireux d'exprimer une identité collective singulière à des fins de différenciation identitaire, de pesée politique, des rationalisations économiques, voire même de légitimation politique* »[14]. Cette analyse démontre aussi que cette capacité à produire et à importer du sens n'est pas encore une véritable matrice de construction de son autonomie et de génération de sa puissance (économique et militaire)[15]. Le projet de sens de l'UA souffre d'un problème de légitimité[16], mais surtout bute sur des pesanteurs à la fois endogènes et exogènes qui poussent à affirmer que cette capacité à produire du sens n'a pas de sens. L'analyse s'active enfin à ressortir ces pesanteurs qui conduisent l'Union à avoir un poids international négligeable, résultat de sa faible capacité à imposer ses décisions dans la marche des affaires internationales.

Trois questions serviront de boussole indicative à cette recherche. Quels sont les « *éléments de sens* » que déploie l'UA pour faire de l'Afrique un vrai « *espace de sens* » sur la scène internationale ? Cette production du sens fait-elle sens au point d'augmenter le poids international de l'UA et celui de ses États membres dans la revendication au droit à la gestion des affaires du monde ? Enfin, quelles sont les pesanteurs liées à la faculté de production du sens de l'UA sur ses capacités de puissance et d'action dans le système monde ?

---

[12]Zaki Laïdi, « Sens et puissance dans le système international », In Zaki Laïdi (dir),L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1993, p. 18.

[13] Tout comme l'OUA qu'elle a remplacée.

[14] Zaki Laïdi, « Introduction- la lente émergence des espaces de sens dans le monde », in Zaki Laïdi (dir), Géopolitique du sens, Paris, Desclée de Brouwer, 1998, p.9.

[15] Faire de l'Afrique une zone de sécurité et de coprospérité.

[16] Faible adhésion de la part de ses États membres et des Africains eux-mêmes, fruit d'une crise véritable de conscience communautaire. Pour mieux comprendre les dégâts d'une crise de la conscience communautaire, l'on peut consulter, Ndoumbé Ndoumbé Richard Alain, « Conscience communautaire et intégration régionale en Afrique centrale », Mémoire de Master en relations internationales, option diplomatie, IRIC, 2013.

Pour tenter d'apporter des réponses à toutes ces préoccupations, cette analyse recourt à deux approches théoriques. L'étude fait d'abord appel au réalisme[17], pour démontrer que l'UA, certes une organisation internationale[18], est aussi un acteur rationnel des relations internationales par sa prétention hégémonique et ses objectifs de faire de l'Afrique un acteur respecté et influent sur la scène internationale. Elle formule et défend les intérêts de ce continent pour espérer croître la puissance de cet « *espace de sens* » sur la scène mondiale. C'est effectivement au nom des intérêts massifs des « *peuples africains* » que l'UA formule ces projets de sens pour la grandeur de l'Afrique. Le constructivisme[19] n'a de cohérence ici que parce que l'UA et les éléments de sens qu'elle produit ou importe sont d'abord les fruits d'une construction sociale. L'organisation panafricaine, ses objectifs, ses projets de sens, etc., ne sont en fait que les fruits d'une pensée, mieux d'une vision des acteurs sociaux rationnels - hommes politiques africains, panafricanistes et analystes des relations internationales - qui ont le souci de lui assigner un rôle à jouer pour servir la cause de leur vision et intérêts personnels. Le recours à cette théorie permettra ainsi d'identifier ces éléments de sens qui sont la vision et la stratégie que définit l'UA pour changer sa position marginale et son faible pouvoir d'influence sur les questions internationales. Le constructivisme permet enfin à cette analyse de débusquer le poids des idées obscurantistes (despotisme obscur, cupidité, cécité à penser l'intérêt général et culte de l'individualisme outrancier) de certains hommes politiques africains qui préfèrent s'écarter de ce projet de sens de l'UA, au point où certains de leurs comportements d'involution font le plus souvent reculer l'Afrique à l'époque précoloniale[20].

Cette étude s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle l'UA a bel et bien un projet de sens pour réaliser les objectifs contenus dans son Acte constitutif. L'organisation panafricaine, née de nouveau, met sur pied des organes, des institutions, des programmes, qui sont ces éléments et outils de sens, car leur visée est de travailler à inscrire l'Afrique dans le système monde. Toutefois,

[17] Il s'agit d'une théorie classique des relations internationales qui a été sophistiquée par les défenseurs du néoréalisme. Selon plusieurs spécialistes, Thucydide dans son ouvrage Histoire de la guerre du Péloponnèse est le premier précurseur de cette théorie suivi par Nicolas Machiavel (Le Prince) et Thomas Hobbes (Le Léviathan). Comme précurseurs contemporains, Reinhold Niebuhr et Edward H. Carr sont cités et leurs analyses auraient beaucoup inspiré Hans J. Morgenthau, mais aussi Raymond Aron.

[18] Par conséquent susceptible d'être exclue de l'approche réaliste des relations internationales, qui met l'État-nation au cœur de ses préoccupations.

[19] Le constructivisme émerge tout d'abord en sociologie. C'est à la fin des années 80 qu'elle fait son entrée dans l'analyse des relations internationales avec comme promoteurs Nicolas Onuf et Alexandre Wendt en prenant à rebours le réalisme et le libéralisme.

[20] Cas au Mali, en RCA, en Côte d'Ivoire, les contestations populaires instrumentalisées dans certains pays d'Afrique du Nord qui, au lieu d'apporter la démocratie et le progrès social, ont plutôt fait de ces États des îlots du terrorisme international et fait reculer le développement de ces pays en arrière. Cas de la Libye et de l'Égypte en 2011.

ce projet de sens rencontre des blocages, notamment l'adhésion mitigée de certains leaders africains qui refusent de suivre la mesure des réformes et des programmes de l'Union.

Cette analyse ambitionne d'une part de ressortir les éléments constitutifs du projet de sens et de puissance de l'UA à l'épreuve des problématiques de l'intégration régionale, de la sécurité et du développement de l'Afrique (I), et d'autre part évalue, à l'aune de ce projet de sens et de puissance de l'UA, son poids et sa portée matérielle et symbolique dans le jeu des affaires et de la puissance internationale (II).

I- Du projet de sens et de puissance

L'objectif de cette partie est d'analyser l'UA comme héritière du projet de sens et de puissance de l'OUA (A). Elle étudie aussi la dynamique de construction des éléments de sens de l'UA à l'épreuve des défis du IIIe millénaire (B).

A - L'héritage d'un projet de sens et de puissance de l'OUA

L'UA a hérité du projet de sens et de puissance que l'OUA avait défini pour relever les défis des États africains nouvellement indépendants. Ce projet de sens s'appuie sur des éléments philosophico-idéologiques (1) dont les principaux mobiles, motivations et justifications visent l'autodétermination et la construction du leadership de l'Afrique sur la scène internationale (2).

1. Éléments philosophico-idéologiques de construction du leadership africain

Le panafricanisme est l'idéologie, l'élément fondateur du projet de sens de l'OUA, aujourd'hui UA. Il sous-tend l'autodétermination de l'Afrique et sa prétention hégémonique. C'est la forme de sens qui légitime et porte toute l'ambition du développement du continent africain. En tant qu'idéologie, le panafricanisme est selon Michel Kounou : « *une idée fondée sur l'unité politique et économique des peuples africains solidaires, tant de l'intérieur que de la diaspora, dans le but de bâtir un État de type fédéral de même qu'un régime politique pluraliste et démocratique, sur l'ensemble du territoire ancestral* »[21]. Certes d'origine extracontinentale en ceci qu'il n'est pas né en Afrique, il demeure néanmoins une idéologie africaine, car conçue et élaborée par les Africains de race noire ayant connu la condition aliénante et infamante d'esclave. Le panafricanisme, malgré cette naissance exogène, conserve toute sa force symbolique, car il rassemble et regroupe tous les Africains ayant connu l'esclavage, la colonisation, les luttes d'indépendance

[21] Michel Kounou, Le panafricanisme : de la crise à la renaissance. Une stratégie globale de reconstruction effective pour le troisième millénaire. Yaoundé, Éditions Clé, 2007, p.101.

et qui continuent de subir jusqu'aujourd'hui les affres et séquelles de cette double entreprise de réification et d'exploitation de l'homme par l'homme. Le panafricanisme[22] est un projet politique et économique. Il vise le regroupement de tous les Africains en vue de la création d'une nation africaine unie, libre, indépendante, prospère et puissante. Certains analystes le considèrent à ce titre comme une religion des Africains[23].

En effet, en tant que projet d'unité politique, économique et culturelle du continent : « *le panafricanisme est une quasi-religion pour les Africains. La croyance en l'Union africaine comme solution aux problèmes du continent est absolue. Son projet rassemble plus de monde en Afrique que les religions qui se partagent les peuples africains* »[24]. Le panafricanisme est une idéologie de rassemblement de tous les peuples africains, sans distinction de races, ni de religions, afin de faire face au reste du monde qui n'a pour unique ambition que de dominer les Africains, de les asservir et de faire main basse sur les immenses ressources naturelles du continent noir. De ce fait, on peut déduire que le panafricanisme est une idéologie réaliste qui ambitionne la puissance africaine : survivre et dominer ou alors périr et dégénérer[25].

C'est une revendication de puissance qui s'appuie sur le regroupement, l'union un jour des micro-États africains pour se constituer en une véritable puissance économique, diplomatique et militaire qui pèsera d'un poids unique et consistant dans les affaires du monde[26]. Selon Edem Kodjo, il s'agit de créer un « *État continent* »[27] uni et unique, capable de renverser le rapport de force international[28]. Malgré les antagonismes[29] violents sur la nature juridique et politique à l'origine de la naissance de l'OUA, elles n'ont

---

[22] L'ouvrage de Michel Kounou rappelle l'historique de ce mouvement, les penseurs de cette idéologie, ainsi que les multiples approches de chacun de ces idéologues. Nous regrettons de ne pas revenir sur ces détails historiques. De même, nous nous écartons, dans le cadre de ce travail, de la querelle idéologique entre panafricanisme et panarabisme. Notre définition du panafricanisme est l'appartenance et l'attachement des citoyens du continent et de la diaspora à la mère patrie Afrique.

[23] F. Sassou Attisso, De l'unité africaine de Nkrumah à l'Union africaine de Kadhafi, Paris, L'Harmattan, 2008.

[24] Ibid., p. 21.

[25] Bihina Jean Bertrand, « La construction de la puissance Africaine dans les relations internationales », Mémoire de Master en relations internationales option diplomatie, Institut des Relations Internationales du Cameroun, mai 2013.

[26] Au départ, avant la création de l'OUA, l'objectif des pères fondateurs (ceux du groupe de Casablanca) était la création d'un État unique sur les frontières héritées de la colonisation, car « l'unité des pays d'Afrique est la condition sine qua non d'un développement complet et rapide, non seulement de la totalité du continent, mais aussi de chaque pays », selon Kwame Nkrumah, op.cit., p.192.

[27] Edem Kodjo, op. cit.

[28] Pour comprendre la place de l'Afrique et ses défis d'unité en ce début du millénaire, lire Michel Severino, Olivier Ray, Le temps de l'Afrique, Paris, Odile Jacob, 2010. p.281.

[29] Il s'agit de l'antagonisme sur le projet de sens et de puissance de l'organisation africaine ayant opposé le groupe de Monrovia et celui de Casablanca. Sur ce débat, la littérature scientifique est foisonnante.

pas réussi à dévoyer les mobiles et les motivations du projet de sens et de puissance à la genèse d'une organisation panafricaine forte.

2. Les mobiles, les motivations et les justifications d'un projet de sens et de puissance

Trois groupes de mots justifie le projet de sens et de puissance à la naissance de l'OUA/UA : la protection de la liberté recouvrée, la protection des multiples ressources du sol et du sous-sol du continent et la consolidation de l'indépendance durement acquise. La protection de la liberté recouvrée vient en amont des motivations qui vont pousser les États africains nouvellement indépendants à s'engager dans un projet d'unité du continent afin de faire face, ensemble, aux défis qui s'imposent à eux au lendemain des indépendances et pour toujours. Kwame Nkrumah est celui qui illustre le mieux cette ambition de protection des libertés de tous les Africains. La création des États-Unis d'Afrique était pour lui le seul moyen de protéger les libertés des Africains et de les empêcher de tomber dans une nouvelle forme d'impérialisme. La protection des immenses ressources naturelles dont regorge le continent complète cette protection de la liberté recouvrée. Il ne s'agit pas seulement de protéger ces richesses, il est plutôt question d'en faire la source du développement et du progrès du continent. L'idée est que l'Afrique doit cesser d'être « *un pauvre famélique couché au pied d'une montagne de vivres »*[30].

En sa qualité de combattant du système colonial, Nkrumah, conscient des faiblesses[31] des jeunes États africains, voyait dans le néocolonialisme, notamment son principal instrument qui est la balkanisation, c'est-à-dire *« la fragmentation de l'Afrique en États petits et faibles »,* une vraie menace à l'autodétermination de l'Afrique[32]. Nkrumah estime que les puissances impériales qui ont octroyé à l'Afrique « *des indépendances* » sans vraiment le vouloir, n'entendent pas laisser les immenses richesses du continent africain qui contribuent à leur enrichissement. Cette politique de balkanisation, grâce à laquelle le néocolonialisme entend manipuler l'Afrique, bloque les légitimes aspirations à l'indépendance économique et politique de l'Afrique. La motivation d'une construction multilatérale d'un projet de sens et de puissance tend à suspendre cette menace impériale sur les indépendances africaines. Nkrumah estimait que

[30] Maurice Kamto (dir), L'Afrique dans un monde en mutation. Dynamiques internes ; marginalisation internationale ? Afrédit, 2010, p.13.
[31] L'une des principales faiblesses des jeunes États africains est celle de leurs économies et cela « leur vient de leur passé colonial, car leur développement a été subordonné aux besoins des puissances colonisatrices », cf. Kwame Nkrumah, op. cit., p.177.
[32] Ibid.**,** p.202

« Si nous voulons rester libres, si nous voulons bénéficier pleinement des abondantes ressources de l'Afrique, nous devons nous unir pour organiser notre parfaite défense et l'exploitation systématique de notre potentiel matériel et humain, dans l'intérêt de tous nos peuples, faire ''cavalier seul'' serait limiter notre horizon, ruiner d'avance nos espoirs et compromettre notre liberté »[33].

Le projet de sens et de puissance de l'UA tient ainsi à la volonté des États africains de s'unir pour mieux exploiter et jouir de leurs ressources territoriales. La lutte contre le néocolonialisme devient le mobile et l'argument qui motiveront la réforme de l'OUA et son adaptation aux défis du troisième millénaire.

B- Les défis de la mondialisation et du IIIe millénaire

L'UA est tout d'abord l'initiative de Muammar Kadhafi de la Libye. Ce dernier, partant du constat selon lequel l'Afrique, au crépuscule du XXe siècle, était devenue plus faible et divisée entre les États[34] qu'avant les indépendances, va ressusciter la thèse de Nkrumah : *« l'Afrique doit s'unir* ». Le guide libyen va proposer à ses pairs la création des États-Unis d'Afrique. C'est grâce à lui que les sommets extraordinaires et ordinaires, qui réfléchiront sur la nouvelle forme d'Union à créer, seront impulsés. Il y contribuera énergiquement et financièrement, mais comme Nkrumah, son projet des États-Unis d'Afrique ne trouvera pas l'approbation de ses pairs. L'UA qui naîtra sera tout de même un projet plus ambitieux, car adapté aux contraintes et enjeux d'inscription de l'Afrique dans la mondialisation. À l'épreuve de son temps, l'UA se positionne comme « *un producteur* » (1) et « *un importateur* » de sens (2).

1. La production de sens pour la construction de la puissance africaine

En tant que producteur de sens, l'UA porte une vision, mieux un projet de société, celui de tout le continent africain. Pour renforcer son autonomie et celui de ses États membres sur la scène internationale, l'UA a produit quatre *« éléments voire outils de sens* ».

a- L'Acte constitutif de l'UA comme outil de sens

L'Acte constitutif de l'UA est l'instrument qui porte les objectifs, les organes, les programmes et les actions de l'Union, lesquels concourent à la réalisation des défis d'intérêt commun que s'est fixés l'Organisation. En tant que porteur de la vision de l'avenir de l'Afrique, l'Acte constitutif de l'UA

[33] Ibid., p.16

[34] Cf. F. Sassou Attisso, op. cit., pp. 112-113. L'auteur fait un état des crises multiples qui secouent ce continent.

est en lui-même un élément de sens dont l'ambition est de renforcer l'autonomie du continent vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi de travailler pour la grandeur et la puissance de l'Afrique. Cet instrument porte ainsi les fondements juridico-politiques qui tracent la volonté d'influence et de projection internationale du continent. À l'analyse, l'UA a énoncé près de dix-sept objectifs[35] contenus dans l'article 3 de son Acte constitutif.

b- Le CPS comme élément de sens visionnaire pour la paix et la sécurité

L'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) a pour but de permettre à l'Afrique de gérer sa propre paix et sa propre sécurité. Calquée sur le modèle du Conseil de sécurité de l'ONU, l'APSA est chapeautée par un organisme dénommé le Conseil de paix et de sécurité de l'UA. Dans la perspective du déploiement efficient de ce dernier, l'APSA a été conçue comme un ensemble d'outils fonctionnels susceptibles de fournir des réponses globales aux problèmes issus des crises les plus complexes survenues sur le continent[36]. Sous l'égide d'un Conseil de paix et de sécurité, l'APSA s'articule autour de quatre piliers, notamment un Panel des sages, une Force africaine en attente (FAA), un Fonds africain pour la paix et un Système d'alerte précoce. À ceux-ci, l'on a ajouté récemment la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC)[37]. Le CPS de l'UA se positionne comme un outil de sens pour la construction d'une Afrique en paix, gage de tout développement économique et social.

La posture du continent africain comme « *terre des conflits* » n'est plus à démontrer sur la scène internationale. Toutefois, face à ces conflits et autres menaces pluriels dont les coûts directs sont le ralentissement du développement[38], les pertes matérielles et les pertes en vies humaines, les États africains, dans le cadre de l'OUA/UA, se sont toujours investis à mettre sur pied un véritable instrument de prévention, de gestion et de résolution des conflits[39]. Le protocole relatif à sa création a été adopté lors de la première session ordinaire de la conférence de l'UA à Durban le 9 juillet

[35]Le Guide de l'Union africaine 2016 reprend ces 17 objectifs, p. 11.

[36] Cf. Alphonse Zozime Tamekamta, « L'Architecture de paix et de sécurité de l'Union Africaine (APSA) : articulations et enjeux de la gouvernance sécuritaire au XXIème siècle ». Note d'analyse politique, Thinking Africa, en ligne, consulté le 30 mars 2016.

[37] Michel Litumbue, « APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense », Note d'analyse du Groupe de Recherche et d'information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), Bruxelles, 15 janvier 2014, p. 8.

[38] Banque mondiale**,** Briser la spirale des conflits, guerre civile et politique de développement. Bruxelles, Nouveaux Horizons et de Boeck, 2005.

[39] Yves Alexandre Chouala, « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine, théorie et pratique », Annuaire Français des Relations Internationales, Volume VI, mai 2005, p. 289.

2002. Il remplaçait ainsi le « *Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits* » entré en désuétude[40] en ce début du IIIe millénaire.

Sur le plan théorique, le CPS est un vrai appareil de prévention, de gestion, de résolution des conflits. Il intervient aussi dans le cadre des crises et des situations d'urgence qui sont des dangers susceptibles de compromettre la paix et la sécurité internationales et africaines. Cet appareil à produire la paix est d'abord un outil conçu pour s'adapter aux défis sécuritaires de son temps à l'heure où le centre de gravité des menaces à la paix et la sécurité internationales s'est déplacé des crises et conflits interétatiques vers celles dites intra-étatiques ou asymétriques - portés par les acteurs subétatiques et trans-étatiques - dont les terrains d'affirmation sont la criminalité transnationale organisée et le terrorisme. Son essence se trouve caractérisée par l'assouplissement de certains principes et par l'apparition de nouveaux concepts[41]. Autrement dit, pour atteindre ses objectifs, le CPS a levé le veto du sacro-saint principe[42] de la « *non-ingérence dans les affaires intérieures des États* ». Deux facteurs peuvent justifier l'assouplissement du principe de non-ingérence. D'abord, la faiblesse de réaction et la lenteur des actions de l'ONU dans les conflits et crises africaines. En effet, l'ONU s'est souvent montrée impuissante pour ce qui est des menaces à la stabilité de l'Afrique. Cas enregistré dans le génocide rwandais en 1994 et le conflit en Somalie. De plus, les interventions de l'ONU ne sont pas totales, elles se limitent le plus souvent dans la protection des civils. La communauté africaine avait ainsi été choquée par la facilité avec laquelle les forces rebelles du M23 avaient réussi à entrer dans la ville de GOMA en RDC à la fin du mois de novembre 2012, alors que cette ville disposait de près de 18000 Casques bleus de l'ONU. Le devoir d'indifférence, qui a suppléé le principe de non-ingérence, est aussi l'un des facteurs qui dotent le CPS d'une force de légitimation de ses interventions dans les affaires internes des États membres dans des conditions strictement définies par les articles 4(h) et 4(p) de l'Acte constitutif[43]. Les États africains ont ainsi compris qu'à l'heure de « *la fin des territoires* »[44] dans les relations internationales, les conséquences d'une déstabilisation d'un État membre peuvent se propager sur le plan national, sous régional et même régional. Le CPS de l'UA dispose d'une pluralité d'objectifs, de fonctions et de missions qui tracent les sillons du « *sens* » de sa vision sécuritaire sur le continent.

---

[40] Delphine Lecoutre, « Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique », Afrique contemporaine, Eté 2004. L'auteure y revient sur les faiblesses fonctionnelles et décisionnelles de cet organe central de la paix de l'OUA, p.134 à p. 136.

[41] Ibid., p.138.

[42] Article 3(2) de la Charte de l'OUA, puis repris par l'Article 4(g) de l'Acte constitutif de l'Union.

[43] Delphine Lecoutre, op. cit., p. 139.

[44] Bertrand Badie, La fin des territoires, Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect, Paris, Fayard, 1995.

Tableau n°1. Des principes, fonctions et missions du CPS.

PRINCIPES	FONCTIONS	MISSIONS
1- Le règlement pacifique des différends et des conflits ; 2- La réaction rapide aux situations de crise ; 3- Le respect de l'État de droit et des droits de l'Homme ; 4- L'interdépendance entre paix, sécurité et développement ; 5- Le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États membres ; 6- La non-ingérence ; 7- L'égalité souveraine des États ; 8- Le respect des frontières héritées de la colonisation ; 9- Le « *droit d'ingérence* » reconnu à l'Union en cas de violation massive des droits de l'Homme ou de menace à la paix	La promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité ; La prévention, la gestion et le règlement des conflits ; La consolidation des processus de paix et la reconstruction post conflit ; L'action humanitaire et la gestion des catastrophes	1. L'anticipation, la prévention et le règlement des conflits ; 2. L'intervention dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ; 3. Les sanctions contre toute menace ou atteinte à la paix ; 4. La mise en œuvre de la politique de défense commune ; 5. La lutte contre le terrorisme ; 6. La coopération avec les mécanises régionaux et les Nations unies dans la préservation et le maintien de la paix

Source : Tableau réalisé par l'auteur.

C'est au regard de ces missions qu'Yves Alexandre Chouala démontre que le CPS est le cadre par excellence de l'institutionnalisation de la force – en tant qu'expression de la puissance – que cet organe déploie dans la résolution des conflits et l'édification de la paix dans le nouveau contexte de l'Union africaine. En effet, le CPS intègre la dimension de la force, c'est-à-dire de l'intervention militaire dans la mise en œuvre de la paix et de la sécurité collective sur le continent. Cette revendication du « *monopole de la violence physique légitime* », au nom de la stabilité de l'Afrique produit une crise de paradigmes. En effet, l'usage de la force militaire avait toujours été l'apanage des États.

Toutefois, au regard des outils fonctionnels du CPS de l'UA, notamment la FAA dont le fonctionnement reste problématique pour absence de moyens financiers. Il va sans dire que ce n'est pas le contournement - par certaines puissances africaines[45] - de la mise sur pied de la FAA à travers la création d'une CARIC fortement contestée qui changera cette difficulté des États africains à domestiquer la sécurisation de leur continent. L'on peut effectivement conclure avec Albert Bourgi que le projet de sens sécuritaire de l'UA via le CPS demeure théorique[46].

[45] Afrique du Sud et Tchad, suivis par l'Algérie et six autres pays africains (groupe des neuf).
[46] Albert Bourgi**,** « L'Union Africaine entre les textes et la réalité », Paris, Annuaire Français des relations internationales, Vol. VI, AFRI 2005, pp.327-344.

c- Les autres éléments de sens pour l'autonomisation de l'UA

L'objectif visé par ces autres éléments de sens de l'UA est de lui permettre de mieux assumer sa « *destinée africaine* ». Même si ces institutions d'affermissement du pouvoir de l'Union piétinent encore à fonctionner normalement pour cause d'« *absence* »[47] de moyens financiers utiles pour leur lancement, voire leur mise en activité, l'ambition de sens qu'il porte conserve toute sa véracité. En effet, la réforme de l'OUA ayant donné naissance à l'UA avait pour objectif de permettre à la nouvelle institution internationale d'avoir une autonomie totalisante. C'est dans cette mesure que l'organisation panafricaine, pour atteindre ses objectifs, a créé trois institutions financières africaines[48]. Ainsi, le FMA, dont le siège sera à Yaoundé au Cameroun, tout comme la BCA ayant son quartier général à Abuja au Nigeria ou la BAI installée à Tripoli en Libye, sont des instruments indispensables de l'UA pour impulser le développement économique et l'intégration régionale, prenant en compte les réalités et les besoins du continent[49].

Le contexte de création de ces institutions financières part du constat selon lequel les économies africaines, extraverties et marginalisées ne sont pas compétitives à l'international. Cela est causé par les difficultés endogènes de financement du développement africain, mais aussi par la forte dépendance des financements extérieurs, sous forme de prêts, des projets susceptibles d'impulser ce développement. À ce tableau s'ajoute une balance commerciale constamment déficitaire ayant conduit au cercle pernicieux de l'endettement des États africains auprès des bailleurs de fonds internationaux[50]. L'initiative entreprise par l'UA d'avoir ses propres institutions financières est un projet ambitieux qui répond de la volonté des États membres de surmonter et d'en finir avec toutes ces difficultés. Au regard des objectifs et missions alloués à chacune de ces institutions financières, l'UA recherche l'autonomie des économies africaines, mais aussi l'indépendance et la permanence des sources de financement endogène de son développement. C'est dans cette mesure que les États membres de l'Union ont exclu, dès le départ, les partenaires extérieurs à être des actionnaires de ces institutions financières. Toutefois, si tous les Africains

[47] Pour le Pr Jean Emmanuel Pondi, « ce ne sont pas les moyens financiers qui manquent aux États africains, car il y a des puissances financières comme l'Algérie, l'Angola, la RSA, la Guinée équatoriale, etc., qui ont ces capitaux. Ces Etats peuvent donc facilement financer les projets de l'Union notamment le NEPAD et les autres institutions financières qui ne fonctionnent pas encore ».

[48] Article 19 de l'Acte constitutif.

[49] Jean-Marie Gankou, Président du comité directeur du FMA, discours prononcé à Yaoundé le 17 décembre 2010 à l'occasion de la présentation des textes fondateurs du Fonds monétaire africain devant la conférence des ministres de l'Économie et des Finances des pays membres de l'Union africaine.

[50] Pour cerner les ravages causés par l'endettement en Afrique, l'on peut consulter : Aminata Traoré, L'étau, Éditions Acte Sud, 1999.

ont salué la naissance « *sur papier* » de ces outils de sens financiers, leur apport dans la construction d'une Afrique développée reste attendu, car leur opérationnalisation effective tarde à se concrétiser ; les États africains continuant à s'endetter afin de combler leur balance commerciale déficitaire et pour financer leurs projets structurants[51].

d- L'Agenda 2063 comme nouveau projet de sens

À l'occasion de la célébration en 2013, du jubilé d'or de l'OUA devenue UA, l'organisation continentale a décidé de se doter d'un document-cadre de travail pour les cinquante prochaines années : c'est l'Agenda 2063 de l'UA. Il s'agit du projet de sens futuriste pensé par l'UA pour se préparer aux défis de développement économique et démographique qui attendent l'Afrique à l'horizon 2050. L'agenda a été adopté par la conférence de l'UA le 31 janvier 2015 lors de sa 24e session ordinaire. Il se veut *« une stratégie globale pour optimiser l'utilisation des ressources de l'Afrique au profit de tous les Africains* ». Raison pour laquelle il se décline comme une source d'inspiration pour l'élaboration des plans nationaux et régionaux ainsi que la promotion du développement durable. Pour atteindre ces objectifs de sens, l'Agenda 2063 est un vade-mecum qui concentre les aspirations des programmes phares pour le devenir de l'Afrique comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau n° 2. Des sept aspirations et douze programmes du premier plan décennal (2013-2023). Objectif : relever la croissance et le développement de l'Afrique à l'horizon 2050.

Les sept aspirations de l'Agenda 2023	Les douze programmes phares du premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 (2013-2023)
1- Une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable ; 2- Un continent intégré, politiquement uni, basé sur les idéaux du panafricanisme et sur la vision de la renaissance de l'Afrique ; 3- Une Afrique où règnent la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'Homme, la justice et l'État de droit ; 4- Une Afrique pacifique et sécurisée ; 5- Une Afrique dotée	1- Le réseau ferroviaire à grande vitesse intégré : l'objectif est de relier tous les capitales et pôles commerciaux du continent ; 2- L'université panafricaine virtuelle : conçue pour accélérer le développement du capital humain, de la science, de la technologie et de l'innovation ; 3- L'élaboration d'une stratégie de commercialisation des produits de base : ce programme vise à donner aux pays africains les moyens de développer un secteur des matières premières dynamique obéissant aux principes de responsabilité sociale et de durabilité environnementale ; 4- La mise en place d'un forum africain annuel : celui-ci doit réunir les leaders politiques, le secteur privé, le monde universitaire et la société civile d'Afrique pour discuter de l'Agenda 2063 ; 5- La création d'une zone de libre-échange continentale d'ici 2017 : les objectifs sont notamment de multiplier par deux le commerce intra-africain d'ici 2022, de parler d'une seule voix forte dans les négociations commerciales internationales et de

[51] Cf. L'Agence Française de Presse, article publié en ligne le 30/3/2016 : « Les vieux démons de la dette ressurgissent en Afrique ».

d'une identité, d'un patrimoine commun, de valeurs partagées et d'une éthique culturelle forte ; 6- Une Afrique où le développement est axé sur les populations, et s'appuie notamment sur le potentiel des femmes et des jeunes ; 7- Une Afrique, en tant qu'acteur et partenaire fort, uni et influent sur la scène mondiale	mettre en œuvre la Banque africaine d'investissement et la Bourse panafricaine des valeurs (2016), le Fonds monétaire africain (2018) et la Banque centrale africaine (2028-2034) ; 6- Le passeport africain : ce programme vise à accélérer l'intégration continentale en facilitant la libre circulation de tous les citoyens africains sur l'ensemble du continent d'ici 2018 ; 7- Le projet « faire taire les armes d'ici 2020 » : il a pour objectif de mettre un terme aux guerres, conflits et violations des droits de l'Homme ; 8- Le barrage du grand Inga : ce projet vise à renforcer la production énergétique du continent ; 9- Le projet panafricain des services en ligne : sa mise en place transformera les applications et services en ligne africains ; 10- Le projet spatial : il a pour objectif de renforcer le développement africain dans de nombreux domaines, notamment l'agriculture, la gestion des catastrophes naturelles, la télédétection, les prévisions climatiques, le secteur bancaire et financier, la défense et la sécurité ; 11- La création d'un marché unique du transport aérien africain : l'objectif est de mettre en place un marché unique du transport aérien afin de promouvoir le transport aérien en Afrique ; 12- La création d'institutions financières africaines : le but est d'accélérer l'intégration du continent et de stimuler le développement socioéconomique. La Banque centrale africaine, le Fonds monétaire africain et la Banque africaine d'investissement comptent parmi ces institutions

Source : Tableau réalisé par l'auteur sur la base des données collectées dans le guide l'Union africaine 2016.

Il ressort de ce tableau que l'Agenda 2063 est un véritable projet de sens qui vise à accroître la capacité d'autonomie du continent africain vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi sa capacité de projection internationale sur la scène internationale. En effet, de manière idéale, la réalisation des douze programmes du premier plan décennal de l'Agenda 2063 apparaît effectivement comme la matrice de production de la croissance et du développement de l'Afrique.

2. L'UA : un importateur de sens

Les deux dimensions de la puissance, notamment le *hard power* pour contraindre et le *soft power* pour séduire et rechercher l'approbation d'un projet ou l'adhésion à une idée, sont inscrites dans les ambitions de sens et de puissance présentes et futures de l'UA. Cependant, l'Union, encore consciente de ses faiblesses, utilise plus le *soft power* à l'international pour rechercher l'approbation et le soutien des « *centres (…) lieux d'impulsion de*

la mondialisation »[52]. Cela se traduit par une adhésion de l'organisation panafricaine aux valeurs et formes de « *sens* » qui concourent de « *l'occidentalisation du monde* »[53], voire d'une « *réinvention du sud par le Nord* »[54]. Seulement, le Sud, dont il est question n'adopte pas de façon aveugle ces éléments de l'Occident. Il se les réapproprie d'abord pour les exploiter à son compte comme des passeports qui favorisent son entrée, voire son insertion dans la mondialisation. L'adoption par l'UA du NEPAD et de la CADEG participe de cette réappropriation des contraintes et éléments de sens exogènes dont le continent s'approprie l'essence, au point de les transformer en instruments qui servent la stratégie des acteurs africains sur un double plan.

Sur le plan continental, l'UA affirme sa puissance en contraignant les États membres à adopter ces instruments et surtout à appliquer leurs principes qui sont des gages d'insertion de l'Afrique dans le système monde. Sur le plan international, en mettant sur pied le NEPAD et la CADEG, deux « *produits de la globalisation et de la mondialisation* »[55], l'UA s'aligne résolument sur l'ordre international : celui de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et de la bonne gouvernance. Le NEPAD et la CADEG sont ainsi deux instruments de reclassement ou de repositionnement mondial visant à amener l'Afrique à s'imposer dans la gestion des affaires internationales.

Le NEPAD a été adopté en 2001 comme programme de développement économique de l'UA. Son *« objectif ultime est de combler le fossé entre l'Afrique et les pays développés et d'intégrer le continent au sein de l'économie mondiale »*[56]. Aligné sur les principes de la bonne gouvernance démocratique, le NEPAD propose une double stratégie. D'une part, il met en avant la région, et non plus l'État, comme espace central du développement. D'autre part, il fait appel au secteur privé comme acteur clé de la croissance et de l'investissement[57]. Il a deux axes principaux : l'axe économique et l'axe politique. L'axe économique engage le NEPAD à *« éradiquer la pauvreté sur le continent et à placer les pays africains, individuellement et collectivement, sur la voie d'une croissance et d'un développement durables*

---

[52] Cf. Yves Alexandre Chouala, « L'Afrique dans le nouveau partenariat international. Enjeux de civilisation et de puissance », Revue Etudes internationales, Volume XXXIV, n°1, mars 2003, op. cit., p. 58. L'auteur précise ces « lieux centraux d'impulsion de la mondialisation ».

[53] Ces formes ou éléments de sens exogènes sont les principes de la diplomatie éthique et morale véhiculés et défendus par la triade États-Unis, Union européenne et Japon, on y ajoute aussi le Canada.

[54] J. C. Ruffin, L'empire et les nouveaux barbares, Paris, J.C. Lattès, 1991.

[55] Yves Alexandre Chouala, « L'Afrique dans le nouveau partenariat international. Enjeux de civilisation et de puissance », op. cit., p.58.

[56] Mamoudou Gazibo, Introduction à la politique africaine, Montréal, Presses universitaires de Montréal, 2006.

[57] Ivan Crouzel, « L'Afrique du Sud : moteur d'une nouvelle donne continentale », Politique africaine, n°88, décembre 2002, p. 122.

pour mettre ainsi un terme à la marginalisation de l'Afrique dans le contexte de la mondialisation »[58]. L'axe politique quant à lui comporte des dimensions symboliques et des mesures pratiques. Pour le volet des mesures pratiques, le NEPAD prévoit la mise en place d'un « *mécanisme d'évaluation par les pairs* » (MAEP)[59]. À travers le NEPAD, l'UA s'aligne dans la gouvernance économique mondiale. C'est dans cette mesure qu'il est considéré comme une réappropriation africaine des conditionnalités du *Consensus de Washington* [60]. Cette appropriation des formes de sens, édictées par le néolibéralisme, est intériorisée par les États membres de l'UA, qui de plus en plus sentent la contrainte de réformer leurs sphères politique, économique et financière. Chaque pays africain travaille désormais à attirer les investisseurs internationaux. Les réformes politiques visent tout d'abord la stabilité des institutions, mais aussi la lutte contre la corruption, mieux à un assainissement du climat des affaires des pays membres. On voit désormais chaque pays se doter d'une bonne charte d'investissement, mais aussi « s'angoisser » à chaque publication des classements d'Amnesty International et de Doing Business à propos des pays les plus corrompus, les plus dangereux, les économies qui marchent, qui attirent le plus d'IDE, où il est plus facile de faire des affaires, où il y a les banques et entreprises les plus performantes, etc.

Au regard de la pugnacité du NEPAD et son côté néolibéral, l'UA sait s'attirer la sympathie des bailleurs de fonds internationaux : c'est son côté *soft power*. L'Union a réussi à amener les puissances occidentales (États-Unis, UE et Japon) à trouver en ce programme un nouveau cadre de partenariat international avec l'Afrique[61]. De nombreux chefs d'État occidentaux l'ont salué avec respect, car voyant en lui un programme ambitieux qui, à coup sûr, devrait permettre à l'Afrique de bénéficier des avantages qu'offre le village planétaire.

La CADEG est aussi un outil de sens et de puissance de l'UA qui traduit la volonté et l'engagement de l'organisation panafricaine à rompre avec les images et les comportements du passé, notamment celui des États en crise, patrimonialistes, antidémocratiques ayant fait du continent le terreau des coups d'État, crises, tensions et revendications électorales. À ce tableau sombre, où la mal gouvernance a acquis droit de cité, s'ajoutent la violation des multiples libertés fondamentales et l'exclusion d'un grand nombre de

[58] Document de base du NEPAD, cité par Mamoudou Gazibo, op cit., p.253.

[59] Il s'agit d'un système de contrôle en vertu duquel un pays se soumet volontairement à une évaluation par les autres pays pour vérifier s'il respecte les bonnes pratiques en matière de gouvernance politique et économique. L'avantage que tire un pays qui se soumet à ce contrôle est que ce dernier s'attire les IDE et les marques de sympathie de la communauté internationale. Jusqu'en 2006, plus de 25 pays avaient déjà adhéré à ce mécanisme.

[60] Yves Alexandre Chouala, « L'Afrique dans le nouveau partenariat international. Enjeux de civilisation et de puissance », op. cit., p.56.

[61] Ibid., pp. 53-78.

groupes sociaux dans la gestion des affaires de la cité. L'UA qui en avait marre de cette situation, elle qui rappelle dans son Acte constitutif l'adhésion de tous ses États membres aux idéaux et valeurs de la démocratie[62], va adopter durant la conférence des chefs d'État et de gouvernement, lors du huitième sommet tenu à Addis-Abeba en Éthiopie, du 29 au 30 janvier 2007, cet important texte qui scelle désormais l'attachement de l'Afrique au respect des règles et principes de la démocratie.

Ce texte sonne comme l'aboutissement d'un long processus, certes lent, mais irréversible, amorcé au début des années 90[63]. En effet, la démocratie[64], ses règles et principes, notamment la tenue régulière des élections libres et transparentes, le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la bonne gouvernance sont considérés comme des éléments de sens exogènes, c'est-à-dire qu'ils sont un principe de vision du monde occidental. C'est chaque puissance occidentale qui revendique certains aspects de celle-ci[65]. En outre, les « *lieux centraux d'impulsion de la mondialisation* » conditionnent l'entrée au *« système monde* » à travers le respect et la soumission par tout État de ces principes de la diplomatie éthique et morale. Tout État qui s'en dérobe est considéré comme « *persona non grata* » de la communauté internationale.

L'adoption de la CADEG par l'UA signifie l'insertion de ces États membres dans le système monde et se matérialise comme une adoption de la démocratie qui ne soit pas que simple façade. C'est un engagement des États africains à renoncer avec les hold-up électoraux[66], les coups d'État militaires[67], la discrimination des genres[68], l'exclusion des minorités et des couches vulnérables[69], les détournements de fonds publics, la corruption[70], la discrimination et l'exclusion politique. La CADEG, à l'intérieur du continent, est un véritable outil de construction du leadership de l'UA qui n'hésite pas à sanctionner les États membres qui enfreignent ses règles et principes fondamentaux. De nombreux États ont ainsi été sanctionnés à la suite de coups d'État orchestrés par les militaires et autres crises politiques[71].

---

[62] Article 3(g) de l'Acte.

[63] Nadjita F. Ngarhodjim, « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : une analyse critique ». AfriMap, mai 2007, document en ligne, consulté le 28 novembre 2012.

[64] Article 2(1) et 4(1) de la Charte.

[65] Cf. Yves Alexandre Chouala, op cit., p.68. L'auteur dresse un tableau des domaines d'intervention des pays occidentaux, parmi eux, ces éléments de sens exogènes.

[66] Article 2(13) de la Charte.

[67] Article 14(3) et 23(1 ; 2 et 3) de la Charte.

[68] Article 2(11) de la Charte.

[69] Article 8 de la Charte.

[70] Article 2(9) de la Charte.

[71] Togo (2005), Mauritanie (2005 et 2008), Guinée (2008), Madagascar (2009), Niger (2010), Côte d'Ivoire (2011), Mali (2012), Guinée-Bissau (2012), etc. Pour comprendre l'action de l'UA dans ces crises, on peut aussi consulter : Joseph Kazadi Mpiana, « L'Union Africaine face à la gestion

À chaque fois qu'il y a coup d'État ou crise politique, l'UA ne se contente pas de condamner ou d'exclure tel ou tel membre fautif. Elle s'active également à mettre sur pied une commission d'enquête et de médiation pour ramener le calme et l'ordre, puis exige la tenue des élections libres et transparentes ou alors adresse un ultimatum aux putschistes de transférer le pouvoir à un régime civil.

Toutes ces actions sont de véritables actes d'une quête de sens et de puissance en ceci qu'ils remettent en cause le sacro-saint principe de la non-ingérence dans les affaires internes des États membres. Ledit principe, on s'en souvient, avait conduit l'OUA au gouffre de l'illégitimité et de l'inefficacité, car l'Organisation n'usait pas de fermeté dans ses décisions. L'UA qui a repris ce principe a émis une réserve pour le surmonter. D'où l'usage de toute violence sur le respect de ses décisions, l'Union étant prête à prendre des armes lorsque sa FAA sera effective.

III- Les capacités de sens et de puissance de l'UA

Cette partie analyse d'une part le poids international de l'UA dans le système monde, à l'aune des éléments de « *sens* » qu'elle produit et importe (A) et d'autre part, ressort les pesanteurs dirimantes à ce projet de « *sens* » et de puissance (B).

A - Une capacité de « *sens* » et de puissance balbutiante et mitigée

Nonobstant cette compétence à produire et à importer du sens pour travailler son influence internationale, l'UA, à l'analyse, continue d'avoir une autonomie et une capacité de puissance très contestée (1). Pour le démontrer, il sera question d'analyser ses rapports et sa capacité d'action vis-à-vis de l'ONU (2) et enfin son pouvoir dans l'organisation des conférences et des sommets internationaux (3).

1. Une autonomie et une capacité d'influence à raffermir

L'UA n'est pas créditée tant sur le plan continental ni même international d'avoir un quelconque pouvoir ou une relative influence sur la scène internationale. Nonobstant l'espoir qu'a pu apporter sa renaissance en 2001, mais aussi l'adoption du NEPAD, de la CADEG et du CPS de l'Union, etc., l'organisation panafricaine demeure contestée dans sa capacité à influencer la marche et la gestion des affaires internationales. Les représentations sociales qui gravitent autour de l'UA sont celles d'un « *pantin* », d'une marionnette inféodée aux puissances occidentales et émergentes (Chine) qui

---

des changements anticonstitutionnels de gouvernement », Revue québécoise de droit international, 25. 2, 2012. [En ligne], consulté le 31 mars 2016.

financent son fonctionnement et ses grands projets d'intérêt commun[72]. Ces représentations sont renforcées par son incapacité à résoudre, elle-même, les crises, conflits et situations d'urgence qui secouent l'ensemble du continent.

Cela demeure objectivable à travers la fragmentation des points de vue au sein de l'UA, souvent en opposition de phase avec ceux de ses États membres les plus influents. Sur certaines crises du continent, c'est parfois chaque État qui exprime son point de vue, soutient le mouvement qui sert ses intérêts nationaux et refuse de s'aligner aux décisions de l'UA[73]. Le non-respect de ses résolutions par les États membres la décrédibilise le plus souvent, des comportements qui, sous la défunte OUA, avaient montré la légèreté de l'Organisation et qui perdurent sous l'UA, notamment avec les crises ivoirienne et libyenne. Le rapport Africa Briefing Bruxelles – 16 mai 2011 - expose ces divisions des États membres de l'UA sur le dossier libyen : cas illustratif du vote de la résolution 1973 du Conseil de sécurité par trois États africains (RSA, Gabon et Nigeria) et ce malgré la position prise par le haut panel de l'UA (Toumani Touré/Mali, Zuma/RSA, Museveni/Ouganda, Abdul Aziz/Mauritanie, Nguesso/Congo-Brazzaville)[74]. Avec la crise libyenne, le mépris de l'UA a été au comble, car sa feuille de route en cinq points a suscité de nombreuses critiques et contestations des Occidentaux qui ont passé outre cette position africaine. Le guide libyen, grand financier de l'Union a été ainsi sacrifié tant par l'UA que par les figures de la puissance africaine[75], incapables de renverser le rapport de force contre le duo États-Unis et France sur le sujet. Les États africains ont simplement subi la dictature des impérialités mondiales qui ont violé la résolution 1973 sur la création d'une zone d'exclusion aérienne visant à protéger les civils pour bombarder sans contrepoids ni riposte les bases militaires du guide libyen, faisant par la suite de ce pays un État-failli plus de cinq ans après.

2. Le poids international de l'UA dans ses rapports avec l'ONU

L'UA a hérité de l'état des relations que la défunte OUA entretenait avec l'ONU[76]. L'institution panafricaine dispose aujourd'hui d'une représentation permanente à New York et l'ONU, quant à elle, a aussi une représentation à

[72] Cas des OMP, le plus souvent financées par les puissances occidentales ; de la construction du nouvel immeuble siège de l'UA par « la coopération chinoise ».

[73] Cf. la dispersion des États membres de l'OUA sur la libération de l'Angola tel que démontré par Hassatou Balde, « Le bilan de l'OUA dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », G.E.P.S.I (Groupe d'Etude des questions de Paix et de Sécurité Internationale), publication de février 2003, p.7.

[74] Rapport Africa Briefing, « Le rôle de l'Union Africaine dans les conflits en Libye et en Côte d'Ivoire » Bruxelles, 05/2011. [En ligne], consulté le 10 décembre 2012.

[75] Afrique du Sud, Nigeria, Algérie, etc.

[76] Ces rapports sont anciens et ont débuté en 1958 avec la création de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, laquelle exerce en toute liberté ses compétences jusqu'à ce jour.

Addis-Abeba. L'UA est de plus en plus impliquée dans l'organisation des grands sommets internationaux, sous l'égide de l'ONU et où l'on traite des sujets marquant la vie internationale[77]. Cette capacité d'implication de l'UA est en constante progression. En effet, bien que jouissant d'un pouvoir d'influence considérable au sein de l'ONU, les pays développés font de plus en plus face à l'UA lors des fora internationaux organisés par l'organisation universelle. Au niveau de l'ONU, l'UA n'est pas toujours restée muette pour ce qui est de la défense des intérêts vitaux du continent. Malgré le faible poids économique de ses États membres, l'UA transforme constamment l'ONU en un lieu d'opposition, mieux une arène de combat contre l'ordre international existant. L'UA veut plus de place pour les Africains. Elle a mis sur pied un comité des ministres pour sélectionner les candidatures africaines susceptibles d'intégrer le système onusien afin de servir et défendre les intérêts du continent au sein de cette organisation universelle. L'Afrique à l'ONU revendique l'avènement d'un nouvel ordre économique mondial qui prend en compte les intérêts économiques du continent africain. Un ordre économique plus juste et humain et non celui structuré et travaillé pour maintenir l'Afrique au statut de « *suiveur* » et de « *marginal* ». Lesdites revendications s'articulent également sur le plan de l'éducation, du transfert de technologie et des brevets d'invention pour que toute l'humanité profite du génie créateur de l'homme. Au niveau de l'ONU, l'UA bataille aussi pour l'obtention d'au moins deux sièges de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies[78]. Cela est un véritable enjeu de puissance pour le continent africain qui compte à travers cette place faire peser certaines décisions du Conseil de sécurité en faveur de l'Afrique. En s'alignant aux côtés des pays émergents qui exigent, de plus en plus, la refonte du système des Nations unies, l'UA participe à la dynamique internationale qui souhaite que ladite organisation universelle s'adapte aux exigences de son temps[79]. L'Afrique exige une démocratisation de l'ONU à travers son Conseil de sécurité, comme condition de sa revitalisation[80]. Malgré tous ces combats, les positions de l'UA sont enregistrées, mais l'Organisation universelle sous

[77] Les questions relatives au développement durable, parmi lesquelles l'épineux problème des changements climatiques, la question du nucléaire international, etc.

[78] La refonte du système onusien est une vieille préoccupation pour l'organisation. Paul Tavernier, « Soixante ans après : la réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies est-elle possible ? », expose les premières contestations et propositions de réforme dès 1969. Il précise également l'action du G4 (Allemagne, Japon, Brésil et Inde) qui a élaboré le 13 mai 2005 un projet de résolution cadre proposant l'élargissement des membres dudit conseil.

[79] Cf., la position commune de l'UA sur cette réforme du Conseil de sécurité de l'ONU (« consensus d'EZULWINI »), adopté lors de la 7ème session extraordinaire du Conseil exécutif tenue du 7-8 mars 2005 à Addis-Abeba (Éthiopie).

[80] André Faye, « Quelle place pour l'Afrique dans un Conseil de sécurité élargi à de nouveaux membres permanents ? ». Document en ligne, consulté le 5/12/2012. L'auteur évoque aussi les motivations qui sous-tendent cette réforme depuis la fin de la guerre froide et les attentats terroristes du 11/9/2001 à New York.

le contrôle des grandes puissances ne les prend pas encore en considération. Ce qui traduit à suffisance le déficit d'influence de l'UA au sein de l'ONU.

3. Fora et conférences multilatérales : lieux d'expression de l'influence de l'UA ?

Les fora et les conférences internationaux sont devenus de hauts lieux où les puissances anciennes sentent la capacité d'influence de l'UA croître dans le grand jeu du poker international**.** La nouvelle diplomatie internationale de l'UA depuis la fin de la guerre froide a cessé d'être une diplomatie de la *« chaise vide »* dans les conférences internationales. Cette diplomatie africaine s'appuie, de plus en plus, sur le consensus, c'est-à-dire que les États africains ont compris que pour capitaliser leurs intérêts nationaux, ils doivent parler d'une seule voix. Ce consensus retrouvé de la diplomatie africaine dans les grandes conférences internationales marque un nouveau départ pour le continent qui veut se positionner, désormais, comme un acteur influent de la scène internationale. Le groupe Afrique s'essaye tant bien que mal à parler d'une seule voix. Il s'active aussi, mais difficilement encore, à refuser de signer certains accords où ses intérêts ne sont pas pris en considération, etc. C'est ce qui s'est passé en décembre 2009 à Copenhague au Danemark, lors de la conférence internationale sur les changements climatiques. Meles Zenawi, ancien premier ministre d'Éthiopie et chef du groupe africain, avait, durant ce sommet, présenté la position commune africaine[81]. Tous les États africains l'avaient investi de cette lourde mission.

Toutefois, ce poids international de l'UA dans les fora et conférences internationaux est à relativiser à travers la marginalisation de l'Afrique dans l'organisation desdits fora ainsi que dans la réception des sièges des institutions du système onusien. En effet, le poids international de l'institution panafricaine peut aussi être analysé du point de vue de l'organisation, par l'UA et ses États membres, des grands sommets diplomatiques internationaux et par la capacité du continent d'abriter un nombre important de sièges des organes du système des Nations unies. À ce niveau, un constat demeure implacable : la faible capacité des États africains à abriter les sièges des organes influents de l'ONU et à organiser les fora et conférences diplomatiques internationaux. En dehors de l'Afrique du Sud qui, de temps en temps, en organise quelques-unes depuis quelques années, les autres États africains accueillent difficilement ces sommets internationaux. L'on remarque également la faible capacité des États africains à abriter un siège d'une institution de l'ONU. En effet, sur 16

[81] Ce point de vue est à relativiser, car pour Inès Trépant : « ce sont les pays qui n'avaient pris aucun engagement contraignant au titre du Protocole de Kyoto qui ont imposé leur vision de la nouvelle architecture internationale climatique… ». Il s'agit des États-Unis et de la Chine. Inès Trépant, « L'UE, les pays émergents et les négociations internationales du climat », in Sébastian Santander (dir), Puissances émergentes : un défi pour l'Europe ? Paris, Ellipses, février 2012, op. cit., p. 102.

programmes et autres organismes des Nations unies, l'Afrique n'a qu'un seul siège. Celui du Centre des Nations unies sur l'environnement humain qui se trouve à Nairobi au Kenya. Plus encore, sur 19 institutions spécialisées du système onusien, l'Afrique n'a aucun siège[82]. Pourtant, il y a certains États qui, à eux seuls, abritent plus d'un siège[83]. Les raisons d'un tel déclassement de l'Afrique sont plurielles et endogènes[84].

B- Les hommes d'État et leaders politiques en procès

Si le poids international de l'UA reste négligeable sur la scène internationale, cela est causé par un ensemble de pesanteurs qui sont à la fois endogènes (1) et exogènes (2). Ces pesanteurs font en sorte que le projet de sens et de puissance de l'UA s'avère inefficace au point que l'on a l'impression que cette institution panafricaine souffre d'une carence de vision pour remplir ses objectifs d'intérêt commun.

1. Des pesanteurs endogènes

Il s'agit des freins à la concrétisation du projet de sens et de puissance de l'UA à savoir les tendances lourdes et permanentes responsables de la fragilité des États africains, notamment les coups d'État et le despotisme obscur (a), la mal gouvernance (b)et enfin les guerres de leadership entre dirigeants africains (c).

a- L'omniprésence des comportements du passé

En 1985, Edem Kodjo attribuait à l'élite africaine la cause majeure de l'impuissance des États africains sur la scène internationale. L'auteur précise : *« L'Afrique offre généralement au monde extérieur, dans l'organisation du pouvoir politique, l'image angoissante du ''despotisme obscur''. Ce système caractérisé par l'autocratie, l'extrême concentration du pouvoir entre les mains d'un seul homme, marqué par la quasi-inexistence des libertés fondamentales et l'absence de contre-pouvoirs »*[85]. En effet, parce que les premiers hommes politiques n'ont pas su et pu mettre sur pied des régimes démocratiques (ceux actuels peinent encore à le faire), les dirigeants africains auraient échoué dans leur mission historique d'unifier leurs pays et d'organiser leurs peuples afin de canaliser leur énergie créatrice vers le développement, base de la force et de la puissance des nations, comme l'avaient fait les leaders français et anglais[86]. À l'examen, les

[82] Cf. ABC des Nations Unies, Nations Unies, New York, 2001, pp.39-73.
[83] Cas de la Suisse (14 sièges), des États-Unis (5 sièges plus l'ONU elle-même), par exemple.
[84] L'on évoque comme raison les questions d'insécurité et d'instabilité politique récurrentes dans de nombreux pays africains. S'ajoutent également les problèmes de mal gouvernance qui entraînent une corruption endémique. On y voit aussi le manque d'infrastructures de transport et de logement décents (hôtels de luxe).
[85] E. Kodjo, op. cit., p. 153.
[86] Ibid., p. 104.

régimes politiques qui se sont succédé en Afrique n'ont été pour la plupart que des régimes autoritaires ou alors des régimes où la démocratie n'était que de pure façade. C'est dans cette optique que les leaders et les élites politiques africains sont considérés comme « *les véritables sources d'instabilité dans leur pays, par leur violation récurrente des normes élémentaires de l'État de droit, par l'instrumentalisation de la Constitution et leur volonté cynique d'imposer à leur pays une succession dynastique* »[87]. Cette construction du pouvoir basé sur la « *légitimité traditionnelle* » et quelquefois « *charismatique* »[88], ne pouvait que conduire à des résultats économiques déplorables dans la longue durée ; pis encore lorsque les coups d'État s'en mêlent. En effet, parce que « *dans l'organisation du despotisme obscur, les forces armées et la police jouent un rôle capital, un rôle qui n'a absolument rien à voir avec les fonctions qu'assument ces institutions dans les pays démocratiques* »[89], leurs fonctions, quand elles ne vont pas consister à mater « *les subversifs »,* vont s'orienter dans la réalisation des coups d'État : une réalité établie sur le continent et donc, la résurgence cette dernière décennie inquiète énormément les Africains.

Deux raisons expliquent la responsabilité du despotisme obscur et des coups d'État dans le renforcement de l'impuissance et la fragilité des États africains et de surcroît celle de l'UA. Le despotisme obscur n'a pas pu créer les régimes démocratiques où l'enjeu des dirigeants est de lutter chacun à la hauteur de la richesse et du prestige de leur pays, voire de toute l'Afrique. Associé aux coups d'État, le despotisme obscur a plutôt légué dans les représentations sociales des Africains une image de désacralisation des institutions politiques et une culture des coups d'État. Selon Marc Louis Ropivia, les régimes autoritaires qui se sont établis durant des décennies sur le continent n'étaient pas uniquement que des oligarchies gaspilleuses, c'étaient des régimes dont la méthode de gouverner ne pratiquait pas l'intégration tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur de leurs frontières[90]. Pour cet auteur qui rejoint Edem Kodjo, l'unité du continent a été bloquée par les dirigeants africains plus préoccupés par leur pouvoir que les intérêts globaux de leurs populations. L'UA paye à ce jour le prix de cette crise d'adhésion des leaders africains à son projet de sens.

b- La lourde facture de la mal gouvernance et ses facettes

Les régimes autoritaires, qu'ils soient militaires ou civils, ont freiné la projection internationale de nombreux États africains disposant d'énormes

[87] Djibril Diop, op. cit.

[88] Les concepts de légitimité traditionnelle et charismatique sont de Max Weber. Cf., Jean Baudouin, Introduction à la science politique, 2è éd., Paris, Dalloz, 1991, pp. 34-35.

[89] E. Kodjo, op. cit., p. 162.

[90] Marc Louis Ropivia, Géopolitique de l'intégration en Afrique noire, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 137-145.

potentialités naturelles[91] et causé beaucoup de mal à la cohésion de l'UA. Ces freins à l'influence internationale des États africains s'accentuent avec la mal gouvernance qui les gangrène. Se nourrissant de prébendes, les régimes autocratiques et de « *gouvernements perpétuels* », pour se pérenniser dans la longue durée, doivent user du népotisme et de la corruption. Le mal causé par la mal gouvernance dans le projet de sens et de puissance de l'UA est plus lancinant et calamiteux. Elle véhicule une image des Africains, « *tous des corrompus* », au sein de la communauté internationale. Sa facette, les détournements de fonds publics, sabote les bases d'un développement endogène de l'Afrique. En effet, les maigres devises générées par l'économie de rente, au lieu de favoriser l'épargne et l'accumulation nationale qui, seules sont les gages d'un réinvestissement endogène et local, sont transférées et cachées par les bourgeoisies compradores nationales dans les banques étrangères. Cette dénationalisation de la fortune publique, selon une étude de l'ONU en 2004, nous révèle que « *sur les 500 milliards de dollars US qui sortent chaque année des pays pauvres, 400 milliards de dollars US proviennent du continent africain* »[92]. Cette mal gouvernance freine aussi les financements des programmes de l'UA, du fait que de nombreux États ne versent pas régulièrement leurs contributions statutaires.

c- Les pesanteurs des guerres du leadership entre États africains

L'affirmation selon laquelle l'Afrique, ce « *grand continent est une grande impuissance* »[93] qui ne peut avoir qu'une organisation panafricaine impuissante trouve aussi une cohérence au regard des guerres de leadership qui existent sur le continent[94]. De façon empirique, les guerres de leadership ouvertes ou en sourdine entre leaders africains ont des conséquences tangibles et multiples. Les guerres de leadership, au lieu d'être un facteur d'émulation et de compétition économique entre les États ou leurs leaders, sont au contraire un facteur de tensions permanentes entre ces pays ou leurs gouvernants. Ces tensions ont généralement des conséquences dans la politique d'intégration et d'unité tant au sein des sous-régions qu'au niveau continental. Les leaders africains transposent leurs querelles et animosités sur le terrain de l'intégration en bloquant certaines décisions d'intérêt commun dont l'un des États estime qu'ils bénéficieront plus à son rival sous régional, voire régional. Au niveau de l'UA, certains États optent parfois pour la diplomatie de la chaise vide, ce qui traduit une déconsidération des décisions prises et dont ils ne veulent pas se sentir obligés d'honorer l'application.

---

[91] Cas de la RDC ou Zaïre, du Nigeria, de la RSA avec son régime dictatorial racial, etc.
[92] Djibril Diop, op. cit., p.7.
[93] E. Kodjo, op. cit., p. 278.
[94] Cf. Jean Bertrand Bihina, op.cit., dans ce travail, il a pu dénombrer trois formes de guerre de leadership et les conséquences y relatives dans le projet de construction de la puissance africaine par les États africains et l'UA.

Sur un tout autre aspect, les guerres de leadership sont aussi un facteur qui renforce la course aux armements (achat des armes surtout) entre États rivaux. C'est le cas de l'Algérie et du Maroc, de l'Éthiopie et de l'Érythrée, etc. Pour ce dernier couple, les deux États qui se sont déjà affrontés à deux reprises, avec plus de 700 000 morts[95], dépensent énormément pour l'achat des armes.

Ces multiples guerres intestines poussent Marc Louis Ropivia à préciser que : « (…), *les relations qu'entretiennent entre elles les bourgeoisies étatiques postcoloniales sont loin d'être idylliques. Et l'expérience concrète montre que ces rapports semblent plutôt émaillés d'antagonismes et de compétition la plupart du temps, et que finalement l'unité régionale n'est que de façade* »[96]. Dans le cadre sous régional, ces luttes de leadership conduisent à une volonté par l'un des États de rechercher ce qui peut déstabiliser l'autre. L'État en question finance l'opposition de l'autre leader, soutient les rébellions et autres acteurs subétatiques qui peuvent freiner la stabilité et la paix nationale de son voisin. Le cas RDC/Rwanda est significatif de cette réalité. Le « *Petit Rwanda* » est constamment accusé d'armer les mouvements rebelles qui déstabilisent la « *Grande RDC* », en raison des prétentions de Kigali à faire main basse sur certaines zones diamantifères de ce vaste territoire. Lors de la prise de Goma par les rebelles du M23 en fin d'année 2012, les autorités congolaises ont publiquement accusé le pouvoir de Kagamé d'être à l'origine de ce mouvement.

Les luttes de leadership entre États africains ont aussi pour conséquence d'hypothéquer la solidarité entre les chefs d'État africains. Cette crise de solidarité se démontre d'abord par la trahison de certains États contre d'autres. Ce fut le cas en 1967, lors de la guerre du Biafra qui opposa le pouvoir du général Yakubu Gowon, au mouvement rebelle sécessionniste biafrais d'Emeka Ojukwu. Cette guerre qui a mis trois ans et fait plus d'un million de morts et des milliers de déplacés a révélé que des États clients de la France (Gabon, Tanzanie et Côte d'Ivoire) avaient soutenu la sécession[97].

Ensuite, l'on décèle des situations d'absence de soutien aux idées, actions et politiques d'autonomie de certains leaders africains par les autres. Ki-Zerbo argumente : « *toutes les tentatives micro-nationales de libération de l'Afrique – Sékou Touré en Guinée, Kwame Nkrumah au Ghana, Thomas Sankara au Burkina Faso – ont échoué en grande partie parce qu'elles ont été solitaires et non solidaires. (…) la libération de l'Afrique sera panafricaine ou ne sera pas* »[98]. L'on pourrait ajouter celle de Kadhafi et

[95] Philippe Hugon, Géopolitique de l'Afrique, 2è Ed., Paris, Ed. SEDES, 2009, p. 133. L'Éthiopie dépense pour les armes plus de 400 millions de dollars US (4,3% de son PIB) contre 154 millions de dollars US (19,4% du PIB) pour l'Érythrée. Chiffres de 2006.
[96] Marc-Louis Ropivia, op. cit., p.139.
[97] Fulbert Sassou Attisso, op. cit., p. 106.
[98] Joseph Ki-Zerbo, A quand l'Afrique ? Entretien avec René Holenstein, Ed. de l'Aube, 2004, p. 36.

bien d'autres. Kwame Nkrumah ne précisait-il pas qu'en Afrique, le néocolonialisme *« agit à couvert, manœuvrant les hommes et les gouvernements, sans être stigmatisé comme une domination politique. Il crée des États clients, indépendants sur le papier, mais, en réalité sujets de la puissance même qui est censée leur avoir donné l'indépendance* »[99]. Enfin, la guerre de leadership conduit à la dissonance des points de vue des leaders africains dans la défense des intérêts du continent. En effet, la mise sur pied de l'OUA/UA devrait servir d'espace où le continent défend ses intérêts vitaux d'une seule et même voix. Or, à l'observation, les États clients des grandes puissances empêchent les États africains de parler d'une seule et même voix ; ce qui se répercute au niveau des organisations sous régionales et/ou régionales. Jean Mfoulou, s'insurgeait contre ces divisions en disant « *qu'il existe au sein de l'OUA des divisions qui, non seulement empêchent l'organisation de peser de tout son poids, mais encore ne permettent pas toujours aux États membres de dépasser chacun son nationalisme étroit pour se placer sur le plan du continent africain tout entier* »[100]. Cette réalité décrite perdure jusqu'à ce jour au sein de l'UA. L'acharnement qu'a démontré Abdoulaye Wade pour soutenir l'Occident dans la guerre en Libye contre Muammar Kadhafi et ayant conduit à sa mort, en est un exemple tangible. Sur la fin du régime de Kadhafi comme pour beaucoup d'autres questions, les États africains et l'UA ont manqué l'occasion historique de parler d'une seule voix et de dire non à l'Occident sur cette guerre censée apporter la démocratie, mais qui a plutôt fait de la Libye, cinq ans après, le nouveau sanctuaire du groupe de l'État islamique dans le monde.

2. La structure de l'ordre international en procès

L'ordre international est l'ensemble des principes d'organisation qui régissent ou doivent régir les rapports entre les nations[101]. En tant que vision idéale, voire idéelle de la réalité, la pratique de la structure étant tout autre, l'ordre international empêche le projet de sens et de puissance de l'organisation panafricaine de réaliser certains de ses objectifs.

a. Le bourbier des normes et des organisations internationales de sécurité et de défense

Les États africains se retrouvent dans ce bourbier à trois niveaux. Le premier concerne le domaine des normes internationales de production d'armement. Vu leur faiblesse diplomatique et leur forte dépendance de l'Occident, les États africains n'ont pas une industrie militaire autonome. Ces derniers sont liés par certaines conventions internationales qu'ils ont ratifiées et qui les empêchent de s'engager dans une course vers la production nationale du matériel militaire de pointe. La plupart des États

[99] Kwame Nkrumah, op. cit., p. 203.
[100] Jean Mfoulou, op. cit., p. 60.
[101] Marie-Claude Smouts et al, Dictionnaire des relations internationales, op. cit., p. 400.

africains ont presque tous ratifié le TNP. Les États africains ont une capacité de projection internationale très limitée et demeurent « *le champ privilégié de l'expansion des grandes puissances* » parce qu'ils disposent d'armées nationales faibles. Edem Kodjo, analysant ces armées africaines et conscient de leur faiblesse, condamnera « *tous ceux qui estiment que l'Afrique n'a pas besoin d'armées puissantes* »[102]. Pour l'ancien secrétaire général de l'OUA les Africains ne devraient pas se laisser abuser par les tenants de la suprématie sur les affaires du monde : « *en demeurant en marge des enjeux fondamentaux de ce temps. Le monde n'est pas régi par des forces altruistes. Il faut éviter les pièges de l'angélisme. À voir les grandes puissances dépenser – malgré les difficultés socioéconomiques auxquelles elles sont confrontées – des centaines de milliards de dollars pour s'armer, les Africains doivent se convaincre avec Raymond Aron que ''la force militaire reste le fondement de l'ordre international »*[103].

Pour faire face aux impérialités du monde qui cherchent à dominer l'Afrique, Edem Kodjo exhorte tous les États africains qui ont ratifié le TNP de revoir leur position. Pour l'ancien secrétaire général de l'OUA, l'Afrique doit avoir son arme atomique. Ce qui sera difficile pour ce continent, car selon Luc Sindjoun : « *les institutions de la communauté internationale telles que la CIJ, le CSNU, etc., contribuent à dissuader en partie la mise en œuvre par les États africains de véritables politiques de puissance tant les risques de sanctions matérielles et symboliques sont élevés* »[104]. Le même auteur ajoute, en exemple, que l'institutionnalisation internationale empêche que l'Afrique ait, comme pour l'Allemagne dans ses multiples guerres d'unité territoriale et politique sous Bismarck, des *« politiques d'expansion territoriales [qui] sont presque impossibles, sinon ruineuses du fait de la protection par la CIJ du principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation* »[105].

Le second niveau concerne la forte dépendance de l'UA à l'égard de l'ONU pour toute action de sécurité internationale. L'article 54 de la Charte des Nations unies est clair : « *le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* ». Il s'ensuit que l'UA dépend des décisions de l'organisation universelle dans le domaine de ses politiques de sécurité et de défense sur le continent. Or, à l'analyse, l'ONU a souvent manifesté de l'engouement dans les résolutions des conflits en Afrique lorsque les intérêts de l'Occident sont directement impliqués. Cas en Libye en 2011 au détriment du Rwanda en 1994, par exemple.

---

[102] Edem Kodjo, op. cit., p. 303.
[103] Ibid., p. 304.
[104] Luc Sindjoun, Sociologie des relations internationales africaines, Paris, Karthala, 2002, p. 229.
[105] Ibid.

Enfin, le dernier niveau appréhende l'UA et les États africains comme dépouillés d'une voix qui parle pour leurs intérêts sur la scène internationale. En effet, ne disposant pas d'une forte capacité de nuisance sur la scène internationale comme la Corée du Nord, l'UA et ses États membres subissent encore « *la voix des autres* ». Cela dit, leur voix, leurs idées, propositions et résolutions demeurent inaudibles auprès des grandes puissances. Ces derniers boudent généralement l'UA et ses États membres sur certaines questions africaines où leurs intérêts sont directement impliqués. C'est le cas avec la crise libyenne où ni l'UA ni certaines *« puissances africaines »* n'ont été écoutées. Cette absence de voix et ce porte-parolat en pied d'argile de l'UA sont de vrais obstacles à l'affirmation de sens et de puissance africaine.

b. La crise du financement du jeu multilatéral

Albert Bourgi pense que les blocages qui empêchent l'UA de réaliser le vaste chantier des politiques communes sont de deux ordres. Le dogme de la souveraineté étatique et les difficultés financières. En effet, l'UA fait face à de sérieux problèmes de financement de ses projets. L'absence de financement[106] plombe les capacités autonomes d'intervention du CPS de l'Union y compris son bras séculier la FAA. Il en est de même de la mise en service de ses institutions financières ainsi que le mal fonctionnement du NEPAD. L'UA, par son incapacité à trouver des ressources financières endogènes pour fonctionner, a besoin de recourir à des financements extérieurs. Prenant le cas du NEPAD, ce programme, à peine né, était déjà confronté à de sérieux problèmes de financement[107]. De façon empirique, l'UA bénéficie souvent des financements de l'ONU, de l'UE, de certains pays occidentaux et pays émergents[108] pour la résolution des conflits et la réalisation d'autres programmes. Une telle dépendance financière comporte des conséquences négatives pour l'autonomie de l'Organisation.

Guy Mvelle estime que l'autonomie financière d'une institution internationale est nécessaire pour deux raisons. D'abord pour le « *fonctionnement et l'accomplissement de ses missions* », mais plus encore « *pour sa propre autonomie vis-à-vis du monde extérieur, ceci pouvant réduire toute dépendance de l'Afrique vis-à-vis de certains de ses redoutables bailleurs de fonds* »[109]. En effet, il n'est pas bien qu'une organisation dont les États membres ont pour souci de s'autonomiser et de

[106] Deux difficultés peuvent expliquer les problèmes de financement de l'UA. La première, la plus déplorable est le refus de certains États africains d'honorer leurs contributions statutaires. L'autre difficulté est la crise que rencontre l'UA de rechercher des sources alternatives de financement.

[107] L'Irlande avait ainsi annoncé en 2003 l'octroi d'une enveloppe financière de 300 000 euros, un investissement qui allait dans le même sens que l'annonce faite par les pays membres du G8 en 2003 à Evian, lors de la rencontre des membres de ce club oligarchique, de soutenir le plan d'action et les différents programmes d'investissement sur le continent. Cf. Albert Bourgi, op. cit., p.343.

[108] La Chine a construit le nouveau siège de l'UA à Addis-Abeba en Éthiopie.

[109] Guy Mvelle, op. cit., p. 156.

renverser peu à peu le rapport de force de l'ordre international – qui leur est pour l'instant défavorable - dépende des financements d'autres puissances. Muammar Kadhafi, Abdelaziz Bouteflika, Olusegun Obasanjo avaient exprimé la volonté de voir le NEPAD et les institutions financières de l'UA fonctionner sans l'apport des financements extérieurs afin que celle-ci conserve cette autonomie et « *sa voix* » internationale. L'Union n'a pas pu tenir ces engagements. En effet, la forte dépendance financière de l'UA l'enferme dans un cercle vicieux, voire pernicieux. En acceptant l'aide extérieure des grandes puissances, l'Union « vend sa voix », c'est-à-dire sa liberté de ton, de parole, mieux le pouvoir de son porte-parolat sur les affaires internationales à ses créanciers. Or, celui qui finance a la latitude de sélectionner les domaines d'intervention et les programmes qu'il veut. De ce fait, les hommes d'État pensant et agissant en termes d'intérêts, il s'ensuit que ni l'UE ni même les grandes puissances traditionnelles ou celles émergentes ne peuvent financer les programmes et actions de l'UA susceptibles de soutenir son autonomie et sa quête de la puissance.

Les crises, les conflits et les situations d'urgence sont caractérisés par l'immédiateté et imposent que l'action des autorités publiques soit rapide. Toute organisation doit disposer d'une capacité de réaction proactive pour les résoudre. Or, l'UA dépendant déjà de l'accord du CSNU, si l'on ajoute la dépendance financière, l'on comprend pourquoi la gestion et la résolution des conflits en Afrique sont un secteur où l'organisation panafricaine démontre toute sa mollesse et sa fébrilité d'action. La dépendance financière de l'UA pour résoudre les conflits se heurte souvent à l'épreuve du réalisme politique des grandes puissances. À l'analyse, ce ne sont pas tous les conflits africains qui captivent l'attention des impérialités mondiales. Il y a un mécanisme de sélection, notamment un intéressement aux crises où leurs intérêts de puissances sont directement en jeu comme en Côte d'Ivoire, en Libye, etc. Dès lors, l'attentisme de l'UA des financements exogènes pour faire fonctionner la FAA, par exemple, est un facteur d'étiolement et d'effritement de sa capacité de pacifier le continent africain. Albert Bourgi parlera alors d' « *une hypothétique politique de défense commune* » pour le continent africain.

Conclusion

L'UA demeure l'institution par excellence mandatée par « *les peuples africains* » pour sortir l'ensemble du continent du sous-développement en vue d'en faire un vrai « *espace de sens* » où paix, prospérité et respect international auront acquis droit de cité. C'est la revendication de cette « *destinée manifeste* » pour la grandeur de l'Afrique qui pousse l'Organisation à définir un projet de sens dont les instruments juridiques et politiques concourent à relever les défis du millénaire qui vont permettre un jour à l'Afrique de briller et de parler à la face du monde.

Ces éléments de sens souffrent encore malheureusement d'une crise de légitimité et d'effectivité dans leur adoption et appropriation par les États membres de l'Organisation. C'est la raison pour laquelle le poids international de l'UA demeure négligeable et sa capacité d'influence devant les impérialités internationales qui dominent le monde ne fait pas encore sens. Elle vogue ainsi, 15 ans après sa renaissance, dans une quête perpétuelle d'un sens du fait que son statut d' « *espace de sens* », encore balbutiant ou en construction, fait en sorte qu'il reste le terreau des comportements d'involution qui enserrent l'Afrique, notamment les coups d'État, le despotisme obscur, l'adoption manipulée des règles du jeu démocratique qui ne sont que de pure façade, la mal gouvernance, etc.

L'urgence s'impose ainsi perpétuellement à l'UA de mettre en cohérence les leaders politiques du continent à poser définitivement les bases, non seulement d'une démocratisation des sociétés africaines, mais aussi d'une organisation panafricaine unie et financièrement autonome. Le défi étant qu'elle ne sombre pas, une fois de plus, comme l'OUA, à vivre par des textes prometteurs, mais qui ne sont pas matérialisés en actions concrètes et efficaces, faisant d'elle et de tous les citoyens africains la risée et la honte de la scène internationale.

La notion d'auto dépendance collective au sein de l'Union africaine

Rodrigue TASSE

Doctorant en Science politique, Université de Yaoundé II –Cameroun

Introduction

À l'origine, les membres fondateurs de l'OUA étaient animés par le souci de forger en Afrique une union réelle, union qui selon ces derniers était indispensable pour contrer le néocolonialisme et affirmer davantage le poids du continent dans les relations internationales. Les États africains nouvellement indépendants étaient convaincus de ce qu'il leur était crucial désormais de parler d'une seule voix, afin de « sauvegarder et de consolider l'indépendance arrachée de haute lutte ainsi que la souveraineté et l'intégrité territoriale de nos États et de lutter contre le néocolonialisme sous toutes ses formes[1]. Aux yeux des panafricanistes, les plus illustres à l'instar de Nkrumah, l'union politique devrait précéder les considérations d'ordre économique dans la quête d'une unité de l'Afrique. C'est dans ce sens qu'il déclarait : « *cherchez d'abord le royaume politique, et tout le reste vous sera donné par surcroît* [2]». Cependant, sans toutefois balayer d'un revers de la main les nombreux progrès à l'échelle continentale de l'OUA, l'on peut constater qu'au début de ce millénaire, le bilan restait peu élogieux relativement aux objectifs de départ. C'est ainsi que l'avènement effectif de l'Union africaine par l'adoption à Lomé en juillet 2000 de son Acte constitutif a été accueilli à travers le monde entier comme un tournant décisif dans la marche historique des Africains vers une union économique et surtout politique. Ce regain d'intérêt trouve sa justification dans les nombreuses promesses faites aux Africains par la nouvelle organisation. Déjà dans le préambule de l'Acte constitutif de l'Union, les pères fondateurs se disaient « *résolus à relever les défis multiformes auxquels sont confrontés notre continent et nos peuples, à la lumière des changements sociaux, économiques et politiques qui se produisent dans le monde*[3] ». Ainsi, « *en succédant à l'OUA, l'Union africaine se donne pour ambition de renouveler et de consolider le projet d'intégration politique et économique dont les*

[1] Voir préambule de la charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA).
[2] Ali A. MARZUI (dir.), Histoire générale de l'Afrique, Volume VIII, L'Afrique depuis 1935, Paris, Éditions Unesco, 1998, p..91.
[3] Voir préambule de l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA).

bases avaient été jetées en 1963[4] ». Même si elle reprend à son compte la plupart des objectifs de la défunte OUA, l'on note cependant qu'elle s'en distingue par un champ de coopération plus vaste, incluant désormais - entre autres thématiques - les questions relatives à l'intégration économique et à la cohésion de ses membres quant à l'affirmation d'une vision continentale commune dans ses relations avec le reste du monde. Dans ce sens, l'Union africaine entend promouvoir parmi ses principes en son article 4 alinéa k « l'auto dépendance collective au sein de l'Union[5] ».

Peu d'études empiriques s'intéressent à la notion d'auto dépendance collective au sein de l'Union Africaine. Néanmoins, pour pallier ce manque, une étude de Guy Mvelle s'intéresse à la question de « *l'Union africaine dans ses rapports avec les grandes puissances* ». Au-delà de la prudence méthodologique dont fait montre l'auteur, la dépendance du continent noir vis-à-vis de l'ordre dominant reste patente. Pour lui, à l'observation des rapports entre l'Union africaine et les grandes puissances, il est possible de poser que la dépendance multiforme à laquelle ont été soumis les États africains ces cinquante dernières années est la même que celle que vit déjà l'Union africaine, et pour les mêmes causes. Ce constat peut être explicité tant au niveau conceptuel (pensée, pratiques politiques) qu'au niveau matériel (dépendance financière et matérielle de la part des bailleurs de fonds internationaux).

Si ce travail a le mérite d'aborder la question de l'Union africaine dans ses rapports avec les grandes puissances, il pose cependant un problème parce qu'il examine exclusivement la dépendance de l'Union. D'où l'idée d'aller plus loin en s'intéressant dans le cadre de notre étude à la notion d'auto dépendance collective au sein de l'Union africaine, pour essayer de montrer qu'on est en présence d'une notion héritée de la pensée antérieure à l'Union africaine, bien qu'elle soit relativement appliquée.

L'objectif de cette étude est d'examiner à l'aune des textes et de la pratique le sens que l'Union africaine donne à la notion d'auto dépendance collective. Pour atteindre cet objectif, nous ferons recours à la théorie de la dépendance. À ce sujet, on peut dire de la théorie de la dépendance qu'elle a été forgée dans les années 60 en Amérique latine. Cette pensée néo-marxiste a eu un impact considérable dans cette partie du monde. Elle a influencé par exemple, la politique de nationalisation au Mexique, la politique étrangère de Salvador Allende au Chili ou celle de Fidel Castro à Cuba. Elle vise à expliquer le sous-développement par le fait que la « périphérie » se trouve dans une situation de « dépendance structurelle vis-à-vis du centre[6] ». L'analyse centre-périphérie, la théorie de la dépendance ou celles des modes

[4] Voir article 3 (d) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.
[5] Voir article 4 (k) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.
[6] Amélie BLOM et Frédéric CHARILLON, Théories et concepts des relations internationales, Paris, Hachette, 2001, p.51.

de production pourraient nous renseigner sur la dépendance non pas des seuls États africains, mais sur celle de l'Union africaine et plus globalement de l'Afrique à l'égard de l'Occident. Pour rendre compte de notre objet d'étude, nous avons adopté une démarche sociologique en faisant une étude descriptive et critique de la notion d'auto dépendance collective au sein de l'Union. Cette double démarche descriptive et critique a pour but de faire une explication des phénomènes observés. Nous procéderons également à une recherche documentaire nous permettant de dépouiller les différents textes, rapports, articles de revues scientifiques et ouvrages sur la question à traiter. Au regard de ce qui précède, la question fondamentale de cette étude est de savoir qu'est-ce que l'Union africaine entend par auto dépendance collective ? Ceci nous suggère d'organiser notre démonstration en montrant qu'on est en présence d'une notion héritée de la pensée antérieure à l'Union africaine (I) bien qu'elle soit relativement appliquée au sein de l'Union (II).

I- Une notion héritée de la pensée antérieure à l'Union africaine

La notion d'auto dépendance collective au sein de l'Union Africaine n'est pas récente. C'est une notion héritée de la pensée antérieure à l'Union. Ce faisant, définir l'auto dépendance collective (A) à l'aune des textes et de la pratique dans le discours panafricain permettra d'avoir une idée plus précise sur cette notion (B).

A- La définition de l'auto dépendance collective

Pour avoir une idée nette de cette notion, il est indispensable de mettre l'accent sur la notion de dépendance. Pour les tenants de la théorie de la dépendance comme Cardoso et Faletto, la dépendance renvoie à une « *subordination économique objective d'un État à un autre*[7] ». Par cette définition, le concept de dépendance lui-même reste mal cerné. Les pays dépendants sont définis comme ceux qui n'ont pas une capacité de développement autonome parce que leurs structures économiques sont dépendantes. Victime de l'esprit du temps, la théorie de la dépendance s'est surtout révélée incapable d'expliquer plusieurs situations internationales qui remettaient en cause ses postulats, notamment la capacité de certains pays de la périphérie de mettre le centre même partiellement en situation de dépendance (les pays arabes avec l'Occident lors des crises pétrolières de 1973 et 1979) ; l'industrialisation dynamique de pays du Sud, obtenant d'avantageux transferts de technologie (les nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-Est) ; l'apparition puis l'aggravation dans les pays riches, de phénomènes considérés comme propres aux sociétés dépendantes (croissance du chômage et exclusion)[8]. Dans le cadre de cette étude, la

[7] Amélie BLOM et Frédéric, CHARILLON, op.cit, p.57
[8] Idem.

dépendance renvoie à l'assujettissement de l'Union africaine aux volontés des partenaires au développement. On observe d'ailleurs depuis sa création que l'Union africaine s'est fondue dans une sorte de dépendance qui compromet même sa capacité à prendre des décisions non seulement originales, mais également autonomes et efficaces[9]. On peut dire, comme de nombreux analystes africains que, les soutiens qu'apportent ces « partenaires au développement » peuvent s'interpréter comme une forme d'impérialisme qui, cette fois-ci, n'est plus la conquête des territoires, mais de l'exploitation économique[10].

Ceci dit, on peut avancer de manière générale que la notion d'auto dépendance collective renvoie alors à la capacité pour les États africains membres de l'Union de dépendre d'eux-mêmes dans le but d'atteindre des objectifs communs, et d'en partager les profits. Le préambule de l'Acte constitutif de l'Union africaine fait bien ressortir le désir pour l'Union de promouvoir l'auto dépendance collective à travers la rupture avec plusieurs années de dépendance entre les États africains et le reste de la communauté internationale. Dans cette optique, les chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ont rappelé les luttes héroïques menées par les peuples et les pays d'Afrique pour l'indépendance politique, la dignité humaine et l'émancipation économique. À cela s'ajoutent des considérations en matière d'affirmation d'une identité commune à l'Afrique[11]. L'Union africaine a d'ailleurs accordé une place de choix à cette notion en son article 4 alinéa k de l'Acte constitutif. La promotion de l'auto dépendance collective n'est pas nouvelle en Afrique. Elle remonte bien plus aux discours de nombreux leaders panafricanistes.

B- L'auto dépendance collective dans le discours panafricain

Pour faire face aux multiples injustices, au racisme, les Africains ont toujours fait appel à une force plus puissante que celle des armes : l'unité et la solidarité[12]. La question de l'auto dépendance collective de l'Afrique ne date pas d'aujourd'hui. Elle a toujours été au cœur du discours panafricain. À ce sujet, Henri Sylvester Williams, pionnier et concepteur du panafricanisme, avait dès le début de son action militante encouragé un sentiment d'unité et facilité des échanges fraternels entre Africains, en général. Il voulait promouvoir et protéger les intérêts de tous les sujets se réclamant, totalement ou en partie, de descendances africaines, dans les colonies britanniques et ailleurs, surtout en Afrique, en faisant véhiculer

[9] Guy MVELLE, « L'Union Africaine dans ses rapports avec les grandes puissances (II) », Revue Défense Nationale, La Tribune n° 112, juillet 2011, p.1.
[10] Ibid.
[11] Guy MVELLE, « L'Union Africaine dans ses rapports avec les grandes puissances (I) », op cit., p.2.
[12] Michel KOUNOU, Le panafricanisme : De la crise à la renaissance, Yaoundé, Éditions Clé, 2007, p.102.

toute information pertinente sur tous les sujets pouvant affecter leurs droits et privilèges, en tant que sujets de l'Empire britannique[13]. Marcus Aurelius Garvey, dont le panafricanisme est centré sur la notion de rédemption de l'Afrique, face aux forces colonialistes, voulait élever l'Africain à un niveau de respectabilité dans son environnement immédiat. L'idéologie et la pratique de Garvey laissent transparaître ce souci de relever la condition des Africains de partout, grâce à l'amélioration de leurs conditions économiques et sociales. Le panafricanisme de Garvey, insistait à la fois sur la dimension économique et politique, l'indépendance économique des Noirs et sur l'entraide sociale. Pour Garvey, il faut acheter des produits africains et soutenir les entreprises noires ; raison pour laquelle, il lança le mot d'ordre *n'achetez pas où vous ne pouvez travailler. Il y a aussi l'aide au développement des nations et communautés noires indépendantes, au-delà du retour, pour implanter et développer le capitalisme noir*[14]. Dans sa dimension politique, le panafricanisme de Garvey a pour but de réaliser l'unité du peuple noir dans la fierté retrouvée[15]. Garvey explique clairement les motivations de cette entreprise en ces termes : *Nous sommes un peuple de souffreteux déterminé à ne plus continuer à souffrir. Nous devons nous organiser à planter le drapeau de la liberté en Afrique. Nous ne désirons guère ce qui appartient à quelqu'un d'autre… Si l'Europe appartient aux Européens, alors l'Afrique doit appartenir aux Africains*[16]. Il s'agit pour Marcus Garvey d'ériger un État panafricain libre, puissant et prospère. Dans le même sens, William Edward Burghardt du Bois enrichit le panafricanisme en le dotant d'une véritable théorie de gouvernement basée sur l'autodétermination et l'indépendance, la libération de la domination des puissances ; l'autodéfense en cas d'agression externe[17]. Il sera suivi dans cette dynamique par Georges Padmore qui proposait dans son action une économie politique internationale indépendante ou non alignée sur des modèles dépravés, que sont le capitalisme et le communisme[18].

De même, au lendemain des indépendances obtenues à la suite de luttes politiques meurtrières, l'Afrique s'est retrouvée face à la problématique de la promotion de son développement. Il fallait donc que les Africains s'organisent collectivement en vue de sortir du marasme de la dépendance vis-à-vis des puissances coloniales, de traduire dans les faits leurs

[13] The Pan-African Association, Report of the Pan-African Conference, London, 1900. Cité par Michel KOUNOU, op. cit., p.104.
[14] Ibid., p.110.
[15] Idem.
[16] Extrait du livre de E. David Cronon, Black Moses : The story of Marcus Garvey and the Universal negro improvement association, in Edgar A. Toppin, A biographical history of blacks in America since 1528, D.Mckay Cie, New York, 1969, p.176 cité par Michel KOUNOU, op cit., p.110
[17] Ibid., p.124.
[18] Idem.

souverainetés permanentes et intégrales sur les différentes ressources naturelles du continent, de participer activement à la prise de décision internationale pouvant avoir des incidences non négligeables sur la vie et le bien- être de l'Afrique, d'assurer leur sécurité collective dans un système international émaillé par de nombreuses menaces, de réduire toutes formes de disparité entre les pays de l'hémisphère nord et ceux du sud, de régler pacifiquement leurs différends et de renforcer l'unité. L'idée de promotion de l'auto dépendance collective ne va pas s'arrêter à ce niveau. Elle restera toujours au cœur des préoccupations avec des figures emblématiques du panafricanisme et pères des indépendances africaines comme Nkrumah, Sekou Touré ou encore Julius Nyerere, dans l'optique de libérer le continent du joug colonial et de lui assurer un développement socio-économique durable. À ce sujet, Kwame Nkrumah insistait sur l'unité de l'Afrique et il lançait cette formule : « *l'effet essentiel demeure que nous sommes tous Africains*[19] ». De même, Nyerere Julius et Sekou Touré évoqueront l'idée d'une Afrique unie et puissante basée sur le panafricanisme à la fois idéologique, géographique dans un mouvement véhiculant la fraternité entre les Noirs. En effet, Léopold Sédar Senghor, soulignait : *« la science de notre communauté culturelle, de notre africanité est un préalable à tout progrès de la voix de l'unité, sans elle, il ne peut y avoir volonté ou encore moins un effort efficace d'unité, mais pour sortir précisément de cette situation matérielle, technique, il nous faut faire appel à une énergie spirituelle, il nous faut forger ensemble une âme commune, nous l'avons, cette âme qui s'incarne dans l'africanité*[20] ». Au regard de ce militantisme en faveur de l'auto dépendance collective au sein de l'Union, cette notion reste néanmoins relativement appliquée.

II- Une notion relativement appliquée au sein de l'Union africaine

De nombreux espoirs ont été placés en la nouvelle organisation continentale au moment de l'adoption de son Acte constitutif à Lomé au Togo en 2000. Mais quinze ans après la création de l'Union, la promotion de l'auto dépendance collective en son sein n'est que relativement appliquée. C'est le cas dans le domaine de la paix, de la sécurité et du développement (A). La notion d'auto dépendance collective au sein de l'Union mériterait d'être complétée afin de rompre avec la dépendance vis-à-vis des puissances étrangères (B).

[19] Kwame Nkrumah, L'Afrique doit s'unir, Paris, Présence africaine, 1994, p.254.
[20] Senghor Léopold Sédar dans son discours au sommet d'Addis-Abeba, en mai 1963.

A- L'auto dépendance dans le domaine de la paix, de la sécurité et du développement

À l'observation des processus politiques récents, et plus globalement des rapports entre l'Union africaine et les grandes puissances, il est possible de poser que la dépendance multiforme à laquelle ont été soumis les États africains ces cinquante dernières années est la même que celle que vit l'Union africaine pour les mêmes causes[21]. La dépendance la plus spectaculaire de l'Afrique est que contrairement aux autres continents, elle n'est pas encore entièrement libérée. Des pans entiers sont toujours sous la « botte » des puissances étrangères. Le cas des pays du pré carré français en est assez illustratif. Dès sa conception et sa mise en pratique, la politique africaine de la France est apparue comme un obstacle majeur pour l'amorce d'une autonomie politique des anciennes colonies françaises d'Afrique noire. Son principe directeur est, malgré l'indépendance des États africains, de maintenir l'influence française, mais surtout, de préserver les intérêts de la France dans son pré carré par tous les moyens[22]. Depuis 1960, elle fait l'objet de nombreuses annonces de réformes toujours différées. La coopération militaire française reste un puissant instrument d'extraversion[23]. L'existence d'accords de coopération militaire entre la France et ses anciennes colonies africaines crée une telle dépendance politique de celles-ci vis-à-vis d'elle. Cette dépendance est telle qu'elle place la France au centre de toute mutation politique à l'intérieur des pays africains de son « pré carré[24] ». Grâce à sa présence militaire et à l'intense activité de renseignement qui la complète généralement, la France dispose d'un moyen de pression important sur ses partenaires africains[25]. Sans émancipation politique et stratégique, le continent noir ne peut ni construire ni préserver sa sécurité. Cette pré-condition est d'autant plus nécessaire qu'un examen du fonctionnement des États africains montre une dépendance stratégique et politique[26] qui trahit leur extraversion. On peut donc dire, au regard de ce qui précède, que l'Union africaine, tout comme les États africains, s'est fondue dans cette dépendance compromettant même sa capacité à prendre des décisions à la fois originales, autonomes et efficaces.

---

[21] Guy MVELLE, op cit., p.2.

[22] Alain FOGUE TEDOM, Enjeux géostratégiques et conflits politiques en Afrique noire, Paris, L'Harmattan, 2008, p.364.

[23] L'extraversion des États africains renvoie à leur incapacité de maîtriser ou de contrôler, même de façon relative, leur destin politique et stratégique vis-à-vis de leurs alliés. Le concept d'extraversion exprime ici la dépendance stratégique et politique des États africains.

[24] Les cas du Rwanda, de la Côte d'Ivoire, de la RCA, de Djibouti, du Gabon…

[25] Alain FOGUE TEDOM, op cit., p.366.

[26] L'extraversion stratégique et politique de l'Afrique a entraîné naturellement son extraversion économique. Celle-ci est plus visible puisqu'elle est quantifiable. Le cas du Gabon par exemple : la production pétrolière, contrôlée à près de 60% par la compagnie française Elf, représentait en 1997 45% du PIB.

Cette dépendance de l'Union est perceptible au niveau des sources de financement du processus d'intégration et du développement communautaire réduites aux contributions statutaires des États membres et surtout les contributions des partenaires au développement, celles-là mêmes qui, du fait de leur importance, prolongent la dépendance étatique, des niveaux nationaux au niveau continental. Par exemple, les sources du budget « Programme de l'UA et ses organes » sont telles qu'entre 2007 et 2010, la contribution des États membres de l'Union n'a jamais atteint les 35% de ce budget. Le reste revient aux acteurs appelés « Partenaires du développement » dont la contribution en 2010 a été de plus de 133 millions de dollars[27]. Dans le même sens, à l'occasion du sommet du FCSA[28], le président Xi Jinping a fait part de la décision de la Chine de fournir à l'institution régionale africaine 60 millions de dollars US sur trois ans, à titre d'aide militaire sans contrepartie[29]. Cette enveloppe est censée contribuer à la dynamique de construction et d'opérationnalisation d'une architecture africaine de paix et de sécurité, en ce qui concerne notamment la Force africaine en attente (FAA) et par ricochet la capacité africaine de réaction rapide aux crises. Cette démarche se situe dans la perspective énoncée par le plan d'action de Johannesburg (2016-2018)[30], qui organise la coopération sino-africaine dans plusieurs domaines, dont celui de la sécurité. À ceci, on peut ajouter la signature, par la Commission de l'Union africaine et la Chine, de l'Accord portant appui supplémentaire à la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), le 23 décembre 2011[31]. Aux termes de cet accord, la Chine s'est engagée à fournir du matériel et des équipements à l'AMISOM pour un montant estimé à plus de 4 millions de dollars. Avant la signature de l'Accord susmentionné, la Chine avait déjà fait un don d'un montant et d'une valeur similaires à l'AMISOM. En outre, une délégation du Conseil de paix et de sécurité et de la Commission de l'Union africaine s'était rendue en Chine pour participer à un atelier Union africaine-Chine sur la paix et la sécurité. Dans la même optique, l'édifice qui abrite actuellement le siège de l'Union africaine à Addis-Abeba en Éthiopie est une marque indélébile de la dépendance vis-à-vis de la République populaire de Chine. La construction

[27] Guy MVELLE, « L'Union Africaine dans ses rapports avec les grandes puissances (II) », Revue Défense Nationale, La Tribune n° 112, juillet 2011, p.1.

[28] Forum de coopération sino-africaine (FCSA).

[29] Cf. le discours du président Xi Jinping lors du sommet du FCSA organisé à Johannesburg, en décembre 2015.

[30] Ce plan d'action est disponible sur le site internet du ministère des Affaires étrangères de la République Populaire de Chine : http ://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/gb/t1323180.shtml.

[31] Consulter à ce sujet le communiqué de presse de l'Union Africaine publié le 23 décembre 2011 sur :
http ://www.peaceau.org/uploads/communique-de-presse-appui-a-l-amisom-chine.pdf, [consulté le 5 juillet 2016].

de ce complexe infrastructurel gigantesque et fort imposant[32], qui mesure 99,9 mètres de haut et qui dispose d'une trentaine d'étages, a été entièrement financée par la superpuissance chinoise. La Chine, qui y a investi environ 200 millions de dollars (correspondant à 154 millions d'euros), présente ce joyau architectural comme un « don » qu'elle fait à ses « amis africains », qui n'ont d'ailleurs pas tardé à l'en remercier vivement. À l'occasion du dix-huitième (18e) sommet de l'Union africaine consécutif à l'inauguration de cet *« hémicycle de bois clair au toit de verre »*[33] le 28 janvier 2012, les chefs d'État et de gouvernement africains qui se sont présentés successivement à la tribune n'ont pas manqué, dans leur grande majorité, de saluer ce geste évocateur de la profondeur de l'« amitié sino-africaine ». Dans la même veine, en 2007, l'Union européenne attribue cent millions d'euros au renforcement des capacités de l'architecture africaine de paix et de sécurité des organisations régionales, afin de les aider à créer un mécanisme d'alerte rapide et de définir une politique de prévention et de gestion des conflits. Les opérations de soutien à la paix ont été financées à hauteur de six cents millions d'euros. À titre d'exemple, la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et la Mission de consolidation de la paix en République démocratique du Congo (MICOPAX) ont bénéficié de ces financements. Enfin, quinze millions d'euros sont destinés à l'« Early response mechanism », qui travaille aux phases préparatoires des opérations de soutien à la paix et aux étapes préliminaires des processus de médiation[34].

Au regard de ce qui précède, nous nous rendons compte que nous restons toujours dans la dépendance inscrite historiquement par les puissances colonisatrices dans les rapports entre l'Europe et l'Afrique, laquelle est aussi source de pauvreté, de sous-développement et surtout d'instabilité politique. L'Union africaine se trouve dans la conception que Johan Galtung se fait de l'impérialisme, « *une relation de domination par l'intermédiaire de laquelle une entité collective influence une autre entité collective que ce soit dans le domaine de la production des biens que cette dernière est autorisée à produire, des institutions politiques qu'elle est amenée à adopter, de la protection militaire qu'elle peut espérer ou des informations et des valeurs*

[32] Ce complexe ultramoderne, construit en moins de deux ans par un financement chinois et par une main-d'œuvre de 1200 ouvriers chinois et éthiopiens, est constitué de trois grands centres de conférences pouvant contenir des milliers de personnes, d'un amphithéâtre extérieur de 1000 places, de plusieurs bureaux pour environ 700 fonctionnaires, d'un héliport, d'un centre commercial, avec en prime une statue en bronze de Kwame Nkrumah, l'un des promoteurs les plus prestigieux de l'unité africaine.

[33] AFP, « La Chine offre à l'Union Africaine son nouveau siège et marque son empreinte en Afrique », http ://www.20minutes.fr/monde/868898-20120128-chine-offre-union-africaine-nouveau-siege-marque-empreinte-afrique, 28 janvier 2012, [consulté le 5 juillet 2016].

[34] Commission Européenne, Développement et Coopération-Europeaid : http ://ec.europa.eu/europaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index_fr.htm, consulté le 6juillet 2016

qu'elle a le droit d'importer »[35]. Dans la pratique, il ne fait aucun doute que l'Union européenne, principal soutien financier et matériel, dicte à l'Union africaine des conduites à tenir comme l'a démontré la crise ivoirienne où l'Afrique s'est finalement prononcée après l'Europe et surtout en s'alignant derrière ses positions. De nombreuses réformes s'imposent pour promouvoir l'auto dépendance au sein de l'union.

B- Une notion à compléter

Face à la dépendance de l'Union africaine, il est plutôt question d' « *alternative indépendante* » dans le but de promouvoir une auto dépendance collective au sein de l'Union. Cette alternative indépendante passe par l'adoption de mesures de financements innovants pour faire avancer l'intégration et le développement en Afrique. C'est d'ailleurs dans ce sens que la décision de rechercher des sources alternatives de financement du budget de l'Union africaine a été à l'ordre du jour de la huitième session extraordinaire du conseil exécutif tenue le 19 janvier 2006 à Khartoum. Le Conseil a ainsi demandé à la Commission, en collaboration avec le COREP[36], d'examiner l'étude sur les sources alternatives de financement et de faire des recommandations appropriées pour une décision finale en juillet 2006. On peut également énumérer quelques pistes données par la Commission économique pour l'Afrique qui propose l'idée d'allocations spéciales calculées en fonction du produit intérieur brut, les taxes d'aéroport et l'allocation des sommes provenant des allègements de la dette africaine[37].

Afin d'être une véritable force de promotion de la sécurité collective à l'échelle continentale, l'Union africaine devra accompagner ses États membres à rompre avec la dépendance politique et stratégique vis-à-vis des puissances étrangères. À ce sujet, l'Union africaine pourrait développer des stratégies pratiques susceptibles de permettre la création effective des conditions d'une paix durable à l'échelle du continent. Pour ce faire, elle devra renforcer les mécanismes internes de légitimation des classes dirigeantes, élaborer des programmes en faveur de l'autosuffisance économique, et enfin, mener une action énergique de lutte contre la corruption. Sur ce point, la création du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs constitue une action concrète pour assainir la gestion des revenus publics sur le continent et permettre une meilleure redistribution sociale des richesses.

[35] Ibid., p.2.
[36] Il s'agit du Comité des représentants permanents de l'Union africaine (COREP).
[37] Guy MVELLE, L'Union Africaine : Fondements, organes, programmes et actions, Paris, L'Harmattan, 2007, p.157.

Conclusion

Au terme de cette analyse où il était question d'examiner à l'aune des textes et de la pratique le sens que l'Union africaine donne à la notion d'auto dépendance collective, nous avons tour à tour démontré que la notion d'auto dépendance collective est héritée de la pensée antérieure à l'Union africaine, mais qu'elle est relativement appliquée au sein de l'Union. On peut retenir que, pour promouvoir l'auto dépendance collective au sein de l'Union Africaine, l'Afrique a besoin de rompre avec cette dépendance vis-à-vis des acteurs appelés « Partenaires au développement ». Pour ce faire, la mise en application des recommandations de la session extraordinaire du conseil exécutif du 19 janvier 2006 à Khartoum serait salutaire ; notamment les prélèvements sur les importations en provenance du reste du monde, du prélèvement sur les primes d'assurance et sur les billets d'avion. L'Union africaine devra également développer des stratégies pratiques susceptibles de permettre la création effective des conditions d'une paix durable à l'échelle du continent.

Intégration africaine : un processus lent ?

Charly Cédric NDZANA MBOUNI
Doctorant, l'université de Douala

Introduction

À l'heure des mémoires relatifs à l'unité du continent africain, les nombreux travaux effectués sur les organisations devant mener ledit processus, l'Organisation de l'unité africaine (ci-après « OUA ») et l'Union africaine (ci-après « UA ») notamment, se sont employés à présenter, comme le soulignait déjà Maurice Kamto,[1] leurs faiblesses, voire leur inutilité et moins fréquemment leurs succès. La littérature en la matière ne s'est presque jamais engagée sur le terrain d'une évaluation de ce processus dans son ensemble afin de déterminer s'il était lent ou non.[2] Certainement parce que, au premier abord, une telle entreprise ferait appel à une dose de subjectivité. Si cela peut être tenu pour vrai, il n'est tout de même pas exclu ou impossible d'engager une telle réflexion.

Par *lent*, il faut entendre un manque de rapidité, ce qui met plus ou trop de temps ou encore ce qui met du temps à agir, à opérer, à s'accomplir ou dont l'effet n'est pas rapide.[3] De la présente définition, il importe de noter que le temps apparaît comme l'instrument de mesure ou de détermination du caractère lent d'un processus. Or, en matière d'intégration, envisagée comme la fonction d'une organisation internationale visant à « *unifier progressivement, par des mécanismes appropriés, l'économie, voire le système politique des États membres* »[4], il n'est aucune mesure de temps standard devant rythmer tout processus. Preuve en est du caractère hétéroclite des calendriers d'intégration définis par les différents

[1] Le professeur, renvoyant aux travaux de Mark W. DELANCEY, Africain international relations. An anoted bibliography, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, pp. 109-134, affirmait que 230 titres étaient consacrés à l'OUA. Ce qui illustrait bien l'intérêt accordé à cette organisation « soit pour dénoncer ses faiblesses, voire son inutilité ou moins fréquemment pour exalter ses succès pourtant certains (…) ». (Cf. Maurice KAMTO, « Introduction », in Maurice KAMTO, Jean-Emmanuel PONDI et Laurent ZANG, L'OUA : rétrospective et perspectives africaines, Paris, Economica, 1990, p. 9).

[2] De nombreux travaux ont toujours abordé la question de la vitesse à laquelle se développait le processus d'intégration africaine, mais cela était de façon marginale et parcellaire, c'est-à-dire selon des domaines ou aspects précis du processus d'intégration.

[3] Alain REY et Josette REY-DEBOVE, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Paris, 1992.

[4] Jean SALMON, Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 591.

regroupements régionaux et sous régionaux du continent.[5] Et Bela Balassa, en théorisant les étapes de tout processus d'intégration, n'a point défini des séquences de temps à observer pour le passage d'une étape à une autre, encore moins la marge de temps pour la réalisation du processus tout entier.[6] Dans un tel contexte, la cadence du processus d'intégration africaine est difficilement appréciable. S'y engager malgré tout mènerait à des conclusions empreintes de sentiments personnels et donc à une appréciation subjective. Une solution serait de procéder à une comparaison entre processus d'intégration en Afrique et processus d'unification d'un modèle plus avancé ou achevé à l'instar de l'Union européenne considérée aujourd'hui comme « l'archétype »[7] des modèles d'intégration dans le monde. Si une telle approche d'évaluation est pertinente du fait qu'en général l'Afrique se construit ou se pose en s'opposant notamment au système occidental,[8] elle présente cependant un certain nombre de limites. En effet, pour qu'une telle approche d'évaluation ne soulève pas d'équivoque, il faudrait que les données de base devant guider la comparaison aient été les mêmes dans les deux systèmes d'intégration, car les mêmes causes produisant, par principe, les mêmes effets. En d'autres termes, il faudrait que les points de départ des deux processus d'intégration aient été quasiment les mêmes, que les approches intégratives, les contextes de gestation et de développement des modèles d'intégration africaine et européenne soient identiques. Seulement, sur la question, les données sont très différentes. Assurément, si l'intégration européenne débute avec le traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier du 18 avril 1951, celle de l'Afrique commence, au sens de la définition de l'intégration énoncée plus haut, avec la déclaration de Syrte du 9 septembre 1999 qui ne

[5] Si la construction d'un marché commun africain est prévue pour 2023 et d'une union économique et monétaire en 2028, la CEDEAO envisage son marché commun d'ici à 2020, le COMESA en 2025, la SADC en 2015 (l'union monétaire en 2016 et l'union économique en 2018), pendant que l'EAC était engagée dans la mise en œuvre de son marché commun depuis 2010 (et l'union douanière prévue pour 2012) et que la CEEAC n'envisageait son union douanière qu'en 2011. (Cf. Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, 2011).

[6] Rappelons que Bela Balassa identifie six (6) étapes du processus d'intégration : la zone d'échanges préférentiels, la zone de libre-échange, l'union douanière, le marché commun, l'union économique et l'union économique complète. (Cf. Barthélemy BIAO, « Intégration régionale en Afrique centrale. Bilan et perspectives », in Hakim Ben Hammouda, Bruno Bekolo-Ebe et Touna Mama, L'intégration régionale en Afrique centrale. Bilan et perspectives, Paris, Karthala, 2003, pp. 29-41 (spéc. p. 31).

[7] Francis LEFEVRE, Communauté Européenne 1996-1997, 9ème éd., Francis Lefèvre, « Mémento pratique », 1996, p.1.

[8] C'est la thèse que soutient le professeur Magloire ONDOA quand il affirme que « Rarement en effet, les droits africains sont étudiés en eux-mêmes, sans référence explicite ou implicite aux modèles et solutions des anciens colonisateurs dans lesquels est noyée leur identité. C'est qu'en réalité, on les pose en les opposant (…) » (Voir de cet auteur, Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement : contribution à l'étude de l'originalité des droits africains, Thèse pour l'obtention du Doctorat d'État, Tome 1, Yaoundé II Soa, 1997, p. 22.

sera effective que le 9 juillet 2002. Pendant que l'intégration européenne se fera suivant la stratégie d'un petit groupe d'États pour un élargissement progressif, celle africaine repose sur une logique holiste. Et pour ce qui est du contexte d'émulation des deux systèmes d'intégration, il faut retenir que l'Union européenne a connu une stabilité politique, économique et sociale qui est allée en s'améliorant au fil des années tandis que l'Afrique s'est mue et continue de se mouvoir dans un environnement sociopolitique et économique très perturbé et même à la limite désastreux. Apprécier le caractère rapide ou non du processus d'intégration africaine par comparaison au processus européen, au regard des précédents développements, serait méthodiquement biaisé et aboutirait forcément à un résultat tronqué. Une autre méthode est donc à rechercher.

Une évaluation du processus d'intégration africaine en vue d'en déterminer le caractère lent ou non serait bien menée si elle était faite de l'intérieur du continent africain. Autrement dit, une appréciation assez objective de la cadence du processus d'intégration africaine suggère l'idée d'une démarche visant à observer ce processus tel qu'il est mené sur le continent sans idée préconçue d'un modèle extérieur à l'Afrique. Ce qui aurait pour conséquence de révéler non seulement l'originalité du processus d'intégration africaine, mais également de mieux le comprendre en soi et ainsi apporter des solutions adéquates aux difficultés qui sont les siennes. Confronter le contexte d'émulation du processus d'intégration africaine aux réalisations jusqu'ici effectuées ou en cours d'implémentation apparaît dès lors comme étant la posture idéale pour juger du caractère lent ou non du processus d'unité du continent depuis l'OUA jusqu'à ce jour. Aussi sera-t-il fait état du contexte de développement du processus d'intégration africaine (I) avant de présenter ses réalisations (II).

I- Le contexte de développement du processus d'intégration africaine

Même si les objectifs de l'OUA auguraient déjà des velléités d'unification des pays africains,[9] le processus d'intégration africaine n'a d'assise formelle qu'avec l'instauration de l'UA.[10]. Parler donc d'intégration africaine reviendrait à envisager la période allant de 2002 à nos jours. Cependant, cette période semble perfide dans la mesure où l'OUA a été un tremplin à la mise en place de l'UA et que son action et surtout son contexte ont été d'une influence certaine sur le processus d'unification amorcé plus

[9] Voir l'article II de la Charte de l'OUA du 25 mai 1963. Cet article, dédié aux objectifs de l'organisation continentale, consacrait en effet comme seul objectif de l'organisation continentale le renforcement de la « coopération », de la «solidarité » entre États africains sur fond d'élimination du colonialisme de l'Afrique sous toutes ses formes.

[10] Voir l'alinéa (j) de l'article 3 de l'Acte constitutif du 11 juillet 2000.

récemment par l'UA. Aussi, le contexte de l'OUA (A) tout autant que celui de l'UA (B) sont à retracer ici.

A- Le contexte de déploiement de l'OUA

Tout processus d'intégration, suivant son approche formelle ou institutionnelle[11], repose principalement sur l'action des États. En effet, quelle que soit l'approche théorique,[12] l'action de l'État est fondamentale pour une intégration réussie.[13] L'intégration serait donc impossible dans le contexte post westphalien sans une action coordonnée des États tel que défini en droit international.[14] Toutefois, eu égard à l'approche holiste du processus d'unification du continent, l'unité africaine, dans le cadre de l'OUA, allait faire face à un environnement marqué par la recherche du statut d'État (1) pour certains et la consolidation de ce statut pour d'autres (2).

---

[11] L'on distingue en effet deux formes d'intégration : l'intégration spontanée ou informelle et l'intégration formelle ou institutionnelle. L'intégration spontanée ou informelle est cette forme d'intégration qui se déroule en dehors de tout cadre juridique et institutionnel. Cette dernière est généralement manifeste à travers le brassage des populations ou communautés frontalières de deux ou plusieurs pays ayant partagé ou partageant, généralement, une histoire culturelle commune ou des histoires voisines. C'est de cette forme d'intégration que fait montre Monsieur MOKAM David en parlant de « peuples traits d'union ». (Cf. de cet auteur, « Les peuples traits d'union et intégration en Afrique centrale : le cas des Gbaya et des Moundang » in Daniel ABWA et al., Dynamiques d'intégration en Afrique centrale, T. 1, Yaoundé, PUY, 2001, pp. 125-140). L'intégration formelle ou institutionnelle quant à elle est ce processus d'intégration qui repose sur un certain cadre juridique et institutionnel mis en place par les acteurs de l'intégration que sont les États et les individus et qui est mené selon ces mécanismes.

[12] Parmi les théories de l'intégration, les plus illustres sont le fonctionnalisme, le néo-fonctionnalisme, l'inter-gouvernementalisme, le fédéralisme. Pour d'amples développements sur ces théories et d'autres, voir Sabine SAURUGGER, Théories et concepts de l'intégration européenne, Paris, Presses des sciences politiques, coll. « Références gouvernance », 2009.

[13] Six (6) conditions sont nécessaires à cet effet : le programme institutionnel ; le niveau de développement économique des États membres (qui doit être significatif et relativement homogène) ; le sentiment communautaire de type psychologique (identification des populations concernées au processus d'intégration) ; la similitude des régimes politiques ; les communications et les échanges ainsi que l'environnement extérieur (autres organisations internationales, influence des grandes puissances, etc.) (Cf. Karl Wilfried DEUTSCH, Political community at the international level. Problems of Definition and Measurement, Princeton University, 1953, pp. 3-12 ; Karl Wilfried DEUTSCH et Alii.,Political community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton University Press, 1957, pp. 22-49 cité par James MOUANGUE KOBILA, « Les nouvelles dynamiques de l'intégration en Afrique », Communication au colloque organisé à l'Institut de Paris les 15 et 16 octobre 2010 par l'association des internationalistes et le secrétariat général (français) à la commémoration du cinquantenaire des indépendances africaines, pp. 1-26, spéc., p. 7).

[14] L'État en droit international doit réunir quatre conditions à savoir un territoire déterminé, une population permanente, un gouvernement et la capacité d'entrer en relation avec d'autres États. (Voir Jean SALMON, op. cit., p. 454).

1. Le processus de décolonisation et la naissance des États africains

À la naissance de l'OUA le 25 mai 1963, l'Afrique ne comptait que trente-deux États indépendants sur les cinquante-quatre qu'il comprend aujourd'hui.[15] Pour parvenir à réaliser l'approche holiste de l'unité africaine qui était la sienne, il était indispensable que le continent tout entier eût été indépendant. La décolonisation des territoires africains[16] en était donc la condition *sine qua non.*[17]

Au-delà des guerres de décolonisation[18] *ante* 1963,[19] l'organisation panafricaine a fait face à un certain nombre de conflits de décolonisation qu'elle a tôt fait de soutenir.[20] Les guerres de libération des colonies portugaises sont les premières à propos. C'est le cas notamment de l'Angola entre 1961 et 1975 ; de la Guinée-Bissau entre 1963 et 1975 ; et du Mozambique au courant de la période 1964-1974. Ces colonies portugaises, après avoir acquis leur indépendance, ont pu intégrer l'organisation continentale en qualité d'États membres.[21] Dans la même veine, l'on peut relever le conflit qui opposa la Namibie à l'Afrique du Sud entre 1970 et 1990 ; la guerre de libération qui mit aux prises la Rhodésie du Sud (actuel Zimbabwe) et le pouvoir blanc courant 1972-1979. L'Afrique du Nord n'en fut pas épargnée. C'est le cas du Sahara occidental, depuis 1975, qui affronta d'abord l'Espagne, ensuite la Mauritanie et enfin et surtout le Maroc.[22]

---

[15] Le dernier en date étant le Soudan du Sud le 09 juillet 2011 à la suite du référendum du 9 au 15 janvier 2011 qui mettait ainsi fin à de multiples guerres sécessionnistes. Il faut noter que sur les 32 États, seuls 30 ont signé le traité ce 25 mai, les deux autres (Togo et Maroc) l'ont fait plus tard au courant de la même année.

[16] Consacrée par les alinéas 1 (d) de l'article II et 6 de l'article III de la Charte de l'OUA du 25 juin 1963.

[17] La décolonisation permettait d'accéder au statut d'État dépositaire du droit de légation qui se trouve être le pouvoir reconnu aux États et aux organisations internationales d'entretenir des relations diplomatiques avec d'autres sujets de droit international. Ce dernier se subdivise d'une part en un droit de légation active consistant à envoyer des représentants auprès des États tiers ou d'organisations internationales et, d'autre part, en un droit de légation passive se résumant en la capacité de recevoir les représentants diplomatiques de puissances étrangères. Voir Gérard CORNU (dir.), Vocabulaire juridique, 8ème éd., Paris, PUF, 2000, p. 504.

[18] Sur la question des guerres de décolonisation en Afrique et sur les conflits territoriaux, les guerres de sécession et les guerres civiles toujours sur le continent, voir, de façon schématique, Sophie CHAUTARD, L'indispensable des conflits du XXème siècle, Studyrama, 2006, pp. 172-176 ; Sophie CHAUTARD, Guerres et conflits du XXème siècle, Paris, Librio/Possneck, 2004, pp. 33-52.

[19] C'est le cas de la guerre d'indépendance de l'Algérie qui eut lieu entre 1954 et 1962 opposant la France à celle-ci. C'est également le cas du Cameroun, qui entre 1957 et 1960 affronta la France sur la question de son indépendance.

[20] Voir à ce propos la Résolution CIAS/Plein.2/Rev.2 de mai 1963 sur la décolonisation.

[21] La Guinée-Bissau en 1973, le Mozambique en 1975 et l'Angola en 1979.

[22] Ce dernier conflit (celui entre le Sahara occidental et le Maroc) eut deux conséquences : l'admission de la République sahraouie arabe démocratique, en 1982, comme 51ème membre de l'OUA et le retrait du Maroc de l'organisation continentale.

À l'analyse, la fonction d'instance de coopération de l'OUA était muselée par un contexte de création des États qui s'enrichissait aussitôt de dynamiques de construction et de consolidation des jeunes États.

2. L'indépendance et la construction des États africains

L'indépendance acquise consacrait peut-être la naissance des États africains, mais n'assurait pas nécessairement la stabilité de ceux-ci. Partout en Afrique, l'on a observé de nombreux conflits au point où Albert MABILEAU et Jean MEYRIAT[23] ont fait remarquer que ces « *jeunes États semblent frappés d'une instabilité chronique* ». Cette instabilité était relative non seulement aux éléments constitutifs de l'État que sont le territoire, la population et le gouvernement, mais aussi à l'environnement économique.

Dès les indépendances, en effet, naissent des conflits liés notamment au tracé des frontières et ceci malgré la consécration du principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation[24] . C'est le cas du conflit entre le Cameroun et le Nigeria courant la période 1962-1996 relatif à la presqu'île de Bakassi, du conflit entre le Niger et le Dahomey de 1963 à propos de l'île de Lété ; le conflit Somalie-Éthiopie entre 1976 et 1978 relatif à la province de l'Ogaden revendiquée par la Somalie et le conflit Somalie-Kenya en 1967 concernant le *Northern frontier district* revendiqué également par la Somalie. Les conflits ougando-tanzanien de 1972 portant sur une partie du territoire tanzanien réclamée par l'Ouganda et tchado-libyen de 1973-1994 concernant la bande d'Aozou[25] annexée par la Libye puis rendue complètent la triste liste des conflits interétatiques d'Afrique.

Pour ce qui est de la problématique de construction de l'unité nationale, il importe de relever que le continent africain est tristement célèbre et l'est encore avec pas moins de 17 guerres civiles (entre 1960 et 2009).[26] Cette situation a surtout été confortée par la consécration d'un principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États.[27] Sous le mandat de l'OUA, on peut citer en ce sens le génocide rwandais de 1994 qui fit des centaines de milliers de morts et déplacés. Bien avant ce drame, l'on a observé des émeutes raciales en Afrique du Sud surtout en 1976 ; la lutte de pouvoir entre l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et

---

[23] Albert MABILEAU et Jean MEYRIAT, Décolonisation et régimes politiques en Afrique noire, Paris, Armand Colin, Cahiers de la fondation nationale de sciences politiques, 1967, p. 7.

[24] Alinéa 3 article 3 de la Charte de l'OUA.

[25] Ce différend a donné lieu à une décision de la CIJ (Différend frontalier de la bande d'Aozou (Libye c. Tchad), C.I.IJ,arrêt, 3 février 1994.) ; décision qui mit fin au conflit entre les deux pays.

[26] AHIAFOR Prosper, Coordonnateur du Mouvement Mahatma Gandhi en Afrique et Directeur de publication de l'hebdomadaire TOP INFOS au Togo, « Guerres et conflits en Afrique », (http :// www.worldpeace.hautetfort.com/media/00/01/3978791558.doc)

[27] L'article III de la Charte de l'OUA dédié aux principes dispose en effet que « Les Etats Membres, pour atteindre les objectifs énoncés à l'article II, affirment solennellement les principes suivants : […]

2. Non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats ».

le Mouvement populaire pour la libération de l'Angola (MPLA) entre 1976 et 1994 en Angola ; la guerre civile entre Afars et Somalis à Djibouti entre 1991 et 1994 ; des violences politiques et sociales aux Comores entre 1976 et 1978 ; l'affrontement entre la guérilla pour l'indépendance de la Guinée et le Cap-Vert entre 1963 et 1990. L'on peut également évoquer les guerres de rivalités entre factions au Liberia entre 1989 et 1997 ;la guerre civile entre le *National resistance movement*(NRM) et les forces gouvernementales en 1986 en Ouganda ;les rébellions à l'est de la République démocratique du Congo depuis 1999 ;la joute entre le Front révolutionnaire uni (RUF) et le gouvernement de la Sierra Leone entre 1991 et 2000 ;etc.

Le tableau de la construction politique est encore plus sombre avec pas moins de 76 coups d'État et 234 tentatives de coups d'État entre 1960 et 2009[28] et des guerres de sécession. Au nombre des coups d'État, l'on peut citer les cas du Burundi (entre 1991 et 2001), des Comores (entre 1997 et 2001), du Lesotho (tentative de putsch et intervention de l'armée loyaliste en 1998). Au rang des tentatives de sécession, l'on a l'exemple de l'île d'Anjouan qui, depuis 1978, conteste l'autorité de la capitale de la Grande Comores au sein de l'archipel des Comores. Il y a également la guerre du Biafra au Nigeria (entre 1967 et 1990) lancée par les indépendantistes ibo, les luttes sécessionnistes du Somaliland et du Puntland en Somalie ; la République démocratique du Congo avec la situation du Katanga (entre 1960 et 1963 puis 1970), la lutte du mouvement sécessionniste de la Casamance au Sénégal (depuis 1990), etc.

Le secteur économique, quant à lui, se trouve être marqué par la crise économique des années 1980-1990, mais aussi et surtout par le poids de la dette extérieure contractée non seulement dans l'objectif de construire et développer les jeunes États africains, mais aussi pour reconstruire les pays ravagés par des années de guerre lorsque celle-ci n'aura pas servi dans le cadre des guerres sécessionnistes, des guerres civiles ou des coups d'État.

La dette extérieure, qui a justement fait l'objet de préoccupations lors de trois sommets de l'OUA,[29] est estimée, en 1987, à 200 milliards de dollars US. La crise économique, en ce qui la concerne, sera à l'origine de la dévaluation du franc CFA dans la zone franc,[30] de politiques de coupe budgétaire, de privatisation, de licenciement dans la fonction publique comme préconisé dans les plans d'ajustement structurel imposés aux États par le FMI et la Banque mondiale. Un tel contexte, qui n'était en aucun point

[28] AHIAFOR Prosper, op. cit.

[29] Le sommet extraordinaire du 30 novembre au 1er décembre 1987 à Addis-Abeba (Éthiopie), le sommet du 26 au 28 mai 1988 tenu à Addis-Abeba (Éthiopie) et le sommet du 29 juin au 1er juillet 1992 tenu à Dakar (Sénégal).

[30] La zone franc est constituée du Franc de la communauté financière d'Afrique ayant cours dans l'Union et économique monétaire ouest-africaine (UEMOA), du Franc de la coopération financière d'Afrique utilisé dans la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et du franc comorien.

propice pour l'Afrique et l'action de l'OUA,[31] sera aussi le cadre de déploiement de l'UA dont la dynamique d'unité du continent se situe à un degré supérieur.

B- Le contexte de déploiement de l'UA

L'effectivité de l'UA en 2002 marque le lancement officiel du processus d'intégration africaine proprement dite.[32] Mais la nouvelle organisation panafricaine, comme sa devancière, va évoluer dans un environnement marqué par des États toujours en proie aux démons congénitaux de l'instabilité. Entre crises aux relents historiques et nouveaux défis tels que le terrorisme, la piraterie, la question des droits de l'Homme et de la démocratie sans oublier la dette extérieure héritée de l'OUA cumulée aux problèmes de la pauvreté et des pandémies, le contexte n'est guère reluisant pour la jeune UA.

1. La survivance d'anciennes et l'émergence de nouvelles crises intra et interétatiques

Depuis la mise en place de l'UA, tous les coins du continent sont touchés, à des degrés plus ou moins différents, par des crises aux fondements variés.

L'Afrique du Nord est la région du continent la plus affectée au regard des évènements récents. L'on a en effet en mémoire la vague de tensions qui a secoué et continue, plus ou moins, de secouer cette région et que l'on a qualifiée de « *printemps arabe* ». Cette vague de contestations, débutée en décembre 2010 en Tunisie à la suite de l'immolation de Mohamed Bouazizi à Sidi Bouzid, s'est propagée en Algérie puis en Égypte et au Maroc et enfin en Libye.[33] D'un impact moins important en Algérie et Maroc,[34] ces

[31] Des travaux de Jean-François DAGUZAN et Pascal LORT, il ressort l'idée selon laquelle la guerre, au-delà de ses effets dévastateurs, est essentiellement une entreprise aux fondements et finalités économiques en termes de conquête des biens et ressources nécessaires au développement économique et de recherche de marchés de reconstruction des lieux détruits. (Voir de ces auteurs, « Guerre et économie : un mariage pour le meilleur et pour le pire », in Jean-François DAGUZAN et Pascal LORT (dir.), Guerre et économie, Paris, Ellipses, coll. « Références géopolitiques », 2003, pp. 25-40. De cette idée, l'on peut aboutir à la conclusion selon laquelle la guerre est une entreprise essentiellement néfaste pour le continent africain dans la mesure où, ne produisant pas d'armes, elle en achète, renflouant les caisses des pays producteurs. Par ailleurs, la majorité des contrats de reconstruction d'après-guerre est l'apanage des compagnies occidentales et asiatiques. En définitive, des guerres à perte ont été menées en Afrique grevant le tissu économique qui se portait déjà mal.

[32] Ce processus a en réalité été envisagé avec le plan d'action de Lagos 1980 et s'est poursuivi avec le traité d'Abuja de 1991. C'est à cette période que la volonté des États de se lancer dans un processus d'intégration sera affirmée et matérialisée avec l'institution d'une Communauté économique africaine par le traité du 3 juin 1991 (traité d'Abuja) qui entrera en vigueur en 1994.

[33] Cette vague a atteint aussi d'autres pays d'Afrique et d'Asie. C'est le cas notamment du Yémen, de la Syrie où, pour ce qui est de ce dernier pays, les affrontements entre l'État et les rebelles durent depuis plus de 3 ans.

contestations ont été lourdes de conséquences en Égypte et en Libye.[35] À côté de cette actualité, il convient également de relever le différend entre le Maroc et l'Algérie sur la question du Sahara occidental ; différend qui bloque la construction de l'Union du Maghreb arabe (UMA).

L'Afrique de l'Ouest (la CEDEAO notamment), fait face à un certain nombre de maux déstabilisants à la fois pour les États et la région. Parmi ces maux, l'on a la menace terroriste avec notamment Al-Qaida au Maghreb et Boko Haram au Nigeria qui ont à leur actif de nombreux attentats et enlèvements[36] ou encore Ansar Eddine et le MUJAO au Mali. À côté de ces faits majeurs, l'on peut noter d'autres tous désastreux à l'instar du conflit post électoral de Côte d'Ivoire (2009) précédé d'un coup d'État manqué du général Robert Guei contre le Front populaire ivoirien du président Laurent Gbagbo au pouvoir depuis 2000, le coup d'État de la Guinée de décembre 2008, etc.

L'Afrique centrale, en ce qui la concerne, reste secouée par des coups d'État et des rébellions. Illustration est faite avec le coup d'État du 15 mars 2003 qui portait au pouvoir François BOZIZE qui sera lui aussi débarqué du pouvoir par Michel DJOTODIA amené par la rébellion de la Séléka le 24 mars 2013[37] ; la République démocratique du Congo avec la guerre du Kivu qui opposa les forces du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP)

---

[34] Hormis quelques réformes des pouvoirs du roi au Maroc et quelques manifestations pacifiques, les contestations dans ces deux pays n'ont pas donné lieu à des affrontements sanglants.

[35] La révolution égyptienne s'est soldée par la démission du président Hosni Moubarak le 11 février 2012, la transmission de la gestion du pays au Conseil suprême des forces armées suivie, le 13 février, de la dissolution du Parlement et de la suspension de la Constitution. Et même le président élu, Mohamed Morsi (14 juin 2012), par la suite a été chassé du pouvoir un an après son élection plongeant ainsi le pays de nouveau dans une crise de gouvernement jusqu'à désignation, le 4 juillet 2013, d'Adli Mansour comme président par intérim. La crise égyptienne connaîtra une certaine accalmie avec l'élection, le 28 mai 2014, d'Abdel Fattah Al-Sissi aux fonctions suprême de la République. La Libye, quant à elle, a vu la mort du colonel Muammar Kadhafi le 20 octobre 2011 et la gestion du pays confiée au Conseil national de transition (CNT). Et malgré l'élection d'un Parlement le 25 juin 2014 et la formation d'un gouvernement sous l'autorité d'un premier ministre, Abdallah Al-Theni, ce pays est loin d'être sorti du cycle de la violence dans lequel il est plongé depuis près de cinq (5) ans. Aujourd'hui, ce pays dispose de deux (2) gouvernements : l'un à Tripoli et l'autre Tobrouk.

[36] Voir à propos Rapport-Action on Armed Violence (AOAV), Explosive States-Monitoring explosive violence 2014, LainOverton, mai 2015 ; Rapport-FIDH, Nigeria. Les crimes de masse de Boko Haram, 215.

[37] Il faut noter au passage que la République centrafricaine, depuis son indépendance le 14 août 1960, a connu cinq (5) coups d'État y compris ceux de Bozizé et de Djotodia. Les trois autres étant le coup d'État de Jean-Bédel Bokassa le 1er janvier 1966 qui renversa David Dacko président depuis l'indépendance du pays ; celui du 20 septembre 1979 perpétré par David Dacko contre le pouvoir de Bokassa 1er devenu empereur entre 1976 et 1979 ; et le coup d'État d'André Kolingba du 1er septembre 1981. Le seul chef d'État qui est arrivé au pouvoir dans ce pays d'Afrique centrale par la voie des élections libres étant le président Ange-Félix Patassé à la suite des élections du 22 octobre 1993 avant d'être débarqué par François Bozizé.

de Laurent Nkunda à l'armée régulière entre 2004 et 2009 sans oublier la rébellion armée du Mouvement du 23 mars (M23) d'avril 2012.

L'Afrique de l'Est, dans le cadre géographique de l'EAC, connaît, depuis l'UA, une accalmie qui peut en partie expliquer ses progrès par rapport aux autres régions.[38] Toutefois, l'on peut noter la guerre civile au Soudan qui a conduit à la scission du pays en deux : Soudan et Sud-Soudan. Il faut relever également la crise politique qui secoue la Somalie depuis la chute du régime de la République démocratique de Somalie dirigé par le général Siyad Barre vaincu par le Congrès de la Somalie unifiée (CSU) le 27 janvier 1991.

Exception faite de la crise politique qui eut lieu à Madagascar suivant des modalités loin d'être celles d'une guerre civile ou d'une guerre de sécession,[39] l'Afrique australe (dans le cadre de la SADC) semble être la région qui ne souffre d'aucun problème d'instabilité. Néanmoins, comme le reste de l'Afrique, la pauvreté y est un problème permanent.

2. La prégnance de la dette, de la pauvreté et des pandémies

Le problème de la dette, déjà préoccupant du temps de l'OUA, l'est toujours avec l'UA. Même si elle semble ne plus connaître une nette progression à la suite de différentes mesures de rééchelonnement (les Termes de Toronto de 1988, Londres de 1991, Naples de 1995 et Lyon de 1996), la dette extérieure de l'Afrique reste un obstacle majeur au processus d'intégration du continent. Estimée à 145 milliards de dollars US en 2009[40] pour ce qui est de la seule zone subsaharienne, la dette extérieure de l'Afrique ne favorise point une croissance économique apte à soutenir le processus d'intégration.[41] En effet, le surendettement des pays africains

[38] L'autre raison justificative étant liée à l'histoire coloniale et post coloniale de cette région. En effet, avant l'indépendance des États qui constituent la EAC à savoir le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie, ces pays, ex-colonies britanniques (Kenya, Ouganda et Tanganyika (devenu Tanzanie) pays fondateurs de la EAC), étaient administrés comme une communauté. Il y avait des questions qui relevaient de la décision commune du conseil des gouverneurs de colonies à l'instar des questions commerciales ; il fut créé une assemblée consultative. (Voir à ce propos, Claude E. WELCH, Dream of unity. Panafricanism and political unification in west Africa, Ithaco, Cornell University Press, 1966, pp. 6-10).

[39] Effet d'une série d'émeutes et de manifestations dû à la hausse des prix et la mainmise sur l'économie malgache, la crise malgache va atteindre son point culminant avec la prise du palais présidentiel d'Ambohitsirohitra le 16 mars 2009 par des militaires favorables à Andry Rajoelina, le 17 mars 2009. Le président Marc Ravalomanana remettra ses pouvoirs à l'armée qui les transmettra à son tour à Andry Rajoelina. Ensuite, s'en est suivie une période de crise institutionnelle qui, marquée par de nombreux reports de la date des élections (les 8 mai et 3 juillet 2013 pour, respectivement, les 1er et 2nd tours, puis les 24 juillet et 25 septembre, ensuite le 23 août pour le 1er tour avec la date du 2nd inchangée pour retenir finalement les 25 octobre et 20 décembre), s'est soldée par l'élection de Hery Rajaonarimampianina le 20 décembre 2013.

[40] Damien Millet, Daniel Munevar et Eric Toussaint, « Les chiffres de la dette 2011 », CADTM, (http ://www. cadtm.org/IMG/pdf/Les_chiffres_de_la_dette_2011_DEf.pdf), (30/08/2013).

[41] L'on note par exemple qu'entre 1985 et 2000, les crédits multilatéraux sont en recul sensible perdant en moyenne 25%. Et en dehors de l'Afrique du Sud et de l'Angola, les nouveaux prêts ont été en quelques années pratiquement divisés par deux (8 milliards en 1993, 4,5 milliards de $ en

explique l'incapacité de ceux-ci à honorer leurs cotisations auprès de l'organisation continentale[42] ; cotisations qui sont une source non négligeable de financement de l'Organisation. Par ailleurs, elle contraint les États africains à maintenir, dans la pratique, les barrières tarifaires et non tarifaires dans le but d'engranger des recettes fiscales permettant de la rembourser, mais également d'impulser le développement, réduire la pauvreté et lutter contre les pandémies qui minent leurs sociétés respectives.

Ce contexte de guerres récurrentes et de dette prégnante (même si l'on a pu noter une nette amélioration[43]) fait de l'Afrique la région du monde la plus touchée par la pauvreté avec 48,5% de sa population qui vit avec moins de 1,25 dollar par jour (2010).[44] Cette partie du globe apparaît également comme l'une des régions du monde les plus affectées par les pandémies du siècle telles que la faim ou la malnutrition avec 234 millions de personnes,[45]

2000). (Cf. Olivier Blamangin, « L'Afrique sub-saharienne malade de sa dette extérieure », Aitec, février 2002). Un tel environnement cumulé à la crise financière des années 2008 ne peut être favorable à un flux massif de capitaux vers le continent.

[42] Lors du 16ème sommet de l'Union africaine, seuls 15 États sur les 53 que compte l'organisation étaient en règle quant à leurs cotisations. Certains pays ayant des arriérés (Ghana, Guinée, République centrafricaine et Soudan) ont même été menacés de sanctions. (http ://www.legriot.info/1143-l%E2%80%99union-africaine-en-quete-de-contributions-financieres/),(30/08/2013). L'on comprend dès lors la forte dépendance financière de l'organisation et les apports libyens. En effet, sur les 164 millions de dollars US de budget de l'UA pour l'année 2009, 62,7 millions (soit 38% du budget) affectés pour le financement des programmes dits « spéciaux » provenaient « entièrement de l'aide extérieure ! ». (Cf. Professeur ELY Mustapha, « Cinquantième anniversaire de l'Union Africaine : 50 ans de misère », (http ://www.agoravox.fr/tribune-libre/article/cinquantieme-anniversaire-de-l-136618 (30/08/2013). C'est ce qui a fait dire à Salua Nour que « L'UA ne peut pas exister sans les ressources financières qui proviennent de l'Union européenne, des Nations unies et des Américains. Ce n'est même pas 10% qui sont assurés par les pays africains. » (Cf. Salua Nour, Professeur associée à l'Université libre de Berlin http ://www.dw.de/anniversaire-en-demi-teinte-pour-lua/a-16820793 (30/08/2013). Quant aux apports libyens, on peut citer les 300 millions de dollars US sur les 400 millions pour l'achat du premier satellite africain RASCOM (Regional African Satellite Communication Organisation) ; la contribution à hauteur de 12 milliards de dollars US pour la constitution du capital du Fonds monétaire africain (FMA) ; la contribution à 75% par an (avec l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Égypte et le Nigeria) au budget de l'UA ; la participation au développement de l'Afrique à travers l'investissement dans le cadre de Libya Arab Africa investment Company (LAAICO) dont les investissements, dans 25 des 54 pays africains, étaient évalués à 1,5 milliard de dollars US en 2008 ; etc. Pour plus de développement sur la question, voir Jean-Emmanuel PONDI, Vie et mort de Mouammar Al-Kadhafi. Quelles leçons pour l'Afrique ?, Yaoundé, Afric'Eveil, 2012, pp. 54-63.

[43] En effet, après une nette progression entre 1981 et 1999 où l'on est passé de 51% à 58%, la population africaine vivant avec moins de 1,25 dollar par jour s'est stabilisée à 48,5% en 2010 soit une réduction de 17%. (Cf. The World Bank, "Where are the Poor and where are they Poorest ?" (Cf. http ://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/State_of_the_poor_paper_April17.pdf). (30/08/2013).

[44] http ://donnees.banquemondiale.org/theme/pauvrete.

[45] Cf. FAO, Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2012. Notons au passage que, sur les 860 millions de personnes affectées par la faim dans le monde, 304 millions sont en Asie du Sud et 167 en Asie de l'Est.

le VIH/SIDA avec 23,5 millions de personnes infectées sur les 34 millions que compte le monde[46] pour ne citer que celles-là. Ainsi, malgré le mal profond[47], des efforts d'unité probants sont observables.

II- Les réalisations de l'OUA-UA en faveur de l'intégration africaine

Si l'UA désigne le point de départ officiel de l'intégration africaine, le processus d'unification du continent débute en réalité pendant le mandat de l'OUA, c'est-à-dire en 1980 avec le plan d'action de Lagos qui consacrait déjà une Communauté économique africaine et des organisations sous régionales comme piliers de la construction d'un marché commun à l'échelle du continent et partant de la réalisation du processus d'unité africaine. Aussi, l'actif de l'OUA apparaît important pour évaluer les acquis d'intégration africaine. L'unification africaine étant structurée, à l'heure actuelle, de manière étagée (un niveau continental et un niveau sous régional), il est par conséquent de bonne logique d'envisager les réalisations de l'OUA-UA en faveur de l'intégration de l'Afrique au niveau continental d'une part (A) et, d'autre part, au niveau sous régional (B).

A- Les réalisations en faveur de l'intégration au niveau continental

Tout processus d'intégration appelle, pour son opérationnalisation, la mise en place d'institutions supranationales et interétatiques, la détermination de stratégies économiques découlant des intérêts communs préalablement définis, la coordination de ces intérêts communs antérieurement identifiés par l'édiction de normes et la mise sur pied d'infrastructures physiques devant permettre la matérialisation des stratégies antérieurement définies. Au regard de cette approche, il apparaît opportun d'envisager les réalisations de l'OUA-UA en faveur de l'intégration au

[46] Rapport OUNUSIDA sur l'épidémie mondiale de SIDA, 2012.

[47] Pour exemple, l'économie de la République du Zaïre devenue aujourd'hui République démocratique du Congo (RDC) était déjà mal partie dans la mesure où cet État disposait d'une dette extérieure contractée par le colonisateur lors de la période coloniale. Aussi, en 1949, la dette publique du Congo-belge (territoire colonial qui deviendra Congo, puis Zaïre et enfin RDC aujourd'hui), s'élevait-elle à 3,7 milliards de francs. Entre 1950 et 1960, elle atteindra 46 milliards de francs. Et le 30 juin 1960, c'est-à-dire à la date de l'indépendance du pays, la dette publique du Congo équivalait à 46,1 milliards de francs belges. Cette dette n'englobait ni l'emprunt de 1890 (qui était un prêt de 25 millions de francs belges accordé au Roi Léopold II par le Parlement belge lors de difficultés financières que connaît celui-ci en contrepartie de l'engagement de léguer, dans son testament, le Congo à la Belgique) ni les soldes en dollars de trois prêts de la Banque mondiale dont la contre-valeur en francs belges était de 36.744.800 francs. (Cf. Michel MUSIMBI MBU MISCH, La dette des pays pauvres très endettés. Une menace pour la protection des droits sociaux à l'ère de la mondialisation. Etude du cas de la République démocratique du Congo (RDC), Mémoire, Institut des hautes études de la communication sociale, Bruxelles, 2006-2007).

niveau continental sous quatre (4) angles : les institutions, l'économie, les normes et les infrastructures physiques.

1. Les réalisations en matière d'institutions

Au-delà des institutions traditionnelles de toute organisation d'intégration,[48] l'UA s'est dotée de structures taillées à la mesure du contexte qui a toujours été le sien. Aussi peut-on mentionner le Conseil de paix et de sécurité de l'UA[49] ; la Cour de justice à côté d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples[50] ; le Parlement ; et le Comité économique, social et culturel. À ces institutions, l'on peut ajouter la Banque africaine de développement (BAD).[51] Il est également des instances, certes non fonctionnelles, mais dont l'apport dans le processus d'intégration du continent africain serait des plus considérables. Tel est le cas de la Banque centrale africaine dont le siège est à Syrte (Libye) et du Fonds monétaire africain avec pour siège Yaoundé (Cameroun).[52] À ces principales institutions se greffent de nombreuses autres institutions spécialisées à l'instar de la Commission africaine des droits de l'homme et de peuples, des instituts panafricains, etc.

2. Les réalisations en matière de normes

C'est le domaine où l'OUA-UA s'est le plus illustrée tant la matière est impressionnante et diversifiée. Aussi peut-on citer, à titre illustratif, en matière de droits de l'Homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, la Charte africaine des droits de l'enfant de 1990, la Convention de l'OUA relative aux réfugiés de 1969, le protocole relatif aux droits des femmes de 2003, etc.[53] En matière politique, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 fait office de

---

[48] Une conférence des chefs d'État et de gouvernement, un conseil des ministres en tant qu'organe de coordination et une commission ou secrétariat général comme organe d'exécution.

[49] Institué par le protocole de juillet 2002 adopté par l'Assemblée générale lors de la conférence de Durban (Afrique du Sud) et entré en vigueur en décembre 2003 est le mécanisme de sécurité collective de l'Union.

[50] Sur les hypothèses de cohabitation ou de fusion de ces deux cours, voir Albert BOURGI, « L'Union africaine entre les textes et la réalité », pp. 327-344 (spéc. p. 336).

[51] En termes d'apports de ladite institution, l'on peut noter la fourniture de 50 millions de dollars US pour l'achat du 1er satellite africain RASCOM ; en 2009 une initiative, prévue en plusieurs phases, d'un montant de 1 milliard de dollars US en faveur du développement du commerce ; etc. Il faut noter, selon le rapport 2011 de la BAD, que pour la seule année 2011, la banque a procédé à des prêts et dons s'élevant à 5,72 unités de compte (une unité de compte étant égale à 1,579 dollar US).

[52] Voir Jean-Paul POUGALA, « Les vraies raisons de la guerre en Libye », (pougala@gmail.com).

[53] Sur la question des textes africains relatifs aux droits de l'Homme, voir, quoique incomplète, la publication Sélection de documents-clés de l'Union africaine relatifs aux droits de l'homme, Cape Town, Pretoria University Law Press (PULP), 2006.

référent principal aux côtés des déclarations et directives.[54] La nature n'est pas en reste avec notamment la Convention africaine sur la conservation de la nature de 2003. La culture est également saisie par l'organisation continentale à travers, principalement, la Charte culturelle de l'Afrique de 1976 et la Charte de la renaissance culturelle de l'Afrique du 24 janvier 2006. Le domaine économique est essentiellement géré dans le cadre du NEPAD, mais aussi suivant un rapprochement des politiques commerciales internationales comme cela a été le cas des accords ACP/UE.

3. Les réalisations en matière économique

Elles doivent être analysées en termes d'instruments mis en place pour la construction d'un marché commun africain tel que consacré par le traité instituant la communauté économique africaine. À ce propos, si le Traité sus énoncé précisait clairement les étapes à franchir pour la réalisation du marché et les piliers que sont les CERs,[55] l'UA a établi un programme en mai 2009 intitulé Programme minimum d'intégration (PMI) assorti, en 2011, d'un programme évaluatif non seulement des domaines et projets prioritaires dans le cadre de l'intégration africaine, mais aussi des coûts éventuels et des mécanismes de financement : le Plan d'action du programme minimum d'intégration (Rapport sur l'établissement des coûts).[56] À ces deux programmes, se greffe un, plus ancien (conçu depuis le 23 octobre 2001) : le *New Economic Partnership for Africa's Development* (NEPAD) auquel l'on a associé un Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).[57] Le NEPAD a ainsi identifié des domaines prioritaires au rang desquels les infrastructures.

4. Les réalisations en termes d'intégration physique

Il est question des infrastructures qui favorisent la fusion des marchés, le brassage des peuples, l'interpénétration des moyens de production. À cet effet, les secteurs des transports, des télécommunications ou de l'énergie apparaissent comme des cadres privilégiés pour un bilan des acquis

[54] Tel est le cas de la Déclaration sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement de 2000 et des Directives pour les missions de d'observations et de suivi des élections de l'Union africaine de 2004.

[55] Le traité institutif de la CEA prévoit, en ses alinéas 1 et 2 de l'article 6, une succession de six (6) étapes sur une période de 34 ans pour la réalisation du marché commun africain.

[56] Ce plan d'action identifie huit (8) domaines prioritaires (libre circulation des personnes et migration, commerce, industrie, investissement, statistiques, affaires politiques, affaires sociales et genre) et trois phases d'exécution du PMI : la phase 1 (2009-2012) pour un coût total de 24,125,000.00 dollars EU ; la phase 2 (2013-2016) pour un coût total de 54,705,000.00 dollars EU et la phase 3 (2017-2020) pour un coût total de 50,345,000.00 dollars EU.

[57] Pour avoir des informations complémentaires et détaillées sur le NEPAD et le MAEP notamment en ce qui concerne leurs mission et fonctionnement, voir Sidiki KABA (dir.), Rapport sur le NEPAD et le MAEP, Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme (FILDH), 2004, (www.fidh.org).

physiques de l'intégration africaine. Dans ces domaines, les réalisations de l'UA apparaissent plutôt minces. Mais cela peut se comprendre dans la mesure où, pour l'intégration économique et globale du continent, l'Organisation s'est appuyée sur les CERs. Envisager les réalisations de l'UA en termes d'intégration physique devra donc s'apprécier au travers des infrastructures mises en place au sein des régions instituées par celle-ci. Cependant, l'on peut noter au passage, au niveau continental, la mise en place du premier satellite de communication africain RASCOM (Regional African Satellite Communication Organisation) le 26 décembre 2007.

B- Les réalisations au niveau sous régional

Contrairement aux prédictions du Conseil des ministres qui envisageait une Afrique subdivisée en cinq (5) régions,[58] l'UA consacre huit (8) CERs.[59] Piliers de l'intégration africaine, les réalisations en faveur de l'intégration du continent au niveau régional seront envisagées dans le cadre de ces CERs. Mais des références à des CERs telles la CEMAC et l'UEMOA, pourtant désavouées par l'organisation continentale,[60] seront faites eu égard à leurs actions quelques fois plus pertinentes et efficaces que les organisations régionales auxquelles elles appartiennent. Seulement, pareille entreprise ne peut être menée avec exhaustivité tant les actions menées ou à mener sont nombreuses.[61] Ainsi, suivant une logique de choix essentiellement discrétionnaire, seules les étapes de la théorie de Bela Balassa accomplies et les réalisations infrastructurelles seront exposées.

1. Les réalisations au sein des CERs d'Afrique du Nord

L'UMA apparaît comme l'organisation d'intégration régionale la moins avancée du continent. En effet, depuis sa création le 17 février 1989, elle n'a pas réussi à mettre sur pied une zone de libre-échange entre ses membres.[62]

---

[58] Le Conseil des Ministres de l'UA, par sa Résolution CM/Res. 464 (XXVI) adoptée lors de la 26ème session ordinaire des 23 février et 1er mars 1976 tenue à Addis-Abeba, affirmait « qu'il y aura cinq (5) régions dans l'UA, à savoir Nord, Ouest, Centre, Est et Austral ».

[59] La CEDEAO, la CEEAC, l'EAC, l'UMA, la SADC, l'IGAD, la CEN-SAD et le COMESA (Cf. Union africaine, Situation de l'intégration en Afrique, 2ème édition, 2009, p. 13).

[60] En reconnaissant les huit (8) CERs mentionnées dans le texte comme seules CERs devant aider à la construction de l'intégration africaine, l'UA désavouait ainsi les six (6) autres sous-régions existantes sur le continent à savoir, en plus de la CEMAC et de l'UEMOA, la CEPGL, la COI, la SACU et l'UMAO.

[61] Pour avoir d'amples informations sur les réalisations au sein des organisations régionales et sous régionales africaines, voir Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, 2011 ; Commission économique pour l'Afrique et Union africaine, Etat de l'intégration régionale en Afrique II. Rationalisation des communautés économiques régionales, 2006 ; Hakim Ben HAMMOUDA, Bruno BEKOLO-EBE et Touna MAMA, L'intégration en Afrique centrale. Bilan et perspectives, Paris, Karthala, 2003.

[62] Cette situation est la conséquence des différends existant entre les différents membres notamment la question de l'indépendance du Sahara occidental que le Maroc rejette, revendiquant sa souveraineté sur ce territoire pendant que l'Algérie est acquise à la cause du Sahara occidental.

Dans un tel environnement, il ne saurait exister véritablement une politique infrastructurelle visant à faciliter l'intégration physique. Seule se développe l'intégration informelle ou spontanée du fait de l'histoire culturelle[63] de ces pays.

La CEN-SAD, en ce qui la concerne, en est à la mise en place d'une zone de libre-échange entre ses États membres[64] par rapport à son objectif de création d'une union économique globale. À ce titre, l'on comprend pourquoi en matière d'infrastructures, de transports, d'énergie, de TIC, la libre circulation, il n'existe que des programmes politiques et des plans d'action.[65] Situations bien meilleures en Afrique de l'Ouest.

2. Les réalisations au sein des CERs d'Afrique de l'Ouest

La CEDEAO, principale organisation de cette région à côté de l'UMOA, par rapport à l'objectif de création d'une union économique et monétaire d'ici 2020, se trouve à un stade d'accélération pratique du processus de mise en place d'un marché commun.[66] Et en dépit des énormes réalisations au plan institutionnel,[67] le commerce intra régional présente des « résultats

---

L'impact d'un tel contexte est l'absence de réunion du conseil des chefs d'État depuis 1994, la fermeture des frontières entre l'Algérie et le Maroc et des difficultés à mettre en place une zone de libre-échange qui se trouve être la première étape de tout processus d'intégration économique. Et à ce propos, il faut noter qu'il a fallu vingt (20) ans « d'âpres négociations entre spécialistes » pour que le Secrétaire général de l'organisation, le Tunisien Babib Ben Yahia, en arrive à annoncer, le 1er décembre 2010 en marge d'une réunion interministérielle consacrée à la sécurité alimentaire au Maghreb, l'instauration d'une zone de libre-échange dès 2011. (Cf. Jeune Afrique, n° 2604 du 5 au 11 décembre 2010, p. 53).

[63] L'Afrique ayant fait l'objet d'un découpage aléatoire à l'époque coloniale (« la balkanisation ») divisant ainsi des ethnies entre pays, l'on retrouve les mêmes ethnies aux frontières des États. Tel est le cas des Touareg que l'on retrouve en Libye, en Algérie et (même au Maroc). Par ailleurs, le partage de la même religion à savoir l'islam, pour la grande majorité des peuples de la région, est également un élément explicatif de cette intégration spontanée.

[64] Voir Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, op. cit., p. 191.

[65] L'on peut noter à titre d'exemple l'élaboration d'un protocole sur la libre circulation des personnes, des marchandises et des services ; décision du 17 mai 2009 sur les mesures d'octroi de visas visant à faire bénéficier à une catégorie de personnes (personnes titulaires de passeports diplomatiques ou de service et envoyés dûment mandatés par les autorités compétentes) d'une exemption de l'obligation d'obtention de visa d'entrée pour les visites ne dépassant pas 30 jours consécutifs dans les États membres signataires ; l'ambition de réaliser une coopération en matière énergétique ; l'objectif de mettre en place des politiques de recherche de financement sur l'interconnexion électrique et sur le programme des ressources renouvelables d'énergie. (Cf. Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, op. cit., pp. 188-190).

[66] En effet, selon le rapport de 2011 sur l'état de l'intégration en Afrique, la CEDEAO se situe dans un contexte de renforcement non seulement des mesures d'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges intra-communautaires et d'application du tarif extérieur commun, mais également d'approfondissement de la politique de libre circulation des personnes, des biens et des marchandises ; contexte qui rappelle à suffisance les éléments constitutifs d'un marché commun.

[67] On peut citer, à titre illustratif, l'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest (WAMI), l'Agence monétaire ouest-africaine (AMAO), l'Assemblée des régulateurs de télécommunications en Afrique de l'ouest (WATRA), le Centre informatique communautaire, l'Autorité régionale de

décevants ».[68] Mais cet état de choses n'occulte pas les actions réalisées jusqu'ici. En matière de transports, on peut noter, à titre illustratif, l'existence de corridors routiers dont le plus important est le corridor Lagos (Nigeria)-Abidjan (Côte d'Ivoire) parce que desservant 70% de tout le trafic transitaire régional. Le réseau ferroviaire a fait l'objet, en 2008, d'une étude de faisabilité de l'interconnexion des réseaux ferroviaires à travers 17 liaisons prioritaires.[69] Le sous-secteur des transports aériens fait l'objet d'harmonisation.[70] Les TIC sont effectives avec les programmes INTELCOMM II[71] et ECOWAN.[72] L'énergie est prise en compte par deux projets : le gazoduc de l'Afrique de l'Ouest (WAGP) consistant à transporter le gaz naturel de la région d'Escravos dans le delta du Niger vers le Nigeria en passant par le Bénin, le Togo et le Ghana et le Réseau électrique de l'Afrique de l'Ouest (EEEOA) définissant un plan de fourniture d'électricité durable dans l'Afrique de l'Ouest d'ici 2020 à partir de centres régionaux[73]. La libre circulation est effective avec en perspective la création d'un visa de type *Schengen* (ECOVISA) et une carte d'identité communautaire.

3. Les réalisations au sein des CERs d'Afrique centrale

L'intégration en Afrique centrale, dans le cadre de l'organisation régionale qu'est la CEEAC, piétine encore énormément. La preuve en est que, par rapport à l'objectif de création d'un marché commun qui est la sienne, la CEEAC, après avoir lancé officiellement sa zone de libre-échange en 2004, a de la peine à la matérialiser et à l'enraciner pour pouvoir démarrer l'union douanière comme cela était initialement prévu pour 2008. Une telle situation pourrait donc justifier, en partie,[74] le fait que l'organisation soit le siège, en grande partie, de projections. Aussi peut-on relever, à titre d'exemples, le Pool des réseaux électriques de l'Afrique centrale (CAPP) lancé en 2003 et chargé d'élaborer un plan directeur pour la création d'un

---

l'énergie électrique (ERERA), l'Unité de coordination des ressources en eau (WRCU), l'Organisation sous régionale pour la supervision de la sécurité de l'aviation (BAGASOO), etc.

[68] Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, op. cit., p. 63.

[69] À titre d'exemple, il faut noter la liaison Kaya- Dory- Niamey assurant la connexion de la République du Niger à la ligne ferroviaire Abidjan-Ouagadougou considérée comme la liaison la plus prioritaire. (Cf. Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, op. cit., p. 36).

[70] Ibid.

[71] En 2009, 55% de ces liaisons étaient installées avec 45% opérationnelles. (Cf. Ibid, p. 38).

[72] Ibid., p. 38. C'est un projet de fibre optique pour l'Afrique de l'Ouest lancé en 2009.

[73] Les centres régionaux d'interconnexion sont : le centre de 400 MW à Maria Gleta au Bénin, celui de 400MW à Aboadze au Ghana et celui 150 MW au sein du système de l'OMVS, et des installations mobiles de génération du courant électrique pour les systèmes électriques autonomes de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée-Bissau et de la Sierra Leone. (Cf. Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, op. cit., p. 41).

[74] L'autre justification du retard de la CEEAC dans son processus est le manque de volonté politique et de moyens financiers et le contexte d'instabilité ou, mieux encore, de guerres qui caractérisent cette région. (Voir Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, op. cit., pp. 118-119).

marché électrique régional d'ici 2025 à l'interconnexion des réseaux électriques nationaux à l'instar du barrage hydroélectrique d'INGA (RDC) qui en est la pièce maîtresse ; l'élaboration d'un programme régional d'interconnexion des TIC en l'absence d'interconnexion directe dans le domaine et pour pallier les coûts très élevés de la téléphonie mobile ; la mise en œuvre du projet PDCT-AC.[75] La libre circulation des personnes, des biens et des services relève également de l'ordre des projections en termes d'application dans la mesure où les mécanismes existent déjà.[76] Le domaine sécuritaire n'est pas en reste avec notamment le développement d'un Programme de sécurité alimentaire (PRSA), de sécurité sanitaire avec un plan d'action de lutte contre le VIH/SIDA notamment et de sécurité des personnes et des biens avec la création d'un Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) comprenant un système d'Alerte avancée de l'Afrique centrale (MARAC), une Force multinationale de maintien de la paix en Afrique centrale (FOMAC) et une Commission de défense et de sécurité (CDS). Ce qui n'est pas manifestement le cas des CERs de l'Afrique de l'Est.

4. Les réalisations au sein des CERs de l'Afrique de l'Est

L'EAC, depuis sa redynamisation en 1999,[77] est l'organisation régionale africaine qui a fait le plus de progrès dans la mesure où, en 16 ans et par rapport à son objectif de réaliser une fédération est-africaine, elle a pu mettre sur pied une union douanière et est engagée dans un processus d'opérationnalisation de son marché commun. Si l'on note un éventail impressionnant de structures, programmes et plans d'action en matière sociale, environnementale notamment,[78] il apparaît certain que les secteurs

[75] Qui comprend de nombreux projets tels que le lancement et le début des projets d'étude du pont route/rail et de l'extension du chemin de fer Kinshasa –Ilebo, des travaux sur le premier tronçon de la route Ketta –Djoum, de la route Doussala /Dolisie, du tronçon de route Ouesso-Sangmelima sur la route Yaoundé-Brazzaville ; le lancement du premier programme pilote de facilitation des transports sur le corridor CEEAC Brazzaville et Yaoundé y compris la construction du premier poste de contrôle frontalier unique entre le Cameroun et le Congo, du pont proposé entre Bangui et Zongo sur l'Oubangui. (Cf. Ibid. p. 112).

[76] Tel est le cas de la libre circulation avec le plan de suppression graduelle des tarifs sur le commerce intra-communautaire à l'occasion du lancement de la zone de libre-échange en 2004. Ce plan prévoyait notamment pour les produits de l'artisanat traditionnel et autres produits locaux (à l'exception des minerais) : 100% de réduction à partir du 1er juillet 2004 ; pour les minerais et les produits manufacturés (originaires de la CEEAC) : 50 % à partir du 1er juillet 2004, 70 % en janvier 2005 ; 90 % en janvier 2006 et 100 % en janvier 2007 (Cf. Ibid., p. 108).

[77] Cette organisation d'intégration a été fondée en 1967 par le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie puis dissoute en 1977 avant d'être recréée le 20 juillet 2000. Le Rwanda et le Burundi en sont devenus officiellement membres le 18 juin 2007.

[78] A titre d'exemples, on peut citer la Commission de science et de technologie de la Communauté de l'Afrique de l'Est, la Commission de recherche en matière de santé, le Conseil de la langue Kiswahili, la commercialisation conjointe de l'Afrique de l'Est en tant que destination touristique unique qui s'est illustrée au marché mondial du voyage et à la foire internationale du tourisme à

des transports, de l'énergie, du commerce et de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (à l'exception du secteur des TIC) constituent les centres d'intérêt privilégiés de la politique communautaire de la EAC. À titre d'illustration, il importe de noter le Projet du réseau routier de l'Afrique de l'Est avec notamment la route Mombasa-Katuna (corridor Nord) et la route Dar es-Salaam –Mutukula (corridor central) ; le projet routier Arusha-Namanga-Fleuve Athi. Le sous-secteur des chemins de fer s'est vu doté d'un plan directeur en 2009 visant à renforcer le potentiel de la région. Celui de l'aviation civile a connu l'institution d'une agence de supervision : l'Agence de sécurité et de supervision de l'Aviation civile (CASSOA). En matière énergétique, l'on note le Plan directeur de l'énergie électrique de l'Afrique de l'Est (EAPMP). La libre circulation est effective avec l'existence d'un passeport de l'Afrique de l'Est et des visas multiples entrées de six (6) mois ; l'harmonisation des politiques de l'emploi et des législations de travail pour permettre la circulation de la main-d'œuvre, etc.

En ce qui concerne l'IGAD, si les institutions et organes sont nombreux[79], les réalisations pour l'immense majorité, s'apprécient en termes de projets et de programmes. C'est le cas du Programme relatif à la sécurité alimentaire et la gestion des risques (REFORM), du Projet de mise en place d'une plate-forme sur les ressources en eau consistant à capter l'eau au Kenya, en Ouganda et au Soudan pour pouvoir l'utiliser en période de sécheresse et stimuler ainsi le REFORM ;le projet d'aménagement de corridor pour l'interconnexion entre les États (corridor Isiolo-Moyale reliant le Kenya à l'Éthiopie, Corridor de Berbera –Éthiopie –Somalie notamment) ; le projet d'un pool réseau électrique transfrontalier et d'une interconnexion ferroviaire.[80] À côté de ces projets et programmes, il existe quelques données concrètes comme le Comité directeur régional pour le dialogue

---

Berlin, le Programme régional de conservation de l'écosystème du Mont Elgon (MERECP), le Projet de l'initiative relative aux ressources en eau et assainissement de la région du lac Victoria, l'Organisation des pêcheries du lac Victoria (LVFO), la Banque de développement de l'Afrique de l'Est qui projette de se transformer en une agence de promotion des projets de l'intégration, le Conseil universitaire de l'Afrique de l'Est (IUCEA), le Conseil des entreprises en Afrique de l'Est (EABC), le Conseil des syndicats de l'Afrique de l'Est (EATUC), l'Organisation des avocats de l'Afrique de l'Est, etc. La coopération policière et militaire, mais aussi en matière de politique étrangère, est également prise en compte par l'EAC.

[79] Le Centre de l'IGAD pour la prévision et l'application climatique (ICPAC), le Mécanisme d'alerte avancée et de réponse à des situations de conflit (CEWARN), le Programme de renforcement des capacités de l'IGAD contre le terrorisme (ICPAT), le Programme régional de l'IGAD pour le partenariat dans la lutte contre le VIH/SIDA (IRAPP), les Instituts nationaux de recherche et d'unités d'alerte avancée et de réponse aux situations de conflit (CEWERU) qui sont les bras séculiers du CEWARN au niveau des États membres, etc.

[80] Pour plus de détails sur ces programmes et projets, voir Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, op. cit., pp. 140-162.

transfrontalier, la collaboration entre services météorologiques et hydrauliques nationaux (SMHN), etc.

5. Les réalisations au sein des CERs d'Afrique australe

La SADC[81] est actuellement dans la phase de mise en œuvre d'une zone de libre-échange lancée en 2008 et mène parallèlement des études préparatoires en vue de la mise en place d'une Union douanière. Aussi a-t-elle entrepris des actions principalement dans les domaines énergétique, des postes et télécommunications, du tourisme, des TIC, de l'eau et de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux qui sont les cadres d'action de base pour réaliser l'objectif de développement de la région.[82] En ce sens, l'on peut citer, à titre illustratif, le lancement en 2007 du projet de gestion des eaux souterraines en période de sécheresse (GDMP), la construction future de l'Institution de gestion de la nappe phréatique en Afrique australe (GMISA) dans le secteur de l'eau ; l'Organisation régionale du tourisme en Afrique australe (RETOSA) dans le secteur du tourisme. Dans le secteur des postes et télécommunications et des TIC, l'on a l'Infrastructure régionale de l'information de la SADC (SRII) ; l'institution d'une Association des télécommunications de l'Afrique australe (SATA) axée sur les questions d'interconnexion des États membres au système de câble sous-marin de l'Afrique de l'Est (EASSy) qui est un système de bande large faisant appel à la technologie de pointe.

Le secteur de l'énergie est marqué par la création, en 1995, d'un Pool des réseaux électriques de l'Afrique australe (SAPP). La libre circulation n'est pas encore acquise en matière de personnes et reste, en ce qui concerne les marchandises et les capitaux, au stade d'initiatives visant à harmoniser les procédures et instruments douaniers même si l'on peut noter l'adoption d'un document administratif douanier unique (SADC-CD).

Le COMESA,[83] quant à lui, en est à la mise en œuvre de l'union douanière lancée en 2009 afin de parvenir à son objectif final qui est l'institution d'un marché commun. Et comme la SADC, le COMESA a également développé, concomitamment à l'union douanière, des

[81] Créée le 17 août 1992 en remplacement de la Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe fondée le 20 juillet 1981, elle vise la promotion du développement économique de l'Afrique australe. Mais le traité constitutif de la SADC ne précise malheureusement pas dans quel cadre final (une union douanière, un marché commun, une union économique ou une union économique et monétaire) ce développement devra se faire.

[82] La SADC a également entrepris des actions dans le secteur de la santé avec notamment le plan santé de la SADC pour l'élimination de la malaria qui vient compléter et renforcer les Programmes de contrôle de la malaria de la Lubombo special development initiative (LSDI) qui avait permis la diminution de la maladie de 90% dans sa phase 2002-2007.

[83] Créé en 1993, mais officiellement institué le 08 décembre 1994 après la ratification du traité constitutif, il est mis en place en remplacement de la zone d'échange préférentielle fondée en 1981 qui prévoyait, en l'article 29 de son traité constitutif notamment, son remplacement par un marché commun dix ans après sa création.

programmes relatifs à la construction du marché commun tels que le programme d'harmonisation monétaire, le programme d'élimination des barrières non tarifaires et du commerce des services, etc. Mais dans l'immédiat, le COMESA a entrepris des réalisations dans bien plus de secteurs. Aussi note-t-on le Pool réseau électrique de l'Afrique de l'Est (EAPP), l'adoption d'une stratégie de mise en place du réseau COMTEL en tant que réseau de couverture utilisant la fibre optique nationale. Le transport est marqué par un certain nombre de facilitations (projet de réglementations juridiques en matière de limitation du poids à l'essieu, du poids des gros véhicules, des taxes harmonisées des utilisateurs des routes, des licences de transport, et de la garantie régionale du transit en douane (GRTD)) et de taxes aux 100 km pour ce qui est du trafic routier spécifiquement.[84] Le secteur de la libre circulation jouit déjà d'une assise juridique[85].

Conclusion

Apprécier le processus d'intégration africaine, en l'occurrence son caractère lent ou non, suggère une démarche atypique. En effet, évaluer le rythme du processus d'unification du continent africain demande à observer ce processus, non de l'extérieur, c'est-à-dire avec des préconçus d'expériences d'intégration dans le monde (surtout européen), mais plutôt de l'intérieur, c'est-à-dire d'une posture qui prenne en compte à la fois les objectifs périodiques (l'OUA avec son objectif de décolonisation et l'UA celui d'intégration proprement dite), la méthode (une intégration globale de tous les États à partir des regroupements sous régionaux), le contexte d'émulation de ce processus d'intégration et les actions menées ou en cours d'exécution. Ce n'est qu'en ayant une telle posture que l'on peut apporter un jugement assez objectif sur la question que pose la présente étude. Et au regard de la réflexion menée jusque-là, l'on peut donc être amené à penser que, sans être un processus particulièrement lent ou singulièrement rapide, l'intégration africaine suit un cours qui est à la mesure des difficultés qui sont les siennes.

[84] Notons les grands bus transportant plus de 25 personnes dont la taxe est de 5 dollars EU ; véhicule lourd de transport de marchandises dont la taxe est de 6 dollars EU et véhicule lourd de transport de marchandises ayant plus de trois essieux dont la taxe est de 10 dollars EU. (Cf. Union africaine, Etat de l'intégration en Afrique, op. cit., p. 71).

[85] Le protocole sur la relaxation graduelle et l'élimination éventuelle des visas adopté en 1984 et le protocole sur la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre, des services et droits d'établissement et de résidence adopté lors du sixième sommet de l'autorité du COMESA en 2001 au Caire en Égypte.

Penser la puissance de l'Union africaine à travers l'action collective

Guy MVELLE
Maître de Conférences en Relations internationales (IRIC) CMR

Introduction

En parcourant les longs développements que fait Raymond Aron sur la notion de puissance, l'on retient d'abord que celle-ci renvoie à « *la capacité de faire, produire ou détruire* »[1], mais qu'il est difficile de mesurer rigoureusement la puissance « *en raison même de la diversité des buts qu'elle assigne et des moyens qu'elle emploie* »[2]. Le politologue français insiste sur la capacité de faire, mais relève également le fait que l'importance « *d'influer sur la conduite ou les sentiments des autres individus* »[3], et sur la scène internationale, finit par faire de la puissance « *la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités* »[4]. On n'est donc pas puissant seul, mais vis-à-vis des autres ou par rapport aux autres, c'est « *une relation humaine* »[5] qui n'a de sens que si elle s'exprime en se déployant sur les autres ou avec les autres. Dans cette logique, l'Autre est le miroir de notre puissance, c'est lui qui nous fait prendre conscience de cette puissance, c'est aussi parce qu'il existe qu'on se rend compte que l'on est puissant.

Des développements d'Aron, l'on retient ensuite que la puissance peut être défensive ou offensive, peut-être les deux à la fois, et suivant les circonstances. Elle est défensive quand une unité politique détient la capacité de ne pas se laisser imposer la volonté des autres, et elle est offensive quand elle peut imposer aux autres sa volonté[6]. Enfin, Aron fait une distinction entre les *ressources ou la force militaire* d'une collectivité, lesquelles peuvent être mesurées objectivement, et la *puissance* qui ne dépend pas seulement des matériaux ou des instruments, mais qui renvoie à une relation humaine[7] comme nous l'avons souligné plus haut. Dans l'entendement d'Aron, la puissance peut revêtir une forme à la fois matérielle et

[1] Raymond Aron : « Paix et guerre entre les nations », Paris, Calmann-Lévy (1962), 1984, p. 58.
[2] Ibid.
[3] Ibid.
[4] Ibid.
[5] Ibid.
[6] Ibid.
[7] Op, cit, pp. 58-59.

immatérielle, mais il faut la distinguer de la force qui n'en est qu'une composante, alors que la puissance est la mise en œuvre des forces dans des circonstances et en vue d'objectifs déterminés[8].

À première vue, tout au long de ses analyses, Aron semble globalement associer la notion de puissance à l'État, tant dans son déploiement interne que dans sa dynamique internationale, même si à des moments donnés il parle de « *puissance d'une personne* »[9] ou de « *puissance d'un individu* »[10]. Mais régulièrement, l'analyse est portée sur l' « *unité politique* »[11]. En énonçant ses facteurs de puissance[12], il les associe bien aux unités politiques, comprises dans le sens d'États, car il parle de *l'espace*, *des matériaux* disponibles, et *le savoir* qui permet de les transformer en armes, *le nombre d'hommes* et *l'art de les transformer en soldats*, enfin la *capacité d'action collective* qui englobe aussi bien l'organisation de l'armée, la discipline des combattants, la qualité du commandement civil et militaire, en guerre et en paix, la solidarité des citoyens face à l'épreuve, à la bonne ou à la mauvaise fortune[13]. Présentés ainsi, il va de soi qu'Aron s'intéresse particulièrement aux États pris individuellement, car ce ne sont qu'eux qui disposent d'un espace plus ou moins clairement délimité appelé territoire, ce sont eux également qui disposent d'hommes pouvant être transformés en soldats ; en tout cas au moins 170 des 200 États environ que compte le monde disposent de forces armées au travers desquelles ils marquent leur monopole[14]. C'est la paix de Westphalie du 24 octobre 1648 qui leur a donné le droit de faire la guerre et de déclarer la guerre aux autres États[15]. Ceci permet à Johan Galtung d'affirmer que « *les États sont venus dans le monde pour apporter la guerre et non la paix* »[16]. Non seulement Aron s'intéresse principalement aux États, mais il est par ailleurs particulièrement attentif aux États occidentaux auxquels il reconnaît une capacité d'organisation, la qualité du commandement civil et militaire, et surtout la capacité d'action collective. Ceci fait- à tort ou à raison- de la puissance un concept non seulement stato-centré, mais également occidentalo-centré.

Mais Aron laisse la possibilité d'étendre la notion de puissance à d'autres formes d'institution, car il parle de « *collectivité* »[17] ou de « *collectivité*

[8] Ibid, p. 59.
[9] Ibid., p. 58.
[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Aron les énonce après avoir présenté et critiqué les différentes présentations. Aron, op, cit,, p. 63.
[13] Op, cit,p. 65.
[14] Johan Galtung : « Transcendance et transformation des conflits. Une introduction au métier de médiateur », PUPA-APUP, Presses universitaires protestantes d'Afrique, 2010, p. 89. Le Japon est parmi les États dont la Constitution interdit de faire la guerre, article 9 de la Constitution.
[15] Ibid.
[16] Ibid.
[17] Aron, op. cit, p. 58.

humaine »[18]. Or, si les organisations intergouvernementales- à l'image de l'Union africaine- sont constituées d'États ou de gouvernements d'États, elles n'en sont pas moins des collectivités humaines, car les États qui les composent sont bien constitués de ces groupements humains. Et si les organisations intergouvernementales ne disposent pas d'espaces et d'hommes qui leur sont propres, elles ont en revanche *la capacité d'action collective* dont parle Aron. Cette capacité d'action collective est ainsi l'une des composantes de la puissance. Ceci nous autorise donc à opérationnaliser le concept de puissance dans l'analyse de l'Union africaine, en nous posant la question de savoir quels sont les facteurs de puissance de cette organisation. Quels usages fait-elle de ces facteurs de puissance ? Comment réussit-elle à faire, à faire faire, à empêcher de faire et à refuser de faire ?

La conceptualisation qu'Aron fait de la puissance permet de retenir certains aspects permettant d'examiner cette notion dans le cadre de l'Union africaine, en construisant notre raisonnement autour de la capacité d'action collective comme facteur de puissance. Aussi est-il judicieux d'examiner d'une part l'action collective comme principal facteur de puissance au sein de l'Union africaine (I), et d'autre part les contraintes à l'exercice de cette action collective (II).

I- L'action collective comme principal facteur de puissance au sein de l'UA

Dans l'examen qu'il fait des « éléments de la puissance », Aron se plaint de ce que les auteurs énumèrent des facteurs de puissance ou de la force, « *sans que l'on aperçoive toujours s'ils visent la force militaire ou la capacité globale d'action, s'ils se réfèrent au temps de paix ou au temps de guerre* »[19]. Parmi ces énumérations se trouvent celle du géographe américain Spykman, celle du politologue américain H.J. Morgenthau, celle de Rudolf Steinmetz et celle de Guido Fisher. Aron pense que toutes leurs classifications des éléments de la puissance sont semblables, car toutes retiennent simultanément les données géographiques (territoire) et matérielles (matières premières), les données économiques et techniques et enfin des données humaines comme l'organisation politique, l'unité morale du peuple et la qualité du commandement. Il propose pour sa part les trois éléments fondamentaux que sont l'espace, les matériaux disponibles et la capacité d'action collective. C'est cette dernière qui fera l'objet de notre attention dans le cadre de cette recherche. Il convient ainsi de rappeler le sens de ce que Raymond Aron et les autres auteurs qui l'ont suivi entendent par capacité d'action collective (A) avant d'examiner sa mise en œuvre dans le cadre de l'Union africaine (B).

[18] Op. cit., p. 59.
[19] Aron op. cit., p. 63.

A- Les fondements de l'action collective au sein de l'Union africaine

La capacité d'action collective telle qu'elle va se comprendre dans le cadre de ce travail s'appuiera principalement sur les développements qu'en ont fait certains auteurs comme Raymond Aron[20], Michel Crozier et Erhard Friedberg[21]. C'est le principal facteur de puissance que l'on peut aisément identifier au sein de l'Union qui, comme on le sait, ne dispose pas d'autres facteurs retenus par les analystes, lesquels portent notamment sur le territoire, la population, les matières premières, le développement économique et technologique, la force financière…[22].

Le développement que fait Raymond Aron sur la notion de capacité d'action collective est largement associé à la conduite de la guerre. Il l'assimile ainsi à « *la conduite des chefs de guerre, leur talent stratégique et diplomatique en même temps que la résolution du peuple* »[23]. Elle intègre l'organisation de l'armée, la discipline des combattants, la qualité du commandement civil et militaire, en guerre et en paix, la solidarité des citoyens à l'épreuve, à la bonne ou à la mauvaise fortune. L'auteur semble non pas négliger la quantité d'outils de combat et le nombre de combattants, mais pense que ceux-ci ne pourraient produire seuls l'effet escompté sur l'ennemi ou l'adversaire que si une action collective est bien organisée. Ceci est selon lui vérifiable dans le choc entre unités politiques, car même si l'une possède une supériorité technique écrasante, « *l'ingéniosité et la résolution peuvent souffler au faible le secret d'une résistante durable, sinon victorieuse* »[24].

L'abondance des ressources matérielles et financières ne suffit donc pas à elle seule, encore faudrait-il que l'action collective soit bien coordonnée pour que la victoire soit au bout du combat. Pour Aron, « *la vertu du petit nombre peut encore faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre et, de multiples manières, la qualité limite le règne de la quantité* »[25]. Si les modestes moyens dont on dispose sont utilisés à bon escient, il est possible d'atteindre des victoires qu'on n'aurait jamais espérées avant. Aron assimile plus loin la capacité d'action collective à la capacité technico-administrative, qui renvoie selon lui à l'organisation. Il affirme ainsi : « *pour que toute la nation œuvre en vue de la guerre, les uns sous l'uniforme, d'autres dans des fabriques ou les bureaux, d'autres enfin sur les champs, tous produisant ce qu'il faut pour nourrir la population et la bataille, il faut que l'administration soit capable de répartir la population entre les emplois, de*

[20] Paix et guerre entre les nations (1962).
[21] Michel Crozier et Erhard Friedberg : L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, Paris, Éditions du Seuil, 1977.
[22] Ce sont les facteurs retenus par le géographe américain Spykman, qui énumère globalement dix facteurs de puissance.
[23] Michel Crozier et Erhard Friedberg op. cit, p. 65.
[24] Op. cit., p. 67.
[25] Aron, op. cit., p. 68.

réduire le plus possible le nombre des travailleurs qui fabriquent des biens non indispensables, d'attribuer autant que possible à chacun la tâche à laquelle il est le mieux adapté »[26].

L'on voit que chez Aron la capacité d'action collective s'assimile à la conduite des membres d'un groupe en vue d'une action devant bénéficier à tous. Il s'agit de l'organisation qui inclut entre autres la discipline des acteurs et la solidarité des citoyens. L'action collective est un facteur de puissance qui est érigé au même rang que les ressources matérielles ou la supériorité technique d'un acteur dans une confrontation donnée.

Chez Crozier et Friedberg, l'on n'est pas loin de la conception qu'Aron a de l'action collective, car ils la considèrent comme une « *action organisée* », et surtout s'interrogent sur les conditions et au prix de quelles contraintes cette action est possible[27]. En analysant les problèmes que pose toute organisation, ils soulignent combien « *nos modes d'action collective ne sont pas des données naturelles qui surgiraient en quelque sorte spontanément et dont l'exercice irait de soi* »[28]. Rien n'est naturel et tout est construit en ce sens où les actions humaines « *ne sont pas le résultat automatique du développement des interactions humaines, d'une sorte de dynamique spontanée qui porterait les hommes en tant qu'êtres sociaux à s'unir, à se grouper, à s'organiser* »[29]. Comme rien n'est automatique, cela suppose une organisation ou une construction de la part de ceux qui veulent réaliser l'action collective, que les deux sociologues assimilent à des « *modes d'articulation et d'intégration de comportements divergents et contradictoires* »[30]. L'action collective pour eux suppose et institue « *une structuration humaine, c'est-à-dire un minimum d'organisation, des champs de l'action sociale* »[31]. Ils notent par ailleurs une complémentarité entre action collective et organisation, les deux étant considérées comme « *deux faces indissociables d'un même problème : celui de la structuration des champs à l'intérieur desquels l'action, toute l'action se développe* »[32].

Aux développements faits par Raymond Aron, Crozier et Friedberg ajoutent l'idée qu'une action collective n'est pas un processus naturel, qu'elle est plutôt une construction sociale qui tente d'articuler et d'intégrer les comportements des acteurs, lesquels ne sont pas toujours harmonieux ou convergents. Au même titre que les ressources matérielles ou la capacité technique, l'action collective constitue donc un facteur de puissance à l'usage des acteurs engagés dans une dynamique commune.

---

[26] Op. cit., p. 73.
[27] Crozier et Friedberg, op. cit.,p. 15.
[28] Ibid.
[29] Ibid.
[30] Op. cit., p. 16.
[31] Ibid.
[32] Crozier et Friedberg, op. cit., p. 20.

La capacité d'action collective est ainsi le facteur aisément observable au sein de l'Union africaine qui depuis sa création en 2000 à Lomé au Togo, tente d'intégrer et d'articuler les comportements de ses 53 États pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Il s'agit principalement de « *promouvoir et de défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples* »[33]. Cet objectif est la base des autres objectifs énumérés par l'Acte constitutif, en l'occurrence la réalisation d'une « *plus grande unité et solidarité entre les peuples africains et entre les peuples d'Afrique* »[34], la défense de « *la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance des États membres* »[35], l'accélération de « *l'intégration politique et socio-économique du continent* »[36], la promotion de « *la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent* »[37] ou encore la « *promotion du développement durable aux plans économique, social, et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines* »[38]. Ces différents objectifs participent des raisons pour lesquelles l'Union africaine engage une action collective qui, il faut le reconnaître, n'atteint pas toujours les résultats escomptés pour des raisons qui seront évoquées plus loin. Mais l'organisation continentale dispose tout de même d'une capacité d'action collective dans certains domaines comme la justice pénale internationale ou les questions portant sur les changements climatiques où l'on a pu voir s'exercer cette action collective.

B- La mise en œuvre de l'action collective au sein de l'Union africaine

La manière dont l'Union africaine met en œuvre l'action collective et les résultats auxquels elle aboutit peuvent s'observer tant dans les rapports que l'organisation continentale entretient avec la Cour pénale internationale, que dans son déploiement lors des rencontres sur les changements climatiques. Il s'agit ici de voir comment l'Union africaine structure les champs à l'intérieur desquels se déploie et se développe son action. Ceci suppose une organisation qu'il convient d'examiner. Comment s'organise son action tant face à la Cour pénale internationale que face aux questions relatives aux changements climatiques ?

Face à la Cour pénale internationale, l'action collective de l'Union africaine contre cette institution remonte au début de la décennie 2010, lorsque des poursuites sont lancées contre un certain nombre de dirigeants africains (anciens et au pouvoir), ceci entraînant de la part des Africains le sentiment qu'ils sont les seuls à être poursuivis par cette juridiction. Dans ces

[33] Article 3 (d) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.
[34] Article 3 (a).
[35] Article 3 (b).
[36] Article 3 ©.
[37] Article 3 (f).
[38] Article 3 (j).

procédures, quatre États africains parties au statut de Rome ont déféré à la Cour des situations concernant des faits s'étant déroulés sur leurs territoires. Il s'agit de l'Ouganda de la République démocratique du Congo, de la République centrafricaine et du Mali. De plus, le Conseil de sécurité a déféré devant la Cour la situation dans la région du Darfour au Soudan, ainsi que la situation en Libye. S'il est vrai que le Soudan et la Libye ne sont pas parties au statut de Rome, il n'en demeure pas moins qu'après examen des renseignements en sa possession, le procureur de la Cour a ouvert des enquêtes les concernant. Enfin, la chambre préliminaire II de la Cour a autorisé le procureur à ouvrir une enquête de sa propre initiative dans le cadre de la situation au Kenya. La chambre préliminaire III a le 04 octobre 2011 fait droit à l'enquête du procureur d'ouvrir une enquête de sa propre initiative concernant la situation en Côte d'Ivoire.

Ces différentes situations ont donné lieu à plusieurs mandats d'arrêt dont les plus connus sont ceux lancés contre le président soudanais Omar el-Béchir, le leader congolais Jean-Pierre Bemba Gombo, le vice-président et le président kényans William Ruto et Uhuru Kenyatta, le Libyen Muammar Kadhafi, les Ivoiriens Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé. Même si Simone Gbagbo n'est pas détenue à la CPI, il n'en demeure pas moins que la Cour avait déclaré son affaire recevable devant ses instances depuis décembre 2014. Des 23 affaires ouvertes en ce moment à la CPI, aucune ne concerne un pays non africain. Ceci justifie ainsi la position de l'Union africaine quant à ce qui concerne cette tendance qu'a la Cour de ne vouloir réprimer que les crimes commis par les Africains, alors que les actes de nombreux autres pays et leaders à travers le monde s'inscrivent bien dans le champ de sa compétence.

Au sommet tenu à Addis-Abeba le 27 mai 2013, le premier ministre éthiopien, alors président en exercice de l'Union africaine, avait dénoncé « *une sorte de chasse raciale* » contre les Africains, soulignant que la CPI doit bien voir qu'elle ne devrait pas pourchasser que les Africains. Par la suite, le sommet avait ainsi adopté par consensus une résolution demandant la clôture de la procédure contre les Kényans devant la CPI[39], et son renvoi devant les juridictions kényanes. Pour la présidente de la Commission de l'Union africaine, la Sud-africaine Nkosazana Dlamini-Zuma, cette recommandation se justifie par le fait que le Kenya a déjà engagé des réformes de sa justice, par conséquent, les procédures de cette nature devraient être laissées aux tribunaux nationaux. Mais lors de l'adoption de la résolution par consensus, c'est-à-dire sans vote formel, la Gambie et le Botswana ont exprimé une nuance sur l'arrêt des procédures contre les dirigeants kényans[40].

[39] Le Président et le Vice-président kényans élus en mars 2013 étaient poursuivis par la CPI pour leur rôle présumé dans l'organisation des violences ayant suivi le scrutin présidentiel de décembre 2007 au Kenya, durant lequel ils appartenaient à deux campas différents. Les deux ont obtenu un non-lieu.

[40] L'attitude de la Gambie peut se comprendre par le fait que c'est le pays d'origine de la procureure de la CPI Fatou Bensouda, laquelle menait les poursuites contre les dirigeants kényans.

De ce qui précède, l'on observe que l'Union africaine qui ne dispose pas d'autres ressources de puissance pour influencer les décisions de la CPI mobilise sa capacité d'action collective, autrement dit elle s'organise, se donne une ligne de conduite et organise une solidarité autour des poursuites qui sont lancées contre les dirigeants africains. Le but est de produire un effet sur l'adversaire et le faire abandonner sa volonté de ne poursuivre que les Africains. L'on est face à une sorte de résistance que le faible organise grâce à son ingéniosité et sa résolution, et qui peut lui permettre d'atteindre des résultats durables, sinon des victoires. En parlant de chasse raciale contre les Africains, le premier ministre éthiopien qui n'était pas poursuivi par la CPI, organisait plutôt une solidarité autour des dirigeants africains ayant reçu des mandats d'arrêt internationaux. Cette attitude s'est poursuivie d'abord en Afrique du Sud en 2015 par le refus de livrer le président soudanais à la CPI, et lors du 26e sommet de l'Union africaine tenu à Addis-Abeba en janvier 2016 au cours duquel le Conseil exécutif avait demandé de mettre fin ou de suspendre les poursuites à l'encontre du vice-président William S. Ruto, jusqu'à ce que les propositions d'amendements des pays africains au statut de Rome soient prises en compte. La même revendication a été formulée quant aux poursuites engagées contre le président soudanais Omar el-Béchir. Réitérée par le président kényan Uhuru Kenyatta, cette résolution a été adoptée par l'Union africaine à huis clos.

L'action collective que mène l'Union africaine contre la CPI est une manière de rééquilibrer indirectement la puissance entre l'Afrique et les grandes puissances, qui comme on le sait, contrôlent la Cour à travers le Conseil de sécurité qui dispose d'un droit de saisine. Il s'agit de dénoncer ce que Albert Bourgi a appelé « *des pratiques erratiques et discriminatoires* » de la Cour, lesquelles se traduisent par des manquements aux principes d'indépendance et d'impartialité qui avaient déjà été soulevés lors de sa création, non pas par les Africains, mais par les grandes puissances, notamment les États-Unis[41]. Pour Albert Bourgi, ces grandes puissances, dont certaines n'ont pas ratifié le statut de Rome[42], ont très vite intégré la Cour dans le système international qu'elles contrôlent, et ont commencé à l'instrumentaliser comme elles le font pour les Nations unies en général, et le Conseil de sécurité en particulier.

Le refus officiel de l'Union africaine de coopérer peut par ailleurs être compris comme une manière pour l'Organisation d'user d'un aspect fondamental de la puissance pour empêcher de faire et refuser de faire. Il s'agit d'empêcher la CPI d'arrêter certains dirigeants africains ou d'empêcher que ces dirigeants soient traduits et jugés devant la Cour. Il s'agit également de refuser d'exécuter les mandats d'arrêt de la CPI comme elle l'a fait en 2015 en Afrique du Sud lorsque la Cour réclamait le transfèrement du président soudanais Omar el-Béchir lors d'un sommet de l'Union africaine.

[41] Jeune Afrique, mis en ligne le 25 février 2014.
[42] Chine, Russie et États-Unis.

Mais dans ce même processus face à la CPI, l'organisation continentale réussit-elle à faire ou à faire faire, c'est-à-dire réussit-elle à faire annuler des procédures en cours ou à mettre en œuvre les réformes qu'elle propose ?

La réponse à cette question est que l'Union africaine ne réussit pas encore à faire abandonner des poursuites contre un dirigeant africain. Le procureur de la CPI décide le 5 décembre 2014 d'abandonner les poursuites contre le président Uhuru Kenyatta bien après sa comparution devant la Cour, ignorant par là même les demandes incessantes de l'Union africaine[43]. Mais l'Union n'a cessé d'exprimer sa vive préoccupation après la décision de la CPI de délivrer une citation directe à comparaître au président kényan, en ne tenant aucunement compte des amendements au règlement de procédure et de preuve adoptés par la 12e session ordinaire de l'Assemblée des États parties au statut de Rome, qui s'est tenue en novembre 2013 à La Haye aux Pays-Bas[44]. Par ailleurs, l'Union ne réussit pas encore à faire adopter les réformes qu'elle propose sur le statut de Rome. Ses propositions sur la question portent sur les articles 16[45] et 27[46] du statut de Rome. Mais l'Assemblée des États parties au statut de Rome n'a jamais tenu compte de ces propositions, notamment lors de sa 13e session tenue du 8 au 17 décembre 2014 à New York. Théoriquement, cela signifie que son action collective ne réussit pas encore à faire ou à faire faire. Sa puissance est à cet effet encore partielle. Cette impuissance à faire accepter ses propositions d'amendements à la Cour est à l'origine des différentes décisions relatives à l'opérationnalisation de l'exercice de la compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme à juger les crimes internationaux[47].

Dans le domaine des changements climatiques, l'on peut également examiner l'action collective de l'Union africaine et observer quels effets elle

[43] Il faut remarquer à cet effet que le président kényan avait nommé un président par intérim afin de respecter la citation à comparaître devant la Cour.

[44] L'Union africaine a formulé la même demande au profit du vice-président kényan William Samoei Ruto, mais également a demandé la suspension des poursuites engagées à l'encontre du président soudanais Omar el-Béchir, et le retrait par le CSNU du renvoi de l'affaire du Soudan devant la Cour.

[45] Sursis à enquêter ou à poursuivre : « Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions ».

[46] Défaut de pertinence de la qualité officielle : « 1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine : 2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne ».

[47] Voir décision du Conseil exécutif du 23 au 27 janvier 2015 à Addis-Abeba.

produit sur l'ensemble du système international. En décembre 2009 à Copenhague, en partant du fait que l'Afrique n'a pratiquement pas contribué au niveau actuel des émissions de carbone, et qu'il est peu probable qu'elle devienne une source importante de pollution à l'avenir, l'Union africaine a présenté des propositions de financement initial et à long terme pour un compromis et un accord équitable en la matière. Sur le financement initial, elle propose deux solutions : l'appui à la création d'un fonds de financement initial de 10 milliards de dollars par an pour trois ans (2010-2012), qui permette de prendre les mesures les plus urgentes en matière d'adaptation et d'atténuation, et de planifier des programmes plus ambitieux ; et l'exigence que 40 % de ces fonds soient réservés à l'Afrique. Sur le long terme, la proposition de l'Afrique portait sur le financement des mesures d'adaptation et d'atténuation à partir de 2013 pour atteindre 50 milliards de dollars par an en 2015 et 100 milliards de dollars par an en 2020 ; et l'affectation d'au moins 50 % des fonds à l'adaptation des pays et régions pauvres et vulnérables, comme l'Afrique et les petits États insulaires…[48].

Ces propositions sont de feu Meles Zenawi (1955-2012), premier ministre d'Éthiopie, négociateur en chef de l'Union africaine à Copenhague en décembre 2009, et membre du cercle très fermé des dirigeants africains. Elles sont basées fondamentalement sur les aspects financiers en raison de l'importance que cet homme politique accordait à l'économie. L'on sait que durant le temps qu'il a passé à la tête de l'Éthiopie, il a engagé une série de réformes économiques qui ont permis à son pays de flirter avec une croissance économique à deux chiffres. Mais le Premier ministre reconnaît lui-même que ces propositions sont modestes et vont décevoir les Africains qui, au nom de la justice, exigent le dédommagement intégral du tort infligé à leurs perspectives de développement. Mais le fils d'Adoua[49], lecteur assidu du magazine The Economist[50] et des rapports de la Banque mondiale, ne voulait pas fâcher ses « amis » des institutions financières et de la Maison-Blanche[51] qui traînent le pas à se soumettre aux exigences de la protection du climat. L'on dit de lui qu'il avait acquis toutes les astuces des grands donateurs, parlait comme eux, ce qui lui donnait une certaine crédibilité auprès des bailleurs de fonds.

Mais Meles Zenawi a-t-il réussi à faire entendre la voix de l'Afrique ? L'Afrique a-t-elle réussi à influencer les décisions prises à Copenhague ? Pas si sûr, car l'accord final, qui était en fait une déclaration d'intention, énumère un certain nombre de promesses faites aux pays en voie de

[48] http ://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/january-2010/positions-africaines-sur-le-changement-climatique consulté le 26 avril 2016.
[49] Lieu de naissance du leader éthiopien.
[50] Magazine d'actualité hebdomadaire britannique imprimé simultanément dans 06 pays et défendant une vision libérale classique de l'économie, de la politique et des questions de société.
[51] L'Éthiopie sous Meles est devenue un allié clé des États-Unis dans la lutte contre l'extrémisme religieux.

développement par les grandes puissances : 10 milliards de dollars par an pour 2010, 2011 et 2012 à verser au Fonds vert pour le climat ; l'Union européenne, les États-Unis et le Japon ont promis chacun 7 milliards d'euros d'aide par an aux pays les plus pauvres d'ici 2012. L'Accord prévoyait d'ici 2020 théoriquement 70 milliards d'euros d'aide annuelle aux pays en voie de développement, ce qui est bien en deçà des 100 milliards par an demandés par le négociateur principal de l'Union africaine. L'on a même appris que les négociations finales ont été menées par 26 pays industrialisés et émergents parmi lesquels l'on retrouvait les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud. Les trois premiers sont classés parmi les plus grands pollueurs et ne veulent pas se soumettre aux exigences de la protection de l'environnement[52]. C'est six ans après, dans la convention-cadre sur les changements climatiques, ou Accord de Paris de 2015, que les parties se sont conformées aux exigences de l'Afrique en fixant un nouvel objectif chiffré collectif, à partir du niveau plancher de 100 milliards de dollars par an, et tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement[53].

Ces deux exemples (CPI et changements climatiques), loin d'être représentatifs de l'ensemble des actions menées par l'Union africaine, n'en sont pas moins significatifs. Ils permettent de relever que l'organisation continentale africaine, en dépit des difficultés multiformes qu'elle connaît, mène une action collective clairement identifiable. Cette action s'est constituée comme système de pouvoir pour permettre à l'Afrique et aux Africains de « *coopérer dans des entreprises collectives* »[54]. C'est le pouvoir de l'Afrique et des Africains qu'elle cherche à construire, car comme le soulignent Crozier et Friedberg « *toute analyse sérieuse de l'action collective n'est finalement rien d'autre que de la politique quotidienne* »[55]. Dans cette politique que mènent jour après jour les institutions politiques et les organisations diverses, le pouvoir en est la matière première[56], il constitue la dimension fondamentale des systèmes humains. Pour Crozier et Friedberg « *le pouvoir reste bien l'éternel blanc de nos théories de l'action sociale. Au fur et à mesure que s'affaissent les anciens mythes, ce blanc est simplement recouvert par d'autres mythes qui, plus modernes sur certains points, reproduisent la même ignorance totale des mécanismes de pouvoir* »[57]. La création d'une organisation et son dynamisme dans un

[52] La conférence de Copenhague est intervenue après les conférences de Bali (Cop 13) en 2007, la Conférence de Poznań (Cop 14) en 2008. Ces différentes conférences ont été suivies de la conférence de Cancun (Cop 16) en 2010, la Conférence de Durban (Cop 17) en 2011, la Conférence de Doha (Cop 18) en 2012, la Conférence de Varsovie (Cop 19) en 2013, la Conférence de Lima (Cop 20) en 2014 et la Conférence de Paris (Cop 21) en 2015.
[53] Alinéa 54.
[54] Crozier et Friedberg, op. cit., p. 25.
[55] Ibid.
[56] Ibid.
[57] Crozier et Friedberg, op. cit., p. 28.

certain nombre de questions n'ont à cet effet pour but ultime que d'exercer du pouvoir à la fois dans le sous-système dans lequel elle se trouve, mais également si elle le peut, dans l'ensemble du système international. Mais comme le soulignent les deux sociologues, « *il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés. Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose le système, disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres* »[58]. L'existence de cette liberté est alors préjudiciable pour l'organisation, car elle « *défait les réglages les plus savants* »[59]. On le voit au sein de l'Union africaine où à de multiples reprises, certains États abusent de cette liberté, et fissurent régulièrement les positions communes prises, au point où il est important d'examiner les contraintes de l'action collective au sein de l'organisation continentale.

II- Les contraintes à l'exercice de l'action collective au sein de l'Union africaine

Dans nos travaux antérieurs, nous relevions déjà l'importance que la science des relations internationales accorde au concept d'action collective, qui finalement coiffe l'ensemble des facteurs de puissance, et constitue l'élément central de la réussite dans une compétition internationale. Pour Raymond Aron, la capacité d'action collective fait partie des trois éléments fondamentaux de la puissance, les deux autres étant le milieu et les ressources. Quel que soit le siècle et quelles que soient les modalités de la compétition entre unités politiques, ces éléments constituent les déterminants de la puissance[60]. Mais c'est avec Crozier et Friedberg que l'on prend conscience de ce que l'action collective n'est pas un acte naturel, elle ne va pas de soi. Elle est confrontée aux comportements stratégiques des acteurs dont les conduites ne doivent pas être vues comme la simple résultante, prévisible, stéréotypée et donc reproductible des déterminants structurels, financiers et psychologiques. Les acteurs engagés dans un système d'action concret (SAC) inventent leurs stratégies dans le cadre d'un ensemble de jeux structurés, et ces stratégies sont fonction de leurs intérêts, mais aussi de leurs ressources. Les difficultés rencontrées par une organisation telle que l'Union africaine sont dues à la mise en avant de ces intérêts stratégiques par certains États en général, et l'intérêt national en particulier, au détriment des positions communes adoptées par l'organisation continentale. Il convient

[58] Crozier et Friedberg, op. cit., pp : 29-30.
[59] Ibid.
[60] Raymond Aron, cité par Guy Mvelle : L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective, Paris, L'Harmattan, 2013.

ainsi de décrypter ces intérêts stratégiques (A), avant de penser leur atténuation au sein d'un ensemble qui se veut intégré (B).

A- Les intérêts stratégiques des États

L'existence des comportements stratégiques dans une organisation donnée semble contradictoire à l'essence même de cette entité, si l'on s'en tient à la définition qui fait de l'organisation, « *un ensemble de mécanismes réducteurs qui restreignent considérablement les possibilités de négociation des acteurs, et qui permettent aussi de résoudre les problèmes de la coopération* »[61]. L'existence de l'Organisation, ou l'appartenance à celle-ci, réduit ainsi la liberté dont croient jouir les acteurs participants, et contraint ceux-ci au respect des engagements pris pour la réalisation d'objectifs communs. Crozier et Friedberg demandent de ne pas exagérer la liberté et la rationalité de l'acteur pour ensuite la restreindre arbitrairement[62]. Ils suggèrent de relier la conduite de l'acteur au contexte dans lequel on l'observe[63], c'est-à-dire à l'organisation à laquelle il est rattaché, et avec laquelle il entend contribuer à la réalisation d'une action collective. C'est ce lien qui permet de saisir la notion de « *stratégie* » qui « *oblige à chercher dans le contexte organisationnel, la rationalité de l'acteur, et à comprendre le construit organisationnel dans le vécu des acteurs* »[64]. Cette stratégie est définie comme « *le fondement inféré ex post des régularités de comportement observées empiriquement* »[65]. C'est la base à partir de laquelle se construisent les comportements des acteurs dans le cadre d'une organisation donnée. C'est l'attitude des acteurs face à une situation donnée. Elle a incontestablement pour fonction de permettre aux acteurs de préserver leurs intérêts dans le cadre d'une action collective. Elle présente deux visages. Elle peut avoir un aspect offensif, et consiste à saisir des opportunités en vue d'améliorer une situation ; elle peut également avoir un aspect défensif, et consiste à maintenir et à élargir la marge de liberté, et la capacité d'agir.

Dans le cadre de l'action collective menée au sein de l'Union africaine, les stratégies des acteurs sont identifiables face à une crise, dans le but de préserver des intérêts qu'il convient également de présenter.

Dans notre ouvrage *L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective* (2013), un examen de ces comportements stratégiques et de leurs finalités est fait à partir de l'observation des efforts déployés pour la résolution des crises libyenne et ivoirienne de 2010 et 2011. Ces deux crises ont révélé le déploiement des stratégies par certains États qui ont mis à mal

[61] Crozier et Friedberg, op. cit., p. 54.
[62] Ibid.
[63] Ibid.
[64] Op cit., p. 57.
[65] Ibid.

la cohésion de l'Union africaine, et ont fini par entraîner sa marginalisation dans la résolution de ces conflits[66]. Ce fut le cas particulier des sept alliés africains de Laurent Gbagbo, auxquels il faut ajouter un huitième qu'est le Zimbabwe accusé par la Mission de l'ONU en Côte d'Ivoire (ONUCI) de livraison d'armes légères au président sortant. La spécificité de tous ces États est qu'ils se sont écartés de la structure d'autorité formelle qu'est l'UA, et ont agi à partir d'un calcul d'intérêt distinct des objectifs de l'action collective organisée et structurée par l'organisation continentale.

Au sein de l'Union africaine, on peut aisément identifier deux types de stratégies : les stratégies offensives et les stratégies défensives. Si les stratégies offensives consistent à saisir des opportunités en vue d'améliorer une situation, l'on peut dire que l'attitude de l'Afrique du Sud lors de la crise postélectorale de 2010 en Côte d'Ivoire, ou au moins les accusations faites contre elle par une partie de l'opinion publique ivoirienne, sont similaires à de l'offensive. Sous le prétexte d'une médiation, Pretoria sous Jacob Zuma, avait été accusée de rechercher les débouchés pour les entreprises sud-africaines. Pour une partie de la presse abidjanaise, il n'y avait que Laurent Gbabgo qui pouvait offrir aux opérateurs économiques sud-africains de nouveaux contrats juteux, notamment dans les secteurs pétrolier et bancaire, où le régime ivoirien procédait à la nationalisation des établissements à capitaux français. Nous avons pu noter à cet effet qu'en termes d'action collective, Jacob Zuma, et partant l'Afrique du Sud, s'était écarté « *de la structure d'autorité formelle, et est entrée en coalition avec Laurent Gbagbo sur la base d'intérêts communs, affichant ainsi un comportement qui n'était pas reconnu officiellement par l'Union africaine, et réaffirmant pour ainsi dire, son droit en tant qu'État souverain d'avoir la liberté d'action et de préserver ses propres intérêts* »[67].

Un autre détachement vis-à-vis de l'action collective au sein de l'Union africaine est observé en 2013, lors de l'adoption de la résolution de l'Union africaine relative à l'abandon des poursuites contre les dirigeants kényans, le Botwana et la Gambie- dont est originaire la procureure Fatou Bensouda- avaient exprimé une nuance sur cette décision. Cette attitude peut s'interpréter comme la recherche d'un maintien de l'influence gambienne sur l'environnement politique africain, ce pays étant conscient que sa taille et ses ressources ne peuvent pas lui offrir cette influence. Le parallèle peut être fait avec certains petits États de l'Union européenne, dont le poids dépend, non pas de leur taille ou de leurs ressources, mais de leur talent diplomatique (alliances, propositions de compromis, rôle de facilitateur…). C'est le cas du Luxembourg qui exerce une véritable influence à Bruxelles en présidant par exemple l'Eurogroupe.

[66] Guy Mvelle : L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective, op. cit.
[67] Guy Mvelle : L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective, op. cit., p. 25.

La décision de certains États africains parties au statut de Rome de ne pas respecter la désignation par l'UA d'un seul candidat au poste de juge de la CPI[68] peut aussi être interprétée comme une défiance à l'endroit de l'action collective de l'UA. Face à ces quelques exemples et bien d'autres, le constat est que l'unité africaine qu'entendent réaliser les États et les peuples africains est régulièrement mise à mal par les contraintes de l'action collective qui s'exprime ici en termes de défense des intérêts stratégiques en général, et de défense des intérêts nationaux en particulier. D'où la nécessité de penser l'atténuation de la défense de ces intérêts dans la perspective d'un approfondissement de l'unité africaine.

B- L'atténuation des contraintes de l'action collective

Il est plus judicieux de parler d'atténuation que d'élimination des contraintes de l'action collective au sein de l'Union africaine, dans la mesure où les attitudes observées demeureront éternellement, tant que les États seront dotés de leur souveraineté, et donc auront le droit et la légitimité de défendre leurs intérêts nationaux. Chaque État dans sa politique extérieure est obnubilé par la défense de ses intérêts nationaux. Ceux-ci constituent le critère ultime de sa politique, au point où certains hommes d'État comme Metternich ou Bismarck avaient été considérés comme des dirigeants capables de mener une politique étrangère quasi scientifique, libre de tout impératif moral, et pleine de sang-froid[69]. Cet intérêt national peut renvoyer à plusieurs éléments « *alternativement* »[70] ou « *simultanément* ». Mais le premier d'entre eux, cité par la presque totalité des théoriciens des relations internationales- historiens et réalistes particulièrement- est bien « *la survie des États* »[71], autrement dit leur sécurité. Pour Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle dont la pensée en la matière nous semble être toujours d'actualité : « *il est impensable qu'un homme d'État ne place pas la sécurité au premier rang de ses préoccupations, principalement si son Etat est un État-nation. Mais même s'il est un État « historique » ou multinational, ceux qui détiennent le pouvoir estiment qu'ils ont le devoir de le maintenir* »[72].

L'idée générale est que toutes les rencontres que font les hommes d'État et autres plénipotentiaires sur la scène internationale permettent à chaque pays de défendre son intérêt national dont la définition peut varier selon que le contexte exige plus de sécurité ou non, selon que la conjoncture est portée vers des questions de développement socio-économique, ou selon qu'elle est portée aux préoccupations d'ordre politique, même si les différents domaines

[68] Conseil exécutif du 23 au 27 janvier 2015 à Addis-Abeba.
[69] Dario Battistella, op. Cit., p. 381.
[70] Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle : Introduction à l'histoire des relations internationales, Paris, Armand Colin, 1991, p. 324.
[71] Ibid.
[72] Ibid.

sont intimement liés. C'est la position de Marcel Merle pour qui : « *ce qui peut paraître à un moment donné comme conforme à l'intérêt national peut se révéler a posteriori comme une attitude désastreuse et inversement* »[73]. Mais pour les réalistes (anciens et contemporains), on parlerait de la préservation de soi, de désir de pouvoir (Hobbes), de conservation du corps social (Rousseau), de répartition ou de recherche de la puissance, de maximisation de l'intérêt national, d'instinct de domination (Weber, Niebuhr, Morgenthau) ou de rivalité, de méfiance et de fierté (Aron). L'ensemble du courant réaliste reconnaît le droit pour les États, et précisément le Prince au pouvoir, de rechercher et de défendre l'intérêt national de son peuple. À cet effet, la politique étrangère d'un pays a donc pour raison d'être, la défense de cet intérêt national défini par les « *bons soins* » du Prince. Pour Weber, les États se trouvent dans une situation de lutte dont l'enjeu est la répartition de la puissance[74]. Cette puissance est similaire à la subsistance que tentent de préserver les individus dans le cadre de la société nationale : « *Il s'agit du même phénomène qui trouve, certes, une acuité renforcée dans l'affrontement entre puissances étatiques* »[75]. Raymond Aron mène à cet effet une discussion sur l'idée d'intérêt national dont il pense qu'elle n'a pas de définition rigoureuse[76]. Il souligne que, soit elle « *suggère une idée aussi contestable que vague, chaque acteur, dans le champ international, songe d'abord à lui-même ou bien elle veut s'opposer à d'autres pseudo-théories, par exemple celle selon laquelle la conduite extérieure des États serait dictée par l'idéologie politique ou les principes moraux* »[77]. Quoi qu'il en soit, lorsqu'il est trop affirmé dans le cadre d'une coopération interétatique ou d'un processus d'intégration, l'on parle d'égoïsmes nationaux ou de souverainisme au détriment de la solidarité régionale. Daniel Cohn-Bendit avancera la formule selon laquelle « *le souverainisme est de droite parce qu'il repose sur l'égoïsme national et l'égoïsme national n'est pas une valeur de gauche* »[78].

Penser ainsi l'atténuation des contraintes de l'action collective dans le cadre de ce travail revient à penser l'atténuation de l'intérêt national par les États membres de l'Union africaine, et la mise en avant de projets d'intérêt commun à l'Afrique. C'est dans ce sens que dans nos travaux antérieurs, nous avons pensé que la dynamique de l'action collective au sein de

[73] Merle Marcel : « La politique étrangère », in Grawitz Madeleine et de Leca Jean (sous la direction) : Traité de science Politique. Les politiques publiques, Paris, PUF, 1985, p.473.
[74] Ramel : « Les fondateurs oubliés… », op. cit., p. 80.
[75] Op. cit., p. 67.
[76] Raymond Aron : « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales », RFSP, n°5, 1967, p.847.
[77] Ibid.
[78] http ://bruxelles.blogs.liberation.fr/2015/08/13/daniel-cohn-bendit-le-souverainisme-est-de-droite-parce-quil-repose-sur-legoisme-national-et-legoisme-nest-pas-une-valeur-de-gauche/ consulté le 25 mai 2016.

l'organisation continentale « *doit être impulsée et soutenue par des solutions spécifiques aux problèmes des hommes pour qu'ils se sentent concernés par les actions envisagées* »[79]. Le modèle type dont peut s'inspirer l'Union africaine est bien celui de l'Europe qui met à la disposition des pays candidats ou de ses membres de nombreux programmes se traduisant par des soutiens financiers leur permettant de se développer. C'est le cas des programmes PHARE (Programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale) ou SAPARD (Programme spécial de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural). Ces programmes et bien d'autres qui existent au sein de l'UE constituent de véritables leviers, non seulement d'incitation à l'adhésion, mais également de maintien au sein de l'Union européenne, avec atténuation de l'intérêt national.

En Afrique, l'un des programmes qui semblent rechercher l'atténuation des égoïsmes nationaux est bien le Programme frontière de l'Union africaine (PFUA), adopté le 7 juin 2007 à Addis-Abeba, et qui cherche à faciliter et appuyer les efforts des États dans le domaine de la délimitation et la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été. Il est par ailleurs question de développer dans le cadre des CER et d'autres initiatives d'intégration régionale, des actions locales de coopération transfrontalière, et de renforcer les capacités dans le domaine de la gestion des frontières[80].

Toujours en termes de soutien aux États africains de la part de l'Union africaine, on peut citer le programme de coopération du Conseil phytosanitaire interafricain (CPI), ou le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Mais face aux contraintes sécuritaires auxquelles sont confrontés de nombreux États africains dans le Sahel, la corne de l'Afrique, les Grands Lacs, le golfe de Guinée ou dans le bassin du lac Tchad, des programmes et actions dans ce domaine constitueraient des réponses plus adéquates pouvant véritablement atténuer les stratégies personnelles des États au sein de l'UA. De nombreux travaux de cet ouvrage insistent sur ces aspects sécuritaires et sur les interventions de l'UA en la matière.

Conclusion

En définitive, la transition de l'OUA à l'UA n'a pas complètement changé la problématique de l'unité africaine. D'une part les Africains dans leur totalité restent attachés à l'idée de l'unité, et la plupart d'entre eux pensent que c'est à travers cette unité que l'Afrique se développera, vaincra ses problèmes d'insécurité, et participera à la gouvernance mondiale. Ces convictions ont été reprises dans l'Acte constitutif de l'Union africaine, et dans la presque totalité des documents et déclarations publics de

[79] Guy Mvelle : L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective », op. cit., p. 45.
[80] Guy Mvelle : L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective, op. cit., p. 43.

l'organisation continentale. D'autre part, l'on peut observer empiriquement l'engagement des États et des peuples africains dans la résolution de certains problèmes d'intérêt commun, et ce à travers une action collective constitutive de la puissance d'influence de l'UA, laquelle a permis de repenser ou au moins d'élargir la conception qu'avait Raymond Aron de cette notion. Mais comme on a pu le constater tout au long de ces développements, cette action collective est entravée par la défense des intérêts nationaux, lesquels peuvent néanmoins être atténués par le développement des programmes et actions de soutien dans tous les domaines, mais en particulier dans le domaine de la sécurité, cheval de bataille de nombreux États africains.

Deuxième partie

Les grandes figures de l'Union africaine

Maurice TADADJEU :
Le linguiste devenu militant du panafricanisme

Laurent ZANG
Professeur (IRIC) CMR

Introduction

Brillant linguiste et féru défenseur des langues africaines, Maurice TADADJEU passera sans doute dans l'histoire comme l'un des plus illustres avocats du panafricanisme post – Nkrumah. Nous qui l'avons vu à l'œuvre nous demandions parfois comment Maurice a négocié le passage de la linguistique au panafricanisme. Il nous en donne lui-même la réponse dans l'avant-propos de son ouvrage paru en 1996 :

"*C'est ainsi qu'étant étudiant à Spokane dans l'État de Washington, nous avons pu, grâce à Miriam Makeba et Stockely Carmichael (devenu Kwane Kwane Touré), découvrir le panafricanisme et y adhérer. Depuis lors, le panafricanisme a modelé notre pensée, orienté nos recherches tant linguistiques que sociopolitiques, et motivé une action multidimensionnelle dont nous sommes à la fois fier et profondément reconnaissant au Dieu tout-puissant* »[1].

L'amour de l'Afrique et la passion pour le panafricanisme avaient donc chez lui une source profonde et lointaine, puisant sa sève dans ce continent qui vit naître les premiers panafricanistes : W.E.B Dubois[2], Georges Padmore[3], Williams et autres. Il s'est formé au contact des icônes panafricaines comme la chanteuse et militante anti-apartheid Miriam MAKEBA. Les amours de jeunesse, dit – on, sont les plus solides, les plus ardentes et les plus durables. Intellectuellement, Maurice TADADJEU est formaté par les idées panafricanistes qui auront irrigué jusqu'à sa profession d'enseignant de linguistique.

---

[1] Maurice TADADJEU Confédération des Etats Unis d'Afrique, Yaoundé, Éditions BUMA KOR, 1996, p.9.

[2] W.e.b. Du Bois, considéré comme le père du panafricanisme est né le 23 février 1868 à Great Barrington dans le Massachussetts (USA) et est à l'époque le premier Noir, en fait il était militaire, à devenir docteur. C'est lui qui a organisé le 1er congrès panafricain à Paris en février 1919.

[3] George Padmore est né le 28 juin 1903 à Trinidad. Activiste et syndicaliste, il s'illustra beaucoup au congrès de Manchester en 1945. Après la Première Guerre mondiale, il créa l'agence de presse panafricaine. Son amitié et sa collaboration avec Nkrumah aboutirent à la conférence d'Accra en 1958. À sa mort en 1959, il est enterré à Accra.

Quand nous le rencontrons à l'Institut des relations internationales du Cameroun lors d'une célébration de la journée de l'Afrique un 25 mai 1988, on est tout de suite frappé par son engouement, sa fougue pour l'unité africaine et pour l'OUA. Sa connaissance du panafricanisme et de toutes ses grandes figures est saisissante et si forte qu'elle fait pâlir d'envie les internationalistes que nous sommes. C'est après la célébration de l'OUA que Maurice se rapproche de moi et du Pr PONDI pour nous proposer de créer le club OUA / Cameroun, car disait – il, on ne pouvait pas se contenter de célébrations ponctuelles pour faire avancer l'idée d'une Afrique unie. Il fallait créer une dynamique permanente avec une association qui organiserait des activités culturelles et scientifiques, une espèce de think tank panafricain, un groupe pouvant exercer du lobbying auprès des décideurs, car l'unité africaine n'était pas d'abord une affaire des chefs d'État et de gouvernement. Elle concernait au premier chef les populations africaines. Sa proposition rencontra notre assentiment et c'est à trois que nous portâmes sur les fonts baptismaux, le premier club – OUA, avec quelques étudiants de l'IRIC et du département de linguistique. Maurice TADADJEU a très vite perçu le rôle de vitrine de l'enseignement supérieur que jouait déjà l'IRIC à l'époque et c'est pour cela qu'il a voulu en faire le siège du club OUA. Son enthousiasme débordant n'a cependant pas rencontré semblable ferveur auprès des dirigeants de l'IRIC. Néanmoins le club OUA qu'il a dû porter lourdement s'est toujours servi des facilités de l'IRIC pour son déploiement.

Parti du Cameroun, Maurice TADADJEU a implanté le club OUA dans bon nombre de pays africains avant de lancer au début des années 2000, l'Organisation de la société civile africaine (OSCA) et, jusqu'à sa mort, il parcourait l'Afrique cherchant à organiser le fameux référendum africain auquel il tenait tant. Rendre hommage à cette figure multidimensionnelle du panafricanisme, précocement disparue, tel est l'objet de ce chapitre qui dans un premier temps présentera la biographie de Maurice TADADJEU en insistant sur l'homme débordant d'énergie qu'il fut. Nous scruterons ensuite sa pensée panafricaine. Mais Maurice TADADJEU, tout intellectuel qu'il était, se refusait d'être un idéologue, mais se voulait un homme versé dans l'action. Son cerveau fourmillait d'idées et d'initiatives qu'il s'efforçait de faire passer du rêve à la réalité. Nous terminerons par un panorama des actions qu'il a posées pour donner vie aux États-Unis d'Afrique.

I- Maurice TADADJEU, une vie au pas de course

Maurice TADADJEU voit le jour en 1950 dans la région de l'Ouest du Cameroun alors sous l'ère coloniale. Il fait ses études primaires à Dschang, le temps pour lui de s'imprégner de la culture du terroir. Il s'en va plus tard à Douala pour des études secondaires au collège Libermann. Nanti du baccalauréat, il s'envole pour les États-Unis où il obtient une licence d'anglais et de linguistique à l'université Gonzaga, Spokane, Washington

DC en 1975. Il termine le troisième cycle avec l'obtention d'un Ph.D en linguistique, à l'université de Caroline du Sud en 1977.

Sur le plan professionnel, Pr Maurice TADADJEU a fait toute sa carrière au département de langues africaines et linguistiques de l'université de Yaoundé qu'il rejoint dès son retour au Cameroun en septembre 1977. Il a été chef du département de langues africaines et de linguistique à l'université de Yaoundé I de 1993 à 1997. Il a par ailleurs été chef du département de recherche en langues et linguistique à l'Institut de sciences sociales de 1980 à 1991.

Depuis février 1996, il a été le président de l'Association nationale des comités de langues camerounaises (NACCACCO / ANACLAC), une fédération de plus de 80 associations de développement de langues locales. En plus, il a été le directeur fondateur du Centre de linguistique appliquée (NALCO) établi à Yaoundé en 1996.

Professeur TADADJEU était spécialisé en planification de la langue (language planning) et en éducation en langue maternelle. À ce titre, il a développé le projet PROPELCA qui a abouti à la légalisation de l'éducation en langues maternelles au Cameroun. Sur la base de l'expérience du PROPELCA et sous les auspices du NACALCO, il a lancé en avril 2000, une revue scientifique internationale connue sous le titre de African Journal of Applied linguistics (AJAL) dont il était le rédacteur en chef.

Esprit particulièrement prolifique, Pr TADADJEU a publié de nombreux ouvrages et articles dans les revues scientifiques de renom. Après sa mort, la faculté des arts et lettres de l'université de Yaoundé I lui a rendu hommage dans ses annales de l'année 2013. Pr Maurice TADADJEU, linguiste internationalement reconnu, a en effet été le premier linguiste africain à recevoir le prix UNESCO – CAT Linguapax. Dans la section réservée au professeur de linguistique, nous nous inspirerons de l'hommage de ses pairs et des entretiens avec le Pr Étienne SANDEMBOUO pour mettre en relief la vastitude de son héritage linguistique qui est du reste intimement lié à son engagement panafricain.

En même temps qu'il menait sa carrière académique si dense, intense et riche, Pr Maurice TADADJEU a été un panafricaniste très engagé. En 1988, il a créé le tout premier club OUA en Afrique. Dans ce domaine aussi, il a publié des ouvrages sur lesquels nous revenons plus bas. Atteint par la frénésie associative, il a créé en mai 1998 la Fédération des associations et clubs OUA africaine (FEPAC/OUA) avec 22 pays africains comme membres. C'est elle qui a organisé du 21 au 25 août 2000 le tout premier sommet de la société civile africaine sur la renaissance panafricaine.

En mai 2001, Pr TADADJEU a initié la création de l'Organisation de la société civile africaine (OSCA/ACSO). De mai 2005 à décembre 2007, il a servi comme vice-président du Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) de l'Union africaine.

Le Pr Maurice TADADJEU nous quitte le 30 décembre 2011, la tête pleine, le cœur battant très fort pour toutes ces initiatives qu'il a finalement lâchées.

Les principaux repères de la vie du Pr Maurice TADADJEU étant posés, nous allons successivement mettre en lumière sa contribution et son legs sur le plan linguistique et sur le plan panafricain, les deux dimensions de sa vie n'en formant qu'une : TADADJEU, l'Africain.

II- Le linguiste enseignant chercheur et producteur d'instruments de consignation et de propagation des langues africaines et concepteur d'une carte linguistique camerounaise

Bien que notre intérêt soit principalement porté sur la posture panafricaniste de Maurice TADADJEU, nous ne saurions occulter ce qui constitua sa carrière académique et qui sans doute éveilla sa passion pour l'Afrique unie, la linguistique.

Le Pr Gabriel MBA a qualifié son collègue et aîné Maurice TADADJEU d'"**éléphant de la linguistique"** en raison de ses compétences multiples et variées dans ce domaine[4]. Très tôt, il s'est spécialisé dans la linguistique appliquée et particulièrement dans l'aménagement linguistique et l'éducation multilingue, ce qui l'a conduit à initier en 1978, le Projet de recherche opérationnelle pour l'enseignement des langues au Cameroun (PROPELCA) que le Pr MBA présente ainsi : « Ce projet devenu programme en 1995 est une approche holistique d'enseignement des langues maternelles camerounaises et des langues officielles en contexte fortement multilingue et dont le souci est de produire des modèles généralisables d'enseignement. Le trilinguisme extensif ou ouvert est la théorie de base de tout ce développement et constitue le socle de la politique linguistique actuelle du gouvernement camerounais en faveur de l'enseignement des langues nationales à tous les niveaux. Ce projet phare a, au cours de sa réalisation, inspiré et formé d'autres chercheurs enseignants africains et européens et surtout de Madagascar, d'Éthiopie, du Tchad, du Gabon, de la Suisse, du Congo »[5].

Le Pr Étienne SANDEMBOUO témoigne lui aussi de l'apport du professeur Maurice TADADJEU en linguistique en ces termes : « Ce que défendait Pr TADADJEU c'était le panafricanisme en général et l'intégration linguistique africaine en particulier, le double héritage linguistique de l'Afrique, composé d'une part d'une multitude de langues locales, langues vivantes du terroir et d'autre part des langues officielles

[4] Hommage académique prononcé par le Pr MBA Gabriel, Université de Yaoundé I, Annales de la Faculté des Arts, Lettres et Sciences humaines, culture et Développement N°15 Nouvelle série 2013, Premier semestre p.27.

[5] Hommage académique, op cit., p.26

d'origine européenne adoptées après les indépendances dans les constitutions des États. Il s'est investi toute la vie à proposer des voies pour la sauvegarde et la promotion de ce double héritage à tous les niveaux du système éducatif et de la communication sociale »[6].

En tant que chercheur en linguistique, il a été habité par un rêve, celui de voir toutes les langues africaines être documentées, écrites, promues et même intégrées dans nos systèmes éducatifs[7].

Pour faire passer ce rêve à la réalité, il n'a cessé de concevoir avec ses collègues d'autres projets à la suite du PROPELCA qui est lui-même passé de 6_1 à 6_2 jusqu'à 6_3. Ainsi sont nés les projets CLED (Cameroun Mother Tongue litteracy, Education and Development) soutenus par la SIL – international en 1994, l'Association nationale des comités de langues camerounaises (ANACLAC) en 1996, le Centre ANACLAC de linguistique appliquée (CLA). Le professeur TADADJEU s'est beaucoup impliqué dans l'alphabétisation en langues locales, a travaillé avec le gouvernement, les églises et le secteur privé. En 2005, il a conçu et coordonné le Projet d'écoles rurales électroniques en langues africaines (CERALA). Le Pr TADADJEU aura ici contribué à la création de l'Académie africaine des langues (ANALAN), institution spécialisée de l'Union africaine pour les questions linguistiques. Il a coordonné pour cette institution le Programme panafricain de Master et Ph.D en langues africaines et linguistique appliquée (PANMAPAL).

La linguistique fut la grande passion de M. TADADJEU parce qu'en fin de compte, elle s'inscrivait dans sa vision panafricaine comme il le confia un jour à Étienne SADEMBOUO : « il me disait : Étienne, la linguistique, la recherche sur les langues nationales ne donne par l'argent. Je ne suis pas riche, je ne serai pas riche. Si toi tu avais à recommencer, qu'est – ce que tu ferais ?... Moi je continuerais à faire ce que je fais, parce que tout ce que je fais s'inscrit dans ma vision panafricaniste ». S'il n'a pas été matériellement riche, le professeur TADADJEU a été intellectuellement fécond et riche. Il a fait école en produisant de grands enseignants comme Étienne SADEMBOUO, Gabriel MBA, Jules ASSOUMOU pour ne citer que quelques-uns. Il a dirigé de nombreuses thèses. Il a laissé une abondante littérature que nous présenterons dans la bibliographie.

Pour se faire une idée de la place que Pr Maurice TADADJEU occupait dans la communauté épistémique linguistique africaine, le témoignage d'une autre icône de la linguistique internationale, le Pr BEBAU Sammy CHUMBOW est édifiant : **"**in the ideological between adapts of developing a few mega-languages for the development of Africa and developing all languages, Maurice TADADJEU pitched camp with the later and developed agent psychological and sociolinguistic arguments in favor of a project

[6] Témoignage du professeur Étienne SADEMBOUO, en Annales de la FALSH, op.cit., p 21.
[7] Ibid.

leading to the introduction of all African languages (BASAL)… Maurice TADADJEU was in 2007 elected and approved by African union Commission serve as members of the first board of ACALAN in the distinguished company of Professor Ayo Bamgbose of the University of Ibadan, Nigeria, and Dr. Neville Alexander of the university of Cape town, South Africa. This was evidence of continental recognition at the highest professional level…"[8].

Celui que le professeur CHUMBOW qualifie de Prince héritier des rêves des grands linguistes africains fut parallèlement, concomitamment, voire même fusionnellement héritier et continuateur du rêve panafricain de Nkrumah, et il fut distingué par l'Union africaine en étant porté à la vice-présidence de l'ECOSOCC. Quelle aura été sa contribution à la construction et à la réalisation du rêve panafricain ?

III- La pensée panafricaniste de Maurice TADADJEU : son plan de construction des États-Unis d'Afrique

Le panafricanisme d'aujourd'hui est « l'expression d'une volonté de mouvement et d'installation dans l'espace africain, liberté d'initiative culturelle, économique et politique, qui animent les Africains du continent, et dans une certaine mesure les Noirs de la diaspora. L'une des caractéristiques de ce panafricanisme, identifiable au niveau des responsables politiques du continent est le souci de promouvoir la libre circulation des biens et des personnes dans l'espace africain ».

La définition que donne M. TADADJEU du panafricanisme n'est ni philosophique ni idéologique. Elle porte sur des actions précises : liberté de mouvement et d'installation. Le panafricanisme réside dans le fait que tout Africain doit se sentir à l'aise partout dans le continent et y évoluer en toute liberté. Le panafricanisme, c'est l'abolition des barrières douanières et autres, c'est l'unification de l'espace africain commun pour tous les Africains, comme ce fut le cas au temps où l'Afrique traditionnelle était libre des clivages introduits par les colonisateurs. Ce panafricanisme se définit comme un heureux retour à la tradition des migrations libres d'avant la colonisation. Le panafricanisme à la TADADJEU repose sur un certain nombre de piliers : sur le plan politique, la création des ''Partis d'unité africaine, African Unity Parties" ; sur le plan institutionnel, Maurice TADADJEU conçoit un ensemble d'organes devant assurer le fonctionnement de la Confédération : le sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA, le gouvernement panafricain, un pouvoir judiciaire panafricain. Quant aux grands attributs de souveraineté collective, il en retient deux : les forces armées panafricaines ; la monnaie commune africaine, l'Afrique, symbole du marché commun africain.

[8] University of Yaoundé I, Annales de la Faculté des arts lettres et sciences humaines, op cit.

A- L'AUP (African Unity Parties)

L'idée de la création de ce parti fait suite au constat qu'il n'existe pas de parti panafricain dans le continent (les partis créés depuis l'ouverture démocratique sont destinés à la conquête du pouvoir au plan national ou local). Le Pr TADADJEU s'inspire alors d'une idée d'Edem KODJO contenue dans son ouvrage *Demain l'Afrique* de 1985 qu'il cite in extenso et que nous reproduisons intégralement : « Enfin, pourquoi ne pas jeter des bases d'un parti panafricain pour l'unité du continent qui, transcendant les frontières actuelles de nos États, militerait pour une Afrique unie ? Alors que l'Afrique des peuples est entrée dans une phase de reflux et d'hibernation, pourquoi ne pas secouer cette torpeur en lançant un mouvement des peuples pour l'unité ? Conçu à l'image du Rassemblement démocratique Africain (RDA), ce mouvement aurait pour ambition de couvrir tout le continent, mais s'en distinguerait par son caractère panafricain et regrouperait d'abord des hommes de bonne volonté et, pourquoi pas, les mouvements politiques qui, dans les États actuels, seraient disposés à accepter le mot d'ordre d'unité africaine. Fortement structuré, ce parti aurait pour ambition de mobiliser les masses africaines sur le thème de l'Unité et d'agir, en toute circonstance, pour faire triompher la cause panafricaine en utilisant les structures "nationales" actuelles, et tous les moyens dont il peut disposer pour faire progresser l'unité »[9]

S'inspirant de cette" idée prophétique", le Pr TADADJEU a lancé en 1991, l'idée des Partis d'unité africaine, African Unity Parties, (AUP). Ce parti devait selon lui porter le projet de la confédération des États-Unis d'Afrique. Il écrivait en effet : « la transformation de l'OUA en une structure étatique continentale est une œuvre urgente à laquelle des millions d'Africains doivent s'atteler maintenant. Il s'agit d'une exigence fondamentale du processus de démocratisation actuellement en cours sur le continent ».

L'AUP, tel que nous essayons de le concevoir, se voudrait une école de démocratie panafricaine, un creuset confédéral d'élaboration des principes de gestion de notre continent"[10].

La devise qu'il a donnée à l'AUP "Unité – Paix - Prospérité" traduit l'idée que "c'est dans l'unité que l'Afrique trouvera la paix, et c'est dans la paix que l'Afrique combattant la misère multiforme qui la mine pourra connaître la prospérité"[11].

L'ambition de l'AUP est de construire un modèle de société au niveau continental, de travailler pour la liberté et le bien-être social dans nos États. Subrepticement, l'auteur exprime l'espoir que l' « Interafricain socialiste » et

[9] Confédération des États-Unis d'Afrique, pp.270-271.
[10] Maurice TADADJEU, Confédération des États-Unis … op cit, p 17.
[11] Ibid.

un éventuel « Interafricain libéral » contribueront à combler le vide d'un parti politique à la dimension panafricaine.

Comment pourrait se construire l'AUP ? Maurice TADADJEU le conçoit comme le Parti des partis africains à plusieurs niveaux, un peu comme une pyramide.

À la base se trouvent des sections nationales de l'AUP qui sont des groupes de partis ayant adhéré au projet à l'AUP. " Chaque parti au niveau national reste libre de mener la politique nationale qui correspond à ses exigences et de contracter d'autres alliances…"(p.20).

Au niveau national, des individus non membres de partis pourraient adhérer à l'AUF et se constituer en Comités des membres indépendants (CM).

Au deuxième niveau, ses sections nationales se regroupent pour former l'AUP – continental.

Pour l'auteur, "le moyen idéal de rayonner sur le plan panafricain, c'est de se regrouper autour d'un modèle de société et d'un programme d'action au niveau de chaque État et ensuite au niveau continental" (p.22).

On pourrait même concevoir un niveau intermédiaire entre les niveaux national et continental, à savoir le niveau régional, à l'image des communautés économiques régionales.

Ayant défini un parti politique comme « association d'individus autour des idéaux et principes communs relatifs à l'État en général et au gouvernement d'un État en particulier »[12]. L'auteur pense que l'intégration politique africaine passe par le biais des partis politiques et notamment les Partis de l'Unité africaine". Les échecs politiques africains des trois premières décennies d'indépendance dus entre autres au fait que les vrais combattants des indépendances ont été exclus du pouvoir, au mimétisme occidental, à la violence politique érigée en système de gouvernement qui a détourné de nombreuses personnes de la politique, les coups d'État, ne doivent pas faire désespérer. Une alternative existe : l'État confédéral continental en Afrique qui passe par l'AUP. Il en propose quelques principes généraux :

a) Le principe naturel de la sociabilité de l'homme. L'auteur affirme ici que l'homme est un être social politique. " On ne peut pas ne pas faire de la politique… C'est une forme de solidarité africaine (p.24).

1. Le multipartisme continental

C'est le principe de la nécessaire pluralité de la politique continentale. "Certains seront socialistes, d'autres capitalistes, d'autres des combinaisons des deux. L'essentiel est que tous ces différents partis puissent offrir à chaque Africain la possibilité d'apporter sa pierre à la construction de la supra nation continentale" (p.25).

[12] Op, cit, p.22

2. Flexibilité démocratique

C'est l'accommodation de la démocratie libérale d'essence occidentale à la démocratie consensuelle héritée de nos aïeux.

b) La reconnaissance des acquis nationaux des partis politiques existants doit être maintenue. Les individus devraient jouir de la possibilité d'appartenir à un parti national et à un parti continental. Les partis politiques nationaux peuvent appartenir à l'AUP.

Ces principes doivent pouvoir servir de catalyseurs à l'immense diversité des expériences politiques africaines**.** " L'unité politique africaine sera, par nature, une unité dans la diversité" (p.27).

C'est ce qui ressort du projet de constitution de la confédération des États-Unis.

B- La conception des États-Unis d'Afrique

La confédération des États-Unis d'Afrique est l'union des nations indépendantes d'Afrique. En liant confédération et États-Unis, l'auteur insinue que la confédération n'est qu'une étape vers la fédération. Les nations indépendantes d'Afrique sont elles-mêmes des unions internes des" nations traditionnelles, nations antérieures à la colonisation, plus homogènes aux plans culturel, social et linguistique.

C'est donc la reconnaissance des deux types de nations tout à fait légitimes qui justifie la proposition d'une confédération, prélude à une fédération éventuelle ». L'auteur croit qu'une étape confédérale est indispensable avant la fédération.

Au niveau national, une décentralisation politique, économique et sociale s'impose. L'union ne sera véritable que « si les États actuels deviennent des sortes de fédérations des nations traditionnelles, c'est-à-dire des entités politiques rationnellement décentralisées » **(p.30).**

Comment se répartissent les tâches entre la CUSA et les États membres ?

La CUSA apparaît comme un début de fédération très souple des États africains. Les domaines propres de la CUSA sont ceux qui dépassent les capacités des États pris individuellement ou encore celle des regroupements sous régionaux et régionaux. Bien qu'il ne fût pas un juriste, le Pr TADADJEU a élaboré une Constitution de l'Afrique unie (États-Unis d'Afrique) avec le concours de la société civile africaine. Entre 1991 et 2003, plusieurs versions ont beaucoup évolué. Au contact de la réalité africaine OUA, UA, OSCA, le Pr TADADJEU est devenu plus réaliste et moins fédéraliste qu'au début. Nous reprenons ici les éléments fondamentaux du projet de Constitution de 2003 portant création des États-Unis d'Afrique (E.U.A) ou l'Afrique unie (AU) ou encore Union panafricaine (UP).

1. Les membres de la CUSA

Selon l'article 2.3, « Ces États-Unis d'Afrique résultent de la transformation de l'Union africaine en une Union politique plus forte et authentiquement africaine répondant aux besoins actuels du peuple africain et à ceux des générations futures. Outre les membres ordinaires, les États africains continentaux, Madagascar et les autres îles voisines de l'Afrique », l'E.U d'Af admet des membres associés (un État non africain, patrie d'une forte diaspora africaine, une communauté diasporale organisée).

Les objectifs de l'Afrique unie sont énumérés à l'article 4 de la Constitution :

1. Sur le plan général :

a) Renforcer l'unité et la solidarité des États africains ;

b) Coordonner et intensifier le processus de leur intégration et leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique ;

c) Défendre leur souveraineté collective et leur intégrité continentale ;

d) Éliminer sous toutes ses formes le néocolonialisme en Afrique ;

e) Favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

2. À ces fins, les États de l'Union intègrent progressivement leurs politiques générales, en particulier dans les domaines suivants :

a) Politique et diplomatie ;

b) Défense de la sécurité.

L'alinéa 3 énumère quinze objectifs spécifiques de l'Union africaine ; certains se confondant avec les objectifs généraux.

a) Unité et solidarité entre les pays africains ;

b) Défense de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance des États ;

c) Intégration politique et socio – économique du continent ;

d) Défense des positions africaines sur les questions d'intérêt pour le Continent ;

e) Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité du continent ;

f) Promotion des principes et des institutions démocratiques ;

g) Participation effective des femmes au processus de prise de décision ;

h) Création des conditions appropriées d'une participation de l'Afrique à l'économie mondiale et aux négociations internationales ;

i) Promotion du développement durable et de l'intégration des économies africaines ;

j) Promotion de l'intégration et du développement dans tous les domaines de l'activité humaine ;

k) Coordination et harmonisation des politiques entre les communautés régionales existantes et futures ;

l) Accélération du développement du continent par la promotion de la recherche scientifique ;

m) Éradication des maladies évitables et promotion de la santé du continent ;

n) Élaboration et promotion des politiques continentales en matière de commerce, de défense et des relations extérieures ;

o) Invitation de la diaspora africaine à participer à l'édification de l'Union panafricaine.

Les principes d'E.U d'Af sont pratiquement les mêmes que ceux de l'UA.

L'État supranational africain est un État des États, une nation des nations, un pays des pays. Il y aura donc transfert graduel, par les États de l'Union, de parcelles spécifiques de leur souveraineté.

2. L'E.U d'Af. exerce sa souveraineté à travers des institutions d'intégration politique et socioculturelle :

- La Conférence de l'Union, organe suprême de l'Union, composée des chefs d'État et de gouvernement, se réunit tous les 2 ans, élit un président pour 2 ans, disposant de compétences étendues ;
- Le Conseil exécutif composé des ministres des Affaires étrangères ou tous autres ministres ;
- Le Parlement panafricain, organe législatif continental, assure le contrôle de la mise en œuvre des politiques et décisions de l'Union ;
- La Cour panafricaine de justice régie par un protocole particulier ;
- L'Exécutif de l'Union composé du président de l'Exécutif, de deux vice-présidents et de 15 secrétaires exécutifs. Certains sont désignés par la Conférence de l'Union, d'autres par le Parlement africain et d'autres enfin par le président exécutif ;
- Le Conseil de paix et de sécurité ;
- Le Comité des représentants permanents ;
- L'Armée africaine ;
- Le Conseil économique et social ;
- Les Comités techniques sectoriels ;
- Les Institutions financières :
  - la Banque centrale africaine ;
  - le Fonds monétaire africain ;
  - la Banque africaine d'investissement ;
  - le Fonds de solidarité, de développement et de compensation.

La Communauté économique africaine constitue dans la Constitution le mécanisme d'intégration économique sociale et culturelle de l'Union. À cet effet, le traité d'Abuja est un texte particulier, notamment un protocole afférent à l'intégration socio-économique du continent. La Constitution

reprend in extenso les objectifs généraux d'intégration économique, sociale et culturelle de l'Afrique :

a) Promotion du développement économique, social et culturel ainsi que l'intégration des économies africaines ;

b) Création, à l'échelle continentale, d'un cadre pour le développement, la mobilisation l'utilisation des ressources humaines et matérielles de l'Afrique en vue d'un développement autosuffisant ;

c) Promotion de l'intégration et du développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue d'élever le niveau de vie des Africains, de maintenir et de promouvoir la stabilité économique… ;

d) Coordination et harmonisation des politiques entre les communautés régionales existantes et futures en vue de la mise en place progressive de la communauté continentale.

3. L'Afrique unie devra se réaliser par étape :

a) Le renforcement des CER existantes et la création d'autres là où il n'en existe pas ;

b) La conclusion d'accords en vue d'harmoniser et de coordonner les politiques entre les communautés sous régionales et régionales existantes et futures ;

c) La promotion et le renforcement de programmes conjoints d'investissement dans la production et la commercialisation des principaux produits et des intrants ;

d) La libéralisation des échanges, l'utilisation des ressources humaines et matérielles de l'Afrique en vue d'un développement autosuffisant ;

e) L'harmonisation des politiques nationales en vue de la promotion d'activités communautaires des CR dans les domaines économiques, culturels et scientifiques ;

f) L'adoption d'une politique commerciale commune à l'égard des États tiers ;

g) La création et le maintien d'un tarif extérieur commun ;

h) La création d'un marché unique continental ;

i) La suppression progressive, entre les États de l'Union, des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ;

j) La création d'un Fonds de solidarité, de développement et de compensation de l'Union ;

k) L'octroi de traitements particuliers et l'adoption de mesures spéciales en faveur des États de l'Union les moins avancés, enclavés, semi – enclavés et in solaires…

l) L'intégration et la coordination des politiques pour la protection de l'environnement.

La Constitution prévoit la participation des partis politiques au processus de mise en place des E.U.Af. La Constitution garantit la création des formations et / ou familles politiques au niveau continental. "Ces formations

développeront, chacune en ce qui la concerne, des approches concrètes de renforcement de l'État continental et du gouvernement supranational. Ces différentes formations politiques offriront à chaque Africain la possibilité d'apporter sa pierre à la construction de la supra – nation continentale.

La Constitution prône une démocratie africaine à mi-chemin entre la démocratie consensuelle héritée de nos aïeux et la démocratie libérale importée de l'Occident industriel. Cette démocratie sera une "**démocratie de partage du pouvoir**".

Les objectifs des formations politiques panafricaines sont de promouvoir la consolidation et le rayonnement de l'État continental, de promouvoir l'évolution positive et la consolidation ultérieure de l'Union politique continentale, de participer aux efforts d'intégration économique, sociale, culturelle et administrative, contribuer à la prospérité et au bonheur des Africains, promouvoir la recherche et la mise en œuvre d'un modèle social conforme au génie africain.

Le projet de Constitution fait de la société civile un acteur à part entière (art.45).

"Ainsi, les organisations et associations des jeunes, des femmes, des intellectuels, des artistes, des personnes handicapées, des patronats, des syndicats, des chefs traditionnels, de même que des organisations de défense des droits de la personne, des organisations à inspiration religieuse, diverses organisations non gouvernementales, etc., participeront, chacune dans sa sphère de compétence, au niveau national, sous régional, régional et continental, à la réflexion sur les idéaux et objectifs de l'Union et à leur réalisation effective".

Pour des besoins de cohérence et d'efficacité, les organisations de la société civile se doteront au niveau continental d'une grande structure faîtière, autonome de nature confédérale qui sera l'institution représentative de l'ensemble de la société civile bénéficiaire des ressources budgétaires de l'Union.

La Constitution balaie l'ensemble des sujets d'intérêt de l'Union : communautés régionales, monnaie, financement et paiement, alimentation et agriculture, industrie, science et technologie, énergie, ressources naturelles et environnement, transports, communications et tourisme…

C- Maurice TADADJEU, homme d'action et activiste de la cause panafricaine

Petit de taille et de corps, le Pr Maurice TADADJEU était une véritable boule d'énergie et il a mis une bonne partie de cette énergie au service de la défense de la cause panafricaine. Tout a pris élan avec la création du club OUA en 1988. Depuis lors, il n'avait eu de cesse d'organiser des conférences, des tables rondes pour nourrir la réflexion et garder allumée la flamme du panafricanisme du club OUA Cameroun. Il est passé à l'étape

supérieure avec la création de la fédération des clubs et associations nationaux OUA. Percevant la brèche ouverte au sein de l'UA avec la création du Conseil économique pour les affaires sociales et culturelles, il a organisé la société civile africaine en une puissante organisation, l'OSCA dont il a été le premier président. Il a atteint le sommet en accédant au poste de vice-président de l'ECOSOCC de l'UA. La présente section veut rendre justice à ce pèlerin infatigable de la cause des États-Unis d'Afrique.

D- Du club OUA Cameroun à la Fédération des clubs et associations OUA d'Afrique

C'est lors de la célébration du 25e anniversaire de l'OUA à l'IRIC en mai 1988 que l'idée de la création d'un club OUA / Cameroun a été lancée. Le professeur TADADJEU, le professeur Jean-Emmanuel PONDI et moi-même avons porté sur les fonts baptismaux cette association qui allait connaître un destin extraordinaire grâce à l'engouement et à l'enthousiasme débordant du Pr TADADJEU qui en a fait son bébé.

Aussitôt créé, le club OUA Cameroun s'est saisi du dossier de la Communauté économique africaine et a organisé des tables rondes sur cette thématique. Le N°2 de la Revue Afrique unie de mai 1990 reprend l'essentiel de ces communications.

Dans ma contribution à cette réflexion, j'ai retracé la genèse de la Communauté économique africaine en insistant sur l'Acte final de Lagos qui a initié ce projet. Durant la décennie des années 80, trois types d'actions étaient prévus :

- le renforcement des communautés existantes et la création d'autres groupements dans les autres régions d'Afrique ;
- le renforcement effectif de l'intégration sectorielle au niveau du continent en particulier dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, des transports et des communications, de l'industrie et de l'énergie ;
- la promotion de la coordination et l'harmonisation entre les groupements économiques existants et futurs en vue de la création progressive d'un marché commun africain.

À la fin de cette contribution, je me posais les questions suivantes : « Dix ans après l'adoption du plan d'action de Lagos et de l'Acte final de Lagos, les pays africains ont-ils su surmonter les difficultés inhérentes à la construction d'une intégration économique ?

La première phase de la mise en œuvre de la Communauté a-t-elle été réalisée ? À l'heure où l'Europe des douze passe à un stade supérieur de sa construction, où des perspectives d'extension vers l'Est s'ouvrent, il est urgent pour l'Afrique de s'unir et de serrer les coudes. Autrement, la décennie 1990 risque d'être perdue comme l'a été la décennie 1980. Dans un

monde caractérisé par la gigantomachie, seuls les grands ensembles survivront comme entités autonomes »[13].

Voilà quelques idées que nous remuions avec le Pr TADADJEU. Au-delà du débat, il lançait des appels, tel celui du 14 février 1990 pour une constitution non gouvernementale à la réalisation de la Communauté économique africaine.

Le club OUA Cameroun, après des efforts de réflexion collective et des débats publics impliquant des hommes et des femmes de diverses disciplines, estime qu'il est fondamental et indispensable d'élargir cette démarche au niveau continental, afin que tous ceux qui œuvrent de façon solitaire dans ce sens puissent se donner la main pour contribuer plus efficacement à l'édification de la Communauté économique africaine. Aussi lance-t-il cet appel solennel aux organisations non gouvernementales africaines d'une part, aux organisations d'orientation africaniste ou d'obédience panafricaine à caractère intellectuel, culturel professionnel ou philanthropique d'autre part et aux personnes conséquentes :

a) Pour que chacune, pour sa part, s'engage fermement à apporter à l'OUA toute la contribution dont elle est capable à court, à moyen et à long terme pour la réalisation de la Communauté économique africaine ;

b) Pour qu'ensemble nous puissions conjuguer tous les efforts non gouvernementaux au niveau continental afin, non seulement d'accélérer le processus de réalisation, mais surtout de faire de la Communauté économique africaine une œuvre commune du peuple et des gouvernements africains.[14] ;

c) On voit se dessiner dans cet appel, deux nouvelles orientations de l'action du Pr TADADJEU : l'élargissement du club OUA / Cameroun au continent d'une part et l'implication des ONG dans la création de la CEA d'autre part.

En effet, le Pr TADADJEU a œuvré pour la mise en œuvre de la Fédération des clubs et associations / OUA en Afrique. Avec son compagnon Mballa Mballa, ils ont réussi à convaincre un certain nombre d'autres férus de l'OUA dans différents pays africains de former cette fédération qui a vu le jour.

[13] Laurent ZANG, « Le Projet de la Communauté Economique Africaine : Genèse et Importance de l'Acte Final de Lagos », in Afrique Unie, N° 2, mai 1990, p16.
[14] Afrique Unie, N°2, mai 1990, p. 96.

ESSY AMARA

Bakary TRAORE
Université Félix Houphouët-Boigny/
Cocody/Abidjan/Côte d'Ivoire

Introduction

Essy Amara est né le 20 décembre 1944 à Bouaké (ville située au centre de la Côte d'Ivoire). Originaire de Kouassi-Datékro, dans l'est du pays, son père de religion musulmane lui inculque la foi religieuse dès l'âge de 9 ans. Il reçoit donc une éducation islamique d'où son admission à l'école coranique. Prédestiné à l'étude du coran et à la vente du pain au marché de Bouaké, le cours de sa vie prend une autre dimension lorsqu'un ami de son père lui conseille de l'inscrire à l'école primaire. C'est donc le déclic, après ses études secondaires et malgré son amour pour l'enseignement de l'histoire, il s'inscrit à la faculté de droit de l'université nationale de Côte d'Ivoire. Il y obtient une licence en droit public, puis un diplôme d'études supérieures de droit public. Par la suite, il obtient un certificat en diplomatie de la prestigieuse Dotation Carnegie pour la paix internationale aux États-Unis. Depuis lors, Essy Amara est devenu un diplomate qui a parcouru le monde et qui s'est fait une renommée internationale. Qui est donc ce diplômé chevronné qui a d'abord fait rayonner l'image de son pays à l'extérieur, et qui par la suite a servi dans les instances internationales au point de devenir une perle rare de la diplomatie ivoirienne ? Qu'a-t-il fait pour mériter un si grand respect en Côte d'Ivoire et à l'extérieur ? Comment a-t-il marqué de son empreinte l'OUA/UA quand il y était aux affaires ?

Autant d'interrogations sur la vie de cet illustre personnage, qui trouveront des réponses à travers cette analyse qui porte sur sa carrière diplomatique, ses actions au service de la paix, et enfin son sur aventure politique nationale.

I- Une carrière diplomatique fulgurante

Essy Amara commence sa carrière diplomatique en tant que chef de la division des relations économiques (Direction de la coopération technique et économique) au ministère ivoirien des Affaires étrangères en 1970, à l'âge de 26 ans. Un an plus tard, il est nommé premier conseiller à l'Ambassade de Côte d'Ivoire au Brésil de 1971 à 1973. Entre 1973 et 1975, il devient conseiller de la mission permanente de la Côte d'Ivoire aux Nations unies,

puis ambassadeur, représentant permanent de la Côte d'Ivoire auprès de l'Office européen des Nations unies à Genève, et auprès de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) à Vienne de 1975 à 1978.

Préparé désormais à la haute diplomatie internationale, il se voit confier la présidence de plusieurs commissions créées dans le système des Nations unies entre 1977 et 1978. En effet, durant cette période, il préside successivement la commission pour la création d'un Fonds commun sur les produits de base à la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la Commission sur le transport maritime de la même organisation, le Groupe de travail chargé de transformer l'ONUDI en institution spécialisée des Nations unies et le Groupe des 77 à Genève.

En raison de son efficacité, le 27 août 1981, il est promu ambassadeur, représentant permanent de la République de Côte d'Ivoire auprès des Nations unies à New York. Puis cumulativement du 24 octobre 1981 jusqu'en juillet 1983, il est nommé ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République de Côte d'Ivoire près la République d'Argentine avec résidence à New York. Il assure dès février 1988, les fonctions d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République de Côte d'Ivoire près la République de Cuba avec résidence à New York.

Entre 1988-1989, il est désigné à la vice-présidence de la 40e session de l'Assemblée générale des Nations unies, poste qu'il occupe pleinement quelques années plus tard, lorsqu'il préside la 49e session de cette instance (1994-1995). Avant d'être rappelé par son pays, il préside en 1990, le Conseil de sécurité des Nations unies au titre des pays non membres permanents.

II- Un diplomate au service de la paix

Suite aux différents succès des missions diplomatiques pour le compte de son pays, de son premier poste au Brésil jusqu'à la représentation aux Nations unies, Essy Amara franchit un autre cap de sa jeune carrière diplomatique.

A- Le diplomate devenu ministre des Affaires étrangères (1990-1999)

En 1990, il est nommé ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement du premier ministre Alassane Ouattara. Cette nouvelle fonction lui permet d'être plus proche du président Houphouët-Boigny qui lui confie plusieurs missions d'ordre diplomatique, à savoir le règlement du conflit israélo-palestinien, et le problème de l'apartheid en Afrique du Sud. Essy Amara est l'un des principaux acteurs dans le règlement des conflits en Afrique de l'Ouest dont ceux du Liberia, de la Sierra Leone sans oublier le Tchad et la Somalie. Il est longtemps considéré comme le « noyau » du

système diplomatique du président Houphouët-Boigny dont il a été l'un des envoyés spéciaux pour les missions secrètes. Depuis 1990, il participe à tous les sommets des chefs d'État de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), avec à son actif dix-neuf sommets des chefs d'État de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et plusieurs réunions ministérielles.

Au péril de sa vie, il parcourt les pays africains touchés par des crises dans le souci d'un règlement pacifique comme en Angola, où par deux fois, il a manqué de se faire tuer par une mine. Il est le tout premier diplomate à avoir rencontré Foday Sankoh dans la jungle sierra-léonaise, et à le mettre en contact avec les autorités de son pays et de la sous-région. Ses difficultés actuelles à marcher font suite à un atterrissage forcé de son hélicoptère et une longue "randonnée" dans la forêt lors de ce périple.

En 1993, à la mort du président Houphouët-Boigny, son dauphin constitutionnel, Henri Konan Bédié arrive au pouvoir. Il reconduit Essy Amara à son poste eu égard à sa connaissance du monde diplomatique et à ses relations professionnelles dont il s'est servi à maintes reprises. Un an plus tard, il est nommé président de la 49e session de l'Assemblée générale des Nations unies. Cette distinction lui vaut d'être la première personnalité de l'Afrique noire francophone à occuper ce poste. Cette nouvelle fonction lui donne l'opportunité d'effectuer de nombreux voyages à travers le monde.

Durant toute sa carrière, Essy Amara reçoit plusieurs distinctions dans de nombreux pays. Il est professeur honoraire au Centre d'études internationales de New England de l'université de Bridgeport dans le Connecticut aux États-Unis. En Côte d'Ivoire, il reçoit la distinction de grand officier de l'Ordre national ivoirien, de grand-croix de l'Ordre national de Bolívar au Venezuela, en Colombie, celle de grand officier de l'Ordre de San Carlos et au Sénégal, celle de grand-croix de l'Ordre du Lion du Sénégal.

Cependant, en décembre 1999, la Côte d'Ivoire connaît un coup d'État qui débouche sur le renversement du gouvernement en place. Le contexte politique délétère qui s'ensuit le convainc de se retirer de la scène politique ivoirienne. Il est alors tenté par d'autres aventures sur l'échiquier continental.

B- Le challenge africain : OUA/UA (2000-2003)

Ayant servi plus de huit ans dans le système des Nations unies et grâce à son carnet d'adresses et ses succès diplomatiques, il est appelé par le Secrétaire général de l'ONU d'alors Kofi Annan, le 20 novembre 2000 afin de l'épauler dans la gestion des crises de l'Afrique centrale. Il est alors nommé envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU au Congo-Brazzaville et en République centrafricaine.

Essy Amara ne s'arrête pas en si bon chemin. En effet, ayant acquis une certaine notoriété auprès de plusieurs organisations et de certains pays d'Afrique, il décide de se porter candidat au poste de secrétaire général de l'OUA où il est élu avec brio en juillet 2001 à Lusaka (Zambie). En juillet 2002, à la création de l'Union africaine, il devient le président intérimaire de la Commission et à la fin de son mandat, les pays africains décident de renouveler les instances de l'organisation continentale. L'émérite diplomate ivoirien est candidat à sa propre succession, mais la candidature de l'ex-président malien Alpha Oumar Konaré vient empiéter sur la solidarité ouest-africaine qui a prévalu lors de l'élection de 2001. À l'issue de ce scrutin, Essy Amara est battu par Alpha Oumar Konaré.

Durant son mandat à l'OUA, il a contribué à mettre en place les principaux organes, les textes afférents à ces organes, les règlements intérieurs…qui ont permis de lancer officiellement l'UA à Durban en Afrique du Sud. Il a aussi travaillé à faciliter l'organisation de la Conférence des chefs d'État à Maputo, en juillet 2003, pour le renouvellement des instances exécutives de l'UA.

Cependant, la défaite de 2003 entraîne son absence remarquée de la scène nationale et internationale pendant une certaine période. Mais à l'occasion du scrutin présidentiel ivoirien de 2015, il amorce un nouveau pan de sa vie politique.

III- Un diplomate tenté par l'aventure politique ivoirienne

Suite à sa défaite de 2003 et de retour au pays en pleine crise politico-militaire, le ministre Essy Amara se tient à l'écart des querelles de la classe politique. Membre du bureau politique et haut cadre du Parti démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI), il décide de faire une apparition inattendue sur la scène politique en 2014.

En effet, la Coordination des planteurs du PDCI avec à leur tête le richissime Bilé Bilé rejette l'appel de Daoukro[1] et opte pour le choix de l'ex-ambassadeur comme candidat pour la présidentielle de 2015. Essy Amara répond favorablement à cet appel à travers une déclaration rendue publique en décembre 2014. Sa candidature est déposée dans la même période au siège du PDCI. Elle suscite un réel engouement dans la société ivoirienne, et se matérialise par le soutien de certains hauts cadres et de certains leaders de jeunesse du PDCI. Il est rejoint par une coalition de l'opposition dont il devient l'un des chefs de file. Essy Amara croit en ses chances du fait de la position de faiblesse du Front populaire ivoirien (FPI).

[1] C'est le discours prononcé le 17 septembre 2014 à Daoukro, sa ville natale par le président du PDCI, Henri Konan Bedié dans lequel celui-ci invitait les militants de son parti à voter pour le candidat du RDR, le président Alassane Dramane Ouattara.

Cette nouvelle aventure sera de courte durée, car le candidat Essy décide de poser des conditions avant sa participation aux élections d'octobre 2015. Constatant une fin de non-recevoir du gouvernement de l'époque à ses exigences, il se retire le 17 octobre 2015 de la course à la présidentielle de 2015.

En somme, Essy Amara, diplomate chevronné, a marqué l'histoire de la diplomatie ivoirienne, africaine et mondiale. Appelé la ''perle noire'' de la diplomatie, il a presque séjourné dans tous les pays en crise en Afrique afin d'éteindre les foyers de tensions. Après un bref parcours au niveau de la diplomatie ivoirienne, il tenta une nouvelle aventure au niveau de l'organisation continentale qui eut un goût inachevé, car il n'aura passé que quelques mois à la tête de celle-ci. Ayant fait ses preuves partout dans le monde, il fait une apparition sur la scène politique afin de servir son pays. Malheureusement, pour des raisons personnelles, il se retire de la course à la présidentielle. Cette parenthèse politique n'altère en rien le prestigieux destin diplomatique qu'Essy Amara a eu.

Kadhafi, Wade et la construction de l'Union africaine : du duo au duel

Romaric TIOGO
Université de Dschang (CMR)

Introduction

« Pire encore est l'hypocrisie de certains chefs d'État, qui font semblant d'être prêts à coopérer sur certains points, avec les autres États africains, tout en se mettant, en réalité, de connivence avec les puissances coloniales pour faire échouer les efforts d'assistance mutuelle et d'unité entre Africains »[1].

À la fin du XXe siècle, les dirigeants africains réalisèrent qu'il convenait de mutualiser leurs souverainetés afin d'être en phase avec la mondialisation en cours, l'État n'étant plus l'unité adéquate pour assurer les grandes régulations[2]. Aussi décidèrent-ils, sous l'impulsion de l'ex-guide libyen Muammar Kadhafi, de restructurer l'OUA (Organisation de l'unité africaine) afin de la rendre plus efficace et de lui permettre de s'adapter aux mutations sociales, économiques, politiques internes et externes à l'Afrique[3]. Malgré cette volonté affichée, l'UA (Union africaine) qui naît à Durban en 2002, n'est pas moins le fruit d'un accouchement très douloureux. Elle est, en effet, l'émanation des thèses opposées d'acteurs tantôt désireux de changer radicalement l'OUA (les maximalistes), tantôt soucieux d'en préserver les acquis souverainistes (les minimalistes). En ce qui concerne le couple Kadhafi/Wade, il a, dès le début des années 2000, œuvré pour une UA supranationale. Cependant, à la faveur du « *temps mondial* »[4] qui a prévalu en 2011 et des enjeux multiples en jeu, l'idylle entre les deux acteurs subira une éclipse. Du fait de leurs intérêts souvent contradictoires au sein de l'UA, et d'autres enjeux sous-jacents, le président Wade s'en prendra violemment à Kadhafi. Ce qui nous amène à analyser la construction de l'UA par les deux acteurs non pas comme une fin, mais comme un moyen qu'ils mobilisent afin d'atteindre leurs objectifs multi-scalaires.

---

[1] Kwame NKRUMAH, L'Afrique doit s'unir, Paris, Présence Africaine, 1994, p. 214.

[2] Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS, Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale, Paris, PFNSP et Dalloz, 1999, p. 189.

[3] Guy MVELLE, L'Union Africaine : Fondements, organes, programmes et actions, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 39.

[4] Expression empruntée à Zaki Laïdi, nous l'utilisons pour faire allusion aux événements dits du « printemps arabe » qui ont reconfiguré plusieurs régimes en Afrique septentrionale, et justifié l'« ingérence démocratique » des grandes puissances en Libye.

Plus grande organisation régionale par le nombre d'États qui la constituent[5], l'UA nourrit l'ambition d'établir des *frontières interfaces*[6] en vue de créer, d'ici à 2017, une zone de libre-échange continentale, solution aux infirmités liées à l'étroitesse des marchés internes.

La présente étude, qui questionne la participation de deux « *maximalistes* » à la structuration de cette organisation, repose sur l'interrogation suivante : comment Kadhafi et Wade contribuent-ils au processus de construction de l'Union africaine et pourquoi entrent-ils en conflit ? Nous y répondons qu'à travers leurs actions et interactions, Kadhafi et Wade sont les stimulateurs de la construction de l'UA. Toutefois, leurs intérêts divergents enchevêtrés à ceux des puissances externes révèlent d'autres enjeux latents de Wade.

Il convient, pour le démontrer, de mobiliser le constructivisme social et l'analyse stratégico-symbolique. Le constructivisme permettra d'expliquer que l'UA est une réalité socialement construite qui n'existe qu'en tant que création des humains non pas à partir de matériaux physiques, mais à partir de matériaux purement intellectuels et idéels[7]. Aussi montrerons-nous qu'en même temps que Kadhafi et Wade participent à cette structuration, ils structurent de manière concurrente leurs intérêts nationaux à partir de la perception qu'ils ont des identités de leurs États et de leur apport à la structure. L'analyse stratégico-symbolique[8], quant à elle, permettra non seulement de mettre en évidence les stratégies mobilisées par chacun des deux « *joueurs* » pour atteindre l'objectif commun des États-Unis d'Afrique, mais aussi leurs enjeux personnels. Dans ce sens, nous analysons le couple Kadhafi/Wade comme stimulateur du processus de construction de l'UA (I), puis le désamour de Wade à l'égard de Kadhafi comme l'expression d'un conflit d'intérêts latent, intensifié par des puissances extra-africaines intéressées (II).

[5] L'UA compte 53 États membres. Seul le Maroc n'en fait pas partie depuis 1984, à l'ère de l'OUA.

[6] En opposition aux frontières-barrières. Voir André TCHOUPIE, « La dialectique État/société dans la dynamique d'institutionnalisation d'une intégration spécifique entre le Cameroun et le Gabon en Afrique centrale », dans Annales de la FSJP de l'Université de Dschang, tome2, septembre 2015, p. 30.

[7] Maciej WILGA, « Le constructivisme dans le domaine de l'intégration européenne », dans L'Europe en formation N°322, automne 2001, p. 81.

[8] C'est-à-dire l'interaction stratégique et l'interactionnisme symbolique. Cf. Jacques ROJOT, Théorie des organisations, Paris, Éditions ESKA, 2003, 534 p.

I- Le duo Kadhafi/Wade comme aiguillon du processus de structuration de l'UA

Partant du postulat constructiviste selon lequel les institutions sont des constructions sociales qui n'existent qu'à partir des idées des acteurs[9], il est permis de montrer que l'idée d'une « UA forte » est une construction. En tant que « *conscience intersubjective* » entre des personnes s'influençant réciproquement dans un espace, cette idée, qui émane de l'ex-guide libyen Muammar Kadhafi (A), a été constamment soutenue par le président Wade (B).

A- Kadhafi, moteur du processus de construction d'une « UA forte »

Kadhafi est le leader africain par qui l'idée de muter l'OUA en une structure supranationale a été proposée pour la première fois. À l'issue des sommets convoqués sous ses auspices, va naître l'UA à laquelle il proposera, avec le concours du président Wade, une forme et des structures (1). À travers la mobilisation des ressources financières, Kadhafi assurera le passage de l'OUA à l'UA, tout comme le recours à la diplomatie lui permettra de donner permanemment un sens à cette union (2).

1. L'initiation des sommets fondateurs, l'appui de Wade et la proposition simultanée des structures supranationales

Il s'agira de passer en revue les différentes rencontres et les résolutions qui ont conduit à la transformation de l'OUA en UA, et d'autres propositions faites par Kadhafi et Wade pour édifier cette nouvelle structure.

En ce qui concerne les rencontres, le 35e sommet d'Alger (Algérie), tenu du 12 au 14 juillet 1999, peut être considéré comme le début de la remise en cause de l'OUA. Lors de cette rencontre, le guide libyen sollicite le 4e sommet de l'OUA qu'il convoque dans la perspective du « *lancement d'une nouvelle initiative unitaire en Afrique* »[10]. Conformément aux résolutions du sommet d'Alger, 43 chefs d'État africains et de gouvernement vont se réunir à Syrte I du 06 au 09 septembre 1999. Lors de ce sommet, la seule question inscrite à l'ordre du jour était la suivante : « *comment renforcer la capacité de l'Afrique à faire face aux défis du nouveau millénaire* ? » À cette occasion, Kadhafi présente à ses pairs un projet d'une « *Union forte* »[11] dotée d'un Parlement panafricain calqué sur le modèle du Congrès

[9] Alexander WENDT, « Anarchy is what States Make of it : The Social Construction of Power Politics », International Organization, Vol. 46, No. 2, Spring, 1992, p. 399.
[10] Jeune Afrique N° 2016 du 31 août au 6 septembre 1999, p. 17.
[11] Laurent ZANG, « La dynamique de l'intégration et de la construction de l'Unité face aux défis de la mondialisation », dans 21e Conférence des chefs d'État et de gouvernement d'Afrique et de France. Colloque international préparatoire sur le thème : « L'Afrique face aux défis de la mondialisation », Acte du colloque Volume II Yaoundé, septembre 2000, p. 363.

américain[12]. Autrement dit, Kadhafi réclamait la création des États-Unis d'Afrique. Surpris par la proposition libyenne de passer immédiatement et sans autre forme de procédure à une Union continentale, les dirigeants de l'OUA préféreront, prudemment, différer leur réponse dans une déclaration finale empreinte d'un bon sens diplomatique : « *nous, chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine décidons de créer l'Union africaine […] et d'accélérer la mise en œuvre du Traité d'Abuja. Nous donnons mandat au conseil des ministres de l'OUA et à son secrétaire général de mettre en application ces décisions en nous soumettant leur rapport avec un projet d'Acte constitutif au XXXVIe sommet de l'OUA* (du 10 au 12 juillet 2000 à Lomé) »[13].

Mais, à peine est-elle créée symboliquement que l'UA est accusée par Kadhafi d'être phagocytée par certains dirigeants qui n'entendent pas en finir avec l'OUA. De fait, au sortir du sommet de Syrte I, le guide libyen constata que ses pairs avaient opté pour une UA faible. La convocation d'un Conseil des ministres des Affaires étrangères à Tripoli, fin mai 2000, avait pour objectif d'éviter la reproduction de l'OUA. Toutefois, comme l'a souligné Salim Ahmed Salim, les débats entre ministres étaient houleux : « *Jusqu'à la veille de la clôture des travaux [explique-t-il] l'impasse était totale. Nous étions face à un véritable casse-tête, tant un compromis semblait impossible entre les partisans d'une Union forte et ceux qui souhaitaient ne rien faire…* »[14].

L'internationaliste Laurent Zang relève qu'à l'exception de la Libye, plusieurs pays, à l'instar de l'Afrique du Sud, du Nigeria et de la Côte d'Ivoire étaient hostiles à une UA souveraine. Il fallait un « *sauveur* ». Ce fut le cas du président Abdoulaye Wade qui, en visite officielle à Tripoli, s'est adressé du 1er au 2 juin aux ministres des Affaires étrangères. Probablement en appui à Kadhafi, son intervention amènera les ministres des Affaires étrangères à inscrire l'OUA dans une perspective futuriste. Il déclare à cet effet : « *Comme tous les Africains […] je rêve d'une Afrique sans frontières, mais je veux être réaliste. Si tout le monde n'était pas d'accord, il ne fallait pas lancer une si grande idée. Vous avez une grande responsabilité vis-à-vis de l'Afrique et de son avenir. Si vous échouez, tout le monde paiera l'addition. On dira : les Américains ont les États-Unis, les Européens ont l'Union européenne, mais les Africains sont incapables de faire une Union africaine. Il nous faut sortir avec quelque chose* »[15].

À la suite de cette allocution de Wade, les ministres parviendront, au sortir du Conseil, à l'adoption du texte qui a conduit au « *consensus minimal*

[12] Guy MVELLE, op.cit., p. 46.
[13] Elimane FALL et Djibril FAYE, « Nouveau mort-né », dans Jeune Afrique Economie N° 313 du 17 juillet au 6 août 2000, p. 6.
[14] Cité par ZANG (L.), op. cit., p. 363.
[15] Ibid.

de Lomé » après d'âpres discussions. Inachevé, le traité avait fait l'objet d'autres débats en juillet 2000 à Lomé (Togo). Les chefs d'État avaient discuté de la mise en œuvre de la déclaration de Syrte I, du projet de l'Acte constitutif de l'UA et du Parlement panafricain proposé par Kadhafi. Au terme des discussions, la résolution AHG/1219 (XXXVI) créant l'UA est adoptée. La signature de l'Acte constitutif, le 12 juillet 2000, par certaines délégations africaines présentes à Lomé, va marquer un tournant décisif dans les relations internationales africaines.

Or, la fracture de Tripoli entre les partisans *du* « *tout, tout de suite* » et du « *pas à pas* » avait entaché le sommet de Lomé[16]. Pour la surmonter, Kadhafi invitera les chefs d'État à participer au 5e sommet extraordinaire de l'OUA à Syrte, dit Syrte II. Cette dernière rencontre extraordinaire, qualifiée par l'internationaliste Jean-Emmanuel Pondi de « *sommet du siècle* »[17], se tient du 1er au 2 mars 2001, et mobilise une quarantaine de chefs d'État et de gouvernement. À l'occasion de ce sommet historique, le traité de création de l'UA et du Parlement panafricain proposé par Kadhafi est adopté. Le 26 mai 2001, l'Acte constitutif entre en vigueur après la signature du 36e État, soit les 2/3 des membres requis. C'est donc le 12 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud) que l'UA existe enfin dans les « *faits* »[18].

Relativement aux autres propositions, Kadhafi a suggéré, tout comme Wade, l'adoption des structures supranationales et des politiques communes dans divers domaines. Comme structures supranationales, outre le Parlement panafricain auquel nous avons déjà fait allusion, il a repris à son compte les résolutions du plan d'action de Lagos de 1980, en réclamant une Cour de justice qui fusionna en 2008 avec la Cour africaine des droits de l'homme, une banque centrale dont le siège est au Nigeria, une Banque africaine d'investissement située en Libye et un Fonds monétaire africain ayant pour siège Yaoundé.

---

[16] Il s'agissait, en substance, des délégations qui s'opposaient au projet fédéraliste de Kadhafi, des États qui avaient boycotté le sommet de Lomé en raison du lien présumé du président Eyadema dans la déstabilisation de leur pays via le soutien aux rébellions, et de certains chefs d'État qui avaient été suspendus en vertu de la résolution du 35e sommet d'Alger portant interdiction aux réunions des régimes « anticonstitutionnels ». Pour plus d'éclairage, voir Amadou OUSMANE, « Foire d'empoigne à Lomé », dans Jeune Afrique Économie N° 313, 2000, pp. 8-9.

[17] PONDI Jean-Emmanuel, Reine Afrique ou racines de l'Union Africaine, Yaoundé, Éditions Clé, 2007, p. 26.

[18] Reine DJUIDJE KOUAM, « Les dynamiques de l'ordre international africain : Un espace d'interdépendance en mutation. Une analyse sociologique de la succession de l'organisation de l'Unité Africaine par l'Union africaine » Thèse de doctorat de 3ème cycle en relations internationales option diplomatie, Yaoundé, IRIC, mars 2003, p. 2. Précisons aussi que le diplomate ivoirien, Amara Essy, secrétariat général de l'OUA depuis 2001, puis « président intérimaire » de la Commission de l'UA de juillet 2002 à 2003, avait reçu des chefs d'État la mission d'assurer la transition de l'OUA à l'UA, en mettant sur pied des organes tels la Conférence, le Conseil exécutif, la Commission de l'UA et le Comité des représentants permanents. Cf. FIELDS Jonathan, Les Cahiers de Mutations N° 013, juin 2003, p. 9.

En janvier 2005, lors de la 4e session ordinaire de l'UA à Abuja (Nigeria), s'inspirant de Nkrumah qui, en son temps, sollicita un « *exécutif continental* » en arguant qu' *« on ne peut pas faire une construction sans toit* »[19], Kadhafi propose la transformation de l'actuelle Commission en un gouvernement de l'Union doté de pouvoirs supranationaux[20]. À son sens, ce gouvernement devait être composé de quatre ministères : Affaires étrangères, Conseil de défense, Commerce extérieur, Transport et Infrastructures[21]. Le Président Wade va allonger la liste en proposant huit autres ministères : Santé, Environnement, Recherche scientifique, Culture, Finance, Éducation, Énergie, Intégration économique et sociale. Ces propositions ont fait l'objet d'étude des chefs d'État et du Conseil exécutif de l'UA. À l'issue des réunions de Kampala et d'Abuja sous la présidence de l'Ougandais Yoweri Museveni qui proposa un ministère, puis du Nigérian Olusegun Obasanjo en 2005, les comités des chefs d'État délégués par l'UA les avaient fusionnés pour en retenir une dizaine : Défense, Sécurité, Finances, Éducation, Transport et Infrastructures, Communication, Environnement, Énergie, Culture, Santé et Recherche scientifique[22]. Après le « *rendez-vous manqué* »[23] d'Accra de 2007, lequel était supposé constituer ce gouvernement, Kadhafi ne pliera pas l'échine. Suite aux manœuvres et pressions[24] qui ont institutionnalisé sa « *domination de fait* »[25] à l'UA, les ministres des Affaires étrangères, réunis à Syrte, puis les chefs d'État, seront obligés, après de longues et houleuses discussions, d'adopter la décision Assembly/AU/Dec.263(XIII) du 3 juillet 2009. En lieu et place du gouvernement de l'Union réclamé, cette décision créait une Autorité de l'Union au sein de laquelle Kadhafi, Wade, Idriss Déby et Boni Yahi avaient

[19] Nkrumah cité par Ahmed SEKOU TOURE, Des États-Unis d'Afrique, Tome XXV, édité par le Bureau de presse de la Présidence de la République, Imprimerie Nationale "Patrice Lumumba", fév. 1980, p. 60.

[20] Abdoulaye WADE, « L'Afrique et le monde », dans Géopolitique Africaine N° 26, avril- juin 2007, p. 81.

[21] Ibid.

[22] Cf. Aderinwale AYODELE, Africa and the challenges of a union government, éd Ayodele Aderinwale, ALF, Ogun State, Nigeria, 2005, p. 19.

[23] Michel KOUNOU, « Gouvernement de l'Union Africaine. Accra : un rendez-vous manqué », dans Terroirs, revue africaine de sciences sociales et de philosophie, Fabien EBOUSSI BOULAGA (dir.), Academia Africana, 3-4/2007, p. 71.

[24] Le 29 juin 2009, Kadhafi s'était invité à la réunion des ministres des Affaires étrangères, et leur avait imposé des abandons de souveraineté dans les domaines de « défense commune » et des « Affaires étrangères ». Malgré le rejet par la majorité des délégués du document proposé, il s'était emparé du marteau du président de séance et avait frappé la table en déclarant : « le document est adopté ». De fait, la veille, il avait stratégiquement usé des symboles comme la nourriture, distribuée à jets continus aux ministres auxquels il avait assuré des navettes aériennes gratuites entre Tripoli et Syrte. Des dons qui appelaient naturellement un contre-don. Cheikh YERIM SECK, « Bataille au sommet », dans Jeune Afrique N° 2530 du 5 au 11 juillet 2009, pp.14-15.

[25] Sur cette expression, voir Frédéric CHARILLON, « Vers la régionalisation de la politique étrangère », dans Frédéric CHARILLON (dir.), Politique étrangère. Nouveaux regards, Presse de science po, 2002, p. 404.

obtenu non pas des ministres, mais des secrétaires qui devaient remplacer les commissaires actuels. Mais, en 2010 à Kampala, lors de la 15e conférence de l'UA, l'Autorité de l'Union ne verra pas le jour, les chefs d'État s'étant livrés à un jeu flairant le dilatoire.

En guise de politiques communes, Kadhafi a proposé la création d'une monnaie unique et l'harmonisation des tarifs douaniers extérieurs. Propositions qui sont, dans la vision de Zaki Laïdi, capitales dans le processus de constitution d'un « *espace de sens* »[26]. Kadhafi estimait qu'il était urgent de construire, en Afrique, un « *espace performatif* », c'est-à-dire un espace dans lequel naît une certaine « *sociabilité* » entre les peuples du fait de l'usage concret d'un symbole comme la monnaie commune et du commerce pour resserrer leurs contacts et assurer leur survie. Pour atteindre ses objectifs, Kadhafi a mobilisé des ressources diverses.

2. La mobilisation des « ressources » financières et diplomatiques

Les ressources financières et la diplomatie constituent deux stratégies imbriquées auxquelles le guide libyen a recouru pour atteindre ses objectifs, du moins partiellement.

Parlant des ressources financières, il a contribué au règlement des arriérés de contribution des pays insolvables pour s'assurer du lancement de l'UA, et a participé à concrétiser des projets communs. On le sait, parmi les maux qui ont tué l'OUA, figurait l'indifférence des « *dirigeants africains qui trouvaient toujours le moyen de faire face à leurs engagements vis-à-vis de l'ONU ou de l'UNESCO, mais ''oubliaient'' régulièrement l'OUA* »[27]. En mai 2002 par exemple, 21 pays seulement sur 52 avaient entièrement payé leurs cotisations. Ce qui justifiait des sanctions à l'encontre de neuf pays en situation de « *déficit grave* »[28]. Pour éviter la faillite d'un plus grand nombre, Kadhafi avait réglé la dette de 11 États amis, soit la somme totale de 2,3 millions de dollars[29]. Un an plus tôt, pour s'assurer de la participation massive des États au sommet de Syrte II, il dut également payer pour plus de 4 millions de dollars US les arriérés des cotisations de douze États africains[30]. Dans la même veine, au moment de l'adoption de l'Acte constitutif de l'UA en 2000, il avait, à lui seul, contribué à hauteur de 95%[31], avant de constituer, à Syrte II, les premiers fonds de l'UA en faisant un don

[26] Sur cette notion, voir Guy HERMET, « Quel espace de sens pour l'Europe ? », dans Zaki LAÏDI (dir.), Géopolitique du sens, Desclée de Brouwer, 1998, Paris, p. 47.
[27] Samir GHARBI, « Bisbilles financières », dans Jeune Afrique /l'intelligent N° 2215, du 22 au 28 juin 2003, p.79.
[28] Il s'agissait des pays suivants : Sierra Leone, Somalie, Guinée-Conakry, République démocratique du Congo, Centrafrique, Comores, Seychelles, Liberia et Sao Tomé et Principe.
[29] S. GHARBI, op. cit., p. 79.
[30] Voir R. DJUIDJE KOUAM, op. cit., p. 109.
[31] Ibid., p. 108.

d'un milliard de dollars américains[32]. Au regard de tous ces actes officiellement désintéressés, Samir Gharbi a affirmé que « *Sans le nerf de la guerre [...] il n'y aurait pas d'Union Africaine, mais simplement une continuation de l'OUA* »[33].

Via la Libya African Investment Portofolio, le guide El Fatah a contribué à concrétiser de nombreux projets panafricains parmi lesquels le premier satellite panafricain de télécommunications financé à hauteur de 300 millions de dollars américains[34].

Quant à l'usage de la diplomatie, Kadhafi a d'abord recouru au volet économique du *soft power* (puissance douce)[35] pour obtenir le soutien des États de la Cen-sad (Communauté des États sahélo-sahariens) et des chefs traditionnels en vue d'orienter l'UA dans le sens qui était le sien. Aussi a-t-il mobilisé les pays d'Afrique septentrionale pour faire obstruction au contre-projet d'UPM (Union pour la Méditerranée) proposé par Sarkozy.

Usant du *soft power*, il s'est servi des atouts économiques tirés des revenus pétroliers libyens pour créer, à Tripoli, le 04 février 1998 la Cen-sad. Née pour promouvoir la coopération entre les pays ayant en commun le désert, elle s'est stratégiquement, au fil du temps, ouverte aux pays insulaires comme Sao Tomé et Principe. L'enjeu pour Kadhafi étant de « *rassembler autour de lui les États africains dans le but de façonner un levier économique pour, par la suite, créer les États-Unis d'Afrique* »[36]. Communauté forte de 28 États membres, soit plus de la moitié des États du continent noir, la Cen-sad est ainsi équipée d'une banque (la Banque sahélo-saharienne pour l'investissement et le commerce) au travers de laquelle Kadhafi fait des réalisations « *rentables* » tant pour d'autres États que pour son pays. En contrepartie de l'aide, certains États sur lesquels il exerce une certaine influence le soutiennent dans son projet de construction des États-Unis d'Afrique. Sous son impulsion par exemple, le président Idriss Déby du Tchad avait, à plusieurs reprises, défendu la position de la Cen-sad au sein

[32] Hilaire de Prince POKAM, « Construction de l'Union Africaine et souveraineté étatique », Communication à l'occasion du Symposium de Dakar sur les États-Unis d'Afrique du 27 au 30 juillet 2009, p. 25.

[33] S. GHARBI, op. cit., p. 79.

[34] Ce projet auquel n'adhéra pas le Nigeria était d'autant capital que l'enjeu était de réduire la fracture numérique sur le continent, assurer le bien-être des populations au travers du développement régulier et harmonieux des liaisons multiservices que sont : téléphone, télécopie, télex, radio, télévision, Internet, télémédecine, enseignement à distance, etc.

[35] Voir NYE Joseph S. Jr, The futur of power, 1st ed., New York, PublicAffairs, 2011, p. 23, qui analyse l'« aide au développement » comme une manière « douce » par laquelle les États les plus nantis procèdent pour obtenir le soutien des autres dans les négociations internationales .

[36] Jean-Michel MEYER, « Cen-sad, mode d'emploi », dans Jeune Afrique N° 2474 du 8 au 14 juin 2008, p. 24.

de l'UA, en essayant d'y « *imposer le débat sur les États-Unis d'Afrique et le gouvernement de l'Union* »[37].

À propos du « *Forum des rois, sultans, princes, cheiks, et chefs coutumiers d'Afrique* », il relève d'une pratique diplomatique kadhafiste menée au niveau local souvent négligé par l'UA, et défendu dans son *Livre vert*. C'est le 28 et le 29 août 2008 à Benghazi (Libye) que Kadhafi crée cette association de 15000 membres qu'il finance[38]. Le 30 août, ces derniers l'intronisent en qualité de « … *roi des rois traditionnels d'Afrique* ». Constitué de chefs détenteurs de pouvoirs politiques[39], ce forum que Kadhafi impose à ses pairs au sein de l'UA, au-delà du fait qu'il l'a créé pour construire sa grandeur à l'échelle continentale, avait pour mission aussi bien de faire pression sur les gouvernements africains que d'amener les populations, au travers des majestés, à adhérer au projet d'une UA supranationale[40].

Il faut préciser enfin que le couple Kadhafi/Wade et des observateurs ont perçu l'UPM proposée aux pays d'Afrique du Nord par le président français Nicolas Sarkozy comme un projet destiné à « *couper la tête du continent africain* »[41]. Pour empêcher cette velléité de scissiparité, en prélude au lancement de l'UPM le 13 juillet 2008, Kadhafi avait organisé, le 10 juin 2008, un mini-sommet arabe de « *concertation* ». Présentant l'UPM comme une « *forme d'humiliation* », il se constitue lors de ce sommet en défenseur de l'UA. Éconduisant la France, il rappelle à ses hôtes ceci : « *Nous sommes des pays membres […] de l'Union africaine et nous ne prendrons en aucun cas le risque de disperser nos rangs[…] Si l'Europe veut coopérer avec nous, qu'elle le fasse avec l'Union africaine […] Nous n'accepterons pas que l'Europe traite avec un seul groupe de pays, c'est-à-dire ceux qui bordent la rive sud de la Méditerranée, comme le propose le projet de l'UPM* »[42]. Même son de cloche chez Abdoulaye Wade qui, fustigeant cette

[37] Cf. Elise COLETTE, « Le Kadhafi show n'a pas eu lieu », dans Jeune Afrique N° 2586 du 1er au 7 août 2010, p. 18.

[38] Voir l'article au titre alarmiste de Cheikh YERIM SECK, « Union africaine. Au secours, Kadhafi arrive ! », dans Jeune Afrique, N°2509 du 8 au 14 février, p. 36.

[39] Il s'agissait, par exemple, de Mwami Munongo, roi des Bayéré et sénateur en République démocratique du Congo et de l'Amenokal Bajan Ag Hamatou, député à l'Assemblée nationale malienne.

[40] Voir l'interview accordée par Ali Salem Triki, qui fut le Monsieur Afrique de Kadhafi dans Jeune Afrique N° 2509, op. cit., p. 37.

[41]Propos de NTUDA EBODE Joseph-Vincent, interviewé par MVOGO Raphaël, « Union pour la Méditerranée : intentions et motivations », dans Cameroon tribune N° 9119/5318, du 16 juin 2008, p. 30.

[42] Cité Hilaire de Prince POKAM, Le multilatéralisme franco-africain à l'épreuve des puissances, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 396.

« *barrière qui isole l'Afrique au sud du Sahara* »[43], forme alors avec Kadhafi un tandem dans cette dynamique de quête d'une « UA forte ».

B- Wade, l'allié « libéral » de Kadhafi dans la quête d'une « UA forte »

Le président Wade a d'abord été minimaliste avant de retourner sa veste. Soutenant la vision kadhafiste d'une « UA forte », Wade a contribué à construire des projets panafricains de développement comme le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) et le MAEP (Mécanisme africain d'évaluation par les pairs) (1). À travers l'usage du discours de la Renaissance africaine et des festivals, il a aussi participé, avec Kadhafi, à la production des normes et valeurs partagées à l'échelle continentale (2).

1. La participation de Wade à la production du NEPAD et du MAEP : ce par quoi naîtra la discorde

Conscient de la situation économique, sociale et structurelle peu reluisante de l'Afrique, le président Wade proposa le POA (Plan oméga pour l'Afrique) comme solution pour le redressement du continent. Le POA qu'il présente lors du sommet de Syrte en mars 2001 est à la fois un projet pour le développement de l'Afrique et une réplique au MAP (Plan du millénaire pour le développement) proposé par les présidents Thabo Mbeki (Afrique du Sud), Olusegun Obasanjo (Nigeria), Abdelaziz Bouteflika (Algérie) et Hosni Moubarak (Égypte), coopté par les trois autres[44]. Le POA cible alors deux secteurs clés : infrastructures et éducation. Sur le plan infrastructurel, Wade suggère la construction des voies de communication pour interconnecter les peuples et les pays. Sur le plan de l'éducation, il propose la formation de la jeunesse comme pilier de la construction du continent. Le 03 juillet 2001, à la 37e conférence de l'OUA à Lusaka, le POA et le MAP avaient fusionné pour donner la NIA (Nouvelle initiative africaine) proposée par la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique avant d'être rebaptisée NEPAD le 23 octobre 2001.

Parallèlement, pour satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds sur les principes libéraux de « *bonne gouvernance* », condition pour l'investissement privé, le président Wade propose à ses homologues l'élaboration d'un mécanisme de surveillance mutuelle qui aboutit au MAEP[45] en 2003. Non seulement ces bailleurs de fonds n'aideront pas

[43] Voir Sarah JENKINS, « Les quatre chefs d'État qui ont compté », dans Jeune Afrique Économie, N°379, mars-avril 2010, p. 58.

[44] Différent du POA de Wade, le MAP cible la gouvernance politique et économique et insiste sur l'apport des investissements privés pour le développement de l'Afrique.

[45] Propos du président Abdoulaye Wade, recueillis par nos soins, lors d'une interview accordée à Denise Epoté Durand sur TV5 Monde, en marge du 12ème sommet de l'UA à Addis-Abeba en février 2009.

suffisamment le NEPAD à décoller, mais aussi, comme nous le verrons plus loin, en ne soutenant pas le NEPAD qu'il considère comme une imposition de « Bush » à l'Afrique, Kadhafi provoque l'ire de Wade. En mobilisant par ailleurs la « *communauté épistémique* »[46], mais surtout le discours de la Renaissance et des festivals, Wade et Kadhafi souhaitaient, entre autres, « *transmettre un message »* à leurs pairs relativement à l'Union recherchée.

2. L'usage du discours de la Renaissance et des festivals comme instruments de construction et de quête des normes et valeurs partagées

En 1999, le discours de la Renaissance revient sur la scène africaine grâce au président Thabo Mbeki qui nourrit l'ambition de bâtir, au XXIe siècle, une Afrique qui fait sens « *démocratiquement* ». Lui disputant probablement ce concept, Wade va donner sa propre définition de la Renaissance. Il s'agit, d'après lui, de construire une UA fondée sur la norme commune qu'est la « *paix* ». L'érection, à Dakar, du Monument à polémique de la Renaissance africaine, au-delà des enjeux personnels et de positionnement de Dakar comme chantre du panafricanisme qu'il charrie, veut en être le symbole. Lors de son inauguration le 3 avril 2010 en présence de 22 dirigeants africains, Wade déclarait : « … *du haut de cette œuvre d'art qui symbolise la Renaissance africaine, au nom de l'Afrique […], je vous transmets un message de paix, condition indispensable à la renaissance de notre continent* »[47].

Relativement aux festivals, c'est au sortir de la 12e conférence de l'UA que Wade proposa la tenue du FESMAN III (Festival mondial des arts nègres) après les épisodes de Dakar (1966) et Lagos au Nigeria (1977). Revêtant un aspect culturel, les festivals constituent, en effet, ce que les constructivistes appellent « *les systèmes de valeurs* »[48]. Ils contribuent ainsi à construire du « *sens commun* » dans la mesure où les intérêts régionaux se structurent par des processus d'interactions sociales. Au-delà de la valorisation de l'identité africaine, le FESMAN III de décembre 2010, tenu à Dakar sous le thème général de « La Renaissance africaine », est apparu comme une plateforme utilisée par Wade et Kadhafi pour identifier les intérêts africains. C'est-à-dire ce qui est « *bien* » et « *désirable* » pour eux

[46] Pour ce qui est de la « communauté épistémique » sur laquelle nous ne reviendrons plus, l'on peut juste retenir que sous les auspices du président Wade, trois conférences internationales ont été organisées à Dakar avec pour objectif la quête de l'expertise des intellectuels africains et de la diaspora pour penser l'Union en Afrique. La première : la première réunion des intellectuels et hommes de culture d'Afrique eut lieu en 1996, et la deuxième : la première conférence des intellectuels africains et de la diaspora africaine du 06 au 09 octobre 2004. Quant à la troisième : le symposium de Dakar sur les États-Unis d'Afrique, elle se tint du 27 au 30 juillet 2009.

[47] Voir Jean GARENNES, « Wade érige la renaissance africaine », dans Jeune Afrique Economie N° 380, p. 85.

[48] Jervis ROBERT, cité par JUNG Dietrich, « Le retour de la culture : l'analyse des politiques étrangères périphériques », dans F. Charillon… op. cit., p. 96.

sur la scène internationale. Alors que Wade demandait « *ici et maintenant, d'instaurer les États-Unis d'Afrique, seule solution pour libérer nos peuples et (...) faire de l'Afrique un grand ensemble culturel, économique, politique et social qui sera respecté* »[49], Kadhafi réclamait en même temps l'institution d'une armée continentale. *De fait, soucieux d'assurer l'intérêt national de la Libye ou du moins sa « survie physique »*[50] *dans un environnement international qui lui était déjà très austère eu égard à ses richesses, Kadhafi était constamment à la quête d'un contrepoids militaire en Afrique. L'enjeu étant de dissuader toute nouvelle opération punitive sur son territoire, à l'instar de celle de 1986 conduite par les États-Unis. Le 14 décembre 2010, au pied du Monument de la Renaissance africaine, anxieux, il convainquait non sans pertinence ses pairs de l'instituer. Dans son style traditionnel, il lançait :* « *À bas l'impérialisme ! Il faut que l'Afrique ait une seule armée [...] qui se composerait d'un million de soldats [...]. La Libye n'est même pas capable de protéger ses eaux territoriales toute seule* »[51].

Il est donc évident que de par leurs actions et interactions, Kadhafi et Wade aient pensé, sans y parvenir pourtant, à un espace africain qui n'aurait de frontières que d'autres continents. Cependant, en 2011, l'acharnement de Wade sur Kadhafi, autrefois son compagnon de lutte pour la quête d'une « UA forte », a laissé entrevoir un conflit d'intérêts sous-jacent.

II- Le duel Wade/Kadhafi dans le processus de structuration de l'UA : l'expression d'un conflit d'intérêts latent amplifié par des puissances intéressées

S'inspirant de l'observation de Crozier et Friedberg selon laquelle « *une organisation [...] est le royaume [...] du calcul* »[52], nous entendons par « *conflit d'intérêts* » un conflit qui apparaît chez une personne qui doit accomplir une fonction d' « *intérêt général* » et dont les « *intérêts personnels* » concurrents à ceux de l'organisation peuvent en entraver le fonctionnement[53]. Les intérêts recherchés par l'individu au sein de la structure peuvent être de nature économique, politique, etc. Si Kadhafi et Wade œuvraient pour la construction de l'UA, leurs intérêts y étaient pour

[49] RFI, « Kadhafi et Wade réclament l'instauration des États-Unis d'Afrique », disponible sur http ://www.rfi.fr/afrique/20101215-kadhafi-wade-reclament-intauration-etats-unis-afrique, 20/12/2010, consulté le 9 mai 2016.

[50] Selon Alexander WENDT, le concept d' « intérêt national » doit être compris comme une construction sociale. Il distingue ainsi quatre types d'intérêts poursuivis par les États sur la scène internationale. Ce sont la « survie physique », l' « autonomie », le « bien-être économique » et « la valorisation collective de soi ». Alexander WENDT, cité par Dario BATTISTELLA, Théories des relations internationales, Paris, PFNSP, 2003, p. 75.

[51] Voir le lien Internet http ://www.europe1.fr, consulté le 15 mai 2016.

[52] Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, Paris, 1977, Éditions du Seuil, p. 45.

[53] Cf. http ://www.toupie.org/Dictionnaire/Conflit_interets.htm, consulté le 13 mai 2016.

l'essentiel divergents du fait de la divergence des identités[54] de leurs États. Alors que le Sénégal, « *petit pays* », se considère à l'UA comme un « *nain économique* », la Libye, « *grand pays* », y est perçue, par les autres, comme un « *parrain* » économique. Partant de ces représentations, la lésion par Kadhafi des intérêts économiques du Sénégal (A), couplée aux enjeux politiques de Wade dans son pays, est une des variables explicatives de son anti-kadhafisme. D'où l'approche calculatrice de Wade de tirer des dividendes des puissances occidentales anti-Kadhafi dont il est le porte-parole (B).

A- La lésion des intérêts économiques du Sénégal au sein de l'UA comme déclencheur de l'anti-kadhafisme de Wade

D'après Frédéric Charillon, la politique étrangère régionalisée apparaît d'abord comme l'instrument de « *stratégies individuelles* », c'est-à-dire comme l'instrument de politiques nationales[55]. Faut-il le souligner, au sein du NEPAD, le Sénégal de Wade poursuit des intérêts qu'il ne peut réaliser sans le parrainage de Kadhafi. Le refus de Kadhafi d'apporter du financement au NEPAD (1) et ses promesses économiques non tenues à l'endroit du Sénégal, constituent des variables d'intelligibilité du désamour de Wade à son égard (2).

1. Le « refus » de Kadhafi de financer le NEPAD comme variable explicative du revirement de Wade

Le premier conflit entre les « *pères fondateurs* » de l'UA naît de la paternité des projets constitués par eux, puis intégrés comme initiatives panafricaines de développement. Lorsque le colonel Kadhafi propose, en 1999, son projet fédéraliste par exemple, les présidents algérien, nigérian et sud-africain, initiateurs du MAP qui deviendra plus tard le NEPAD, le combattent. Ainsi, non satisfait de la mouture finale du NEPAD et son pendant le MAEP qui insistent entre autres sur des principes libéraux comme la ''démocratie occidentale'' qu'il considère dans son *Livre vert* comme une « *dictature* »[56], Kadhafi n'apportera pas son soutien au NEPAD dès sa création[57]. Le 30 janvier 2010 encore, lors du sommet du NEPAD tenu en marge de la 14e conférence de l'UA à Addis-Abeba, il avait taxé le NEPAD

[54] Pour Alexander Wendt, « les intérêts des États dépendent non pas de la configuration objective des rapports de force matériels, mais des identités des États, c'est-à-dire des représentations que les États se font d'eux-mêmes et d'autrui [...], et de leur propre place ainsi que celle des autres au sein d[u] système [...] » .Autrement dit, dans l'espace UA, les intérêts présupposant les identités, Kadhafi et Wade ne peuvent savoir ce qu'ils veulent s'ils ne savent ce que sont leurs États. Voir BATTISTELLA, op. cit., p. 282.

[55] CHARILLON, op. cit., p. 401.

[56] EL KADHAFI Muammar, Le livre vert : La solution du problème de la démocratie. « Le pouvoir du peuple », première partie, (non daté), p. 9.

[57] DJUIDJE KOUAM, op. cit., p. 153.

d'« *invention de Bush* » avant de se faire admonester par Thabo Mbeki, Abdoulaye Wade et Meles Zenawi[58]. Des soupçons d'influence du NEPAD par les puissances du G8 auprès desquelles ses concepteurs allèrent quêter du financement conduiront Kadhafi à ne pas s'y intéresser de près, contrairement aux projets proposés par lui-même et financés à hauteur de millions de « *pétrodinars* ». Wade ne lui pardonnera pas ce désintérêt, car son soutien à la construction des États-Unis d'Afrique rime avec l'intérêt national du Sénégal d'abord. À l'en croire : « *le Sénégal est un pays très aidé. J'aurais pu m'en passer s'il y avait les États-Unis d'Afrique* »[59]. « *Les mieux lotis devraient servir les plus économiquement faibles* »[60], insiste-t-il.

Intervenant sur le plateau d'*Africa24* le 11 septembre 2011, le président Wade avait accusé Kadhafi de n'avoir pas aidé le NEPAD à décoller : « *En 2002, argumentait-il, quand nous avons créé le NEPAD, je lui ai envoyé un émissaire. Je lui ai dit : Kadhafi, je te donne l'occasion de laisser ton nom à l'Afrique. Il faut que tu [investisses] 2 milliards de dollars US […], que tu finances de grandes infrastructures comme un train continental, comme une route transcontinentale…* »[61]. N'ayant pas d'intérêts directs dans ce projet, Kadhafi ne le financera pas. Précisons qu'au regard de la participation de Wade à la création du NEPAD, quatre secteurs prioritaires de ce projet avaient été confiés au Sénégal : infrastructure, environnement, Nouvelles technologies de l'information et de la communication et énergie. D'après la feuille de route élaborée par l'UA, le Sénégal devait construire le chemin de fer reliant Dakar à Djibouti, puis Djibouti à Libreville. Il semble donc que Wade sollicitait l'aide de Kadhafi pour réaliser cette infrastructure panafricaine qui prenait sa source au Sénégal.

Sous les bombes de l'OTAN, et en prélude au 17e sommet de l'UA à Malabo, alors que Kadhafi sollicitait le soutien de Wade en ces termes : « *Je voudrais demain que la prise de position africaine soit très forte pour qu'on mette un terme aux ingérences étrangères […]et qu'on puisse arrêter les convoitises coloniales* », Wade, lui, le sermonnait : « *Dans tous les pays […], il y a des populations qui sont mécontentes. […] Ces revendications, il faut les écouter […]. La Libye a les moyens de les satisfaire grâce aux milliards de dollars que vous gardez comme cela à l'extérieur alors que les populations de la Libye et de l'Afrique ont des besoins […] Les chefs d'État à qui tu donnes de l'argent ne te diront jamais la vérité. Quel est le chemin de fer qui a été fait par les Libyens ? Quelle route ou autoroute ? (…) Vous*

[58] Elise COLETTE, « Union africaine : bye-bye Kadhafi ! », dans Jeune Afrique, N° 2561 du 7 au 13 février 2010, p. 13.

[59] Propos du président Wade, extraits de l'interview accordée à ROUAMBA Alexandre Le Grand, « À cœur ouvert avec…Abdoulaye Wade "Laurent Gbagbo aurait dû avoir l'élégance de Abdou Diouf" », http ://www.leral.net/A-COEUR-OUVERT-AVEC-Abdoulaye-Wade-Laurent-Gbagbo-aurait-du-avoir-l-elegance-de-Abdou-Diouf_a12544.html, consulté le 12 mai 2016.

[60] WADE (A.), « L'Afrique et le monde », op. cit., p. 80.

[61] Cf. http ://www.dailymotion.com/video/xl15eb_face-a-nous-abdoulaye-wade-part-1_news

avez fait 30 kilomètres de route au Niger. (...) »[62] et non au Sénégal pourrait-on ajouter.

Si Kadhafi ne s'est pas investi pour le NEPAD au sein duquel Wade avait des intérêts aussi bien politiques[63] qu'économiques, il n'en demeure pas moins vrai qu'il a fait des investissements non négligeables en Afrique[64]. N'étant pas mandaté par des populations africaines « *mécontentes* » pour plaider en leur faveur, il est évident que le président Wade parlait d'abord pour le Sénégal qui aurait très peu bénéficié des largesses de Kadhafi.

2. Les (autres) promesses économiques non tenues de Kadhafi

Avant la découverte du pétrole sur ses côtes, le Sénégal était, comparé à nombre de pays du continent africain, assez pauvre en ressources naturelles[65]. Le président Wade dont l'arrivée au pouvoir avait suscité beaucoup d'espoirs souhaitait, entre autres, grâce à l'aide de son « frère » Kadhafi, parvenir à résoudre certains besoins des populations sénégalaises comme ceux relatifs à l'énergie. Revenant d'un voyage de Libye, il aurait déclaré que : « *Muammar Kadhafi [m'] a promis du pétrole qui devrait permettre au Sénégal de sortir définitivement de la crise énergétique* »[66]. Pourtant, cette promesse restera dans le seul catalogue des effets d'annonce[67].

Pire, le président Wade aurait très mal vécu l'humiliation à lui faite par le guide libyen qui lui avait promis de construire, à la pointe du cap Manuel à Dakar, la « Tour Kadhafi » de 60 étages. À l'instar de la « Tour Kadhafi » de Khartoum (Soudan) et du « complexe commercial El-Fateh » au Burkina Faso, la « Tour Kadhafi » de Dakar, d'un coût estimé à 120 milliards de

---

[62] Voir Alain BARLUET, « Kadhafi lâché, au téléphone, par son «frère» sénégalais », Le Figaro, du 31 mai 2011, consulté sur http ://www.lefigaro.fr/international/2011/05/30/01003-20110530ARTFIG00700-kadhafi-lache-au-telephone-par-son-frere-senegalais.php le 10 mai 2016. Ces propos sont corroborés par l'interview qu'il accorde à Africa24 le 11/9/2011. Pour Wade, Kadhafi n'a que fait « rafistolé quelques vieux hôtels » en Afrique.

[63] Lors de la 14ème Conférence des chefs d'État à Addis-Abeba, il avait accusé son homologue éthiopien, le feu Meles Zenawi, de vouloir « créer une présidence à vie au sein du NEPAD ». Voir Elise COLETTE, « Le Kadhafi show n'a pas eu lieu », dans Jeune Afrique N° 2586 du 1er au 7 août 2010, p. 18.

[64] En consacrant 1,5% du produit national brut libyen à l'aide publique au développement par exemple, Kadhafi faisait mieux que les Européens. Au Mali, outre les nombreux chantiers qu'il a financés, il payait via la Libyan African Investment Company les salaires des enseignants qui touchaient 350.000 FCFA par mois. Voir François SOUDAN, « Kadhafi et l'Afrique, le retour du parrain », dans Jeune Afrique, N° 2474 du 8 au 14 juin 2008, p. 24 ; Jeune Afrique N° 2616 du 27 février au 5 mars 2011, p. 28.

[65] Gérard-François DUMONT et Seydou KANTE, « Le Sénégal. Une géopolitique exceptionnelle en Afrique », dans Géostratégiques N° 25, 10/09, p. 128.

[66] Voir Xalima, « Kadhafi, Wade et le pouvoir », http ://xalimasn.com/kadhafi-wade-et-le-pouvoir/, consulté le 10 mai 2016.

[67] Ibid.

FCFA, totalement financée par Kadhafi, devait abriter un hôtel cinq étoiles de plus de 250 chambres et 40 suites, des appartements, un centre commercial moderne et des bureaux équipés. Elle devait par ailleurs générer 2000 emplois en trois années de construction. Première tour solaire au monde, la « Tour Kadhafi », d'une hauteur de 200 mètres, devait être la plus grande d'Afrique subsaharienne avec à la clé un centre de conférences d'une capacité de 5.000 places pour accueillir les réunions nationales et internationales[68].

La première pierre de ladite "Tour" avait été posée par Wade et Kadhafi lui-même le 5 avril 2006. Supposée être achevée en 2009, elle ne sortira jamais de terre jusqu'au moment où Kadhafi est *assassiné* le 20 octobre 2011 par des rebelles appuyés par l'OTAN. Lorsque le président Wade affirme sur le plateau d'*Africa 24* que « *je suis le seul à l'Union africaine qui peut dire la vérité à Kadhafi parce que je ne lui dois rien* », il convient d'analyser doublement cette déclaration. D'abord, il ferait allusion à ces promesses non tenues de Kadhafi. Ensuite, il serait désireux de lui rappeler ce dicton de Lord Palmerston, bien connu des autorités taïwanaises, auxquelles il tournait le dos, au profit de la coopération sino-sénégalaise plus fructueuse : « *Les États n'ont pas des amis permanents, ils ont des intérêts permanents* ». Ce n'est donc plus l'ombre d'un doute : « *À la différence des pays sahéliens, Dakar ne bénéficie guère de la manne financière libyenne. C'est l'une des raisons expliquant le « revirement » de Wade* », affirme un diplomate[69]. La volte-face au profit des puissances occidentales, non désireuses de voir prospérer un projet fédéraliste kadhafiste qui les contraigne, est donc révélatrice d'un « *cens caché* » tant économique que politique de Wade.

B- Les intérêts politiques de Wade au cœur de sa contribution à la construction de l'UA et de son soutien à la « coalition vertueuse » anti-Kadhafi

Jacques Rojot affirme que « *le comportement humain dans une organisation est stratégique. Chacun est actif dans une direction qu'il suit vers ses propres objectifs* »[70]. Au sein de l'UA, le discours de la Renaissance africaine est une symbolique qui permet à Wade de construire une certaine légitimité de son régime (1). En se désolidarisant de la position de l'UA [71] au

[68] Panapress, « La Tour Kadhafi bientôt en chantier, selon le président Wade », http ://www.panapress.com/La--Tour-Kadhafi--bientot-en-chantier,-selon-le-president-Wade--13-636227-17-lang4-index.html, consulté le 10 mai 2016.
[69] Cité par A. BARLUET, op. cit.
[70] Jacques ROJOT, Théorie des organisations, Paris, Éditions ESKA, 2003, p. 217.
[71] Qui avait enclenché, en mai 2011, une médiation entre Kadhafi et les rebelles par le biais de Jacob Zuma, dont le pays avait paradoxalement voté la Résolution 1973 autorisant l'intervention de l'OTAN en Libye.

profit des puissances de l'OTAN bellicistes, il souhaitait renforcer cette légitimité contestée dans son pays (2).

1. Le discours de la Renaissance africaine, une stratégie de légitimation de son régime

En raison de son importance en Afrique, l'UA peut être considérée comme une structure que les politiciens récupèrent aux fins d'enjeux politiques dans leurs pays. Il en est de même des qualificatifs de « *père fondateur* » ou de « *panafricaniste* », empreints de charges symboliques. Le président Wade semble être l'illustration parfaite d'un tel scénario. Le discours de la Renaissance africaine et sa matérialisation par le biais d'un monument pensé et financé par lui à hauteur de 35% (65% pour l'État du Sénégal) servent avant tout ses intérêts économiques[72] et politiques. De fait, si le Monument de la Renaissance semble *a priori* représenter, comme l'expliquait le feu président malawite Bingu Wa Mutharika, alors président en exercice de l'UA : « *un appel lancé aux Africains à s'unir, à travailler ensemble pour le progrès social, économique et culturel du continent* »[73], telle n'est pas au fond la perception qu'en avait le président Wade. Car « *les acteurs agissent envers les [symboles] sur la base de la signification que ces [symboles] ont pour eux* »[74].

Ayant perdu la *face* au Sénégal du fait de sa candidature inconstitutionnelle contestée et des soupçons de tentative « *parentocrati[qu]e* »[75] de dévolution du pouvoir, le discours de la Renaissance africaine lui sert, entre autres, d'appât pour redorer son blason. C'est alors que le 3 avril 2010, lors de l'inauguration du Monument de la Renaissance africaine, le président Wade suggère à 22 présidents africains, réunis à Dakar, et en présence du président en exercice de l'UA, d'accepter cette date comme celle de la « *Journée de la renaissance culturelle africaine* ». Proposition qu'adoptera l'UA dans sa résolution Assembly/AU/Dec.322(XV) à Kampala (Ouganda) lors de sa 15e session ordinaire de juillet 2010. La même résolution enjoignait les États membres d'en assurer une large diffusion auprès des populations africaines. Or, dans l'histoire politique sénégalaise, la date symbolique du 3 avril (2000) correspond curieusement au jour de l'investiture de Wade comme président de la République du Sénégal. Un pied de nez à Mbeki qui ressuscita le concept de

[72] Sur ce point, en 2009, le président Wade avait révélé que 35% des recettes issues de l'exploitation lucrative du site lui reviendront, car c'est lui qui a « imaginé » l'œuvre. Cf. Cécile SOW, « Un président, un monument et une polémique », dans Jeune Afrique N° 2535 du 9 au 15 août 2009, p. 31.

[73] Cité par GARENNES Jean, « Wade érige la renaissance africaine », dans Jeune Afrique Économie N° 380, p. 85.

[74] J. ROJOT, op. cit., p. 328.

[75] Sur ce concept, voir Jean NJOYA, « Parenté et politique en imbrication : la construction politico-juridique de la succession héréditaire », Polis/R.C.S.P./C.P.S.R. Vol. 16, Numéros 1 & 2, 2009, p. 55.

Renaissance. À première vue, cet activisme sert la Renaissance. Mais il faut en réalité y voir un acte non dénué de calculs politiques. Il procéderait d'une manœuvre de récupération de la cause panafricaniste au service d'ambitions politiques dans son pays. D'ailleurs, vu des officiels de Dakar, le Monument de la Renaissance africaine est la *matérialisation la plus parfaite des grands projets de l'alternance*. Si servir l'UA c'est attendre qu'elle serve en retour, servir les intérêts des agents de sa déstructuration c'est espérer qu'ils servent aussi.

2. L'isolement de Kadhafi, une autre stratégie de quête du soutien des agents désintégrateurs : de l'« accord secret » « gagnants-gagnant » à « gagnants-perdant »

En juillet 2009, à l'ouverture du symposium de Dakar sur les « États-Unis d'Afrique », le président Wade avait pris la parole pour fustiger Sarkozy et son UPM, puis les intellectuels africains qui « *ne sont pas assez courageux pour peser sur le destin de leur continent* ». En réplique, un universitaire, Guy Mvelle, avait rappelé que « *c'est plutôt l'UA anciennement OUA, qui manque d'audace parce que en proie à des divergences, mais aussi aux rébellions créées de toutes pièces par les puissances occidentales* »[76]. Ces divergences auxquelles nous avons déjà fait allusion et les guerres par « procuration » soutenues par des acteurs endogènes n'ont pas tardé à se manifester. Le président Wade qui, autrefois vantait *l'opiniâtreté du colonel Kadhafi en matière d'unité*[77], apportera son soutien moral aux rebelles du Conseil national de transition libyen (CNT), eux-mêmes armés par des puissances anti-intégrationnistes et intéressées. Mais pourquoi en est-on arrivé là ? L'esquisse de réponse à cette préoccupation met en évidence les contraintes auxquelles le mouvement panafricaniste fait face depuis sa création : les collusions entre les agents endogènes et les agents exogènes au détriment des intérêts panafricains. Dans leur désir de défendre leurs intérêts énergétiques définis en termes de puissance, et de capter la trajectoire du débat unioniste mené par Kadhafi, le trio France, États-Unis et Angleterre, à la faveur des mobilisations sociopolitiques dites du « *printemps arabe* », va trouver, au sein de l'UA, un allié lui aussi en quête de repositionnement politique dans son pays. Le président Wade, puisqu'il s'agit de lui, troquera sa camisole de panafricaniste pour se comporter tels ces dirigeants que Kadhafi qualifiait, au pied du Monument de la Renaissance africaine, d'« *agents de*

[76] Cf. ZAHUI Simplice, « Projet de création des États-Unis d'Afrique : Wade et des intellectuels africains s'affrontent », Le Temps, mardi 4 août 2009, http ://www.koffi.net/koffi/actualite/64434-Projet-de-creation-Etats-Unis-d-Afrique-Wade-et-des-intellectuels-africains-s-affrontent.htm, consulté le 10 mai 2016.

[77] Abdoulaye WADE, Un destin pour l'Afrique, Paris, Éditions Michel Lafont, 2005, p. 172.

l'impérialisme, des myopes, ou bien des traîtres, parce qu'ils ne pensent pas l'avenir de l'Afrique »,[78] mais leurs intérêts personnels.

« Ennemi » de Kadhafi et de Wade d'hier à cause de son projet désintégrateur de l'UPM, le président Nicolas Sarkozy nouera, contre toute attente, avec le président Wade, invité spécial au sommet du G8 à Deauville (France) en mai 2011, un « *accord secret* » dit « *win-win* »[79]. Les termes dudit accord entre Wade et les « entrepreneurs de la démocratie » stipulaient, selon plusieurs sources concordantes, qu'il convaincrait ses pairs de l'UA de « *laisser tomber Kadhafi* »[80]. En récompense, ils n'interviendraient pas s'il se présentait une nouvelle fois à la présidence en violation de la Constitution, ou du moins, s'il voulait y positionner son fils Karim Wade, symboliquement présenté à Obama par Sarkozy à Deauville.

Le discours de Wade de Benghazi du 9 juin 2011, ordonnant à Kadhafi de quitter le pouvoir pour la raison qu'il est un *tueur* [81] et son régime une « *dictature sur le continent* », est donc en réalité un argument spécieux, une instrumentalisation de la démocratie et des droits de l'Homme. Mandaté par les puissances occidentales pour prêcher les valeurs de démocratie et des droits humains à Kadhafi, lesquelles valeurs, faut-il le souligner n'ont jamais été leur objectif réel en Afrique depuis la période esclavagiste, ce discours sert avant tout les intérêts politiques de Wade. Et, surtout, les enjeux économiques et stratégiques des puissances occidentales, inquiètes de voir diminuer leur influence sur une Afrique en quête de *sens* et de *puissance* sous l'influence de Kadhafi. Évoquant le prétexte démocratique, Serge Halimi ironisait d'ailleurs : « *Qui croit [...] que des États, quels qu'ils soient, consacrent leurs ressources et leurs armées à l'accomplissement d'objectifs démocratiques ?* »[82].

---

[78] Le Président Wade l'avait remercié pour ces propos rapportés par RFI, « Kadhafi et Wade réclament l'instauration des États-Unis d'Afrique », op. cit.

[79] Voir, par exemple, Lissa Ibrahima FAYE, « Karim au G8 : L'accord secret entre Wade et Sarkozy », http ://www.pressafrik.com/Karim-au-G8-L-accord-secret-entre-Wade-et-Sarkozy_a59246.html, consulté le 10 mai 2016.

[80] Voir, entre autres, les liens suivants : http ://www.rewmi.com/senegal-libye-les-dessous-de-la-visite-de-me-wade-a-benghazi_a41684.html ; http ://xalimasn.com/marcel-ceccaldi-avocat-de-kadhafi-et-de-gbagbo-pourquoi-wade-est-alle-a-benghazi/. D'ailleurs, avant les manifestations des populations sénégalaises du 23 juin 2011, pour protester contre ce qu'ils avaient qualifié de « tentation dynastique », le président Wade avait annoncé en mondovision qu'il irait à Malabo à la 17ème Conférence de l'UA convaincre les chefs d'État de reconnaître le CNT, qu'il avait qualifié d' « opposition historique et légitime ». Mais, face à la grogne populaire, il restera à Dakar.

[81] Il avait recommandé à Kadhafi d'« arrêter avec les tueries ». Plus tard, sur le plateau d'Africa 24, il accusera Kadhafi d'avoir commandité un attentat dans lequel un Sénégalais avait perdu la vie.

[82] Serge HALIMI, « Les Pièges d'une guerre », Le Monde Diplomatique, Avril 2011, disponible sur http ://www.monde-diplomatique.fr/2011/04/HALIMI/20379#nh5, consulté le 10 mai 2016.

Le président Wade apprendra à ses dépens que « *l'impérialisme n'a pas d'ami* »[83]. Suite aux manifestations du « *Mouvement du 23 juin* » de janvier 2012 qui firent des morts, à cause de son entêtement à *tailler la Constitution sur sa mesure*, il se heurtera au veto des puissances qu'il avait servies auparavant. Désireux de préserver les intérêts géoéconomiques des puissances occidentales dans une région déjà instable à cause du conflit post-électoral ivoirien, le ministre français des Affaires étrangères, Alain Jupé, brandira l'oripeau démocratique dont Wade s'était drapé en Libye pour l'inviter à quitter le pouvoir. Ne s'encombrant pas des courtoisies diplomatiques, il assenait que « *Abdoulaye Wade doit appliquer lui-même les leçons de démocratie qu'il a données à Kadhafi à Benghazi* »[84]. La posture calculatrice du président Wade n'aura donc été qu'« *une servilité mal récompensée* »[85]. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, au XXIe siècle, les anciens esclavagistes et colonisateurs avaient réussi à utiliser un dirigeant africain, à qui ils avaient fait des promesses mirobolantes, comme tête de pont pour combattre un autre désireux de sortir son continent de leurs chaînes. Autant dire que dans un monde où l'on se construit « *contre l'autre* », le chemin vers l'affirmation d'une « *africanité* » a encore de beaux jours devant lui.

Conclusion

En somme, Kadhafi et Wade ont participé à la construction de l'UA en posant de nombreuses actions. À l'observation, leur départ simultané, voire tragique de la scène politique africaine laisse la place à une opinion dominante à l'UA, qui estime que les États-Unis d'Afrique, récemment proclamés dans l'agenda 2063 de l'UA, doivent se faire graduellement. Mais les États sont-ils prêts à en payer le prix aussi bien sur le plan financier que sur le plan de la cession de leurs souverainetés ? Même s'il est permis de remettre en cause certaines méthodes du colonel Kadhafi, l'UA travaillera-t-elle *« mieux »*[86] sans lui comme l'a prétendu le président Zuma ? La captation de sa trajectoire et la déstructuration de l'espace africain par les

[83] Moussa Dembélé DEMBA, « Au Sénégal, Abdoulaye Wade lâché par ses parrains français et américains », disponible sur http ://www.medelu.org/Au-Senegal-Abdoulaye-Wade-lache, consulté le 11 mai 2016.

[84]Cf. Dakaractu, « La phrase assassine d'Alain Jupé à Abdoulaye Wade », disponible sur http ://www.dakaractu.com/La-phrase-assassine-d-Alain-Juppe-a-Abdoulaye-Wade_a386.html, consulté le 15 mai 2015.

[85] DEMBA (M D), « Au Sénégal, Abdoulaye Wade lâché par ses parrains… », op. cit.

[86] Pour le président Jacob Zuma, dont le pays a reconnu le CNT le 20 octobre 2011, l'« intimidant » Kadhafi emporte avec lui le débat « précipité sur le gouvernement de l'Union dont il voulait probablement être le chef », lequel débat a longtemps « freiné l'implémentation de la feuille de route de l'UA », Cf. News24, « AU better without 'intimidating' Gaddafi » - Zuma », disponible sur http ://www.news24.com/Africa/News/AU-will-work-better-without-Gaddafi-Zuma-20111013, consulté le 15 mai 2016.

puissances anti-intégrationnistes ne la réduisent-elles pas à une organisation destinée à résoudre les conflits créés par les autres ? Telles sont autant d'interrogations qui aiguisent la curiosité lorsqu'on fait la sociologie de l'UA.

En tout état de cause, la « *grammaire »* souverainiste est devenue désuète dans un monde où les interdépendances sont de plus en plus croissantes. Désormais, la survie d'un État sur les plans sécuritaire, économique, politique et même identitaire dépend du voisin proche ou lointain. C'est ce que démontre le processus de construction de l'UA en cours. Alors que Kadhafi s'y mettait pour la « *survie physique* » de la Libye, Wade s'y impliquait pour le « *bien-être économique* » du Sénégal d'abord. Aussi, doit-on relever que du fait de l'importance de l'UA, tandis que Kadhafi l'utilisait pour construire sa grandeur en Afrique, Wade la mobilisait ou alors s'en détournait pour ses ambitions politico-économiques au Sénégal. Cependant, les divergences entre les dirigeants africains, les ambitions personnelles et les collusions avec les puissances anti-intégrationnistes sont autant de contraintes à dépasser pour structurer l'UA au mieux des intérêts des peuples africains. Il est donc urgent que les dirigeants en prennent pleinement conscience, et dotent la Commission de ressources adéquates afin qu'elle joue habilement ce rôle.

L'action de Jean Ping en matière de résolution des conflits en Afrique

Wilfrid Gilbert NZOKOU FOTSING
Université de Yaoundé II

Introduction

Né est 24 novembre 1942 à Omboué (Gabon), Jean Ping est un diplomate gabonais qui a occupé de hautes fonctions nationales et internationales. Plusieurs fois ministres dans son pays, il a été responsable du prestigieux ministère des Affaires étrangères, de la Coopération et de la Francophonie entre le 25 janvier 1999 et le 6 février 2008. C'est à la tête de ce ministère qu'il a été désigné comme médiateur du président Omar Bongo en vue de ramener la paix et la stabilité en Afrique centrale, notamment dans les conflits qui ont ensanglanté le Congo, le Tchad, la République centrafricaine, Sao Tomé et Principe. Fort de cette expérience, il est élu président de la Commission de l'Union africaine qu'il a dirigée du 28 avril 2008 au 15 octobre 2012. Durant son mandat, il s'est illustré dans le domaine de la paix et de la sécurité sur le continent en prônant une appropriation africaine de la résolution des conflits (A). Seulement, cette philosophie n'a pas pu être mise en œuvre durant le déroulement des conflits ivoirien et libyen, où l'Union africaine a été marginalisée par les puissances occidentales qui prônaient un règlement hobbesien de ces situations conflictuelles (B).

A- La volonté d'appropriation africaine de la résolution des conflits

Loin de remettre complètement en cause la méthode occidentale de résolution des conflits prenant en compte essentiellement la dimension coercitive, Jean Ping a toujours opté pour une approche consensuelle (1) dont la consolidation des acquis trouverait ses sources dans le projet de l'Initiative de solidarité africaine (2).

1. La politique consensuelle de Jean Ping

S'il est un élément qui structure la culture stratégique africaine, c'est la recherche du consensus. Pour l'Africain en général, le conflit doit se terminer par le consensus qui permet à chacun des protagonistes de sauver la

face[1]. La pierre angulaire de cette option est la tradition africaine de la palabre dont les éléments constitutifs sont la tolérance, la participation, la solidarité sociale et l'égalité[2]. Partant de cet acquis culturel, Jean Ping a élaboré sa méthode de gestion et de règlement des conflits (a) dont les signaux les plus visibles sont les multiples missions de médiation (b) déployées en vue de résoudre pacifiquement les conflits.

a- La méthode Ping

La méthode Ping de gestion et de règlement des conflits s'élabore ainsi : *« éviter les crises institutionnelles, l'implosion des États et la régionalisation des crises »*.

Il explique sa recette de la manière suivante : *« Je suis un modéré. Sur la Libye comme sur la Côte d'Ivoire, j'ai compris que, si je choisissais un camp, l'autre camp se sentirait abandonné et s'attaquerait à la Commission. J'ai voulu éviter à l'Union africaine ce qui est arrivé à la Ligue arabe : l'implosion sur la Libye. Donc, ma méthode, c'est de mettre tous les chefs d'État dans la même pièce jusqu'à ce que sorte la fumée blanche »*[3].

À ce propos, il ajoute dans son discours d'ouverture devant le conseil des ministres de l'Union africaine à Addis-Abeba (Éthiopie) le 26 janvier 2012 : *« Si le mouvement a commencé un peu partout, par des manifestations pacifiques qui ont été durement réprimées, ce que nous avons d'ailleurs tous condamné, très vite, cela a dégénéré en affrontement fratricide avec, craignait-on à ce moment-là, des risques de partition et même de somalisation »*[4].

La position de l'UA a donc été celle de l'option du règlement politique des conflits. C'est pour sous-tendre ce postulat qu'il a déployé de nombreuses missions de médiation afin de permettre une résolution pacifique des crises.

b- L'option des médiations africaines

L'option du règlement pacifique des conflits par le biais de la médiation politique est perceptible dans cette déclaration de Jean Ping du 23 février 2011 sur la situation en Libye :

« (...) Seuls le dialogue et la concertation permettront aux Libyens de trouver les solutions idoines aux défis auxquels leur pays est confronté et d'engager les réformes nécessaires pour répondre aux aspirations du

---

[1] Samuel Sylvin NDUTUMU, Théorie africaine de la contre-insurrection, Paris, L'Harmattan, 2016, p 191.

[2] Luc SINDJOUN, « Les pratiques sociales dans les régimes politiques africains en voie de démocratisation : hypothèses théoriques et empiriques sur la paraconstitution » in Revue canadienne de science politique, vol 40/2, Juin 2007, pp 465-485 ; voir également Simon OBANDA, « La palabre, un apport à la mondialité » in Géopolitique africaine, 2004.

[3] Delphine LECOUTRE, La gestion de la crise libyenne par l'Union Africaine. Chronique d'une impuissance annoncée, Laboratoire de l'IRSEM, n° 11, 2012, p 16.

[4] Idem.

peuple. Le Président de la Commission encourage tous les acteurs concernés à privilégier le dialogue pour ouvrir de nouvelles perspectives à la Libye dans la paix, la sécurité et la démocratie »[5].

Concernant la situation ivoirienne, c'est par le communiqué n° 259 du 28 janvier 2011 que le panel de haut niveau composé des présidents Mohamed Ould Abdel Aziz de Mauritanie, Jacob Zuma d'Afrique du Sud, Blaise Compaoré du Burkina Faso, Jakaya Kikwete de Tanzanie et Idriss Déby Itno du Tchad (qui a remplacé le président Goodluck Jonathan désigné initialement) est mis sur pied. Déjà, le point 5 de ce communiqué : « *Réaffirme la nécessité d`une solution pacifique rapide qui permette de préserver la démocratie et la paix, à travers le respect de la volonté du peuple ivoirien telle qu`elle a été exprimée le 28 novembre 2010, et favorise une réconciliation durable entre tous les Ivoiriens, à travers le dialogue* ». Dans le point 6, le panel devait opérer comme suit : *« a) le Groupe sera assisté par une équipe d'experts et travaillera, en tant que de besoin, en étroite coopération avec les partenaires de l`UA, notamment les Nations Unies,*

b) le Groupe est mandaté pour évaluer la situation et formuler, sur la base des décisions pertinentes de l`UA et de la CDEAO, une solution politique d'ensemble,

c) le Groupe conclura son travail dans un délai qui ne dépassera pas un mois, et ses conclusions, telles qu`elles seront entérinées par le Conseil, seront contraignantes pour toutes les parties ivoiriennes avec lesquelles elles auront été négociées ».

C'est le rapport formulé par ce groupe qui a permis à l'Union africaine de reconnaître, le 10 mars 2011, la victoire d'Alassane Dramane Ouattara sur le président sortant Laurent Gbagbo à l'issue de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010. Auparavant, plusieurs médiateurs s'étaient déjà engagés sans succès dans la résolution pacifique de cette crise.

Pour ce qui est de la crise libyenne, c'est un comité *ad hoc* de haut niveau comprenant cinq chefs d'État et le président de la Commission qui a été mis sur pied. Présidé par la Mauritanie (Afrique du Nord), le comité est composé du Congo-Brazzaville (Afrique centrale), du Mali (Afrique de l'Ouest), de l'Afrique du Sud (Afrique australe) et de l'Ouganda (Afrique de l'Est). Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) mandate le comité *ad hoc* de haut niveau : « (i) d'interagir avec toutes les parties en Libye et d'évaluer continuellement l'évolution de la situation sur le terrain ; (ii) de faciliter un dialogue inclusif entre les parties libyennes sur les réformes appropriées ; (iii) d'interagir avec les partenaires de l'UA, en particulier la Ligue des États arabes, l'Organisation de la conférence islamique, l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies, afin de faciliter la coordination des efforts

[5] Ibid., p 15.

et de solliciter leur appui pour le règlement rapide de la crise »[6]. L'utilité de ce comité a été multiple. Pour Delphine Lecoutre, il a d'abord permis à l'UA d'exister dans la gestion de la crise libyenne, car c'est, à ce moment-là, le seul mode d'action qu'elle peut mettre en œuvre. Si la communauté internationale est totalement opposée à l'envoi d'une mission d'observateurs militaires par l'UA, elle ne peut pas lui refuser de mener une médiation politique en vue de trouver une solution pacifique au conflit libyen. Il a ensuite permis à la Commission d'adopter une approche neutre et de se décharger sur les États membres en mettant les chefs d'État sur le devant de la scène. Le président de la Commission, Jean Ping, assiste aux réunions du comité, prend acte des décisions prises par les chefs d'État et n'a donc pas à se prononcer *intuitu personae*, mais seulement à mettre en œuvre leurs décisions[7].

Si Jean Ping, à travers l'Union africaine a voulu exister avec l'adoption de la posture pacifique afin de faire prévaloir l'africanisation des solutions, il fallait entrevoir la consolidation de la paix comme solution pérenne. C'est dans cette optique que le président de la Commission a envisagé le projet de l'Initiative de solidarité africaine (ISA).

2. L'Initiative de solidarité africaine (ISA) comme réponse africaine aux problèmes africains

En écho à la mise en œuvre du cadre d'action pour la Reconstruction et le développement post-conflit (RDPC) adopté à Banjul en juin 2006, aux fins d'améliorer la rapidité, l'efficacité et la coordination des activités dans les pays en phase post-conflit et de jeter les bases de la justice sociale et d'une paix durable, les dirigeants africains ont adopté en janvier 2012, l'Initiative de solidarité africaine (ISA), comme un programme continental phare, en appui, dans une première phase, aux pays suivants : Burundi, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Liberia, Sierra Leone, Soudan et Soudan du Sud. Les objectifs (a) et les domaines prioritaires (b) sont nombreux.

a- Objectifs

En lançant l'ISA, le but visé était de donner un nouvel élan aux efforts de l'Afrique dans le domaine de la reconstruction et du développement post-conflit, en s'appuyant sur les mesures déjà prises par les États membres à titre individuel, les Communautés économiques régionales (CER) et les autres parties prenantes, dans le cadre de la stratégie de croissance, de renouveau et de développement durable. L'objectif est également de promouvoir la solidarité africaine, l'assistance mutuelle et l'intégration

[6] Paragraphe 8 du Communiqué de la 265ème réunion du Conseil de paix et de sécurité du 10 mars 2011.
[7] Delphine LECOUTRE, op cit., p 18.

régionale et de propulser le continent à un niveau supérieur de développement et de confiance en soi, sous la devise : *« L'Afrique aide l'Afrique »*. Plus particulièrement, l'ISA poursuit les objectifs suivants :

(i) Approfondir l'essence de la solidarité africaine et promouvoir un changement de paradigme, qui met l'accent sur l'assistance africaine mutuelle comme une dimension clé pour un développement accru et efficace du continent ;

(ii) Encourager, stimuler et autonomiser les pays africains, pour qu'ils apportent un soutien aux pays pilotes cités ci-dessus et à d'autres États membres, à mesure que le processus se développe ;

(iii) Offrir une occasion sans précédent pour générer des idées novatrices pour faire face aux défis de la reconstruction et du développement post-conflit, en impliquant activement les pays africains, les organisations et institutions compétentes, les entreprises paraétatiques, le secteur privé, les universités, la société civile, les organisations confessionnelles, des experts africains et la diaspora ;

(iv) Promouvoir des solutions interafricaines aux défis complexes de la reconstruction post-conflit ; et

(v) Contribuer à un sentiment renouvelé d'urgence quant à la nécessité de consolider la paix là où elle a été réalisée.

L'Initiative de solidarité africaine a pour particularité de *« mettre les pays africains en position de contribuer selon leurs possibilités, et dans les domaines où ils jouissent d'un avantage comparatif. L'expression de cette solidarité peut être multiforme, puisque, au-delà des contributions financières lorsqu'elles sont possibles, l'Initiative met aussi l'accent sur les contributions en nature, le partage d'expériences, d'approches et de bonnes pratiques, la mise à disposition d'une expertise et des contributions matérielles »*[8].

b- Les domaines prioritaires

Les principaux besoins prioritaires généralement communs aux pays en situation post-conflit ont été relevés dans douze (12) domaines. Il s'agit du *secteur de la sécurité* avec les politiques notamment de Désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR), de Réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de stabilisation des zones frontalières. Le *secteur Réconciliation nationale/consolidation de la paix* s'appesantit sur le soutien aux initiatives de renforcement des processus de réconciliation, de dialogue politique, de promotion de l'unité nationale. *Le secteur Agriculture* envisage le soutien technique et financier à la relance et à la croissance de la production agricole et à la revitalisation des zones rurales, le soutien au développement de l'élevage, au renforcement de l'agriculture familiale et de la sécurité

[8] Jean Ping, allocution prononcée le 13 juillet 2012 à Addis-Abeba, à l'occasion du lancement de l'Initiative de solidarité africaine.

alimentaire, à la réforme de la législation foncière, à la mise en place de structures de commercialisation en milieu rural ; et l'accès des femmes au crédit et aux intrants. Le *secteur Infrastructures et énergie* met l'accent sur le soutien à la modernisation des principales infrastructures dans tous les domaines, aux développements des nouvelles technologies de l'information, de l'approvisionnement énergétique et de la mise en place de programmes d'électrification rurale.

Pour ce qui est du secteur *Aspects humanitaires et renforcement des moyens de subsistance*, il s'agit du renforcement de la prestation de services de base, notamment l'accès à l'eau potable, l'appui alimentaire, la création d'opportunités d'emploi, en particulier pour les ex-combattants et les jeunes dans les zones rurales.

En matière de *Gouvernance et État de droit*, il s'agit du renforcement des capacités du système judiciaire, de la réforme du secteur public, de l'échange d'expériences, pour accroître les capacités des parlements nationaux et le soutien à la lutte contre la corruption à travers le renforcement des capacités des organes de lutte contre la corruption.

Dans les *Secteurs socio-éducatifs*, l'UA envisage la réforme et l'accès facile aux systèmes sanitaire et éducatif.

Le programme *Développement des jeunes* met l'accent sur la lutte contre le chômage, l'appui à l'éducation civique, aux initiatives d'autonomisation des jeunes et leur réintégration dans la société.

Dans le domaine *Genre/femmes*, il est question de la création de fonds spéciaux pour l'assistance multiforme aux femmes victimes de conflits, ainsi que l'accroissement de la participation politique des femmes à la prise de décision.

Quant au *Renforcement du secteur privé*, l'UA envisage les échanges d'expériences entre les acteurs du secteur privé des pays post-conflit et ceux d'autres secteurs privés africains, ainsi que l'amélioration les capacités des agences de promotion des investissements ;

Le secteur *Macro-économie* renvoie au soutien à la mobilisation de l'appui des partenaires internationaux, à la diversification économique, y compris la pleine utilisation des potentiels existants, à l'échange d'expériences et d'informations, afin de perfectionner les différentes dimensions de politique macro-économique (politiques fiscale et monétaire). Enfin, le secteur *Renforcement et développement des capacités* met l'accent sur l'échange de professionnels, détachement d'une expertise à court terme et partage de bonnes pratiques, ainsi que l'accès à des établissements de formation professionnelle[9].

[9] Voir Union africaine, Note de cadrage de l'Initiative de solidarité africaine en appui à la reconstruction et au développement post-conflit en Afrique. Voir également Union africaine, Initiative de solidarité africaine. Synthèse des domaines prioritaires des besoins des pays en situation post-conflit.

C'est dans la perspective de ce programme que les pays voisins du sud Soudan ont mis à sa disposition, et ceci au lendemain de son indépendance, quelque 600 cadres qualifiés en vue d'accompagner la structuration de son administration. Pour Jean Ping, « c'est là non seulement une manifestation de solidarité fraternelle qu'il convient de louer, mais aussi un mode d'entraide qu'il importe de consolider et de généraliser »[10].

Si le règne de Jean Ping à la tête de l'UA avait pour leitmotiv l'appropriation africaine du règlement des conflits africains, l'on a observé que, particulièrement sur les dossiers ivoirien et libyen, l'UA a été déclassée par l'Occident.

B- La marginalisation internationale de l'Afrique et la résolution hobbesienne des conflits

Dans la gestion des conflits ivoirien et libyen, l'UA a été internationalement marginalisée. Il faut relever que cette marginalisation est la conséquence de ses atermoiements (1) qui ont ouvert le flanc au déclassement de l'UA par l'Occident (2).

1. Les atermoiements de l'UA

Tout au long de la présidence Ping à l'UA, cette organisation a présenté des divisions internes récurrentes (a) sur les nombreux dossiers, allant jusqu'à la fragilisation du président de la Commission (b) et la décrédibilisation des médiateurs (c).

a- Les récurrentes divisions internes

S'il est une règle générale en Afrique, c'est la mésentente quasi atavique sur l'option à prendre pour faire face aux problèmes majeurs. Déjà, après le putsch ayant conduit le général Mohamed Ould Abdel Aziz au pouvoir en Mauritanie, l'UA s'est divisée sur la question entre les partisans et les adversaires de l'application des sanctions. Le Conseil de paix et de sécurité s'était prononcé, le 5 février 2009 à l'issue de sa 168e réunion sur l'application des sanctions, tandis que Muammar Kadhafi, président en exercice de l'UA, le président de la Commission [Jean Ping] et son commissaire paix et sécurité [Ramtane Lamamra] y étaient opposés. La ridiculisation du CPS ressort de cette déclaration de Kadhafi à l'issue d'un voyage à Nouakchott : *« Je me suis assuré que les autorités militaires [junte] sont déterminées à organiser des élections présidentielles le 6 juin 2009, ce dossier [des sanctions] est désormais clos »*[11].

Concernant le conflit libyen, les dissensions entre les membres de l'UA ont été criantes. En effet, la position de l'organisation continentale pour un

[10] Idem.

[11] Delphine LECOUTRE, « La présidence en exercice de l'Union Africaine. Enjeux et perspectives d'une institutionnalisation » in ISS papier, n° 208, pp 8-9.

règlement politique du conflit a été mise à mal par le soutien de certains États africains à l'option militaire. En effet, l'Afrique du Sud, le Nigeria et le Gabon, membres du Conseil de sécurité des Nations unies ont voté en faveur de l'adoption de la Résolution 1973 qui prévoyait une zone d'exclusion aérienne sur la Libye. En plus de ces pays, six autres à savoir la Mauritanie, le Sénégal[12], la Gambie, le Botswana, le Rwanda et l'Éthiopie[13] expriment leur désaccord avec la majorité et se prononcent pour le départ de Kadhafi.

Ces incessantes oppositions ont conduit au blocage du CPS qui a souvent été incapable de décider. Elles ont aussi fragilisé le président de la Commission.

b- La fragilisation du président de la Commission de l'UA

Dans la gestion du conflit libyen, le président de la Commission de l'UA a rencontré de nombreux obstacles à ses démarches de mobilisation des États membres de l'Union sur la situation. Chargé de vendre la feuille de route de l'UA auprès des acteurs libyens, il ne peut pas faire le déplacement de ce pays sans requérir l'autorisation de l'OTAN qui avait débuté sa campagne militaire. Ensuite, il fait face aux rebelles libyens qui estiment que cette feuille de route est contraire à leurs intérêts qui convergent avec ceux des pays *leaders* de la coalition de l'OTAN (France, Royaume-Uni et États-Unis) pour « faire tomber Kadhafi à n'importe quel prix ». Enfin, alors qu'il utilise la tribune du Comité des représentants permanents (COREP) pour lancer un appel aux États membres à prendre rapidement des décisions et à mener des actions face à la dégradation de la situation sur le terrain, le président de la Commission est rapidement remis en place par le président du CPS, l'ambassadeur d'Afrique du Sud, qui lui fait savoir qu'il ne peut tolérer de sa part un contournement des procédures, à savoir s'adresser directement devant le COREP sur des questions de paix et de sécurité qui relèvent du domaine de compétence du CPS[14].

c- La décrédibilisation des médiateurs

La situation en Côte d'Ivoire a montré que le panel de l'UA manquait d'une stratégie cohérente, comme en témoigne la succession des missions de médiation dépêchées par l'UA, qui toutes ont échoué à trouver une solution à cette crise. Le choix de l'UA d'envoyer Thabo Mbeki en décembre 2010 pour résoudre le différend entre Gbagbo et Ouattara a échoué pour deux raisons. Premièrement, Mbeki n'a pas associé la CEDEAO aux efforts de conciliation. Deuxièmement, l'Afrique du Sud était perçue comme un

[12] Pour le président Abdoulaye Wade, « M. Kaddafi doit partir. Il a fait assez de mal comme cela. En plus, il n'a jamais tenu les promesses d'aide qu'il nous a faites ».

[13] Le premier ministre éthiopien Melès Zenawi affirmait que « les Occidentaux viennent nettoyer une maison qui est sale. Laissons-les faire ».

[14] Delphine LECOUTRE, La gestion de la crise libyenne par l'Union Africaine. Chronique d'une impuissance annoncée, op cit,, p 20.

conciliateur optant souvent pour une approche pro-Gbagbo. Raila Odinga a également compromis sa neutralité de médiateur lorsqu'il s'est déclaré en faveur d'une action militaire avant même la confirmation de cette option par la CEDEAO, laquelle n'était pas encore parvenue à un consensus sur la question. De ce fait, les parties ivoiriennes ont estimé qu'elles étaient traitées de manière inégale. Le président sortant du Malawi, Bingu wa Mutharika, a par la suite effectué une visite en Côte d'Ivoire pour défendre le rôle, en déclin, de l'UA, sans succès. La figure du président de la Guinée équatoriale, Teodoro Nguema, a quant à elle été considérée comme trop controversée pour que celui-ci soit impliqué dans la résolution de la crise du fait de son bilan discutable en ce qui concerne les droits de l'Homme en Guinée équatoriale.

La marginalisation du président de la Commission de l'UA et la décrédibilisation des médiateurs ont eu pour effet le déclassement de l'organisation continentale par la communauté internationale en matière de gestion des conflits africains.

2. Le déclassement de l'UA par la communauté internationale

Le déclassement de l'UA dans les deux grands conflits résulte de l'attentisme de l'Organisation et de son ralliement final à la position de la communauté internationale (a). C'est ce comportement africain qui ouvre généralement la voie à la résolution militaire occidentale (b).

a- L'alignement aux positions occidentales

S'il est vrai qu'après le rapport du groupe de haut panel de l'UA sur la Côte d'Ivoire, l'organisation continentale s'est immédiatement alignée sur la position occidentale à savoir la reconnaissance de la légitimité d'Alassane Dramane Ouattara et sa demande de transmission du pouvoir à ce dernier par Laurent Gbagbo, elle a beaucoup hésité avant de reconnaître le Conseil national de la transition (CNT) comme représentant légitime de la Libye. En effet, la position de l'UA résulte de celle prise par ses États membres, traduisant une équation avec des éléments tels que des principes idéalistes panafricains, des préoccupations nationales, de la défense d'intérêts vitaux, des considérations personnelles des dirigeants et de la realpolitik. Plusieurs camps ont émergé sur la question de la reconnaissance du CNT libyen.

Le *camp des « idéalistes »* incarné par le Botswana qui a reconnu le CNT le 11 août 2011 ; des *« anciens amis »*, à l'instar du président burkinabé Blaise Compaoré, du président sénégalais Abdoulaye Wade qui est le deuxième dirigeant du continent, après son homologue gambien[15], à reconnaître le CNT le 28 mai 2011 et le premier à se rendre, le 9 juin 2011, à Benghazi où il lance au guide libyen : « Je te regarde dans les yeux. Retire-

[15] La Gambie a reconnu le CNT le 22 avril 2011.

toi de la politique »[16] ; et des *« ennemis héréditaires »* de Kadhafi dont font partie le Nigeria et l'Éthiopie qui ont reconnu le CNT le 24 août 2011.

Le *camp des « réalistes pragmatiques »* classés parmi les « alliés traditionnels de Kadhafi », et qui n'éprouvent aucune difficulté à reconnaître assez rapidement le CNT par pragmatisme. Il s'agit du Tchad et du Mali.

Le camp des « amis de toujours » de Kadhafi et/ou ceux opposés à une ingérence occidentale en terre libyenne dans lequel on retrouve l'Afrique du Sud, l'Algérie[17], la Mauritanie[18] et le Zimbabwe[19].

En écho à la cascade des reconnaissances du CNT par plusieurs membres de l'UA, l'organisation l'a aussi reconnu le 20 septembre 2011. Cette reconnaissance, certes tardive, permettait à l'UA de ne pas être larguée sur le dossier libyen, dans la mesure où le siège de ce pays à l'ONU avait déjà été attribué à cette organisation rebelle. L'UA n'avait d'autre choix que d'entériner cette posture internationale. C'est cette reconnaissance qui a légitimé la résolution militaire du conflit.

b- La résolution militaire des conflits africains

La logique militaire est celle qui a prévalu pour permettre la mise en œuvre des différentes postures internationales sur le cas ivoirien. C'est dans ce sens qu'avec l'appui des forces de l'ONUCI, les Forces républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI) ont lancé le 17 mars 2011, la campagne militaire aux fins de chasser Laurent Gbagbo du pouvoir. Celle-ci prit fin le 11 avril 2011 avec l'arrestation de ce dernier. Concernant la situation en Libye, c'est la campagne militaire menée par l'OTAN qui a permis d'évincer Muammar Kadhafi du pouvoir par son assassinat. Ces actions prétoriennes ont remis en cause la politique africaine de résolution pacifique des conflits.

Conclusion

Dès son accession à la tête de l'UA en 2008, Jean Ping a élaboré le plan stratégique de la Commission pour la période 2009-2012 autour de quatre piliers : paix et sécurité ; développement, intégration, coopération ; valeurs partagées ; renforcement des capacités institutionnelles. Durant son mandat, il a prôné une appropriation africaine de la résolution des conflits africains basée sur l'approche politique et la médiation. En lançant l'Initiative de solidarité africaine qui repose sur le concept « l'Afrique aide l'Afrique », il a voulu favoriser la participation africaine à la consolidation de la paix des États post-conflit. S'il faut se réjouir des avancées notables obtenues par

[16] Christophe Boisbouvier, cité par Delphine LECOUTRE, La gestion de la crise libyenne par l'Union Africaine. Chronique d'une impuissance annoncée, op. cit., p 24.
[17] Elle a reconnu le CNT le 22 septembre 2011.
[18] Elle a reconnu le CNT le 24 novembre 2011.
[19] Voir à ce sujet Joseph Vincent NTUDA EBODE, « L'Afrique sans Kadhafi : entre soulagement, méfiance et amertume » in Diplomatie, n° 52, Septembre-octobre 2011.

l'organisation continentale en vue de la résolution des conflits en Somalie, en Ouganda, au Zimbabwe, au Kenya, etc., il faut néanmoins relever la marginalisation de l'UA dans la gestion des crises populaires du nord de l'Afrique, perçues comme des « printemps arabes » plutôt que des problématiques africaines. La naissance de l'État du Sud-Soudan en 2011, bien qu'elle constitue une solution au conflit soudanais, est néanmoins une remise en cause du sacro-saint principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Mais c'est avec la gestion des crises ivoirienne et libyenne que les divisions au sein de l'UA ont amené l'organisation à un attentisme qui a causé l'échec de la diplomatie de Jean Ping et la montée en puissance de l'approche hobbesienne prônée par les Occidentaux. Ceci sonnait ainsi le glas de la méthode Ping et la marginalisation de l'UA en matière de règlement des conflits majeurs sur le continent.

Troisième partie

Les institutions et les programmes de l'Union africaine

La première décennie du Parlement panafricain : 2004-2014

Samuel EFOUA MBOZO'O
Professeur, Université de Douala

Introduction

Dans la vie d'une institution comme un Parlement, dix ans d'existence ne sont pas suffisants pour lui conférer maturité et sagesse. « *Rome ne s'est pas bâtie en un seul jour* »,a-t-on coutume de dire, pour justifier le fait que rien de solide, dans la vie des sociétés et des hommes, ne se fait sans le temps, car ce dernier n'aime pas ce qui se fait sans lui. Ceci est également vrai dans la vie des institutions comme le Parlement. En effet, l'édification d'un Parlement fort, démocratique et moderne est une œuvre de longue haleine.

Il eût été par conséquent prématuré, voire illusoire de penser que le PAP, né de ses fonts baptismaux en 2004, fût doté, à la fin de ses dix premières années, d'une culture politique que d'autres Parlements de même nature ont acquise après plusieurs décennies, voire des siècles. En effet, la création du PAP est le produit d'une vision prospective de ses pères fondateurs que sont les chefs d'État et de gouvernement d'Afrique.

Dans le cadre de la réalisation de leur vision commune d'une Afrique unie, solidaire et forte à travers l'édification de l'UA et de ses institutions, les chefs d'État et de gouvernement d'Afrique ont fait l'option de mettre sur pied le PAP afin d'offrir une plateforme commune aux peuples africains en vue de leur assurer une plus grande participation aux discussions et à la prise des décisions concernant les problèmes et les défis qui se présentent au continent.

La création du PAP s'inscrit donc dans le processus de rationalisation du cadre institutionnel en vue de la réalisation de l'intégration économique et politique continentale, avec pour base, les principes de gouvernance politique que constituent la participation des populations à la prise de décisions, la transparence, la supervision et l'obligation de rendre compte[1].

[1] « Synthèse des travaux et réflexions menés par le Parlement panafricain sur l'évaluation de la mise en œuvre du Protocole au Traite instituant la Communauté économique africaine, relatif au Parlement panafricain », Rapport élaboré par la Commission permanente des Règlements, des Privilèges et de Discipline et présenté au cours de la Retraite organisée à l'intention des membres du Bureau, des membres des bureaux des commissions permanentes et de l'administration du PAP à Dar es-Salaam (Tanzanie) en mi-janvier 2009, Unité de documentation du PAP, Midrand.

Les articles 2 (3) et 11 du protocole au traité instituant la Communauté économique africaine (CEA) relatif au PAP, disposent que l'ultime objectif de ce dernier est de « *devenir à terme une institution dotée de pleins pouvoirs législatifs, et dont les membres sont élus au suffrage universel direct* ». Au cours de sa première décennie, le PAP n'a eu que des pouvoirs consultatifs et ses membres ont été désignés par leurs parlements ou autres organes législatifs nationaux respectifs. La raison d'être de cette période transitoire était d'amener progressivement l'institution à maturation. Le protocole, en son article 11 a fixé la fin de cette période transitoire comme étant celle du premier mandat du PAP.

En effet, afin d'assurer le passage harmonieux de cette période transitoire à la phase d'exercice de pleins pouvoirs législatifs, le protocole avait prévu, en son article 25, la tenue, cinq (5) ans après son entrée en vigueur, d'une conférence des États parties afin d'en évaluer la mise en œuvre et l'efficacité, ainsi que le système de représentation au PAP. Mais, finalement, cette période transitoire aura duré plus d'une décennie[2].

La présente étude se propose par conséquent de passer en revue les cinq premières années d'existence du PAP afin de dégager les points forts et les points faibles par rapport aux objectifs et missions fixés au départ et, l'ayant fait, de recenser les défis qui interpellent aujourd'hui le PAP, et de suggérer enfin quelques pistes de réflexion en vue d'améliorer le rendement de cette institution panafricaine

Pour ce faire, nous avons divisé ce travail en trois parties :

- un bref rappel historique des circonstances ayant prévalu à la création du PAP, suivi d'une description sommaire de ses missions et objectifs, de son organisation et de son fonctionnement (1re partie) ;
- un passage en revue des activités accomplies en rapport avec les objectifs fixés au départ (2e partie) et enfin,
- une projection dans l'avenir au regard des nouveaux défis qui interpellent aujourd'hui le PAP (3e partie).

I- Historique, missions, objectifs, organisation et fonctionnement du PAP

A- Historique

Le traité instituant la Communauté économique africaine (CEA), adopté par cinquante et un (51) chefs d'État et de gouvernement à Abuja (Nigeria) le 03 juin 1991 prévoyait en son article 14 la création d'un Parlement

[2] Puisque ce ne fut qu'à la conférence des chefs d'État et de gouvernement de Malabo (Guinée équatoriale),en juin 2014, que le protocole relatif au PAP fut amendé pour doter ce dernier de pleins pouvoirs sur le plan législatif.

panafricain en vue d'assurer la pleine participation des peuples d'Afrique au développement et à l'intégration économique du continent.

D'après ledit traité, la CEA devait être bâtie graduellement en passant par six principales étapes ne devant pas dépasser trente-quatre ans en tout[3]. Ces étapes partaient du renforcement des communautés économiques régionales(CER) existantes et la création de nouvelles jusqu'à la création d'un marché commun africain, avec une banque centrale africaine, une seule union monétaire et économique africaine, en passant par la stabilisation des tarifs douaniers, l'harmonisation et la coordination des CER au niveau régional, l'établissement des espaces libres de commerce au sein de chaque région, etc. D'après ce programme, le PAP devait être créé après la dernière étape (6e), c'est-à-dire trente-quatre ans après Abuja, ce qui nous renvoie, avec un calcul simple, à l'année 2025.

Qu'est-ce qui s'est donc passé pour que cette échéance fût revue et ramenée à vingt années plus tôt ?

Pour comprendre les raisons de cette réduction d'échéance, il faut se situer dans le contexte international des années 1980-1990 où nous assistons à la fin de la guerre froide ou, mieux, à la « fin de l'Histoire » comme l'écrit Fukuyama[4], car selon ce dernier, le monde communiste est mort de sa belle mort, le mur de Berlin est tombé, seul le monde capitaliste règne sur toute l'étendue de la planète. Et ce monde s'organise, se structure en grands ensembles créant ainsi de vastes marchés. Et pendant ce temps, l'Afrique est à la traîne, l'Afrique est oubliée, elle ne compte pas ou ne représente pas grand-chose sur l'échiquier international, sinon qu'elle est le réservoir des matières premières dont les prix sont fixés par les autres- les acheteurs- en même temps qu'elle constitue le dépotoir des produits transformés ailleurs. Elle n'est qu'un sujet du grand capital. Pire, elle est mal organisée**.**

En effet, depuis la création, en 1963, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA)- compromis entre les deux groupes de Monrovia et de Casablanca- l'unité africaine piétine. Certes, l'OUA a réussi à faire tomber les derniers bastions du colonialisme (Rhodésie et Afrique du Sud). Mais des conflits d'un genre nouveau sont nés (guerres de frontières, guerres civiles, irrédentismes, etc.). Bref, l'Afrique ne semble pas plus unie qu'avant. Que faire face à la mondialisation ? Certains proposent que l'organisation panafricaine soit redynamisée dans le sens de ses pères fondateurs, à savoir que l'Afrique soit une et parle d'une seule et même voix, ce d'autant plus que, huit ans après le traité d'Abuja qui a créé la CEA, la première étape n'a pas toujours vu le renforcement des CER. Certes, de nouvelles ont été

[3] Gerhard Hugo, "The Pan-African Parliament: is the glass half-full or half-empty ?" ISS Paper 168, September 2008.

[4] Francis, Fukuyama, 1992, La fin de l'Histoire et le dernier homme, Paris, Flammarion.

créées, mais elles ont plutôt semé la confusion au lieu d'œuvrer à leur rationalisation et à leur harmonisation[5].

C'est dans ce contexte confus que naît officiellement l'UA à Lomé (Togo) le 11 juillet 2000 avec l'adoption et la signature de son Acte constitutif par cinquante-trois (53) chefs d'État et de gouvernement. Moins d'un an avant, le 9 septembre 1999, ces derniers avaient adopté la déclaration de Syrte (Libye) lors de leur quatrième session extraordinaire, déclaration par laquelle ils avaient décidé de la création de l'UA conformément à la Charte de l'OUA et au traité instituant la CEA[6].

L'article 17 de l'Acte constitutif de l'UA reprenait telles quelles les dispositions de l'article 14 du traité de la CEA en prévoyant la création du PAP.

C'est donc en application de l'article 14 du traité instituant la CEA, de l'article 17 de l'Acte constitutif de l'UA et de la déclaration de Syrte du 9 septembre 1999 qu'un protocole au traité d'Abuja relatif au PAP fut adopté à Syrte (Libye) le 02 mars 2001.

L'article 22 dudit protocole prévoyait son entrée en vigueur trente (30) jours après le dépôt des instruments de ratification par la majorité simple des États membres. Au cours de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée de l'UA tenue à Maputo, au Mozambique, du 10 au 12 juillet 2003, ce préalable était atteint. Le PAP fut donc créé par la décision 17 (II) de cette Assemblée. Voilà pourquoi, le PAP fut convoqué pour siéger pour la première fois à Addis-Abeba (Éthiopie) le 18 mars 2004. À cette date, quarante-six (46) États avaient déjà ratifié ledit protocole et déposé leurs instruments de ratification auprès de la Commission de l'UA.

La session inaugurale du Parlement panafricain a eu lieu du 18 au 20 mars 2004, à Addis-Abeba, sous la présidence de S.E. Joaquim Alberto Chissano, président de la République de Mozambique, alors président en exercice de l'Union africaine. Un total de deux cent deux (202) parlementaires panafricains y ont pris part sur deux cent cinq (205) attendus des quarante et un (41) pays membres de l'Union africaine ayant ratifié à cette époque le protocole[7].

Au cours de cette session inaugurale, il y eut la prestation de serment et des déclarations solennelles de parlementaires panafricains, l'élection de la

[5] L'OUA, officiellement, a créé cinq CER dont la configuration épousait les cinq grandes régions africaines (Est, Ouest, Centre, Nord, Sud) et en a autorisé la création de nouvelles. Ces dernières l'ont été malheureusement de façon anarchique au point de se chevaucher les unes les autres. Aujourd'hui, l'UA n'en reconnaît que huit (les cinq initiales plus la COMESA,l'IGAD et, la CEN-SAD), alors que la CEA et l'ONU reconnaissent quatorze ; d'où la nécessité de leur rationalisation et harmonisation.

[6] « Déclaration de Syrte »,quatrième session extraordinaire de l'OUA, Syrte(Libye), 9 septembre 1999, inwww.afica-union.org (déclaration et décisions de la Conférence)

[7] ,Procès-verbaux de la première session ordinaire du PAP, Addis-Abeba, 18-20 mars 2004, Unité de documentation du PAP, Midrand.

présidente du PAP, Hon. Gertrude Ibengwe Mongella, parlementaire de la Tanzanie, avec 166 voix pour, 21 contre et 13 abstentions. Elle a prêté serment d'entrée en fonction aussitôt après son élection.

Toujours au cours de la même session, il y eut l'élection des vice-présidents. Chaque région, à l'exception de celle de la Présidente (Afrique de l'Est), a été invitée à présenter deux candidats dont une femme. Quatre vice-présidents ont alors été élus et ont prêté serment conformément à l'article 24 du protocole. Les vice-présidents étaient :

- Hon Van-Dunem Fernando José de Franca, (Angola), 1er vice-président, représentant de la région sud ;
- Hon. Mohamed Lufti Farhat, (Libye), 2e vice-président, représentant de la région nord ;
- Hon. Loum Ndoadoumngue Elise (Tchad), 3e vice-président, représentant de la région centre ;
- Hon. Jerôme Sacca Kina Guereze (Bénin), 4e vice-président, représentant de la région ouest ; il fut remplacé en avril 2005 par l'Hon. NATA (Bénin) à la suite du décès de son compatriote. L'Hon. NATA fut à son tour remplacé en octobre 2007 par l'Hon. Yakubu Malik, député du Ghana, pour cause de non renouvellement de son mandat national.

Enfin, au cours de cette première session parlementaire du PAP, trois (03) commissions *ad hoc* furent instituées :

- la commission ad hoc du règlement intérieur ;
- la commission ad hoc du budget ;
- la commission ad hoc de vérification des pouvoirs[8].

Lors de la 3e conférence ordinaire des chefs d'État et de gouvernement de l'UA tenue en juillet 2004, ceux-ci portèrent leur choix sur la République d'Afrique du Sud pour abriter le siège du PAP[9]. L'UA et le gouvernement d'Afrique du Sud ont par la suite procédé à la signature d'un accord de siège le 16 septembre 2004, date de démarrage de la 2e session ordinaire du PAP, la première dans son siège à Midrand, au Gallagher Estate.

B- Objectifs du Parlement panafricain

Le PAP représente donc un des organes de l'Union africaine. Il a pour objectifs[10], entre autres, de :

(i) faciliter la mise en œuvre effective des politiques et objectifs de l'OUA/Communauté et ultérieurement, de l'Union africaine ;

[8] Ibid.
[9] Assembly/AU/Dec.39(III), Déclarations et décisions de la troisième Conférence des chefs d'État et de gouvernement, Addis-Abeba, juillet 2004.
[10] Article 3 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.

(ii) promouvoir les principes des droits de l'Homme et de la démocratie en Afrique ;

(iii) encourager la bonne gouvernance, la transparence et l'obligation de rendre compte dans les États membres ;

(iv) familiariser les peuples africains aux objectifs et politiques visant à intégrer le continent dans le cadre de la mise en place de l'Union Africaine ;

(v) promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité ;

(vi) contribuer à un avenir plus prospère pour les peuples africains en favorisant l'autosuffisance collective et le redressement économique ;

(vii) faciliter la coopération et le développement en Afrique ;

(viii) renforcer la solidarité continentale et créer un sentiment de destin commun parmi les peuples africains ;

(ix) faciliter la coopération entre les communautés économiques régionales et leurs forums parlementaires.

C- Attributions et pouvoirs

Conformément aux dispositions de l'article 11 du protocole, le PAP est investi des pouvoirs législatifs, tels que définis par la conférence. Toutefois, au cours du premier mandat de son existence, le PAP n'exerce que des pouvoirs consultatifs. À cet égard, il peut :

i) examiner, débattre ou exprimer un avis sur toutes questions, de sa propre initiative ou à la demande de la Conférence ou des autres organes de décision et faire les recommandations qu'il juge nécessaires. Il s'agit, entre autres, des questions relatives au respect des droits de l'homme, à la consolidation des institutions démocratiques et à la culture de la démocratie, ainsi qu'à la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit ;

ii) examiner son budget et celui de la Communauté et faire des recommandations à ce sujet avant leur approbation par la conférence ;

iii) œuvrer à l'harmonisation ou à la coordination des lois des États membres ;

iv) faire des recommandations visant à contribuer à la réalisation des objectifs de l'OUA/Communauté et attirer l'attention sur les défis que pose le processus d'intégration en Afrique, et élaborer les stratégies permettant de les relever ;

v) demander aux fonctionnaires de l'OUA/Communauté d'assister à ses sessions, de présenter des documents ou de lui apporter leurs concours dans l'accomplissement de ses tâches ;

vi) assurer la promotion des programmes et objectifs de l'OUA/Communauté dans les circonscriptions des États membres ;

vii) promouvoir la coordination et l'harmonisation des politiques, mesures, programmes et activités des communautés économiques régionales et des forums parlementaires africains ;

viii) adopter son Règlement intérieur, élire son président et proposer au conseil et à la Conférence l'effectif et le profil du personnel d'appui du PAP ;

ix) s'acquitter de toutes autres tâches qu'il juge appropriées pour réaliser les objectifs énoncés à l'article 3 du protocole.

D- Composition et fonctionnement

1. Le mandat parlementaire

Chaque État membre est représenté par cinq (05) parlementaires choisis en son sein, dont au moins une femme reflétant la diversité des opinions politiques de chaque Parlement ou de tout autre organe législatif national[11] . La durée du mandat de tout parlementaire panafricain est liée à celle de son mandat de membre de son Parlement. Le siège peut être vacant des suites de décès, démission, incapacité physique, perte de qualité de membre de son Parlement ou du Parlement panafricain[12].

La fonction de parlementaire panafricain est incompatible avec l'exercice d'une fonction de l'Exécutif ou du judiciaire dans un État membre[13].

Le vote des parlementaires panafricains est personnel et s'exerce de manière indépendante[14].

Les parlementaires panafricains jouissent sur le territoire de chaque État membre, dans l'exercice de leurs fonctions, des immunités et privilèges accordés aux représentants des États membres. Mais le PAP peut lever l'immunité[15].

Le PAP adopte son propre règlement intérieur pour déterminer les règles de son fonctionnement[16].

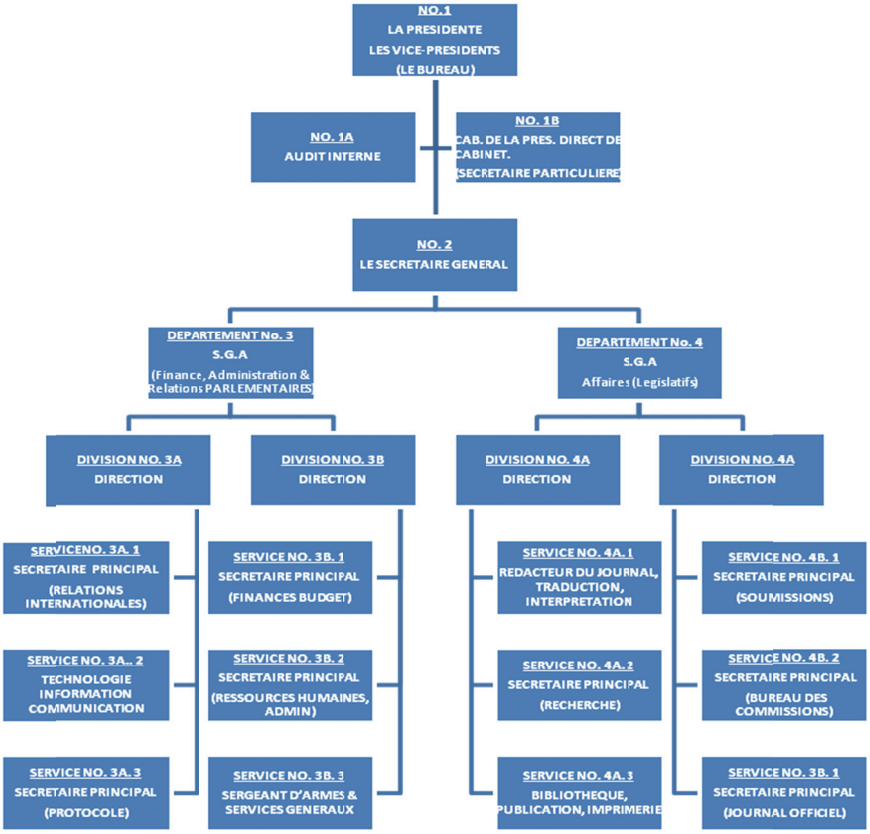
2. Organes

Les organes du PAP sont :

- Le bureau ;
- Les commissions permanentes ;
- Les groupes régionaux ;
- Le secrétariat.

[11] Article 4 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.
[12] Article 5 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.
[13] Article 7 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.
[14]Article 6 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.
[15]Articles 8 et 9 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.
[16] Article 12-I du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.

Tableau 1 : Organigramme du PAP



Source : tableau élaboré à partir du document : « Besoins en ressources humaines et organigramme du PAP », archives du PAP.

(i). Le Bureau : est composé d'un président et de quatre (4) vice-présidents représentant chacun une des cinq (5) régions de l'UA. Ils sont élus au scrutin secret à la majorité simple des membres présents et votants[17].

Le bureau :

- *gère et administre le Parlement et ses organes ;*
- *examine les procédures concernant les questions administratives et financières du PAP ;*
- *prépare l'ordre du jour et les programmes du PAP ;*
- *établit l'organigramme du secrétariat et les règlements relatifs au personnel ;*
- *élabore le projet du budget ;*
- *coordonne et harmonise les fonctions des commissions permanentes*[18].

[17] Article 12-2 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.

Le président du bureau préside toutes les séances du PAP, à l'exception de celles des commissions permanentes. Il préside les réunions du bureau, représente le PAP dans ses relations avec les organismes étrangers et participe aux travaux de la conférence pour soumettre le rapport du Parlement[19].

Il peut toutefois déléguer certaines fonctions à un des 4 vice-présidents. Ceux-ci, en l'absence du président, remplacent ce dernier dans l'ordre de préséance et par rotation.

(ii). **Les commissions permanentes : l**e PAP est composé de dix (10) commissions permanentes[20] :

a) La commission permanente de l'économie rurale, de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement ;

b) La commission permanente des affaires monétaires et financières ;

c) La commission permanente du commerce, des douanes et de l'immigration ;

d) La commission permanente de la coopération, des relations internationales et du règlement des conflits ;

e) La commission permanente des transports, de l'industrie, des communications, de l'énergie, des sciences et de la technologie ;

f) La commission permanente de la santé, du travail et des affaires sociales ;

g) La commission permanente de l'éducation, de la culture, du tourisme et des ressources humaines ;

h) La commission permanente de l'égalité, en genre, de la famille, de la jeunesse et des personnes handicapées ;

i) La commission permanente des affaires juridiques et des droits de l'homme ;

J) La commission permanente des règlements, des privilèges et de discipline.

(iii) Le secrétariat : dans l'exercice de ses fonctions, le Parlement est assisté par un secrétariat qui comprend : le secrétaire, deux secrétaires adjoints, le personnel.

Un organigramme temporaire a été adopté en novembre 2004 **[Tableau N°1]. Deux** départements ont été créés s'occupant de la législation des finances et de l'administration respectivement. Chaque département est coiffé par un secrétaire général adjoint, le secrétaire général assurant la coordination[21].

---

[18]Article 17 du Règlement intérieur du PAP adopté le 21 septembre 2004 in : Textes fondamentaux du Parlement panafricain, édité par le Secrétariat du PAP, unité de documentation, août 2006.

[19] Article 12-7 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.

[20] Article 26 du Règlement intérieur du PAP.

[21] Article 20 du Règlement intérieur du PAP.

(iv) **Les groupes régionaux :** conformément aux dispositions des articles 83 et 84 du règlement intérieur, le PAP peut créer des groupes régionaux composés de l'ensemble des parlementaires issus d'une région de l'UA. Chaque groupe régional élit en son sein un bureau composé d'un président, un vice-président et un rapporteur.

Le groupe régional procède à la sélection des noms de ses membres en vue de l'élection des membres du bureau et des commissions permanentes et à la participation à d'autres organes du PAP.

3. Fonctionnement

(i) **La session :** le PAP se réunit en session ordinaire au moins deux fois par an pour une durée maximale de 30 jours chacune. Toutefois, sur requête des 2/3 des parlementaires, la Conférence ou le Conseil exécutif, par le biais du président en exercice de l'UA, peut se réunir en session extraordinaire qui ne peut statuer que sur un ordre du jour arrêté ; la session prend fin dès épuisement de ce dernier[22].

(ii) **Le budget du PAP :** il constitue une partie intégrante du budget ordinaire de l'UA. Il est arrêté par le PAP et approuvé par la Conférence jusqu'à ce que le PAP dispose de pouvoirs législatifs[23].

(iii) **Les langues de travail du PAP sont :** (article 25 de l'Acte constitutif amendé) les langues africaines, l'arabe, l'anglais, le français, le portugais, l'espagnol, le swahili[24] .

(iv) Procédures : chaque question soumise à l'examen du PAP, après avoir été jugée recevable par le président du PAP, est ensuite examinée par une commission permanente compétente en la matière. Celle-ci fait rapport à l'assemblée plénière qui statue souverainement. Celle-ci peut voter des motions, résolutions et recommandations à l'intention de tous les organes de l'UA[25].

Toutefois, un parlementaire peut directement soumettre en chambre une motion, à condition qu'il dépose un avis écrit auprès du président au moins trois jours avant la séance devant examiner la proposition de motion[26].

(v) Relations avec les autres organes de l'Union : les députés peuvent également poser des questions relatives à l'Union, soit au Conseil exécutif, soit à la Commission ou à tout autre organe de l'UA[27].

Tout citoyen d'un État membre et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son bureau légalement inscrit dans un État membre a le

---

[22]. Articles 14 du Protocole et 28 du Règlement intérieur du PAP.
[23] Article 30 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.
[24] Article 25 de l'Acte constitutif de L'UA tel qu'amendé lors de la 1ère session extraordinaire de la Conférence
de l'UA à Addis-Abeba le 3 février 2003.
[25] Articles 23 et 24 du Règlement intérieur du PAP.
[26] Articles 60 et 61 du Règlement intérieur du PAP.
[27] Articles 75 du Règlement intérieur du PAP.

droit d'adresser, en personne ou en association avec d'autres ressortissants ou d'autres personnes physiques, une pétition au Parlement sur une question relevant des domaines d'activités de l'UA, et qui affecte directement le ressortissant ou la personne concernée. Le Président informe le requérant des décisions prises et des raisons y afférentes[28].

Les présidents de la Conférence, du Conseil exécutif ou de la Commission peuvent, à tout moment, demander l'autorisation au président du PAP de faire une déclaration qui peut être suivie d'un débat approfondi ou par des questions de la part des parlementaires[29].

Par ailleurs, toutes les décisions de la Conférence et du Conseil exécutif et tous les programmes des organes sont soumis au Parlement. À cet effet, le président du PAP, après consultation du bureau, peut inviter le président de la Conférence, le président du Conseil exécutif ou le président de la Commission à faire une déclaration devant le Parlement, à la suite de chacune des réunions de la Conférence ou du Conseil justifiant les principales décisions prises. La déclaration est suivie par un débat avec les parlementaires[30] .

De même, les rapports annuels et les autres rapports des organes de l'Union sont soumis au Parlement pour permettre à celui-ci d'y apporter sa contribution conformément à l'article 3 du protocole. Ceux-ci sont transmis aux commissions permanentes compétentes qui en débattent et soumettent les rapports enrichis de recommandations au Parlement. Ce dernier en débat à son tour et adresse des résolutions au Conseil exécutif pour examen[31].

Enfin, le président présente à la Conférence les résolutions et rapports du Parlement[32].

4. Relations avec les Parlements régionaux et nationaux

Le PAP travaille en étroite collaboration avec les parlements des communautés économiques régionales et les parlements nationaux, ou les autres organes délibérants des États membres pour discuter des questions d'intérêt commun. À cet effet, le PAP peut convoquer des fora consultatifs annuels avec ces derniers.

Le PAP tient les parlements nationaux et autres organes délibérants des États membres régulièrement informés de ses activités en transmettant à chacun :

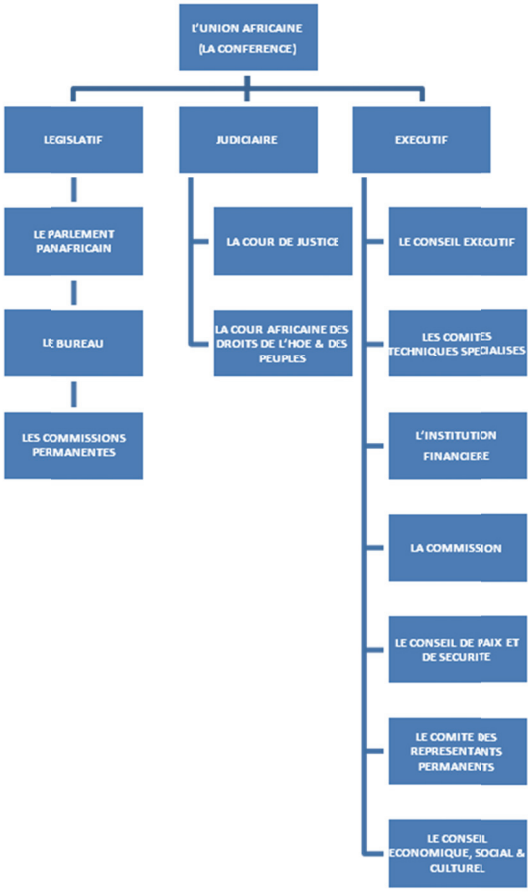
- son programme législatif annuel ;
- les procès-verbaux de tous les débats pertinents ;

[28] Article 72 du Règlement intérieur du PAP**.**
[29] Article 73 du Règlement intérieur du PAP.
[30] Articles 73 et 74 du Règlement intérieur du PAP.
[31] Article 75 du Règlement intérieur du PAP.
[32] Article 76 du Règlement intérieur du PAP.

- les rapports des commissions permanentes et les autres documents y relatifs[33].

Enfin, il est prévu que, cinq ans après l'entrée en vigueur du protocole, une Conférence des États parties prenantes à ce dernier se tiendra pour en évaluer la mise en œuvre et l'efficacité, ainsi que le système de représentation au PAP afin de s'assurer de la réalisation de ses buts et objectifs, ainsi que sa vision au regard des besoins croissants des pays africains.

Tableau 2 : Inter relations PAP/UA et autres organes de l'Union.



Source : Élaboré à partir de l'Acte constitutif de l'Union africaine et du protocole relatif au PAP.

[33] Article 18 du Protocole au Traité instituant la CEA relatif au PAP.

II- Tentative d'évaluation de la mise en œuvre des missions dévolues au PAP en tant qu'organe consultatif

Conscient de son rôle et de ses responsabilités dans la construction d'une Afrique unie, solidaire et prospère, le PAP a procédé, de façon proactive, à son auto-évaluation en attendant la tenue de la conférence d'évaluation. Cette auto-évaluation a mis en exergue les forces et les faiblesses de la mise en œuvre du protocole[34].

A- Forces

1 Au plan structurel :

Le PAP a, au cours de sa première décennie, mené les actions ci-après :

- **rédaction et adoption de son règlement intérieur** le 21 septembre 2004 (2e session ordinaire, la première dans son siège social à Midrand, en Afrique du Sud) ;
- **mise en place des organes du PAP** prévus par le protocole et le règlement intérieur (bureau, commissions permanentes, caucus régionaux, secrétariat) ;
- **tenue régulière des sessions ordinaires du PAP** (vingt en dix ans à raison de deux par an) au cours desquelles de grands thèmes ont été débattus (gestion et règlement des conflits, crise alimentaire, corruption, paix et sécurité, femmes et enfants dans les conflits armés, lutte contre le VIH/SIDA, exploitation des ressources naturelles, gouvernement d'Union, transformation du PAP en organe législatif, mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement, auto-évaluation des objectifs politiques et administratifs du PAP, transport, etc.) et des résolutions et recommandations subséquentes adoptées et transmises à la Commission de l'UA ; ces sessions étaient précédées par les travaux des commissions permanentes qui se réunissaient statutairement elles aussi deux fois par an, mais qui, de fait, tenaient des réunions extraordinaires avant, pendant et après les sessions ;
- **adoption et mise en œuvre du plan d'action stratégique du PAP** 2006-2010 : afin d'assumer sa mission à court et à long terme et

[34] En effet, en 2008, un an avant la fin de la première législature, le bureau du PAP a instruit la Commission permanente des règlements, des privilèges et de la discipline de faire une évaluation de l'action du PAP en prévision de la conférence d'évaluation devant se tenir à la fin des premiers cinq ans du PAP conformément à l'article 25 du protocole relatif au PAP. En notre qualité de secrétaire général adjoint en charge des affaires législatives, nous avons été associé à ce travail en assumant le secrétariat ; le rapport qui est en sorti a été présenté comme document de travail lors de la retraite organisée à Dar es-Salaam (Tanzanie) en mi-janvier 2009 à l'intention des membres du bureau, des bureaux des commissions permanentes et du secrétariat général du PAP. Nous utilisons certains points de vue de ce document dans le présent article. Son titre est : « Synthèse des travaux et réflexions menés par le PAP sur l'évaluation de la mise en œuvre du Protocole instituant la CEA relatif au PAP », supra, p.2.

conformément au protocole, le PAP s'est engagé dans la préparation du plan stratégique pour la période 2006 – 2010 et au-delà. L'objectif premier du plan stratégique était de présenter clairement la vision, la mission et les activités du PAP et identifier les méthodes, les ressources humaines et matérielles, les partenaires, etc., en vue de la mise en œuvre de son mandat et de son rôle consultatif préparant le chemin pour son rôle législatif futur ;

- mise à disposition du PAP par la République d'Afrique du Sud des locaux à Midrand pour abriter **le siège du Parlement et établissement d'un accord de siège** avec ce pays :conformément á la décision Assembly/AU/Dec.39(III) prise lors de la troisième conférence ordinaire des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine tenue à Addis-Abeba, Éthiopie, du 6 au 8 juillet 2004, ayant porté sur le choix de l'Afrique du Sud en tant que siège du Parlement panafricain, l'Union africaine et le gouvernement d'Afrique du Sud ont procédé à la signature de l'accord de siège le 16 septembre 2004. Les locaux du siège du Parlement panafricain sont situés á Gallagher Estate, Midrand, Afrique du Sud ;
- **création d'un fonds fiduciaire** : dans sa phase initiale de fonctionnement, le PAP, voulant assurer la prise en charge de ses besoins, a créé un fonds fiduciaire dans le souci de mobiliser des ressources financières complémentaires à la dotation de la CUA[35]. Ce dernier fut lancé par feu président Nelson Mandela en 2007.
- le PAP a signé **d'importants protocoles d'accords de partenariat et de coopération** avec plusieurs bailleurs de fonds (Union européenne, Conseil de l'Europe, AWEPA, ACBF, ISS, EISA, DFID…) ; ceux-ci se sont engagés à appuyer le PAP dans les domaines tels que :

- le renforcement des capacités ;
- le plaidoyer et les communications ;
- la Recherche, la formation et les stages de perfectionnement ;
- les procédures parlementaires et le développement organisationnel[36].

2. Au plan politique

Considérant que le développement durable ne pourrait se réaliser sans la démocratie sur le continent, le PAP a dépêché, dans différents pays, des

[35] Voir à cet effet la décision Ex.CL/Dec.371(XI) du Conseil exécutif relative au rapport du Conseil des vérificateurs externes sur le PAP, Accra, juillet 2007. Cette décision entérine les recommandations du COREP contenues dans le document PRC/RPT(XIV), à savoir l'arrêt du fonds fiduciaire, le remboursement du trop-perçu par les membres du Bureau du PAP et autres parlementaires du PAP ayant eu à effectuer des missions au nom de ce dernier, mais ayant perçu des per diem au-delà des montants prévus par la réglementation financière de l'UA.

[36] "Synthèse des travaux et réflexions..... », 2009, pp.6-7.

missions d'observation des élections : Kenya, Zimbabwe[37], Angola, Swaziland, etc. : rapport de chacune de ces missions a été fait en plénière, suivi d'un débat riche. Une résolution, recommandation ou motion était votée, le cas échéant.

Partant du principe qu'il ne saurait y avoir de démocratie sans stabilité et paix, le PAP, dans son engagement à contribuer à l'avènement d'une Afrique stable et pacifique, a inscrit en bonne place lors de ses sessions les questions de paix et de sécurité. Aussi a-t-il été examiné la situation dans les régions des Grands Lacs, au Darfour, en République centrafricaine, au Tchad, en République arabe sahraouie. Des missions d'information ont été dépêchées au Darfour (2004), en Mauritanie (2005), en Côte d'Ivoire (2006), au Rwanda et en Mauritanie de nouveau en 2008, etc. Les rapports de ces missions ont fait l'objet de débats nourris au PAP et un certain nombre de résolutions et recommandations y afférentes ont été communiquées aux organes dirigeants de l'UA. Il convient d'y ajouter les cinq (05) missions dépêchées auprès des fora parlementaires régionaux du continent pour étudier avec eux les voies et moyens d'établir une synergie entre les actions de ces parlements et celles du PAP.

De même, considérant la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance comme des impératifs pour le continent africain, le PAP a inscrit, dans son programme, l'examen des rapports du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) dans les pays ci-après : Ghana, Kenya, Algérie, République sud-africaine, Rwanda.

La contribution du PAP à des débats importants pour le développement de l'Afrique tels que : le gouvernement d'union, le NEPAD, la rationalisation des CER, la crise alimentaire et récemment la crise financière et le TICAD IV, a été très appréciée par les observateurs de tous bords.

La déclaration conjointe UE – PAP de Lisbonne sur la stratégie conjointe UE-Afrique, en décembre 2007 a traduit la vision du PAP selon laquelle les défis de développement auxquels l'Afrique est confrontée ne peuvent être pleinement pris en compte sans un respect mutuel de partenariat et de coopération avec les pays développés et d'autres partenaires stratégiques.

La tenue des réunions conjointes du PAP avec les différents parlements et fora parlementaires sous régionaux pour l'harmonisation de leurs politiques, mesures, programmes et activités : Arusha (2007), Kasane (2007) et Yaoundé (2008).

Les recommandations du PAP présentées à la réunion du Conseil exécutif à Arusha, en mai 2008, sur l'audit de l'UA et sur l'aptitude de celle-ci à passer à la phase d'un gouvernement d'union ont été saluées par la conférence de Charm el-Cheikh en Égypte.

[37] La mission d'observation électorale du PAP dans ce pays en 2008 a bénéficié de beaucoup de considération de la part des Zimbabwéens et autres observateurs internationaux.

Les adresses stimulantes des présidents de l'UA, Kufuor et Kikwete et autres chefs d'État africains et invités de marque étrangers, le lancement du fonds fiduciaire par Nelson Mandela, ont été appréciées à leur juste valeur par tous les parlementaires panafricains.

Au total, ces réalisations traduisent des avancées positives dans la mise en œuvre du protocole, mais elles ne doivent pas masquer les points faibles repérés dans l'application de cet instrument juridique.

B- Faiblesses

Sans être exhaustif, voici quelques écueils auxquels le PAP s'est heurté depuis sa création et qui constituent du même coup les défis qui l'interpellent :

- inexistence ou insuffisance des mécanismes procéduraux d'articulation des rapports du PAP avec les autres organes de l'UA ;
- caractère instable de la fonction de membre du PAP du fait du lien de leur mandat panafricain avec leur mandat national ;
- non-détermination de la durée de la législature du PAP et de ses organes ;
- absence d'un mécanisme de liaison du PAP avec les parlements régionaux et nationaux ;
- inadéquation des ressources financières et matérielles du PAP avec ses missions ;
- entorse à l'application du protocole. Exemples :

- non soumission du budget de l'UA à l'examen préalable du PAP dans l'environnement institutionnel de l'UA ;
- indisponibilité de certains fonctionnaires de la Commission de l'UA pour apporter leur concours à l'accomplissement des tâches du Parlement ;

- faiblesse quantitative et qualitative du personnel permanent du secrétariat, surtout dans l'assistance aux commissions permanentes, la traduction, la transcription des débats, la recherche ;
- non permanence des membres du bureau au siège du PAP ;
- impacts négatifs de la décision Ex.CL/Dec .98(v) amendée par la décision Ex.CL/Dec.407(XIII) qui obligent les parlements nationaux à supporter les frais de transport et de séjour pour la participation de leurs parlementaires aux réunions statutaires du PAP à Midrand tels que : le manque de quorum, les séjours écourtés, l'hébergement de fortune dans des *Guest Houses* non sécurisés, etc.,
- difficultés de mise en œuvre de certaines dispositions du protocole en matière de supervision et d'harmonisation des législations des États membres faute de mécanismes opérationnels ;
- faible visibilité et déficit de communication du PAP ;
- inadéquation des procédures administratives de l'UA aux réalités parlementaires.

Au regard de cet examen sommaire du parcours du PAP au cours de sa première décennie, on peut conclure que le PAP a tenté de faire de son mieux, malgré les difficultés structurelles et politiques qui ont jonché sa route, pour remplir les missions qui étaient siennes. Le PAP, doté de simples pouvoirs consultatifs au cours de ce mandat, a, bon gré mal gré, éprouvé beaucoup de mal à remplir son rôle de supervision et de contrôle auprès de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, du Conseil exécutif et du Conseil des représentants permanents qui, eux, détenaient la plénitude aussi bien des pouvoirs législatif qu'exécutif. Les défis qui l'interpellaient à la fin de cette première décennie étaient donc nombreux, mais pourraient être relevés afin d'instaurer au sein de la famille UA de nouveaux réflexes et de nouvelles pratiques compatibles avec les exigences de l'implication des populations d'Afrique dans la conduite des affaires continentales.

III. Défis et perspectives

La Conférence des États parties pour l'évaluation du protocole au traité instituant la CEA relatif au PAP, conformément à l'article 25, devait se réunir en toute logique en 2009, mais elle ne l'a pas fait sans qu'on ait expliqué pourquoi. Du coup, les mêmes problèmes demeurent et, parfois, se sont aggravés, malgré l'élection d'un nouveau bureau en mai 2009 et la réduction de son mandat à trois ans[38]. Il n'en demeurait pas moins que le but ultime du PAP était de devenir à terme un organe législatif de l'Union africaine (article 2 (3). Ce but a été atteint lors de la conférence de Malabo en juin 2014 par la modification du protocole relatif au PAP dotant ce dernier de pouvoirs législatifs et fixant le mode d'élection des membres du PAP.

Aussi, à partir des défis qui interpellent le PAP aujourd'hui, suggérons-nous, dans cette dernière partie, quelques pistes de réflexion susceptibles d'aider les plénipotentiaires de l'UA à apporter des réponses concrètes aux attentes du PAP telles que recensées lors de sa retraite de Dar es-Salaam (Tanzanie) en janvier 2009 et dans les rapports du *Comité ad hoc chargé d'effectuer l'évaluation politique, institutionnelle, financière et administrative (CEAF) du PAP* du 05 août 2009[39] et de 2010 sur *« l'évaluation de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du rapport de 2009 »*[40].

[38] D'après certaines informations données par certains députés panafricains et confirmées par certains membres du secrétariat général, il nous est revenu que le budget du PAP s'est amenuisé d'année en année, que le nombre de parlementaires assistant aux travaux des commissions et aux sessions s'est réduite comme une peau de chagrin, la plupart des députés venant à Midrand pour leurs convenances personnelles et le secrétariat général jouant de plus en plus mal son rôle d'appui aux parlementaires faute d'expertise suffisante, etc ;

[39] Comité mis sur pied par le nouveau bureau élu du PAP au cours de sa session ordinaire de mai 2009.

[40] Archives du centre de documentation du PAP.

A- Le financement du PAP

La question de financement du PAP devrait être abordée dans le sens de donner une plus grande autonomie à ce dernier. Ce qui impliquerait l'abrogation des décisions 98 (V) et 407 (XII) du Conseil exécutif[41] qui maintiennent encore à la charge des États membres l'incidence financière de la participation de leurs élus aux travaux du PAP. Mais lorsqu'on connaît par ailleurs la faiblesse et la lenteur avec laquelle des États membres payent leur contribution à l'UA – principale source du budget de cette dernière – la seule autonomie ne suffirait plus. D'autres nouvelles sources de recettes pour alimenter le budget du PAP et des autres organes devraient être créées (exemples : prélèvement d'un ratio sur les taxes douanières sur certains produits à l'importation et à l'exportation, fonds fiduciaires, etc.)[42].

1. Mode de désignation des membres du PAP

Le système initial de cumul du mandat national et du mandat continental avait certes l'avantage de conserver une liaison formelle entre le PAP et les parlements nationaux, mais, de manière générale, il présentait des faiblesses liées à l'instabilité de la fonction de membre du PAP que générait le lien de fait entre les deux mandats, ce qui a sérieusement handicapé le fonctionnement normal du PAP, car les députés préféraient sacrifier le PAP lorsqu'un événement important se tenait au même moment au niveau national.

Heureusement, le mode de désignation, au cours des dix premières années, des membres du PAP-qui voulait que chaque parlement national désigne cinq députés en son sein en fonction de sa configuration politique- a été modifié par la décision de Malabo de juin 2014 qui voudrait que, désormais, les candidats à l'élection du PAP soient choisis en dehors des parlementaires nationaux bien qu'élus par ces derniers.

2. Durée des mandats d'une législature, du bureau et des bureaux des commissions et groupes régionaux

Devant le silence du protocole au traité instituant la CEA relatif au PAP sur ce sujet, silence tout naturellement repris dans le règlement intérieur, les plénipotentiaires de l'UA devraient également fixer une fois pour toutes la durée d'une législature, la durée du mandat du bureau du PAP[43] et celle des bureaux des commissions permanentes et des groupes régionaux(Caucus).

---

[41]Décision Ex.CL/Dec. .98(v) relative au budget du PAP pour la période allant de juillet à décembre 2004. Par cette décision, il est demandé aux parlements nationaux de supporter les frais de transport et de séjour de leurs députés alors que la décision Ex.CL/Dec. 407(XII) réitère les mêmes instructions à l'exception de celle qui admet désormais le principe de rotation des membres du bureau au siège pour les besoins de supervision administrative.

[42] Comme c'est le cas dans la CEDEAO.

[43] Une motion sur le mandat de ce bureau a été adoptée en mai 2009(11ème session ordinaire) en limitant sa durée à trois ans.

3. Amélioration des mécanismes de concertation entre les divers organes de l'UA

Nous avons déploré plus haut le manque d'existence des mécanismes de concertation entre les divers organes de l'institution panafricaine, nous pensons que, là aussi, un effort de réflexion devrait être fait principalement sur les axes suivants en vue des mesures concrètes à prendre :

- création d'un forum des responsables des organes de l'UA afin qu'ils puissent se réunir régulièrement pour réfléchir ensemble sur les synergies qui devraient exister entre les fonctions et activités de leurs organes respectifs ;
- institution d'un forum périodique réunissant les responsables du PAP, des CER et des parlements nationaux et régionaux en vue d'assurer une meilleure visibilité et une meilleure cohérence dans l'action de tous ces organes de représentation des populations d'Afrique, conformément aux dispositions de l' article 77 du règlement intérieur du PAP ;
- une meilleure synergie du travail entre le PAP et la CUA : il faudrait envisager la possibilité d'adjoindre aux attributions de l'un des commissaires de l'UA, la charge d'assurer le suivi des relations avec le PAP, ce qui impliquerait sa présence constante aux travaux du PAP et des représentants des comités techniques spécialisés (CTN) de l'UA aux travaux des commissions permanentes du PAP.

Il y a lieu cependant de se féliciter que certaines des propositions faites par le PAP soient déjà prises en compte : c'est le cas de la décision n° Ex.CL/Dec. 448 (XIII) sur le rapport du Parlement panafricain présenté à la treizième session ordinaire du Conseil exécutif et à la onzième assemblée ordinaire de l'UA en Égypte en juin – juillet 2008, décision par laquelle le Conseil exécutif a créé un forum conjoint comprenant le président de la Commission et les autres responsables de tous les organes de l'Union pour leur permettre de coordonner leurs programmes et leurs activités. Reste que cette décision soit effectivement mise en œuvre, ce qui ne semble pas encore être le cas[44].

4. Nature des décisions (lois) devant être votées par le PAP

De manière formelle, le PAP jouit des pleins pouvoirs législatifs depuis la décision de Malabo en juin 2014. En attendant que cette décision soit mise en œuvre après dépôt des instruments de ratification de cette décision par les deux tiers des États membres, la réflexion devrait porter principalement sur les questions ci-après :

[44] En 2007, à la suite d'une séance de travail qui a eu lieu à Addis-Abeba entre le président de la CUA de l'époque, Alpha O. Konaré et les membres du bureau du PAP, un comité ad hoc conjoint fut mis sur pied pour réfléchir sur les modalités pratiques de concertation permanente entre la CUA et le PAP. Malheureusement, ce comité, jusqu'en 2009 du moins, ne s'était jamais réuni.

- quelles seraient la nature et la portée des décisions (lois) examinées et adoptées par le PAP ?
- la compétence législative du PAP s'étendrait-elle dans tous les domaines d'activités ou dans certains seulement ? Si oui, lesquels ?
- les décisions(ou lois) votées par le PAP s'imposeraient-elles immédiatement aux États membres ou seraient-elles soumises à une ratification préalable de leur part ?
- les lois nationales ou régionales s'aligneraient-elles sur les lois communautaires votées par le PAP ?

Autant de questions qui montrent que les défis qui interpellent le PAP sont nombreux et les perspectives pas toujours reluisantes.

Conclusion

Au terme de ce rapide passage en revue des dix premières années d'activités du PAP, il y a lieu de conclure très simplement que beaucoup a été fait, mais beaucoup, également, reste à faire.

En effet, par rapport aux objectifs qui lui ont été assignés par les pères fondateurs, le PAP a tenté de mener beaucoup d'activités, allant parfois au-delà des prérogatives qui étaient siennes ;ce qui lui a valu des rappels à l'ordre de la part des chefs d'État et de gouvernement[45]. Mais, il s'est trouvé souvent confronté à beaucoup d'obstacles d'ordre politique et structurel.

Politiquement, le principal obstacle aura été le manque de volonté politique des leaders africains de faire du PAP un organe de contrôle et de supervision de l'UA[46]. Quelques exemples pris au hasard sont révélateurs de cette attitude condescendante des chefs d'État vis-à-vis du PAP. Le président du PAP, bien que représentant un organe de l'UA, ne fut pas admis au début à siéger lors des plénières de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement. Le protocole requiert par ailleurs que le président de la CUA et d'autres organes de l'UA puissent rendre compte au PAP de leurs programmes et activités. Mais, jusqu'en 2009, le président de la CUA n'a pris part qu'à deux séances plénières du PAP . Quant aux autres responsables de la CUA, très peu, même lorsqu'ils étaient invités par le PAP à venir entretenir les parlementaires sur leurs projets et programmes, acceptaient de répondre positivement, prétextant de leur indisponibilité.

Le protocole dispose par ailleurs que le budget de l'UA doit être d'abord examiné par le PAP avant la Conférence des chefs d'État et de

[45]Cas des décisions EX.CL/Dec.371(XI),supra, p.17 et EX.CL/Dec.407(XII), supra, p.20.

[46] Il faut cependant se féliciter de la déclaration des chefs d'État et de gouvernement en juillet 2004 à Malabo, déclaration qui reconnaît désormais la fonction législative au PAP de même qu'elle définit le mode de représentation des pays au sein dudit Parlement . Reste que ladite déclaration soit mise en œuvre après dépôt des instruments de ratification par les deux tiers des États membres, mais nous n'en sommes pas encore là.

gouvernement ; là aussi, il aura fallu beaucoup d'insistance de la part du PAP pour voir cette disposition protocolaire appliquée.

Quant aux obstacles d'ordre structurel, ils sont nombreux. Nous en avons cité quelques-uns au cours de notre exposé. Mais nous rappelons les plus importants ici :

- organisation interne approximative ;
- moyens de financement insuffisants ;
- ressources humaines limitées ;
- rapports avec les autres organes non définis.

En somme, les opportunités mises à la disposition du PAP et les défis qui l'interpellent exigent une attention particulière de la part de tous les leaders africains de même que de tous les organes de l'UA. Le soutien que le PAP recherche n'a pas besoin d'être uniquement financier, il pourrait également se traduire en termes de solidarité agissante de la part de la grande famille de l'UA.

Mais le PAP, à son tour, devrait comprendre les difficultés de tous ordres que connaît la jeune organisation continentale. Il devrait par conséquent être attentif, en tant qu'incarnation de l'expression des populations d'Afrique, aux vœux des peuples d'Afrique de faire de l'UA une institution assurant la pleine participation des peuples d'Afrique au développement et à l'intégration politique et économique du continent et non un simple « *Club des chefs d'État et de gouvernement* », encore moins un instrument entre les mains de fonctionnaires irresponsables..

L'Union parlementaire africaine et le Parlement panafricain

Joël Narcisse MEYOLO
Chargé de cours Université de Yaoundé I

Introduction

Le 25 mai 1963, les chefs d'État africains, par un consensus, parvinrent à mettre sur pied une organisation à l'envergure continentale. L'Organisation de l'unité africaine, comme son nom l'indique, avait pour mission de participer à l'intégration des États indépendants de l'Afrique. Cette approche s'éloignait certes de la vision des fédéralistes fervents militants de la création des États-Unis d'Afrique ; toutefois, le processus était lancé. Dans la conception de plusieurs acteurs comme Hailé Sélassié, malgré le caractère intégrateur poussif de l'organisation naissante, le chemin vers l'idéal fédérateur, à quelques égards, était pris. La démarche inscrivait cette vision dans une logique sectorielle progressive. Quasiment dans le même esprit, il est créé en février 1976, une organisation interparlementaire censée regrouper les parlements africains[1]. Dans ses objectifs, elle entendait la réalisation « des objectifs de l'Organisation de l'unité africaine pour l'établissement d'une paix durable par le dialogue dans le cadre d'une coopération interafricaine et d'une politique de bon voisinage, de coexistence pacifique et de regroupement africain ». Mieux encore, elle déclare être fidèle « à l'esprit, aux principes et aux objectifs de la Charte des Nations unies et de celle de l'Organisation de l'unité africaine ». Nul ne doute que dans cette dynamique, l'OUA trouvait en l'Union des parlements africains, une forme de « pouvoir législatif », sans que cela ne soit formellement indiqué. De toute évidence, elle restait la seule instance parlementaire panafricaine. D'ailleurs, plusieurs exemples montrent qu'elle a été le relais des combats menés par l'OUA au sujet de « la liberté, de l'égalité, de la dignité, de la prospérité et du progrès social ».

Inspirés par l'ambition de redéfinir les missions de l'OUA, les chefs d'État et de gouvernement procèdent à la création de la Commission économique africaine à Abuja le 3 juin 1991. Dans l'article 14 de l'Acte constitutif de la CEA, il est prévu la mise sur pied d'un Parlement panafricain en « vue d'assurer la pleine participation des peuples africains au

[1] Bien que créée dans le cadre des relations ACP-CEE, elle constitue un instrument au service des parlements africains par lequel ils débattent des questions diverses.

développement et à l'intégration économique du continent ». Neuf années après cet engagement, l'article 17 de l'Acte constitutif de l'Union africaine signé le 11 juillet 2000 à Lomé institue le Parlement panafricain comme un des onze organes de l'Union africaine. Par la suite, le 2 mars 2001, le protocole relatif à cette institution est adopté à Syrte.

Ces événements aboutissent à la première session du Parlement panafricain qui se tient à Addis-Abeba du 18 au 20 mars 2004. La naissance et l'effectivité du PAP venaient consacrer l'existence au sein du même continent, de deux entités parlementaires qui somme toute, revendiquent l'atteinte des mêmes objectifs. Il se pose inéluctablement la question de leur coexistence dans un environnement marqué par des appels à l'intégration. Ne s'agit-il pas d'un gadget de plus ? Pourquoi n'avoir pas simplement muté l'Union parlementaire africaine en l'instance parlementaire panafricaine ? Qu'est-ce qui peut expliquer la volonté d'imposer une autre organisation au moment où il existe une plus vieille, et dont les objectifs poursuivis sont les mêmes que ceux poursuivis par la nouvelle ? Telles sont les interrogations dont les réponses structurent la présente réflexion. Dans une perspective comparative, il va être question de scruter le processus de création de l'une et de l'autre et le caractère juxtaposé de leurs agissements. L'étude a sollicité des documents de premier ordre, notamment les textes constitutifs de ces organes, des informations abondantes sur l'intégration africaine ainsi que des travaux pointus sur le vécu parlementaire. Au *finish*, elle se veut une contribution en faveur de la mise en commun des deux instances parlementaires africaines.

I. De l'Union des parlements africains à l'Union parlementaire africaine

La configuration actuelle de l'Union parlementaire africaine est la conséquence d'un ensemble de modifications qui trouvent leur essence dans la déclaration d'Abidjan 27 janvier 1975. C'est en effet ce jour que l'idée de créer une instance parlementaire africaine prit corps. Elle va être effective un an plus tard avec l'adoption des statuts de l'Union des parlements africains (UPA), le 13 février 1976. Vingt-trois années après, la dénomination change pour devenir l'Union parlementaire africaine (Meyolo 2007). Cette mutation dans l'orthographe de l'institution semble obéir à plusieurs exigences.

A- Contexte historique de la création du l'Union des parlements africains

L'une des spécialistes de l'UPA la conçoit comme étant une organisation non gouvernementale « restreinte, sectorielle et normative » (Minkoua Bimen, 1989). Le caractère restrictif est fonction de la nature des membres qui sont uniquement des Parlements issus du continent africain. Quant à

l'appréciation sectorielle, elle tient au fait que les objectifs poursuivis par l'Organisation sont contenus dans un champ bien précis. L'élan normatif renvoie simplement au type de rapport que l'Organisation entend développer entre ses membres. Ils sont réglementés par le régime de la palabre africaine soumise au principe du compromis. La création de cette structure est consubstantielle à la mise en commun de deux éléments essentiels. Il s'agit de la volonté d'œuvrer à l'unité du continent, donc aux aspirations de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et le désir de concertation qui a émergé dans la conscience collective des parlementaires africains (Meyolo 2007). S'il apparaît évident que la première base semble plus se justifier après la mise sur pied de l'UPA, la volonté de trouver un cadre de concertation de parlementaires africains semble plus s'exprimer dans le processus de sa création. Pour mieux saisir cet épisode, il est appréciable de faire une immersion dans le processus de création du marché commun européen.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe, du moins sa partie occidentale, ressent la nécessité de mettre sur pied un marché commun qui lui permettrait de faire face à un certain nombre de difficultés. Cette volonté est matérialisée par la signature du traité de Rome de 1957. L'article 131 établit la possibilité « d'associer à la communauté les pays et territoires non européens entretenant des relations particulières » avec des membres de la Communauté. Mieux encore, dans une approche plus proche du contexte de cette communication, l'article 238 précise que « la Communauté peut conclure avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association à caractériser par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». En Afrique, cette logique est observée avec la création du groupe dit des États africains et malgaches associés (EAMA).

En Europe, la mise en œuvre des dispositions du traité de Rome avait entraîné sur le plan législatif, la création de l'Assemblée parlementaire européenne, ancêtre du Parlement européen. Fidèle à un alignement aux orientations de ce qui peut être considéré comme l'exécutif du Marché commun, elle prit l'initiative de s'ouvrir aux territoires autres que ceux de la Communauté. La matérialisation de cette logique fut effective dès 1958. Le 21 mars en effet, à l'unanimité de ses membres, elle décida de la création en son sein d'une commission dite « Commission de l'Association des pays et territoires d'outre-mer ». Toutefois, la marge de manœuvre de cet instrument était limitée du fait de la persistance du phénomène colonial. Pour que cette disposition eût un sens, il devenait impératif que les territoires africains aient leur indépendance. Dès le 1er janvier 1960, la majorité des territoires français d'Afrique accèdent à la souveraineté. Pour faire face à la nouvelle réalité, le 31 mars 1960, l'Assemblée parlementaire européenne adopte une résolution relative à « l'organisation d'une conférence gouvernementale des représentants des gouvernements européens et africains » (JO n°27, 1960).

Après plusieurs mois de préparation, elle se tient à Strasbourg du 3 au 5 mai 1961. La décision majeure de cette rencontre a été la création d'un comité de contact entre députés africains et européens. La première de ces concertations eut lieu une fois de plus à Strasbourg du 19 au 21 juin 1962 (Assemblée nationale, 1973 : 44).

Le 1er avril 1964, la convention de Yaoundé I entre en vigueur. Elle indique en son article 50 les organes qui la composent. On y retrouve deux structures à vocation législative. Il s'agit de la Conférence parlementaire de l'association (CPA) et sa Commission paritaire parlementaire (CPP)[2]. La logique de la concertation va se poursuivre. Toutefois, du côté africain, il manquait une instance dédiée à cette pratique. Ce déficit se faisait de plus en plus ressentir au moment de la mutation des EAMA en une entité plus large : le groupe ACP. C'est justement en marge de la rencontre relative à la négociation des termes de la première convention ACP-CEE que l'initiative de mettre sur pied une structure parlementaire prit corps. Ce sont en effet les parlementaires du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de la Mauritanie, du Sénégal, du Zaïre et le ministre mauricien de l'Agriculture qui, le 27 janvier 1975, mirent sur pied les bases de l'UPA[3]. Dans la foulée, il est créé un comité de réflexion constitué de la Côte d'Ivoire, du Sénégal, de la Mauritanie, du Zaïre, auxquels se sont ajoutés le Burundi, la Haute-Volta (actuel Burkina Faso), le Mali, la République centrafricaine, le Rwanda, et le Togo. En novembre de la même année, en marge d'une autre réunion paritaire ACP-CEE tenue cette fois-ci au Luxembourg, le comité de réflexion se concerte et décide de l'organisation d'une rencontre préparatoire à l'Assemblée constitutive de l'union. Les résultats visiblement importants de cette rencontre suscitèrent l'attrait des autres pays africains. Ainsi donc, le Gabon, le Kenya, le Nigeria, la République arabe d'Égypte, le Swaziland, et la Tunisie, intègrent le comité pour former le comité élargi.

En février 1976, Monsieur Philippe Yace, alors président de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire convoque le comité élargi. L'ordre du jour portait pour l'essentiel sur l'examen du procès-verbal de la réunion préparatoire à l'Assemblée constitutive. Pendant ces travaux, le Sénégal et le Zaïre proposent des projets de statuts. Ce qui débouche sur la création d'un comité de rédaction. Madame Gladys Anoma, vice-présidente de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, en est la présidente. La nouvelle Assemblée adopte les statuts de l'Union marquant ainsi la naissance fictive

[2] Ces deux structures, bien qu'elles soient du domaine du législatif, remplissaient chacune une fonction précise. La CPA, composée à nombre égal de membres du Parlement européen et des parlementaires des EAMA, avait pour responsabilité l'examen annuel du rapport du Conseil d'association. Pour ce faire, elle avait obligation de se réunir une fois par an. Quant à la CPP, elle avait pour tâche de préparer les rencontres de la CPA. Ces préalables faits, la première rencontre de la CPA eut lieu du 5 au 8 décembre 1964 à Dakar.

[3] Le document signé à cette occasion est désigné « DECLARATION D'ABIDJAN ».

de l'UPA. Elle devient une réalité le 13 février 1976, immédiatement avec l'adhésion de neuf États devenus de fait les pays fondateurs[4].

La naissance de l'UPA institue une nouvelle dimension dans le paysage institutionnel en Afrique. Dans ses statuts, elle indique vouloir « rassembler tous les parlementaires des États africains » et la « réalisation des objectifs de l'Organisation de l'unité africaine pour l'établissement d'une paix durable par le dialogue dans le cadre d'une coopération interafricaine et d'une politique de bon voisinage, de coexistence pacifique et de regroupement africain ». Ces dispositions font de l'UPA une structure de poids sur la scène régionale. Mieux encore, au regard des questions abordées lors des travaux de cette organisation, l'on se rend à l'évidence que les préoccupations aussi bien économiques, politiques et sociales sont étudiées.

B- L'Union parlementaire africaine

De sa création jusqu'en 1999, l'UPA est constituée du secrétariat général, du comité exécutif, du bureau et de l'assemblée générale. Après la mutation opérée à Luanda[5], le bureau et l'assemblée générale disparaissent et désormais l'Union parlementaire africaine se compose du secrétariat général, du comité exécutif et de la conférence.

La conférence des présidents qui constitue l'organe suprême est composée des présidents des Assemblées nationales ou de leurs représentants. Les prérogatives de cet organe sont nombreuses et complexes. Il convient de citer la définition de la politique générale de l'Union, et l'élection des membres du Comité exécutif. Elle se réunit une fois par an en session ordinaire et peut, selon les circonstances, tenir une session extraordinaire sur proposition du Comité exécutif ou à la demande des 2 / 3 des groupes nationaux[6].

Le Comité exécutif se compose de deux membres par groupe national. Pour exercer ses multiples attributions, il élit un bureau composé d'un président, d'un vice-président et d'un rapporteur. Les membres de ce bureau sont élus sur la base de la représentativité régionale pour un mandat de deux ans. Il se réunit deux fois par an en session ordinaire sur convocation de son président. La première session a lieu dans les quatre mois qui suivent la fin de l'année civile. La seconde précède immédiatement la Conférence. Le Comité peut toutefois se réunir en session extraordinaire si les 2/3 des groupes nationaux le demandent. Aux prérogatives nombreuses, le Comité exécutif détermine et oriente la mise en œuvre des activités de l'Union,

[4] Il s'agit du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de l'Égypte, du Gabon, de la Mauritanie, de l'Ile Maurice, de la Tunisie et du Zaïre.

[5] Les statuts ont été revus lors de la 22ème conférence tenue à Luanda en octobre 1999.

[6] Le Parlement camerounais a eu l'honneur d'assurer la présidence l'Union en 1989.

élabore l'ordre du jour des rencontres. Tout ceci en collaboration avec le secrétariat général de l'Union[7].

Le secrétariat général est l'organe administratif de liaison entre les groupes nationaux et l'Union. Il assure également les relations entre celle-ci et les organisations internationales. Le secrétaire général qui est la clé de voûte de la structure est nommé pour un mandat de quatre ans. Il peut être reconduit une fois. À la différence des autres organes, le secrétariat général fonctionne toute l'année.

Les raisons de cette mutation sont à trouver dans le vaste mouvement qui s'imposait au regard du contexte général africain. En effet, depuis 1991, la volonté de procéder à la transformation de l'Union des parlements africains se faisait de plus en plus ressentir. Mieux encore, lors des travaux de Syrte en septembre 1999, les chefs d'État africains avaient lancé les bases de l'Union africaine. Il devenait alors impératif pour l'organisation parlementaire panafricaine de s'arrimer à la donne.

II- Le Parlement panafricain : une institution de plus

Le Parlement panafricain voit le jour en 2004. Il doit son existence à l'application de l'article 14 du traité instituant la Communauté économique africaine adopté le 3 juin 1991 à Abuja. Si cette organisation apparaît nécessaire, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue une de plus dans le contexte institutionnel africain.

A- De Abuja à Addis-Abeba : 1991-2004

La naissance de l'Organisation de l'unité africaine fut diversement appréhendée. Pour les uns, elle représente une coquille vide, une sorte d'épouvantail brandie aux yeux du monde pour faire comme les autres. Pour d'autres par contre, elle caractérise une avancée notoire vers l'émancipation du continent africain. Quelle que soit la chapelle à laquelle les analystes pourraient appartenir, il y a une constance : l'OUA, au-delà des préjugés, à défaut d'apporter des réponses évidentes à toutes les préoccupations africaines, a au moins participé à la résolution de certaines équations. L'un des exemples des plus frappants est la lutte pour la libération du continent. Sans doute, cette fonction se noie dans le vaste océan des vagues tumultueuses des ambitions restées sans réalisation. L'une de celles-ci est l'intégration véritable du continent. L'acte posé à Abuja peut alors être qualifié de sursaut d'orgueil des chefs d'État africains.

Le traité instituant la Communauté économique africaine venait en effet apporter une réponse aux nombreux questionnements auxquels faisait face l'OUA. Ces préoccupations étaient légitimes pour au moins une raison

[7] L'Assemblée nationale du Cameroun a abrité les travaux du Comité exécutif en 1978 et un Camerounais en la personne de Charles Betow a assuré les fonctions de rapporteur en 1996.

essentielle. L'observation des agissements de l'Organisation de l'unité africaine permettait de s'apercevoir qu'une partie de son action se cantonnait à la lutte contre la présence coloniale en Afrique. Le dernier vestige s'étant évanoui avec l'indépendance de la Namibie, il fallait bien passer à autre chose[8]. Toujours est-il que dans l'intention, l'Afrique prenait un tournant. En établissant la progression vers une Afrique intégrée par étape, le traité permettait une visibilité accrue du processus. Dans son article 6, il énonce les six étapes qui conduiraient vers l'idéal d'intégration. À la dernière étape, il est énoncé entre autres, « le parachèvement de la mise en place du Parlement panafricain et l'élection au niveau du continent de ses membres au suffrage universel direct ». Fort logiquement, à l'article 7, cette institution est évoquée parmi les sept qui structurent la Communauté économique africaine.

L'idée du Parlement panafricain était alors lancée. Dans l'article 14 du traité, il est précisé qu' « en vue d'assurer la pleine participation des peuples au développement et à l'intégration économique du continent, il est créé un Parlement panafricain ». La raison essentielle ici semble être la volonté de faire participer les peuples aux processus de prise de décision. Malgré la saveur intéressante que procurait cette disposition, la marche vers le Parlement panafricain semblait plus être une vue de l'esprit qu'autre chose. Dès 1995, elle se rapproche de la réalité. L'un des leviers de ce saut vers l'existence est la Conférence internationale sur la population et le développement tenue au Caire du 5 au 13 septembre 1995. Elle aboutit au programme d'action du Caire. Il eut le mérite d'interpeller la communauté humaine sur la place de la population dans l'évolution du monde. Il était recommandé une implication plus accrue de ces dernières dans la gestion des États et des organisations. Cet enrôlement se situe à deux niveaux. Il y a ce qui peut être considéré comme l'action directe, c'est-à-dire la participation des populations à travers des mécanismes simples comme la consultation, l'élaboration et la mise en œuvre des projets. L'action indirecte quant à elle se fait à travers les représentants des populations au sein de Parlements. Dans le cadre de cette réflexion, c'est cette dernière donne qui est porteuse d'intérêt.

Fort logiquement donc, le programme d'action du Caire invite les gouvernements,

> avec la participation active des parlementaires, des organes élus sur le plan local, des communautés, du secteur privé, des organisations non gouvernementales et des associations féminines devraient s'efforcer de sensibiliser l'opinion aux questions relatives à la population et au développement et, dans le cadre du processus de planification du développement

[8] Il est permis d'ajouter des raisons plus lointaines à celle-ci.

> sectoriel, intersectoriel et national, élaborer, mettre en œuvre et évaluer des stratégies, politiques, plans, programmes et projets nationaux qui fassent une place aux questions relatives à la population et au développement.

Autrement dit, la nécessité de voir un monde plus en adéquation avec les préoccupations des populations ne pouvait se réaliser qu'au travers de la collaboration intense entre les maillons de la gestion des États. Il est également établi la responsabilité des organisations non gouvernementales. Mais en réalité, l'accomplissement des objectifs du programme passe par l'action des États qui sont des leviers fiables. Ces derniers, en fonction des réalités contextuelles, élaborent des stratagèmes particuliers pour répondre aux défis auxquels ils font face. En Afrique, cette logique s'est traduite par la mutation de l'Organisation de l'unité africaine en l'Union africaine. Ce fut l'occasion idoine pour les défenseurs des principes de l'intégration du continent de parachever les dispositions du traité instituant la Communauté économique africaine. L'idée du Parlement panafricain refaisait surface.

Le 9 septembre 1999, les chefs d'État et de gouvernement d'Afrique ont adopté la déclaration de Syrte. Sa particularité est qu'elle crée l'Union africaine et appelle à la mise en place des institutions évoquées dans le traité instituant la Communauté économique africaine. En conformité avec les dispositions de la sixième étape dudit traité, le Parlement panafricain devait voir le jour au plus tard en l'an 2000. Mais sa naissance était suspendue à la mise en route réelle de l'Union africaine. C'est chose faite lors de 36e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement tenue à Lomé du 10 au 12 juillet 2000, quand est adopté l'Acte constitutif de l'Union africaine. L'article 17 dudit acte suggère que le Parlement panafricain est créé en vue « d'assurer la pleine participation des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent ». Il restait encore une étape à franchir. Ceci est fait grâce à l'adoption le 2 mars 2001 d'un protocole relatif au Parlement panafricain[9].

Dans l'article 2 de ce protocole, il est indiqué que « l'objectif ultime du Parlement panafricain est de devenir, à terme, une institution dotée des pleins pouvoirs sur le plan législatif et dont les membres sont élus au suffrage universel direct ». Telle est l'ambition que se taille l'Union africaine. C'est fort de cette volonté que le Parlement panafricain tient sa première session au siège de l'UA le 18 mars 2004.

B- Le Parlement panafricain dans le paysage continental : 2004-2016

La tenue de la première session du Parlement panafricain en 2004 semblait ouvrir une porte vers l'accomplissement de l'intégration institutionnelle de l'Afrique. Elle marquait la mise en œuvre du pouvoir qui

[9] Elle a été faite à Syrte.

matérialiserait l'implication des populations, mais plus important encore, constituerait un organe d'analyse et d'impulsion des politiques communes. C'est ce qui est clairement exprimé dans les objectifs de l'institution qui envisage entre autres, de « faciliter la coopération entre les communautés économiques régionales et leurs forums parlementaires, encourager la bonne gouvernance, la transparence et l'obligation de rendre compte dans les États membres ». Vu sous cet angle, le Parlement panafricain apparaît comme une arme absolue dont la possession permettrait la résolution des problèmes liés à l'intégration du continent africain. Mais à regarder de près, il est évident que cette vision relève plus de l'imaginaire.

Dans le protocole du traité instituant la Communauté économique africaine relatif au Parlement panafricain, on peut lire : « Le parlement panafricain est investi de pouvoirs législatifs, tels que définis par la Conférence. Toutefois, au cours du premier mandat de son existence, le Parlement panafricain n'exerce que des pouvoirs consultatifs ». C'est dire que pendant la première phase de l'existence du PAP, la structure garde une dimension essentiellement consultative et donc un organe quasi inutile. La situation est d'autant plus préoccupante que douze années plus tard, les États membres n'ont pas pu s'accorder pour donner au PAP l'instrument qui lui permettrait de jouer son rôle de législateur[10]. Cette réalité met au même niveau de responsabilité l'UPA et le PAP, d'où le débat autour de la mise en commun de ces deux institutions parlementaires.

II. De l'urgence de combiner les deux chambres

Les analyses précédentes montrent que sur le seul continent africain, il existe deux structures parlementaires qui revendiquent l'une et l'autre, l'atteinte des objectifs de l'Union africaine. Voilà une particularité. Comment en effet comprendre que dans un contexte d'intégration institutionnelle, l'on assiste à la persistance de divergences aussi criantes ? La réponse semble se trouver dans l'orgueil des parlementaires africains couplé à leur manque de vision. L'entretien de deux organisations parlementaires sur le continent qui plus est revendiquent les mêmes buts, pose au moins trois problèmes. Au niveau de l'éthique institutionnelle, c'est une situation difficilement compréhensible. Concernant les financements, c'est une charge de plus pour les Parlements. S'agissant du processus d'intégration, c'est un frein supplémentaire.

A- État des lieux

L'un des obstacles à l'intégration du continent africain a souvent été la multitude d'organisations qui gravitent autour des mêmes objectifs. Parfois elles naissent des égoïsmes des chefs d'État, parfois elles sont la

[10] Il s'agit du protocole additif de Malabo qui a du mal à être ratifié par les États membres.

conséquence de malentendus ou encore elles sont la résultante des plans de déstabilisation savamment orchestrés dans les chancelleries occidentales. Quelle que soit l'origine de cette situation, la conséquence est qu'elle alourdit considérablement le processus d'intégration du continent. En prenant par exemple le cas de l'Europe, l'on observe que la mise sur pied des organisations parlementaires au niveau continental est plus liée à la nature des organisations qui existent. Les cas du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sont assez édifiants.

Le Conseil de l'Europe a été créé le 5 mai 1949 par le traité de Londres. La volonté des initiateurs de ce projet à l'instar de Winston Churchill, était de reconstruire l'Europe après la Seconde Guerre mondiale qui l'avait laissée exsangue. Il fallait alors trouver un système qui permettrait la réalisation à terme, d'une sorte des États-Unis d'Europe. Au bout du processus, l'institution comprend deux principales structures qui sont le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'organe législatif qui est ainsi mis sur pied a pour mission de « discuter des grandes questions d'actualité, de faire des recommandations au Comité des ministres ». Pris dans ce sens, il est évident qu'elle agit en conformité avec les buts à atteindre par le Conseil de l'Europe dont elle constitue une des façades. Il en est quasiment de même du Parlement européen.

La présence du Parlement européen sur la scène internationale est consécutive à la création de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA). Cette organisation comptait en son sein une assemblée parlementaire. Il va en être de même du Marché commun suite au traité de Rome. C'est en 1962 que cette institution parlementaire prit la dénomination de Parlement européen (Burban, 1991 : 7).

Au regard de tout ceci, n'est-il pas envisageable la mise en commun de l'UPA et du PAP afin de créer une unique structure parlementaire continentale ? Cette étude milite en faveur d'une telle éventualité.

B- Plaidoyer pour la fusion des deux institutions

La création d'une instance parlementaire unique sur le continent africain est une exigence du temps. Elle se justifie à travers plusieurs raisons. Il s'agit premièrement de donner plus de légitimité au processus d'intégration à l'échelle du continent. Deuxièmement, il est important que les parlementaires africains puissent consacrer leurs potentialités à une seule institution. Troisièmement, il s'avère impérieux de réorienter les cotisations des parlements nationaux vers des axes plus porteurs que ceux afférents à la gestion des deux instances parlementaires.

Dans leur article 21, les statuts de l'UPA indiquent que « les ressources de l'Union Parlementaire africaine proviennent : des cotisations annuelles des Groupes Nationaux, des contributions volontaires des Groupes Nationaux, de dons et legs, des contributions d'autres organisation ou

institutions internationales dans le cadre de l'exécution de programmes établis en partenariat avec l'UPA ». C'est dire que l'existence de cette organisation interparlementaire est conditionnée aux contributions des Parlements membres, qui au fond sont soutenus par les États respectifs auxquels ils appartiennent. Et c'est en cela qu'il y a double emploi. Pour le comprendre, il convient de lire l'article 15 du protocole relatif au Parlement panafricain. Clairement, il précise, « le budget du Parlement panafricain constitue une partie intégrante du budget ordinaire de l'OUA/ Communauté ». Or, le budget de l'UA est soutenu en partie par les cotisations des États membres. C'est donc une poche de dépense supplémentaire. La mise en commun des ressources financières doit également s'accompagner de la mutualisation des ressources humaines à l'atteinte d'un même objectif.

À la lecture du protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif au Parlement panafricain, il est loisible de constater ce qui suit en son article 2 :

> L'objectif ultime du Parlement panafricain est de devenir, à terme, une institution dotée des pleins pouvoirs sur le plan législatif et dont les membres sont élus au suffrage universel direct. Toutefois, jusqu'à ce que les États membres en décident autrement par amendement du présent protocole : le Parlement panafricain ne dispose que de pouvoirs consultatifs ; les membres du Parlement panafricain sont désignés conformément aux dispositions de l'article 4 du présent protocole.

L'article 4 sus-cité indique en effet qu' « au cours de la période transitoire, les États membres sont représentés au Parlement panafricain par un nombre égal de parlementaires. Chaque État membre est représenté au Parlement panafricain par cinq membres, dont une femme ». Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces dispositions.

On remarque d'abord que le PAP est une instance consultative. Il se retrouve de fait dans quasiment la même situation que l'UPA. Pis encore, le bond qualitatif vers la dimension législative est conditionné par la signature d'un autre protocole, celui dit de Malabo. Or, il s'observe tout simplement que depuis la signature du protocole relatif au Parlement panafricain à Syrte le 2 mars 2001, les États membres traînent le pas. Pourtant, il semble simple que la transformation, au moment de la création du PAP, de l'UPA en cette institution tant voulue, aurait été une bonne initiative. Ceci est d'autant plus évident qu'au regard des statuts de l'UPA, il était déjà prévu la proportion des délégués par pays. On peut effectivement lire dans l'article 8 des statuts de l'UPA ce qui suit :

> Le nombre de délégués à la Conférence pour chaque Groupe national est fixé en fonction du chiffre de la population de son

> pays. De moins de cinq millions d'habitants : trois délégués. De plus de cinq millions à vingt millions : sept délégués. De plus de vingt millions à cinquante millions, dix délégués. De plus de cinquante millions d'habitants : Quinze délégués.

Les avancées de l'UPA dans ce domaine auraient pu servir de rame de lancement de la politique de représentation au niveau du PAP. Hélas, ce fut un acte manqué ! Encore plus effrayante pour l'intégration institutionnelle du continent fut la création même du Parlement panafricain dans un contexte interparlementaire africain dominé par la présence de l'UPA.

La mise sur pied d'une organisation interparlementaire sur le continent en plus de celle existante semble être un coup porté à l'intégration africaine. Dans l'orientation qui a avait été donnée par les tenants du discours intégrationniste en Afrique, il était clairement explicité la nécessité d'avoir sur le continent africain des institutions uniques. Comment comprendre alors que dans ce contexte, l'on ait eu l'idée de créer une institution interparlementaire concurrente ? La réponse se trouve certainement dans le manque de coordination qui caractérise les hommes d'État africains. Le cas de l'Afrique centrale où coexistent la CEMAC et la CEEAC est assez illustratif. Au Cameroun, cette question avait fait l'objet de débat à l'Assemblée nationale.

Réunis en séance plénière le 17 novembre 1984, les députés camerounais avaient comme point inscrit à l'ordre du jour, l'autorisation de ratification du traité instituant la Communauté économique des États de l'Afrique centrale. Pour ces derniers, la question suscitait beaucoup d'interrogations. Le rapporteur de la Commission des Affaires étrangères, Moussa Zanga prit la parole pour dénoncer le risque de phagocytose de l'UDEAC par la CEEAC. Cette prise de position est compréhensible quand on se rend à l'évidence que vingt ans auparavant, les parlementaires de la sous-région s'étaient déjà réunis pour ratifier l'acte instituant l'UDEAC. Pour la majorité d'entre eux, cet acte participait au renforcement de l'intégration africaine. Voici un morceau choisi du point de vue des parlementaires camerounais à ce sujet « par l'appartenance de ses membres à l'OUA, l'UDEAC se trouve entièrement, et de la meilleure façon, sur la voie de l'unité africaine et ceci concerne à la fois les aspects économiques et politiques, d'ailleurs interdépendants de cette unité » (JOD, 1965 : 179). Dans leur esprit, une organisation nouvelle, participant à l'atteinte des mêmes buts, semble de trop. En réalité, elle reflète à suffisance le poids de l'histoire qui a fait de la France la principale puissance colonisatrice de cet espace. Sa volonté de rassembler ses anciennes colonies et territoires dont elle avait la charge sous un même espace douanier justifie la naissance de l'UDEAC ; quoiqu'elle puisse servir de levier pour l'intégration africaine.

En créant le PAP aux côtés de l'UPA, la légitimité de la vocation intégratrice de l'Union africaine semble galvaudée. Il aurait sans doute été plus évident de partir de l'UPA pour le PAP.

Conclusion

Au regard du traité instituant la Communauté économique africaine, la mise sur pied du PAP apparaît aux yeux des chefs d'État africains comme une étape majeure dans la marche vers l'intégration du continent. Cette perception est renforcée par les missions qui sont dévolues à l'institution parlementaire africaine. L'enthousiasme avec lequel les parlementaires du continent se sont lancés à la conquête du nouveau venu est assez significatif de l'attrait qu'il suscita. Mais passée l'euphorie, la réalité appelle à plus de prudence et à jeter un regard froid sur le bien-fondé de la création du PAP. Le Parlement panafricain est mis sur pied dans un contexte qui pose un problème au niveau de l'intégration institutionnelle. Bien avant lui, il existait déjà l'Union parlementaire africaine qui revendiquait l'atteinte des objectifs définis par l'OUA et plus tard l'Union africaine. Pourquoi n'avoir pas procédé à une simple mutation de cette instance en la structure parlementaire de l'Union africaine ? Pourquoi n'avoir pas milité pour la dissolution pure et simple de l'UPA au moment de la mise en place du PAP et prendre de cette dernière, les éléments nécessaires pour mûrir celle-ci ? Des questions similaires peuvent être posées autant de fois que possible. La réponse réside pour l'essentiel dans le manque de visibilité objective qui anime les décideurs africains. L'obsession de garder ces deux institutions porte des coups sérieux au processus d'intégration et aux parlements africains eux-mêmes. C'est une situation budgétivore, elle capitalise des efforts qui peuvent être déployés ailleurs et donne l'image d'un continent qui se cherche encore. Au lieu des dispositions de l'article 18 du protocole relatif au PAP qui stipule que :

Le Parlement panafricain travaille en étroite collaboration avec les parlements des communautés économiques régionales et les Parlements ou tous autres organes législatifs nationaux. À cet égard, le Parlement panafricain peut, conformément à son règlement intérieur, convoquer des forums consultatifs annuels avec les parlements des communautés économiques régionales et les parlements ou tous autres organes législatifs nationaux, pour discuter des questions d'intérêt commun. Il serait envisageable de fusionner le PAP et l'UPA.

L'action du CPS : une perspective analytique et évaluative

Gabrielle ANDELA KELLE
Diplomate MINREX CMR

Introduction

La mise en place du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA) en 2002[1] et son entrée effective en activité en 2004[2] traduisent la détermination des États africains à « *briser la spirale des conflits* »[3] dans laquelle le continent semble s'être enfermé depuis le début des années 90. Le CPS n'est pourtant pas la première initiative collective africaine dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité à l'échelle continentale.

Sous l'ère de l'Organisation de l'unité africaine (OUA)[4], à laquelle succéda l'UA[5], il avait déjà été institué la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage (CMCA)[6]. La CMCA, chargée du règlement des différends entre les États par des « *voies pacifiques* »[7], fut remplacée par le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits[8]. Le Mécanisme avait pour objectif principal l'anticipation et la prévention des

---

[1] Le protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a été adopté le 09 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud) au cours de la première session ordinaire de la Conférence de l'Union. Il est entré en vigueur le 26 décembre 2003.

[2] La première réunion ministérielle du CPS a été convoquée le 14 mars 2004 à l'occasion de la quatrième session ordinaire du Conseil exécutif de l'Union. Lire notamment LECOUTRE (D.) « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? » in Afrique Contemporaine n°212, 2004, pp. 131-162.

[3] Selon l'expression de la Banque mondiale dans sa publication Briser la spirale des conflits : Guerre civile et politique de développement, De Boeck Supérieur, 2005, 248p.

[4] Première organisation panafricaine créée par la charte de l'OUA adoptée le 25 mai 1963 à Addis-Abeba.

[5] Son Acte constitutif a été adopté le 11 juillet 2000 au sommet de l'OUA de Lomé. Il est entré en vigueur le 26 mai 2001. L'UA a officiellement remplacé l'OUA le 09 juillet 2002 au cours de la XXXVIIIe Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA, à Durban.

[6] Charte de l'OUA, article 19 complété par le protocole de médiation, de conciliation et d'arbitrage adopté en juillet 1964. Voir KAMTO (M.), PONDI (J-E.), ZANG (L.), L'OUA : Rétrospective et perspectives africaines, Paris, Economica, 1990, p.35.

[7] Charte de l'OUA, article 19.

[8] Déclaration de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, paragraphe 11.

conflits[9]. Ces mesures n'ont pas suffi à enrayer la vague de conflits internes qui traversait les États africains. Le passage à l'UA intervient dans ce contexte.

L'UA remplace officiellement l'OUA le 09 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud), à l'occasion de la première session de la Conférence de l'Union, au cours de laquelle est adopté le protocole relatif à la création du CPS de l'UA. Le CPS est aujourd'hui la pièce maîtresse de l'architecture de paix et sécurité de l'UA. Albert BOURGI dit de lui qu'il est « *l'organe le plus attendu dont chacun espère qu'il fera oublier les insuffisances, sinon l'incurie de l'OUA en matière de règlement des conflits* »[10].

Partant des attentes qu'a suscitées la création du CPS, il devient légitime de procéder à une analyse et à une évaluation des différentes activités conduites par l'organe sur le continent. En somme, l'on se pose une question fondamentale : l'action du CPS, telle que construite et telle que déployée en pratique, a-t-elle effectivement permis de restaurer un climat de paix, de sécurité et de stabilité en Afrique ?

L'hypothèse de ce travail est que la structuration de l'action du CPS révèle un potentiel qui augure de capacités utiles au service de la paix et de la sécurité en Afrique, mais ce potentiel est desservi par des moyens insuffisants et un environnement global défavorable.

Avant la création du CPS, une vision strictement idéaliste de la construction de la paix, de la sécurité et de la stabilité prévalait sur le continent africain. En effet, les précédents mécanismes étaient chargés du règlement des différends par des moyens pacifiques. Avec le CPS, cette vision idéaliste, tout en conservant sa pertinence, n'est plus la seule grille théorique d'analyse des relations internationales africaines, et donc, plus la seule voie de réalisation de la sécurité collective en Afrique. L'avènement du CPS marque ainsi un tournant dans les paradigmes théoriques gouvernant les relations internationales africaines. Il est désormais aussi question d'une vision réaliste[11]. Le recours à la force constitue la dimension novatrice de la sécurité collective à l'ère de l'UA et de son CPS[12]. Le docteur Yves

[9] Déclaration de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, paragraphe 15 ; WILLIAMS (P. D.), « The Peace and Security Council of the African Union : evaluating an embryonic international institution » in Journal of Modern African Studies, 47, 4 (2009), p.604. ; BALDE (H.), « Le bilan de l'OUA dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique » in Groupe d'Etude des questions de Paix et de Sécurité Internationales, février 2003, p.12.

[10] BOURGI (A.), « L'union africaine entre les textes et la réalité » in Annuaire français des relations internationales, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2004, p.336.

[11] MVELLE (G.), L'Union africaine. Fondements, organes, programmes et actions, op.cit., p.239 et s.

[12] Voir ABRAHAM (H.), « La politique continentale de défense et de sécurité. Concepts, théories et postures méthodologiques sur la défense et la sécurité en Afrique » in Les Actes du colloque

Alexandre CHOUALA parle de « *l'institutionnalisation et de la légitimation de la force [...] dans la résolution des conflits et de l'édification de la paix dans le nouveau contexte de l'Union africaine* »[13].

Les théories idéaliste et réaliste, en conséquence, structurent l'action du CPS, et donc notre étude. La première trouve sa matérialisation dans le souci du CPS de coopération, de règlement pacifique des différends, et même de diffusion de l'État de droit. La seconde est traduite par le recours par le CPS aux mesures coercitives avec ou sans usage de la force.

Notre étude sera structurée autour de deux axes principaux. Ces deux axes présentent l'action du CPS de l'Union africaine en tant qu'action multidimensionnelle, mais sujette à des pesanteurs.

I. Le CPS : une action multidimensionnelle

Guidé par les principes tels que le règlement pacifique des différends, la réaction rapide pour la maîtrise des crises, le respect de l'État de droit, mais surtout le droit d'intervention dans un État membre, le CPS a modelé son action afin qu'elle soit au service de la paix et de la sécurité sur l'ensemble du continent. Il s'agit d'une action multidimensionnelle. Celle-ci passe nécessairement par une appropriation concrète de l'ensemble des situations de menace à la paix, à la sécurité et à la stabilité en Afrique. Elle gagne en lisibilité et visibilité parce qu'appuyée par différents partenaires.

A- L'examen des situations multiples de menace à la paix, à la sécurité et à la stabilité

L'action du CPS recouvre des situations de crise et de conflit aussi diverses que variées. Ces situations dénotent les principaux problèmes de sécurité qui minent le continent : conflits interétatiques, guerres civiles, changements anticonstitutionnels de gouvernement, violences postélectorales, criminalité transnationale, extrémisme religieux, etc. Ces problèmes de sécurité, certains auteurs les regroupent en trois catégories, à savoir les conflits armés, les conflits relatifs à la gouvernance et les menaces transnationales[14].

Entre 2004 et 2015, le CPS a traité des situations de guerres civiles au Burundi, au Soudan dans la région du Darfour, au Mali, en Somalie et au Tchad.

2011 sur « 50 ans de défense et de sécurité en Afrique : états et perspectives stratégiques », avril 2011, p.93.

[13] CHOUALA (Y-A.), « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine. Théorie et pratique » in Annuaire Français des Relations Internationales, 2005 Vol. VI, p. 288 et s.

[14]WILLIAMS (P.D), « The Peace and Security Council of the African Union. A framework for evaluation » in MURITHI (T.), LULIE (H.), The African Union Peace and Security Council. A five year appraisal, op.cit., p.12.

Les conflits liés à la gouvernance, qui englobent les revendications électorales, les changements anticonstitutionnels de gouvernement, les contestations populaires et les revendications sociales violentes, ont également figuré sur l'agenda du CPS au cours de la même période.

Ainsi, les événements survenus aux Comores, en Côte d'Ivoire, en Tunisie, en Égypte, en Guinée-Bissau, en Guinée, au Kenya, en Libye, à Madagascar, en Mauritanie, au Togo, en République centrafricaine (RCA), au Niger, au Burkina Faso, au Burundi ont fait l'objet de sessions de travail du CPS dans ce cadre.

Pour ce qui est des conflits interétatiques, les conflits entre le Tchad et le Soudan, entre Djibouti et l'Érythrée, entre l'Érythrée et l'Éthiopie, entre l'Érythrée et le Soudan, entre le Soudan et le Sud-Soudan, ainsi que le conflit en République démocratique du Congo (RDC), dans la région du Kivu, ont vu l'implication du CPS.

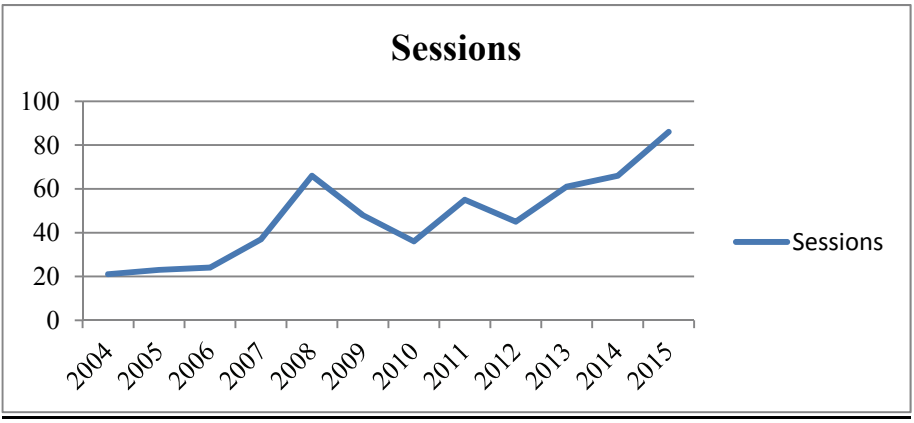
Enfin, le CPS s'est intéressé aux menaces transnationales sur le continent, particulièrement au terrorisme et à la criminalité transfrontalière, avec la menace des groupes Boko Haram, Al Shabaab, l'Armée de résistance du seigneur (LRA), Al-Qaida au Maghreb islamique. Il a tenu une réunion, au niveau des chefs d'État et de gouvernement, sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, à Nairobi, au Kenya, le 02 septembre 2014.

La mission du CPS ne concerne pas uniquement des situations de conflit et de crise ouverte. Le CPS aborde également au cours de ses réunions des thématiques qui ont une incidence directe sur la paix, la sécurité et la stabilité du continent.

À cet égard, font aussi partie du champ d'action du CPS les domaines suivants : l'observation des élections sur le continent ; les migrations des populations nomades entre plusieurs pays ; l'utilisation intégrale des outils de la diplomatie préventive ; la protection des femmes, enfants et autres groupes vulnérables dans les conflits armés ; la situation des réfugiés et des personnes déplacées dans les pays en situation de conflit en Afrique ; l'impunité, la justice et la réconciliation nationale ; la sûreté et la sécurité maritimes ; la reconstruction et le développement post conflit en Afrique ; la protection des civils, etc.

Les situations de crise et de conflit, ainsi que les questions connexes à la paix, à la sécurité et à la stabilité sont discutées et analysées au cours des réunions du CPS. En analysant les dispositions du protocole relatif à sa création, dispositions reprises par son règlement intérieur, le CPS doit se réunir au minimum 26 fois au cours d'une année. La courbe suivante retrace l'évolution du nombre de sessions du CPS depuis son lancement officiel jusqu'en 2015.

Courbe 1. Évolution du nombre de sessions de travail du CPS entre 2004 et 2015.



Sources :

1. WILLIAMS (P.D), « The Peace and Security Council of the African Union. A framework for evaluation », *op.cit*., p.11.

2. Analyse des rapports du CPS sur ses activités et sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique.

3. DERSSO (S.), *Annual Review of the Peace and Security Council 2013/2014*, Pretoria, ISS, 2014, p.84.

L'interprétation de la courbe peut laisser penser qu'entre 2004 et 2006, le CPS n'a pas été productif. Toutefois, le lancement officiel du CPS n'intervient qu'en mars 2004. Par conséquent, pour cette année, le CPS se sera réuni à la fréquence prévue par les textes qui l'organisent. Pour les années 2005 et 2006 en revanche, les sessions de travail du CPS n'ont pas atteint le nombre de sessions requis.

Dès 2007, le CPS dépasse le niveau de sessions minimalement requis, avec des pics en 2008, 2011, 2013, 2014 et 2015.

Le nombre particulièrement élevé de sessions durant chacune de ces années peut s'expliquer par la fréquence des situations de crise et de conflit auxquelles a été confronté le CPS. En 2008, la République démocratique du Congo (RDC) a connu un regain de violence. Des crises postélectorales surviennent au Zimbabwe et au Kenya. Des Changements anticonstitutionnels de gouvernement interviennent en Mauritanie et en Guinée, pendant que la tenue des élections présidentielles est encore reportée en Côte d'Ivoire, en situation de crise depuis 2002. L'année 2008 est également marquée par la crise dans les Comores.

En 2011, le « printemps arabe » embrase le Maghreb (Tunisie, Égypte et Libye en particulier). La Côte d'Ivoire est en proie à une crise politique après le second tour de l'élection présidentielle. La Somalie et le Soudan reviennent fréquemment dans l'agenda annuel du CPS, ainsi que les relations

entre les deux Soudan. La question de la LRA préoccupe profondément, de même que la situation à Madagascar, au Niger et en Guinée.

Pour l'année 2013, le nombre élevé de sessions est compréhensible au regard des situations en RCA, en RDC, en Mauritanie, en Égypte, au Soudan du Sud, au Mozambique, au Kenya, et de la crise malienne qui s'ajoutent aux conflits encore en examen au niveau du CPS dont celui en Somalie.

De 2014 jusqu'en 2015, le CPS examine particulièrement, en plus des thématiques récurrentes, la montée du terrorisme et de l'extrémisme violent, l'épidémie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest, les élections présidentielles dans les pays concernés et l'environnement politique et sécuritaire qui y prévaut.

Le CPS gère les différentes situations de crise et de conflit, ainsi que les questions connexes à la paix et à la sécurité en collaboration avec d'autres entités. Il met alors en place des partenariats stratégiques.

B- La mise en place de partenariats

Le CPS ne remplace ni le CS de l'ONU qui assure la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ni les mécanismes régionaux africains de résolution des conflits sur lesquels il entend s'appuyer pour déployer des missions de bons offices, de médiation, d'observation, mais également d'appui à la paix et d'intervention lorsque le conflit éclate. Il a établi des mécanismes de coopération et de collaboration aussi bien au niveau supérieur qu'au niveau inférieur.

Ainsi, à l'occasion de sa 68e réunion tenue en décembre 2006, le CPS a adopté la décision sur « *la mise en place d'un mécanisme de coordination et de consultation entre le Conseil de Paix et de Sécurité et le Conseil de Sécurité des Nations Unies* »[15]. Dans la pratique, le mécanisme se traduit par la tenue de réunions consultatives conjointes une fois par année, alternativement à leurs sièges respectifs. Au cours de ces réunions, sont passées en revue les questions d'intérêt commun, en particulier les situations de crise et de conflit, et examinés les voies et moyens pour renforcer leur partenariat. Leur réunion inaugurale a eu lieu le 16 juin 2007.

Aux termes de l'article 16 du protocole relatif à la création du CPS, les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits font partie intégrante de l'APSA. Le CPS, en tant que pièce maîtresse de cette architecture, travaille en collaboration avec eux. Il veille, conjointement avec le président de la Commission de l'UA, à l'harmonisation et à la coordination de leurs activités.

Les relations entre l'UA, et donc le CPS d'une part, et d'autre part les CER et les mécanismes sont régis par le *Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les Mécanismes de coordination*

[15] Communiqué PSC/PR/COMM (LXVIII).

des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord, conformément aux dispositions du protocole relatif à la création du CPS[16].

La coordination et l'harmonisation des activités des CER se font à travers des consultations régulières, des activités liées au renforcement des capacités telles que l'échange de personnels, des retours d'expériences, l'élaboration de stratégies globales.

Le CS de l'ONU et les mécanismes régionaux africains ne sont pas les partenaires exclusifs du CPS dans l'accomplissement de sa mission sur le continent. L'organe africain travaille également avec les mécanismes de sécurité d'autres organisations régionales ou sous régionales tel le Comité politique et de sécurité de l'Union européenne. Le Comité politique et de sécurité (COPS) est une structure permanente du Conseil de l'Union européenne (EU) créée par la décision n°2001/78/PESC du 22 janvier 2001. Le soutien se fait à travers une approche multidimensionnelle englobant les aspects politique, institutionnel et financier, avec comme instrument de base principal la *Facilité pour la paix en Afrique*. La Facilité pour la paix en Afrique a été fondée en 2003 en réponse à une demande des chefs d'État et de gouvernement africains[17]. Initialement, elle a été mise en place pour contribuer au financement des opérations de soutien à la paix. Par la suite, elle a été étendue à la prévention des conflits et à la stabilisation des situations post-conflit.

D'autres partenaires interviennent dans la réalisation de l'action du CPS. D'une manière non exhaustive, l'on peut relever le Parlement panafricain (PAP), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, les Organisations de la société civile (OSC), le Conseil de paix et de sécurité de la ligue des États arabes, la Commission des Nations unies pour la consolidation de la paix (CNUCP), l'Organisation du traité de l'atlantique nord (OTAN).

Le CPS, après avoir érigé les différents éléments de son action, use des pouvoirs qui lui ont été reconnus pour enrayer les différentes menaces à la paix, à la sécurité et à la stabilité africaines selon les situations et leur évolution. Dans la pratique, cela implique aussi bien les activités d'étude que le déploiement d'activités diplomatiques et coercitives qui dénotent le dynamisme de l'action du CPS.

C- Les activités d'étude du CPS

Les activités d'étude menées par le CPS peuvent être réparties en deux principales catégories : les retraites et les séminaires pour le soutien à la paix. Depuis le lancement effectif de ses activités, le CPS a tenu trois

[16] Protocole relatif à la création du CPS de l'UA, article 16 alinéa 9.

[17] Décision sur la mise en place par l'Union européenne d'une facilité opérationnelle de soutien à la paix pour l'Union africaine, Assembly/AU/Dec.21(III).

retraites sur ses méthodes de travail, à savoir à Dakar (Sénégal) du 5 au 6 juillet 2007, à Yaoundé (Cameroun) du 15 au 16 novembre 2012 et à Djibouti (Djibouti) du 9 au 10 février 2013. Du 22 au 23 février 2014 à Maseru (Lesotho), il a tenu une retraite sur le renforcement de la mise en œuvre de la formule de Livingstone, pour l'interaction avec les OSC. Il organise régulièrement des conférences pour le soutien à la paix et à la sécurité. Il en est ainsi de la Retraite d'Ezulwini (Swaziland) du 17 au 19 décembre 2009, de la consultation sur la paix, la sécurité et la gouvernance du 8 au 10 septembre 2012 à Banjul (Gambie) et particulièrement de la retraite périodique sur la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.

La retraite d'Ezulwini a été organisée dans le cadre du renforcement de la mise en œuvre des dispositions de l'UA dans les situations de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique. Les conclusions de ces travaux ont abouti à la déclaration d'Ezulwini[18].

La consultation de Banjul entre le CPS et le département des Affaires politiques de la Commission de l'UA sur le renforcement de leur synergie d'action avait pour objectif une meilleure intégration entre l'Architecture africaine de la gouvernance (AAG) et l'Architecture de paix et de sécurité africaine[19].

Enfin, la principale activité pour le soutien à la paix et à la sécurité du CPS est « *la retraite de Haut niveau de l'Union africaine, des Envoyés et des Représentants spéciaux sur la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique* ». Entre 2004 et 2013, elle s'est tenue quatre fois. La première retraite a eu lieu du 1er au 4 mai 2004 au Cap (Afrique du Sud) sur le thème « Programme africain de paix et de sécurité ». En 2013, elle a été organisée du 29 au 30 octobre à Abidjan (Côte d'Ivoire) sur le thème « *La Retraite du Jubilé d'or de l'UA de 2013 : 50 années de rétablissement de la paix en Afrique – Une rétrospective critique des processus de rétablissement de la paix de l'OUA/UA* »[20].

D. Les activités diplomatiques et coercitives du CPS

Le CPS face à une situation de crise ou de conflit déploie toute la panoplie d'activités diplomatiques pour empêcher qu'elle ne dégénère. Cependant, il arrive que l'action diplomatique du CPS ne parvienne pas à ramener la paix et la sécurité entre les États ou au sein des États. Dans ce

[18] Voir infra, p.37.

[19] Communiqué de presse, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en Consultation avec le Département des Affaires politiques sur les synergies entre l'Architecture africaine de la gouvernance et l'architecture africaine de paix et de sécurité ».

[20] Déclaration d'Abidjan, « Retraite du Jubilé d'or de l'UA de 2013 : 50 années de rétablissement de la paix en Afrique – Une rétrospective critique des processus de rétablissement de la paix de l'OUA/UA ».

cas, les différentes mesures coercitives viennent soutenir les efforts diplomatiques.

L'action diplomatique du CPS se décompose en plusieurs activités allant de la diplomatie préventive à la médiation et aux bons offices. Sur la base des informations reçues du Système continental d'alerte rapide (SCAR) et du groupe des sages, le CPS procède, de manière semestrielle, à l'examen périodique de l'état de la paix et de la sécurité sur le continent. À l'issue de chaque examen périodique, il établit un rapport sur « *ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique* ». Cependant, si le groupe des sages est opérationnel, avec la mise en place en outre du Réseau panafricain des sages « *Pan-Wise* »[21], seules quelques composantes du SCAR sont actuellement en place, limitant de fait les informations envoyées au CPS.

Une autre institution de la diplomatie préventive est retrouvée dans les missions d'évaluation du CPS dans les pays en contexte de processus de paix.

Le CPS a davantage fait usage de la médiation que des autres procédés diplomatiques dans les différentes situations africaines de crise et de conflit. Cette médiation se matérialise par la création de « *Groupe Ad hoc de haut niveau* » pour la majorité des situations de crise et de conflit examinées.

L'action coercitive du CPS est double. Il peut s'agir, soit de sanctions de régimes, soit d'opérations de soutien à la paix. Les sanctions de régimes imposées par le CPS obéissent à une logique ascendante. Elles sont graduelles. De la suspension des droits de participation de l'État aux activités de l'UA et de ses organes[22], elles peuvent prendre d'autres formes si le régime est opposé à rétablir l'ordre constitutionnel. Le règlement intérieur de la Conférence de l'UA les énumère de manière exemplative[23] : refus de visas pour les auteurs du changement anticonstitutionnel ; restriction des contacts du gouvernement avec les autres gouvernements ; restrictions commerciales. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance complète la liste des sanctions[24].

La déclaration de Lomé fixe un délai de six mois aux gouvernements anticonstitutionnels pour rétablir l'ordre constitutionnel. Pendant ce délai, des pistes de solution sont envisagées avec la collaboration des nouvelles autorités. Ce n'est qu'en cas d'échec des initiatives que le régime des sanctions est appliqué, excepté la suspension de l'État aux activités de l'UA et de ses organes qui intervient instantanément.

---

[21]Le Pan-Wise est constitué du Groupe des sages, des structures similaires au niveau régional et d'autres acteurs actifs dans la prévention des conflits. Il a pour objectif de renforcer la coordination et d'harmoniser les activités des structures et des acteurs impliqués dans les efforts de prévention de la paix en Afrique, afin d'optimiser les effets positifs de la coordination et les synergies au niveau continental, sur la base d'une interaction ascendante et de la complémentarité.

[22] Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, article 25 alinéa 1.

[23] Règlement intérieur de la Conférence de l'Union, article 37 alinéa 5.

[24] Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, article 25 alinéas 4 et 5.

Le tableau 1 retrace l'ensemble des sanctions de régimes imposées par le CPS entre 2004 et 2015.

Tableau 1. Les sanctions de régimes par le CPS entre 2004 et 2015.

État visé	Suspension	Autres sanctions[25]
Togo	Février – mai 2005	
Mauritanie	Août 2005 – mars 2007	
Comores	Octobre 2007 – mars 2008	Octobre 2007 – mars 2008
Mauritanie	Septembre 2008 – juin 2009	Février – juin 2009
Guinée	Décembre 2008 – décembre 2010	Octobre 2009 – décembre 2010
Madagascar	Mars 2009 – janvier 2014	Mars 2010 – janvier 2014
Érythrée	Avril 2009 – janvier 2011	Décembre 2009 –
Niger	Févier 2010 – mars 2011	
Côte d'Ivoire	Décembre 2010 – avril 2011	Mars – avril 2011
Mali	Mars – octobre 2012	Avril – octobre 2012
Guinée-Bissau	Avril 2012 – juin 2014	
RCA	Mars 2013 – avril 2016	
Égypte	Juillet 2013 – juin 2014	
Burkina Faso	18-29 septembre 2015	

Sources :

1. VINES (A.), « A decade of African Peace and Security Architecture» in International Affairs n°89, Oxford, Blackwell Publishing Ltd, 2013, p.92.
2. WILLIAMS (P.D.), « The African Union's Conflict Management Capabilities », New York, Council on Foreign Relations, 2011, p.18.
3. Analyse des Rapports du CPS sur ses activités et sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique.

Toutefois, devant le « *caractère exceptionnel de la situation* »[26], ou en raison « *du caractère unique et des circonstances exceptionnelles de la situation* »[27], le CPS n'a pas sanctionné un État, et a plutôt reconnu les

[25] Refus de visas, restriction des contacts du gouvernement avec les autres gouvernements, restrictions commerciales.

[26] Rapport du CPS sur ses activités et sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique Assembly/AU/4(XVII) point 16.

[27] Rapport du CPS sur ses activités et sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique Assembly/AU/6(XX) point 28.

nouvelles autorités gouvernementales issues, soit des soulèvements populaires, comme ce fut le cas pour l'Égypte en 2011, soit d'une insurrection armée comme en Libye la même année.

En considérant l'action du CPS, il apparaît qu'il a agi partout où il a considéré que des changements anticonstitutionnels se sont produits. Cependant, très souvent, les sanctions ne produisent pas partout les résultats escomptés et n'empêchent pas que la situation dégénère. Le CPS est alors obligé de déployer des opérations de soutien à la paix.

Ainsi, depuis le lancement officiel du CPS, quatorze OSP et interventions ont eu lieu sur le continent africain. Le tableau 2 en donne une illustration.

Tableau 2. Les OSP et interventions du CPS entre 2004 et 2014.

Mission	Localisation	Durée	Mandat
Mission africaine au Burundi (MIAB)	Burundi	2003 – 2004	Rétablissement de la paix
Mission militaire d'observation aux Comores (MIOC)	Comores	2004	Observation
Mission de l'UA au Soudan (MUAS)	Soudan (Darfour)	2004 – 2007	Maintien de la paix, protection des civils
Corps expéditionnaire spécial au Burundi	Burundi	2006 – 2009	Protection des autorités
Mission de l'UA pour le soutien aux élections aux Comores (MUASEC)	Comores	2006	Suivi des élections
Mission de l'UA en Somalie (AMISOM)	Somalie (Mogadiscio)	2007 –	Soutien du régime
Mission d'assistance électorale et sécuritaire aux Comores (MAES)	Comores	2007 – 2008	Soutien aux élections
Démocratie aux Comores	Comores	2008	Imposition de la paix
Mission hybride des Nations unies et de l'UA au Darfour (MINUAD)	Soudan (Darfour)	2008 –	Rétablissement de la paix, protection des civils

Initiative de coopération régionale contre la LRA (ICR-LRA)	Sud Soudan (Yambio)	2011 –	Assistance humanitaire, Renforcement des capacités opérationnelles des pays affectés
Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA)	Mali	2012 – juillet 2013	Formation et restructuration des Forces de défense et de sécurité, restauration de l'autorité de l'État
Mission internationale de soutien à la RCA (MISCA)	RCA	2013 – Septembre 2014	Imposition et maintien de la paix
Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL)	Mali	2013-	Accompagnement du Mali dans le processus de sortie de crise. Appui aux pays du Sahel pour faire face aux défis de sécurité, de gouvernance et de développement
Mission de soutien de l'Union africaine à la lutte contre l'épidémie Ebola en Afrique de l'Ouest (ASEOWA)	Guinée, Liberia, Sierra Leone	Août 2014-	

Sources :

1. WILLIAMS (P.D.), « The African Union's Conflict Management Capabilities », New York, Council on Foreign Relations, 2011, p.15.
2. Institut d'Étude et de Sécurité, « Rapport sur le Conseil de paix et de sécurité », Addis-Abeba, Numéro 51, octobre 2013, p.10.
3. Analyse des Rapports du CPS sur ses activités et sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique.

II- Une action soumise à de multiples pesanteurs

La XXIe session ordinaire de la Conférence de l'Union des 26 et 27 mai 2013 fut l'occasion de réitérer l'engagement de pacifier le continent. En effet, dans la Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l'OUA/UA, les chefs d'État et de gouvernement expriment leur

détermination à atteindre l'objectif d'une Afrique sans conflits, à faire de la paix une réalité pour toutes leurs *« populations et à débarrasser le continent des guerres, des troubles civils, des violations des droits de l'homme, des catastrophes humanitaires et des conflits violents, et à prévenir le génocide »*[28].

Pour réaliser cette « *Afrique sans conflits* »[29], la Conférence de l'Union s'est fixé l'année 2020 comme date butoir. Après plus d'une décennie d'activités du CPS et à moins d'un quinquennat de la date butoir pour une « *Afrique sans conflits* », le climat sécuritaire de l'Afrique a certes évolué, mais sans profondes modifications. Ce résultat mitigé peut s'expliquer par les pesanteurs qui minent l'efficacité de l'action du CPS. Une optimalisation de cette dernière est dès lors nécessaire pour la concrétisation d'une Afrique pacifiée.

A- La persistance des facteurs d'insécurité sur le continent

Le CPS ne parviendra à briser la spirale des conflits en Afrique qu'après l'élimination de leurs causes profondes. Or, en l'état actuel des choses, les facteurs d'instabilité foisonnent sur le continent, rendant aléatoires et éphémères toutes tentatives de pacification. Ces facteurs sont multiples, enchevêtrés et inextricables.

Les rébellions armées et les conflits internes demeurent les principales sources d'instabilité en Afrique[30]. Ils s'expliquent sur le plan interne des États africains par des facteurs politiques et sociaux.

Les facteurs politiques sont d'abord liés à la nature de l'État d'une part et d'autre part à celle des régimes politiques, des modes de gouvernement et de régulation du champ politique. La plupart des États africains impliqués dans des situations de crises et de conflits n'ont pas la maîtrise de leur territoire ou de leur démographie[31]. Ils ne disposent pas non plus de texture institutionnelle servant de base de domination hégémonique[32]. À cela s'ajoutent une gestion néopatrimoniale du pouvoir, une détermination unilatérale des agendas politiques par des groupes au pouvoir, ainsi que le manque de consensus sur les règles du jeu politique.

Ces différents éléments conduisent au désengagement des individus et des acteurs partisans du jeu politique et à la désinstitutionnalisation progressive des moyens de lutte politique et de la conquête du pouvoir marquée notamment par le recours à l'option, soit militaire, soit

[28] Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l'OUA/UA, Assembly/AU/2(XXI) Rev.1, point E, p.5.
[29] Ibid
[30] Ibid., p.34.
[31] DERSSO (S.), Annual Review of the Peace and Security Council 2013/2014, Op.cit. p.34.
[32] Ibid.

révolutionnaire. Ce qui occasionne et nourrit des situations de crises et de conflits.

Dans son rapport sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, le Secrétaire général de l'ONU mentionne que *« le fait que des secteurs importants de la société sont systématiquement exclus des institutions de gouvernance politique […] est l'un des principaux facteurs de conflit »*[33].

Dans les facteurs sociaux peuvent être distingués la pauvreté, l'analphabétisme, le sous-emploi et la pression du nombre. Les soulèvements populaires survenus en 2011 en Afrique du Nord sont le résultat de plusieurs de ces indicateurs.

Dans le rapport sus-cité, le Secrétaire général des Nations unies indique avoir fondé ses conclusions sur « *l'existence d'une population de jeunes de plus en plus privés de leurs droits et de plus en plus mécontents dans des pays où sévissent l'inégalité économique ainsi que la faiblesse et le manque de représentativité des institutions, et où font défaut emplois décents, débouchés et libertés, et sur l'aggravation du risque d'instabilité qui en résulte* »[34].

Par ailleurs, les différences anthropologiques (identitaires et religieuses) et leur manipulation politique sont également à la source des conflits et crises[35]. La politisation des identités ethniques et religieuses, leur militarisation et leur insertion dans les ressources de conquête et/ou de conservation du pouvoir sont des facteurs qui prédisposent aux crises et conflits.

À ces facteurs politiques et sociaux peuvent être ajoutées les menaces transnationales. L'instabilité de l'Afrique est aggravée par les activités terroristes et la criminalité transnationale. Pourtant, il existe un Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme dont l'inauguration et le lancement solennel se sont tenus à Alger les 13 et 14 octobre 2004[36], en plus du sous-comité du CPS sur le terrorisme. Seulement, la première rencontre des coordonnateurs africains du contre-terrorisme n'a eu lieu que le 6 décembre 2013.

De même, l'UA a proposé aux États africains une loi modèle africaine contre le terrorisme qu'ils devraient adopter à l'intérieur de leurs frontières respectives comme un des instruments de lutte. Le CPS devrait inviter les États à la mettre en place.

---

[33] Rapport du Secrétaire général, Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, paragraphe 3, 27 juillet 2012, Assemblée générale A/67/205, soixante-septième session

[34] Rapport du Secrétaire général, Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, op. cit.

[35] Cf. BEDZIGUI (Y.), « Les conflits en Afrique. Une résolution improbable » in Annuaire Français des Relations Internationales, Vol. IX, 2008, p.163.

[36] Doc. EX.CL/146(VI).

B- La prise de conscience des pesanteurs à l'action du CPS

Les États africains ont doté le CPS de compétences étendues qui vont de la prévention aux opérations post-conflit en passant par la gestion des conflits. Pour l'accomplissement de manière efficace de sa mission, le CPS doit jouir d'une capacité d'action à défaut de laquelle la réalisation de la paix devient un but illusoire. Cependant, des limites statutaires associées à des faiblesses opérationnelles minent considérablement cette capacité.

Les limites statutaires sont relatives à la sujétion du CPS à la Conférence de l'Union et à l'ancrage du principe de souveraineté et ses corollaires dans le système africain de sécurité collective. Il est difficile de voir en le CPS un organe pleinement autonome et indépendant de l'Union. En effet, le protocole sur les amendements à l'Acte constitutif dispose que « *les attributions, les pouvoirs, la composition et l'organisation du CPS sont déterminés par la Conférence* »[37]. Il est reconnu à la Conférence la possibilité de modifier la composition du CPS dès lors qu'elle estime que les membres ne remplissent plus les critères d'élection[38].

En outre, même s'il est fait du CPS, « *l'organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits* »[39], et qu'il lui est reconnu un pouvoir d'initiative pour les actions en faveur de la paix et de la stabilité[40], il n'en demeure pas moins que l'organe semble être réduit au statut d'exécutant. En effet, l'un des pouvoirs de la Conférence consiste à « *donner des directives [...] sur la gestion des conflits, des situations de guerre et autres situations d'urgence ainsi que la restauration de la paix* »[41].

La Conférence de l'Union apparaît alors comme la véritable instance décisionnelle en matière de paix et de sécurité sur le continent. Le docteur Jean-Pierre KENFACK fait remarquer que « *son caractère intergouvernemental et l'extrême politisation des affaires africaines risquent de nuire à la célérité dans le traitement des questions de paix, de sécurité et de stabilité, affaiblissant ainsi les capacités du Conseil [de paix et de sécurité] à agir avec efficacité* »[42]. Il poursuit en ajoutant que « *la gêne subsiste dans la mesure où la Conférence a par le passé privilégié les considérations politiques dans la gestion des affaires africaines* »[43].

---

[37] Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine, Article 9 alinéa 2.
[38] Protocole relatif à la création du CPS de l'UA, Article 5 alinéa 4.
[39] Ibid., Article 2 alinéa 1 ; Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine, Article 9 alinéa 1.
[40] Protocole relatif à la création du CPS de l'UA, Article 9 alinéa 1.
[41] Acte constitutif, op.cit., Article 9 alinéa 1 paragraphe g.
[42] KENFACK (J-P.), « Le Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine » in BOUKONGOU (J.P.), TCHEUWA (J-C.) (Ss. Dir.), De la paix en Afrique au XXIème siècle, Journées scientifiques du Centre d'Etudes et de Recherche en Droit international et communautaire, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2007, p.158.
[43] Ibid.

Le CPS semble n'avoir véritablement qu'un pouvoir de recommandation à l'égard de la Conférence sur les questions de paix et de sécurité sur le continent, et particulièrement en matière d'intervention dans un État membre en cas de circonstances graves[44]. Il se soumet dans ce dernier cas aux décisions de la Conférence qui est seul juge de l'opportunité. La décision d'intervenir ne revient pas au CPS, mais plutôt à la Conférence de l'UA.

Les faiblesses opérationnelles du CPS tiennent à la dépendance extrême de l'action du CPS vis-à-vis des partenaires non africains et au degré de participation des États africains.

Le CPS a été doté de moyens d'action considérables pour assurer sa mission : un groupe des sages, un système continental d'alerte rapide, une force africaine prépositionnée et un fonds spécial[45]. De tous ces moyens, seul le groupe des sages semble ne rencontrer aucune difficulté majeure à son bon fonctionnement. Actuellement, ce sont l'Union européenne et les États-Unis qui pallient ses déficiences techniques et logistiques. Pour ce qui est du fonds spécial, dénommé fonds de la paix, il est alimenté par des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'Union. À peine cinq États membres apportent 75% des contributions totales des États membres[46]. Il s'agit de l'Algérie, de l'Égypte, de la Libye, du Nigeria et de l'Afrique du Sud[47]. Entre 2008 et 2011, les États africains n'ont contribué qu'à hauteur de 2% au fonds spécial, les 98% restants ont été apportés par les donateurs internationaux[48]. Depuis l'année 2010, le montant des contributions des partenaires internationaux est non seulement en progression, mais également toujours supérieur à celui des contributions africaines[49].

Cette dépendance prive le CPS d'une capacité de dissuasion vis-à-vis des groupes armés qui voient dans ses injonctions et ses décisions des « vœux pieux ».

Entre les déclarations de volonté et d'engagement et la matérialisation effective de cette volonté, le contraste est notable. La dépendance financière, technique et logistique extérieure, déjà examinée, n'est pas la seule illustration de ce déséquilibre. La faible provision de l'organisation panafricaine en général, et du CPS en particulier, en ressources humaines en est une autre. Une année après son lancement officiel, le CPS ne disposait toujours pas d'un secrétariat pour appuyer son travail. Ce n'est qu'en juin

[44] Protocole relatif à la création du CPS de l'UA, Article 7 alinéa 1 paragraphe e ; Acte constitutif, op.cit., Article 4 alinéa h.

[45] Protocole relatif à la création du CPS de l'UA, Article 2 alinéa 2.

[46]WILLIAMS (P.D), « The Peace and Security Council of the African Union. A framework for evaluation », op.cit., p.8-9.

[47]VINES (A.), « A decade of African Peace and Security Architecture», op.cit., p.108.

[48] VORRATH (J.), « Imbalances in the African Peace and Security Architecture. The current Approach to Capacity-building Needs to Be Challenged » in SWP Comments n°29, Septembre 2012, p.1-2.

[49]Cf. Les décisions sur le budget de l'Union africaine depuis l'exercice 2010.

2005 qu'il a été établi avec des moyens limités[50]. En effet, en 2011, l'effectif du personnel du secrétariat était de six (6)[51]. Des propositions sont faites pour qu'il soit élevé à treize (13)[52], mais il n'en demeure pas moins toujours insuffisant.

Il était attendu de la part des États africains qu'ils concrétisent leur ferme engagement à éradiquer le fléau des conflits sur le continent en fournissant alors au CPS l'essentiel des moyens dont il a besoin pour la réalisation de sa mission.

C- La définition des stratégies pour une efficacité optimum de l'action du CPS

Le défi d'une meilleure efficacité de l'action du CPS prescrit un double mouvement : l'autonomisation de l'organe et le renforcement des activités en faveur de la consolidation de l'État de droit sur le continent.

Pour une plus grande efficacité de l'Union africaine, il faudrait une réelle séparation des pouvoirs et une indépendance dans l'exercice des fonctions entre les organes de l'Union africaine, en particulier entre le CPS et la Conférence dans le domaine de la paix et de la sécurité. En outre, il devient urgent pour le CPS, et plus largement pour l'UA, de développer des sources de financement alternatives, mais surtout pérennes.

Une solution serait d'encourager les autres États africains à participer véritablement au fonds de la paix. À ce propos, le professeur Jean-Emmanuel PONDI atteste qu' « *il faudrait que les États africains acceptent enfin de donner de l'argent, car contrairement à ce que nous pensons, il y a beaucoup d'États africains qui sont extrêmement riches de plusieurs milliards de dollars, mais qui ne dirigent pas cet argent vers le Fonds* »[53].

Une autre solution est la mise en œuvre effective du Fonds d'intégration africaine (FIA)[54]. Il est destiné au financement du Programme minimum d'intégration (PMI)[55] de l'UA dont l'un des objectifs est de « *prévenir, résoudre les conflits* »[56] ainsi que le « *développement post-conflit* »[57].

Enfin, la dernière solution viserait l'implication des institutions financières africaines dans le financement de la paix et de la sécurité sur le

---

[50]ANING (K.), « Understanding the institutional dynamics and decision-making processes of the PSC » in MURITHI (T.), LULIE (H.), The African Union Peace and Security Council. A five year appraisal, op.cit., p.36.

[51]WILLIAMS (P.D.), « The African Union's Conflict Management Capabilities », op.cit., p.21.

[52] Ibid.

[53] PONDI (J-E.), Interview publiée dans Cameroon tribune n°10498/6699, 40è année, 31 décembre 2013, p.33.

[54] Voir MVELLE (G.), L'Union Africaine face aux contraintes de l'action collective, op.cit., p.54 et s.

[55] Le PMI a été adopté lors de la 4ème conférence des ministres africains en charge de l'intégration des 7 et 8 mai 2009 à Yaoundé (Cameroun).

[56] Union Africaine, Programme Minimum d'Intégration, mai 2009, p.30.

[57]Ibid.

continent. Il existe un lien indiscutable entre la paix et le développement. Dès lors, il est dans l'intérêt de ces institutions de contribuer à l'instauration d'une paix durable en Afrique. Cela passe par la réalisation du développement certes, mais également par celle de la paix, sans laquelle toute tentative de développement serait vouée à l'échec.

La visibilité et la crédibilité de l'action du CPS dans le maintien de la paix et de la sécurité sur le continent africain sont aussi tributaires d'une plus grande implication des États africains. Elle peut se traduire de diverses manières. L'une d'elles serait d'abord la conviction que l'Afrique peut effectivement apporter des solutions durables à ses problèmes d'instabilité. En effet, la ferme conviction en la capacité d'une institution détermine d'autant plus l'engouement de ses membres à lui fournir tous les moyens dont elle a besoin pour parvenir sérieusement à ses fins. Les États africains devraient se sentir véritablement solidaires et confiants dans leur capacité à créer un environnement africain paisible.

En ce sens, M. Edem KODJO affirme que : « *le véritable enjeu pour l'Afrique de demain est la consolidation du panafricanisme comme instrument juridique, politique et économique du développement démocratique et économique des pays africains. C'est aussi un outil de combat de lutte contre les crises, les tensions et les conflits en Afrique* »[58].

L'ancien secrétaire général de l'OUA, de 1978 à 1983, fait du panafricanisme une arme contre les tensions, crises et conflits.

Une autre matérialisation d'une plus grande implication des États africains serait la mise en place effective des composantes de l'APSA.

De plus, l'efficacité de l'action du CPS passe par la consolidation de l'État de droit en Afrique. Dans le droit de l'Union africaine, la perception de l'État de droit fait référence au triptyque : droits de la personne, démocratie et bonne gouvernance[59]. De manière spécifique, il s'agit pour le CPS, comme le préconise le professeur Alain Didier OLINGA, de « *penser les modalités endogènes idoines d'opérationnalisation* »[60] de la démocratie constitutionnelle sur le continent. Concrètement, il est question de réfléchir à la manière d'« *organiser la prééminence du droit* (de] *garantir les droits* (d') *assurer la légitimité du principe électif* (d'*) aménager la dévolution du pouvoir, de manière à faire que la régulation de la société soit un facteur de paix* »[61]. Le CPS devrait aider les États africains à « inculturer » la

[58] KODJO (E.), « Le panafricanisme : une arme contre les tensions, crises et conflits » in Géopolitique Africaine n°46, 2013, p.15.
[59] LALI (A.), « La perception de l'Etat de droit dans le droit et la pratique de l'Union africaine » in Société française pour le droit international, L'Etat de droit en droit international, Colloque de Bruxelles, Paris, A. Pedone, 2009, p.289.
[60] OLINGA (A.D.), « L'Afrique en quête d'une technique d'enracinement de la démocratie constitutionnelle », op.cit., p.178.
[61] Ibid.

démocratie, tout autant que la bonne gouvernance afin de prévenir les conflits.

Afin de promouvoir la bonne gouvernance, les dirigeants africains ont créé le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)[62]. Il a pour but d'encourager l'adoption de politiques, normes et pratiques en vue de promouvoir la stabilité politique. Le mandat du MAEP consiste à s'assurer que les politiques et pratiques des États parties sont conformes aux valeurs convenues dans le domaine de la gouvernance politique et économique[63]. C'est un instrument d'auto-évaluation auquel adhèrent librement et volontairement les États membres de l'Union africaine à travers la ratification de son protocole d'accord. Le MAEP compte actuellement 33 États membres[64]. Cependant, seulement dix-sept (17) ont achevé leur auto-évaluation et ont été examinés par le Forum des chefs d'État et de gouvernement[65].

Or, l'un des principaux intérêts du processus du MAEP est le Plan d'action national (PAN). C'est le document central à travers lequel les standards de gouvernance sont censés être effectivement mis en œuvre pour combler les lacunes identifiées dans le rapport d'examen des pays. À titre d'illustration, les cas du Kenya et de l'Afrique du Sud ont démontré que le suivi/évaluation de la mise en œuvre des PAN est important. Les deux pays ont chacun été confrontés à des conflits qui avaient été prédits par leurs rapports d'évaluation respectifs (dans le cas du Kenya, ce fut la crise électorale en 2008, et en Afrique du Sud ce fut la xénophobie qui mena à une série d'attaques entre avril et mai 2008)[66].

Le CPS devrait intensifier le partenariat stratégique avec le Mécanisme, et plus généralement avec l'AAG, pour la réalisation de sa mission de paix sur le continent par le biais de l'apprivoisement de la bonne gouvernance. Ce partenariat serait l'occasion d'inviter les États non encore membres du MAEP à y adhérer, mais également et surtout d'encourager tous les États africains à procéder à l'évaluation périodique et à mettre en application les PAN conçus au terme de cette évaluation.

---

[62] Initié en 2002, il a été instauré par l'UA en mars 2003 dans le cadre de la mise en œuvre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

[63] Mécanisme africain d'évaluation par les Pairs, Document de base, paragraphe 2.

[64] Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Mauritanie, Ile Maurice, Mozambique, Niger, Nigeria, Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Togo, Ouganda et Zambie. Le 26 janvier 2013, la Tunisie et le Tchad ont signé un Mémorandum d'entente pour des missions d'évaluation.

[65] Il s'agit du Ghana, Rwanda, Kenya, Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Ouganda, Nigeria, Burkina Faso, Mali, Mozambique, Lesotho, Ile Maurice, Éthiopie, Sierra Leone, Zambie et Tanzanie.

[66] Institut Africain de la Gouvernance, « Le MAEP 10 ans après : Bilan d'une décennie de pratique par les pairs et la projection d'une future gouvernance de développement en Afrique », Policy brief n°2, 2013, p.3.

Le professeur Jean-Emmanuel PONDI dira à propos des solutions à apporter aux crises et conflits africains : « *Le plus important […] c'est […] de faire en sorte que les populations puissent vivre, et que les fruits de la croissance soient équitablement distribués. Parce que c'est la revendication autour de ça qui mène au recours aux armes* »[67].

Ainsi, la détérioration des conditions de vie des populations africaines constitue une dangereuse menace à la paix, la sécurité et la stabilité du continent. L'évaluation des États par le MAEP permettrait de déceler des frustrations au sein des populations et de prévenir des crises ou conflits à travers la mise en œuvre des PAN. C'est dans ce sens que le docteur Yves Alexandre CHOUALA envisage la création des sociétés sûres comme une perspective pratique d'une consolidation structurelle de la paix et de la sécurité collective en Afrique[68] : « *La création des sociétés sûres est la manière idoine de construction d'une paix durable. […] Il s'agit de façon lapidaire d'éradiquer la pauvreté […], de construire l'équité et la justice, la santé pour tous, de diffuser les connaissances et de construire des sociétés de vie aux dépens des sociétés de la mort* »[69].

Conclusion

Au terme du présent travail, il a été question d'analyser et d'évaluer l'action du CPS afin de déterminer si elle a effectivement permis de restaurer un climat de paix, de sécurité et de stabilité en Afrique, une décennie après le début de son déploiement.

La réponse provisoire était alors que les faiblesses statutaires et la modicité des moyens opérationnels amoindrissent l'efficacité de l'action du CPS, action qui a été d'une contribution mitigée dans le domaine de la gestion des conflits et des crises en Afrique. Au demeurant, elle a été confirmée.

En effet, l'ensemble de cette étude a tendu à démontrer que le CPS a développé une action ambitieuse depuis son lancement, mais certains aspects de sa définition nécessitent une épuration pour une efficacité optimale.

Il s'agit de manière concrète, pour les États membres du CPS de relever le défi de la mise en œuvre et de la consolidation de l'État de droit en Afrique, tout en procédant à l'édification de sociétés africaines épanouies. Cela exige une consécration en leur faveur de l'initiative dans la gestion des conflits, mais également la possession de capacités opérationnelles pérennes.

C'est dire avec le docteur Yves Alexandre CHOUALA que « *le défi de la maîtrise et du contrôle des flux conflictuels interétatiques et transnationaux,*

[67] PONDI (J-E.), Interview publiée dans Cameroon tribune, op.cit.
[68] CHOUALA (Y-A.), « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine. Théorie et pratique », op.cit., p.303 et s.
[69] CHOUALA (Y-A.), ibid.

la prise en compte de la transformation de la nature de la sécurité nationale des États, la mobilisation des moyens de la puissance dans les politiques de passage de la guerre à la paix, la mise en œuvre des sociétés sûres constituent les moyens les plus sûrs de la résolution des conflits et de la construction de la sécurité collective à l'ère de l'Union africaine »[70].

Dans sa quête principale visant à résoudre les conflits, l'action du CPS doit intégrer des approches et méthodes qui lui permettraient d'abord d'assurer un traitement approprié des causes profondes et des facteurs favorables au déclenchement des crises, mais aussi de porter une attention particulière aux exigences de la consolidation des processus de paix et de reconstruction.

De plus, la réalisation du panafricanisme par les États africains renforcera également les capacités d'action du CPS sur le plan financier, logistique et humain. Il est indispensable que les Africains croient en cette institution qu'est le CPS, en sa capacité à apporter des solutions concrètes et durables au fléau des conflits et en leur destin commun.

[70] Op cit., p.307.

La politique éducative de l'Union africaine

Philippe AWONO EYEBE et Eugène Arnaud YOMBO SEMBE
Université Panafricaine

Introduction

Les politiques éducatives sont un des sujets les plus débattus au sein de la science du politique. Un regard lointain dans la tradition sociologique informe sur la prégnance de cette catégorie de l'éducation dans les travaux de Durkheim[1], Bourdieu[2], qui ont sans doute structuré notre connaissance des questions éducatives à partir de grilles d'analyse de l'action pour le monde scolaire, à partir des catégories de« capital humain », « d'inégalité des chances ou de reproduction sociale »qui font partie des fondements de l'action publique dans le domaine de l'éducation. Mais, les politiques éducatives ont retenu l'attention d'une vaste communauté de savants aux plans national[3] et communautaire[4].

Depuis sa création en 2002 à Durban en Afrique du Sud, l'Union africaine aura bâti son spectre de politiques communautaires sans pour autant l'éprouver au secteur de l'éducation. Il demeurait comme un vide institutionnel majeur que de passer outre mesure l'incompressible problématique du retard du continent dans les domaines de la science et de la technologie. Le drame de l'exportation des intelligences du continent qui sans cesse se poursuit continue de représenter l'épreuve la plus saillante de l'entrée du continent dans le commerce international. Seulement, la prise en compte et de conscience au sein de l'institution panafricaine de la nécessité d'une action dans le secteur de l'éducation et de la technologie ne semblait pas aller de pair avec l'allocation des ressources nécessaires à son lancement effectif. Le bricolage qui en était fait était révélateur d'une difficulté en

---

[1] Durkheim (Emile), De la division du travail social, Paris, PUF, 1893.

[2] Bourdieu (Pierre), « L'école conservatrice. Les inégalités devant l'école et devant la culture », Revue française de sociologie, 7(3), 1966, p. 325-347. Lire aussi du même auteur les travaux suivants, La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps. Paris : Minuit, « Le sens commun », 1989 et La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement, Paris, Minuit, « Le sens commun », 1970.

[3] Lessard (Claude), Carpentier (Anylène), Politiques éducatives : la mise en œuvre, Presses universitaires de France, coll. « Education et société », 2015, 208 p.

[4] Nóvoa (António), « L'Europe et l'éducation : analyse socio-historique des politiques éducatives européennes », inédit,
repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4820/1/9783631499085_1_43.pdf, consulté le 16 Mai 2016.

réalité généralisée dans la plupart des pays du continent à « *considérer le secteur de l'éducation et de la formation ou du capital humain comme une modalité prioritaire et de souveraineté, nécessitant d'y consacrer en plus des intentions salutaires, des moyens appropriés* »[5].

Pourtant, la systématisation d'une politique dans le sens de l'éducation faisait bel et bien partie des préoccupations des pères fondateurs de l'Union africaine. Son insertion à l'ordre des préoccupations dans l'Acte constitutif de l'Union africaine est une initiative salutaire qui donne ainsi au Conseil exécutif composé des ministres des Affaires étrangères des attributions dans ce sens[6]. Ainsi, au rang des préoccupations de ce comité, se trouve l'attribution sur l'élaboration de la politique éducative communautaire[7]. Mais, déjà, un début de systématisation de cette politique se retrouve dans le plan d'action pour la deuxième décennie de l'éducation (2006-15) qui reconnaît le rôle du savoir et de l'innovation dans l'économie mondiale et celui de l'enseignement supérieur comme base de ressources importantes pour l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement[8]. Ce pilier visait à développer les institutions de recherche et de développement et à coordonner le développement et la diffusion de la technologie. Aussi souligne-t-il la nécessité de mettre pleinement à profit le potentiel de l'éducation en général et de l'enseignement supérieur en particulier pour apporter des solutions purement africaines aux problèmes africains, dans l'esprit de la vision collective du continent.

Dans ce contexte, les priorités définies pour l'enseignement supérieur au titre de la deuxième décennie de l'éducation en Afrique sont articulées autour de la promotion de la recherche et la production d'un savoir original dans l'enseignement supérieur ; la promotion, le développement et l'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur en Afrique dans toutes ses dimensions, notamment l'élaboration et la ratification de cadres régionaux et continentaux de reconnaissance des diplômes (notamment la Convention d'Arusha) en vue de faciliter la mobilité des étudiants et du personnel ; le renforcement de la participation des universités aux efforts de développement du continent, le développement des niveaux inférieurs de l'éducation ; et enfin, la mobilisation de niveaux suffisants de financement pour l'enseignement supérieur. Cet intérêt manifesté pour l'éducation en Afrique est à l'origine de ce qui deviendra par la suite une politique

[5]Gary Becker, Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, NBER-Columbia University Press, 1964, 187p. (en) « lire en ligne » (consulté le 16 Mai 2016).

[6] L'article 13 de l'Acte constitutif de l'Union africaine donne entre autres attributions au Conseil exécutif, celle de l'élaboration et du suivi de la politique éducative de l'Union africaine.

[7] Lire respectivement les alinéas h (éducation, culture et santé et mise en valeur des ressources humaines) et i (science et technologie).

[8] ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE, Première décennie pour l'éducation de l'Afrique (1997-2006), 1997, (Document officiel).

communautaire dont les instruments que nous enregistrons en Afrique de nos jours en sont les éléments et marqueurs les plus constitutifs.

Cet article s'inscrit dans ce cadre et nous propose de découvrir cette politique éducative de l'Union africaine sous l'angle de sa « mise en sens et en œuvre », c'est-à-dire en s'intéressant surtout à la manière dont elle s'est construite et se met concrètement en place dans les institutions créées en l'occurrence et par des acteurs animés par des logiques variées, parfois antagonistes et solitaires. Le postulat de départ de cette réflexion est de s'intéresser au décalage inéluctable entre la politique éducative telle qu'elle a été conçue et telle qu'elle existe sur le terrain. La synergie cognitive au sein de l'Union africaine, laquelle repose sur les leitmotive du modèle « education for all » voulu par les théoriciens de l'agenda 2063 ou le fait qu'aucun enfant ne sera laissé à l'abandon (« no child left behind ») se trouve désenchantée au contact de la réalité de son opérationnalisation et sa traduction dans les faits. Une telle réflexion a une portée doublement épistémologique. D'une part, elle permet de penser la politique éducative communautaire de l'Union africaine comme un exercice d'ingénierie sociale dont le but est d'en calibrer les paramètres et instruments (structures scolaires, statut des personnels, contenu des programmes …) et pour lesquels il faut s'efforcer d'évaluer de manière robuste l'efficacité et l'efficience des choix opérés ; et, de l'autre, elle considère qu'en tant qu'énoncé politique, elle fait l'objet d'une appropriation par les acteurs et se transforme par conséquent au contact de la pratique. En cela, le néo-institutionnalisme informe significativement l'analyse de la politique éducative de l'Union africaine. Il permet d'en saisir la mécanique historique de formation et de production à partir d'une logique d'apprentissage et d'évolution incrémentale ; puis de souligner les logiques instrumentales et de réappropriation auxquelles elle est soumise dans ses espaces d'implémentation. Fort de cela, nous présenterons tour à tour les dynamiques de construction (I) et d'implémentation (II) de cette politique éducative de l'Union africaine.

I. La mise en sens de la politique éducative de l'Union africaine

L'intérêt accordé à l'éducation au sein de l'Union africaine remonte à ses fonts baptismaux. Pourtant, les épisodes des conflits et de la démocratisation ont entraîné une concentration des énergies sur le 'tout sécuritaire', tant les conflits, les guerres et les coups d'État entraînant des changements anticonstitutionnels de gouvernements ont constitué l'essentiel du vécu de l'institution communautaire encore en quête de repères. Tout se passait comme si le développement de l'Afrique serait inextricablement et exclusivement connecté à l'enjeu de la sortie de la spirale des conflits devenus interminables. Seulement, les morceaux choisis les plus douloureux de la fuite des cerveaux dont l'explication se trouve dans la carence

d'infrastructures de formation de la jeunesse africaine, ont été à l'origine du malaise partagé par les classes dirigeantes et populaires du continent. Ainsi, l'objectivation de la politique éducative de l'Union africaine s'est faite autour d'un cadrage prioritairement intersubjectif qui découle d'une familiarisation inconfortable au drame de la fuite des cerveaux et de l'absence d'autonomie en matière de formation des Africains pour une autonomie comme référentiel principal.

A- L'objectivation de la politique éducative au sein l'Union africaine

La problématique de l'éducation des jeunes africains a toujours constitué une priorité pour l'Union africaine. Mais, l'institution communautaire n'a pas toujours su lui donner un coup d'accélérateur, toutes choses qui limitaient les efforts développés au stade du bricolage, sinon de l'apprentissage. Il va falloir attendre la formulation de la vision globale du continent dans le cadre de l'agenda 2063 pour y voir un début de politique en construction.

1. Deux décennies de bricolage institutionnalisé …

La systématisation de la politique éducative de l'Union africaine est loin d'avoir été un long fleuve tranquille et une entreprise aisée. Le parcours intellectuel de production d'un cadre communautaire de l'éducation aura traversé une phase de routinisation immature en tant que quête d'un repère singulier et opératoire de travail, unanimement accepté par tous les acteurs du continent. Cette séquence qui consistait en la recherche d'un critère pertinent sur lequel bâtir cette autonomie relève de ce que Philippe Garraud qualifie de « bricolage institutionnalisé »[9]. Ainsi, à l'image de la lutte contre le chômage en France décrite par Philippe Garraud, la politique éducative de l'Union africaine s'entend pendant deux décennies comme un mode de régulation spécifique de l'action publique, « *très éloigné du néo-corporatisme, qu'on peut qualifier de " politico-bureaucratique " et qui se caractérise par : une forte saillance de l'enjeu politique et un contexte d'urgence administrative ; un rôle central des acteurs étatiques ; la fragmentation du tissu institutionnel en charge du problème ; la complexité*

[9] Philippe Garraud, Le chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnalisé, Paris, L'Harmattan, 2000, p.223. Sur la notion de « bricolage », cf. aussi Bruno Jobert, « Ambiguïtés, bricolages et modélisation. La construction intellectuelle des politiques publiques », dans CRESAL, Les raisons de l'action publique, Paris, L'Harmattan, 1993 ; et Pierre Lascoumes, L'éco-pouvoir. Environnements et politiques, Paris, La Découverte, 1994. Le bricolage institutionnalisé au sens que lui donne Garraud est un mode de régulation spécifique de l'action publique, très éloigné du néo-corporatisme, qu'on peut qualifier de " politico-bureaucratique " et qui se caractérise par : une forte saillance de l'enjeu politique et un contexte d'urgence administrative ; un rôle central des acteurs étatiques ; la fragmentation du tissu institutionnel en charge du problème ; la complexité des interdépendances et transactions entre opérateurs de la mise en œuvre, qu'ils soient publics ou privés ; une grande faiblesse des médiations sociales liée à l'inorganisation professionnelle des publics concernés et à leur absence de mobilisation.

des interdépendances et transactions entre opérateurs de la mise en œuvre, qu'ils soient publics ou privés ; une grande faiblesse des médiations sociales liée à l'inorganisation professionnelle des publics concernés et à leur absence de mobilisation »[10].

C'est qu'en réalité, l'Union africaine a mis sur pied depuis 1997, des cadres politiques et stratégiques et des plans visant un développement éducatif accessible, dynamiques et peu pertinents. Pour sa part, elle reconnaît le rôle transformateur de l'éducation et la formation technique et professionnelle à travers le lancement de deux décennies successives de l'éducation, dont la seconde prend fin en 2015[11]. L'éducation est un *« secteur vital dont les résultats ont des effets directs sur le développement de l'Afrique et déterminent également sa qualité et son importance. L'éducation est le fondement nécessaire pour développer la créativité, la science et la technologie, afin de tirer parti de nos ressources, de nous industrialiser, de participer à l'économie mondiale de la connaissance, d'une part, et de permettre à l'Afrique d'occuper sa place légitime au sein de la communauté mondiale, d'autre part »*[12]. Elle offre également les voies et moyens à l'Afrique d'inculquer une culture de paix, d'assurer l'égalité des sexes et de préserver les valeurs africaines positives. La première décennie de l'Éducation pour l'Afrique (1997 –2006) a relevé ces défis en axant ces activités sur les quatre domaines prioritaires suivants ; l'équité et l'accès à l'éducation de base, qualité, importance et efficacité de l'éducation, complémentarité des modalités d'apprentissage, renforcement des capacités.

Reconnaissant la nécessité de reconcevoir le programme d'enseignement en Afrique, la sixième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a adopté la résolution visant à lancer la seconde décennie de l'Éducation pour l'Afrique, et approuvé le cadre d'action adopté auparavant à cet effet par la deuxième conférence des ministres africains de l'Éducation (COMEDAFII). Le défi majeur de la première décennie a été que le plan d'action n'a été adopté que deux ans après son lancement officiel. Il n'y avait pratiquement rien pour prouver l'adhésion des parties prenantes, parce que la publicité était très peu efficace.

Contrairement aux attentes, la première décennie de l'Éducation en Afrique a bénéficié de peu ou de pas d'appui des États et des partenaires au développement de l'Afrique non liés à la décennie au cours de la période. Au niveau national, les États membres ont discuté de leurs programmes de développement du secteur éducatif avec leurs partenaires au développement, mais cette discussion n'a pas été menée dans le contexte global de la

[10] Ibid., p. 223.

[11] En réalité, la première décennie pour l'Éducation du continent (1997-2006) n'a pas connu le succès escompté.

[12] ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE, Première décennie pour l'Éducation de l'Afrique (1997-2006), 1997 (Document officiel).

réalisation des objectifs de la décennie. Toutefois la seconde décennie donnait des raisons d'espérer. La seconde décennie[13] de l'Éducation pour l'Afrique a été élaborée par l'Afrique elle-même dans l'intérêt du continent tout entier et de ses populations. Ce plan met à contribution les capacités des institutions déjà existantes (telles que l'Association des universités africaines, l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique et la BAD), et le travail remarquable accompli par l'UNESCO et les principaux partenaires de Jomtien. L'Union africaine aurait souhaité que ce plan s'autofinance à partir des ressources internes des États membres. L'on s'attendait aussi à ce que le soutien que les pays africains plus riches apportant de l'aide, sous une forme intracontinentale, aux pays les plus pauvres, devienne une pratique régulière institutionnalisée. Ainsi, les CERs devraient regrouper les efforts des pays en vue d'encourager la collaboration intra-régionale, et faciliter la mise en œuvre du plan d'action et d'assurer le suivi des progrès réalisés.

Les résultats de ces deux cadres se sont toutefois révélés mitigés et des efforts restaient à consentir pour en améliorer l'accès et la qualité. Il y a eu certes des améliorations pendant la dernière décennie, mais les effectifs en Afrique sont bien en deçà de ceux des autres continents. Les chiffres sont d'environ 20% d'analphabétisme en Afrique subsaharienne pour les jeunes et enfants de moins de 16 ans. Ce chiffre est cependant beaucoup plus élevé dans les pays d'Afrique du Nord comme l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Dans certains cas, il existe des politiques et des stratégies, mais la mise en œuvre en termes d'infrastructures, de formation des enseignants et de matériel pédagogique reste très lente. Il en ressort donc clairement que le développement de l'éducation en Afrique repose de prime abord sur une responsabilité nationale et régionale, si tant est qu'aucun développement significatif de l'éducation ne peut se réaliser en marge d'une vision clairement définie et d'un cadre stratégique qui émanent des aspirations socio-économiques et culturelles de la population. De ce point de vue, l'Agenda 2063 constitue une feuille de route satisfaisante pour le développement du continent du point de vue de l'éducation.

2. La systématisation de l'Agenda 2063 comme vision définitive

L'Union africaine, incarnation de la volonté collective des peuples africains, des communautés économiques régionales (CER) ainsi que d'autres organismes régionaux ont mené des consultations et des réflexions qui ont débouché sur des visions et des cadres stratégiques portant sur tous les aspects de la réalisation de la Renaissance africaine. La plus récente étant l'Agenda 2063, qui définit une trajectoire stratégique et audacieuse couvrant les 50 prochaines années en vue de la transformation du continent en une

[13] UNION AFRICAINE, Deuxième décennie pour l'Éducation de l'Afrique (2006-2015), 2006, (Document officiel).

composante mondiale prospère, intégrée, sécurisée et pacifique, démocratique et dynamique. En février 2015 à Kigali (Rwanda), les ministres africains de l'Éducation et de la Formation se sont rencontrés sous les auspices de l'UA, pour mieux formuler l'agenda post-2015 de l'éducation en Afrique[14]. Les recommandations issues de cette conférence ont ensuite été soumises et approuvées par le Forum mondial sur l'éducation (FME) organisé par l'UNESCO à Incheon, Corée du Sud, en mai 2015.

Dix domaines prioritaires ont été identifiés pour la région : un accès équitable et inclusif pour tous, l'inclusion, l'équité et l'égalité des genres, les enseignants et l'enseignement, la qualité de l'enseignement et les acquis de la formation, la science, la technologie et le développement des compétences, l'éducation pour un développement durable (EDD), l'éducation à la citoyenneté mondiale (ECM), l'alphabétisation des jeunes et des adultes, les aptitudes et compétences pour la vie et le travail, le financement, la gouvernance et les partenariats, et l'éducation en situation de crise.

L'Union africaine, à la suite du processus du forum mondial de l'éducation (Incheon 2015), soucieuse d'avoir ses propres objectifs pour se situer par rapport aux objectifs mondiaux, développe cette nouvelle Stratégie continentale pour l'éducation (CESA 16-25), couvrant la période allant de 2016 à 2025. Ce qui permettra au continent africain de mieux s'approprier les objectifs mondiaux et de les adapter et les rendre compatibles à ses propres objectifs. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre de l'agenda global 2063 de l'UA et sera ancrée dans les résultats des processus de consultation et de réflexions mentionnées plus haut. Il sera également question de tirer parti de l'évaluation de la deuxième décennie de l'Éducation et de l'auto-évaluation finale de l'EPT afin de ressortir les principaux enseignements pour l'avenir. En outre, elle permettra de capitaliser sur les stratégies sectorielles post- 2015 tels que STISA 2024, le plan d'action révisé de la décennie de la Jeunesse, et la stratégie continentale de l'EFTP.

Cet optimisme qui est de plus en plus renforcé par l'extraordinaire taux de croissance qu'affichent les économies africaines tandis que d'autres régions connaissent une expansion plus lente tient également au fait que l'Afrique est le plus jeune continent du monde. En investissant dans l'éducation et la formation afin de libérer le potentiel de sa jeunesse, l'Afrique aura ainsi, à en croire les théoriciens de l'Agenda 2063, les capacités de devenir l'une des économies les plus dynamiques et les plus productives. Cette prospérité de l'Afrique ne se réalisera qu'à condition que le continent investisse dans l'éducation et la formation de sa jeunesse. Cet appel a été répercuté par les États, les entités régionales et par les organisations continentales africaines dans leur ensemble. Au cours des deux dernières décennies en Afrique, des investissements significatifs ont été

[14] Union AFRICAINE, Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons, Deuxième édition, août 2014.

consentis dans l'enseignement et la formation des jeunes africains par la Banque africaine de développement (BAD)[15].

Le concept éducation et formation a été délibérément utilisé parce que très souvent l'éducation est perçue de manière exclusive comme l'instruction scolaire. Il est évident que l'éducation englobe la formation, mais pour éviter tout malentendu et souligner le fait que l'éducation et la formation constituent un continuum, les deux termes sont rassemblés en un seul concept. C'est ainsi que la stratégie continentale appréhende l'éducation dans son sens le plus large pour couvrir tous les aspects de la formation et de l'acquisition des compétences et de tous les cadres de formation, qu'il soit formel, non formel ou informel. Celui-ci englobe également les questions de la demande et de l'offre de compétences, l'employabilité, l'amélioration des compétences, la capacité à s'auto-employer, la requalification, la polyvalence et l'apprentissage continu. L'EFTP y est appréhendé de façon transversale et compris comme s'étendant de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur.

Il est de la responsabilité des gouvernements de définir l'ensemble du système éducatif dont l'enseignement et la formation techniques et professionnels comme un ensemble unique cohérent composé de différentes parties que sont le préscolaire, le primaire, le secondaire et le supérieur avec chacune ses cycles. Il lui appartient de mettre les moyens nécessaires et suffisants pour contrôler cette cohérence qui est elle-même une assurance de la cohésion nationale.

a- L'éducation préscolaire

L'éducation préscolaire est le socle sur lequel reposent l'apprentissage et tout l'avenir d'une formation. C'est cependant un domaine négligé en termes de politique et d'investissement. Ce sous-secteur est donc caractérisé par des disparités, la mauvaise gestion et l'absence de programmes cohérents et d'adéquation avec l'éducation primaire. C'est un sous-secteur qui mérite une attention particulière dans la stratégie continentale de l'éducation 2016-2025. La qualité du sous-secteur souffre d'une mauvaise planification, d'une faible allocation des ressources, des enseignants mal formés et du manque de matériel didactique. Des inégalités criantes sont à déplorer en termes de fourniture d'équipements et de qualité de l'éducation, de différence entre les riches et les pauvres, les zones rurales et les zones urbaines. Le secteur privé assure un rôle en complément avec le secteur public.

b- Enseignement primaire

Pendant les deux dernières décennies, l'Afrique a réalisé d'énormes progrès dans l'élargissement de l'accès à l'enseignement primaire. De 1999 à 2012, le ratio brut d'inscrits a augmenté considérablement, passant de 59% à

[15] Banque africaine de développement (BAD), Stratégie continentale de l'éducation pour l'Afrique 2016-2025, CESA 16-25, Février 2016, p. 4.

79%. En termes de nombre d'enfants inscrits, cela représente 144 millions d'enfants bénéficiant de l'accès à l'éducation primaire. Cette situation résulte de la mobilisation des efforts et des ressources déployés par les gouvernements nationaux et d'autres parties prenantes sous les auspices de l'EPT au sein des OMD, ainsi que des politiques d'éducation primaire obligatoire et gratuite décrétées par un nombre croissant d'États africains.

Malgré cette croissance, les problèmes de qualité et d'équité se manifestent en termes d'inégalités relatives au genre, à la localisation régionale, aux groupes minoritaires, aux communautés pastorales et aux pauvres. En outre, les taux de réussite dans de nombreux pays sont très faibles. Généralement, en Afrique subsaharienne, seulement 70% d'enfants inscrits arrivent en fin de cycle primaire, contre 95% en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. La qualité de l'éducation mesurée par les acquis d'apprentissage demeure une préoccupation majeure. Certains enfants achèvent leur cycle sans acquérir les connaissances et aptitudes requises à chaque étape. Dans certains cas, les données sur les acquis d'apprentissage indiquent que plus de deux tiers des enfants sont incapables de lire suffisamment bien, compte tenu du niveau scolaire auquel ils se trouvent (Adams et Van der Gaag, 2013). Cet état de choses résulte de la mauvaise qualité de l'enseignement, du manque criant de matériel didactique et d'infrastructures. En outre, le leadership, la gestion y compris l'administration scolaire et l'assurance de la qualité dans ce sous-secteur n'ont pas pu réaliser des réformes d'envergure.

Un travail d'harmonisation doit être engagé au niveau national, régional et continental pour définir une échelle commune d'aptitudes et de connaissances acquises en fonction de l'âge et du niveau scolaire.

c- Enseignement et formation techniques et professionnels (EFTP)

Dans la plupart des pays industrialisés, l'enseignement et la formation techniques et professionnels (ETFP) jouent un rôle très important dans la production de la main-d'œuvre qualifiée qui sous-tend l'industrie et propulse la croissance économique.

La stratégie continentale de l'EFTP vise à apporter un changement de paradigme dans l'EFTP en développant l'idée selon laquelle l'EFTP prépare les jeunes à devenir créateurs d'emplois plus que demandeurs d'emploi afin que le grand public cesse de croire que faute de recours, c'est le rebus de la formation générale qui se retrouve à l'EFTP. Elle montre que toutes les qualifications, même les plus sophistiquées, nécessitent une formation préalable et rentrent bien dans le cadre élargi de l'enseignement et la formation techniques et professionnels. En dépit des progrès réalisés dans le développement de l'EFTP, c'est encore un domaine de faible priorité politique qui se reflète par un taux d'inscription qui se situe à seulement 6% du taux d'inscription de l'enseignement secondaire par exemple. Ce taux

d'inscription est en effet une baisse du taux précédent de 1999 (7%) et seulement un seul pays a enregistré des gains depuis lors.

La plupart des formations et les installations sont désuètes et la pertinence de l'EFTP par rapport à l'emploi est limitée. Ceci est un sous-secteur où les inégalités de genre sont fréquentes en raison de préjugés culturels. L'expansion des installations de formation de l'EFTP est coûteuse et le défi pour les gouvernements africains est de prioriser ce sous-secteur, car il est la clé pour la réalisation de la Vision 2063, la génération critique de l'emploi et le développement des infrastructures. Au cours des dernières années, au regard des progrès technologiques rapides qui ont lieu sur le marché du travail, la nécessité d'intégrer la flexibilité, l'adaptabilité et l'apprentissage continu dans l'offre de formation est devenue une exigence majeure.

L'un des développements les plus importants dans le secteur de l'EFTP au cours de ces dernières années est un changement de paradigme qui entraîne en faveur du secteur une politique plus holistique permettant d'adopter et de reconnaître l'acquisition des compétences dans tous les cadres de formation et/ou d'apprentissage formel, informel ou non formel comme signalé plus haut. L'EFPT doit être un système cohérent dont l'objet est de répondre à la demande de développement économique du continent en matière de capacités humaines qualifiées en quantité et en qualité suffisante pour soutenir les besoins de l'activité humaine en vue du bien-être social collectif. L'EFTP doit cesser de paraître ou d'être considéré comme un simple amalgame de structures de prestataires que sont les établissements techniques et/ou professionnels du cycle primaire aux cycles supérieurs publics ainsi que privés.

En adoptant la stratégie continentale de l'EFTP (Décision Assembly/Dec.525(XXIII), les chefs d'État et de gouvernement de l'UA ont marqué leur volonté de rupture avec la conception ancienne de l'EFTP. La première étape vers la redynamisation de l'EFTP sera la création du statut actuel de l'EFTP, l'emploi des jeunes et la cartographie des éléments d'un écosystème de l'EFTP, conduisant à l'identification des lacunes qui doivent être comblées.

d- Enseignement secondaire

En dépit des progrès réalisés entre 1999 et 2012 lorsque le taux brut de scolarisation est passé de 24% à près de 50%. L'accès à l'enseignement secondaire en Afrique est dans l'ensemble limité par le manque d'opportunités et un faible taux d'investissement. La demande pour l'enseignement secondaire dépasse l'offre conduisant à une forte concurrence pour les opportunités disponibles. Le secteur privé se taille une place de plus en plus grande, mais la réponse n'est pas à la hauteur de la demande croissante. En général, l'accès aux premier et second cycles de l'enseignement secondaire dans les pays africains à faibles revenus (mesuré

sur la base du PIB et quand les données sont disponibles) est très faible (44,7 et 23,2% respectivement). En outre, les taux d'achèvement des études pour les deux cycles sont très inquiétants. Seulement 29,5% et 13,9% de ceux qui accèdent respectivement aux premier et second cycles de l'enseignement secondaire vont jusqu'à la fin de leurs études. On peut également citer ceux qui finissent les deux cycles, mais se perdent dans le système, car incapables d'accéder au niveau suivant. À la fin du premier cycle, le taux de déperdition est de 6%. Sur les 13,9% qui terminent le second cycle, uniquement 6,1% accèdent à l'enseignement supérieur.

En dépit des données limitées sur les acquis de l'apprentissage, les données indirectes telles que les taux d'achèvement et les résultats des examens montrent des failles sur la qualité. Dans les pays africains à faibles revenus, les taux d'achèvement aux premier et second cycles de l'enseignement secondaire sont très faibles avec seulement 29,5% et 13,9% de ceux qui accèdent aux premier et second cycles de l'enseignement secondaire respectivement. Dans la plupart des pays, la transition du primaire au secondaire se fait à l'avantage des garçons. Les taux de scolarisation des filles sont compris entre 30 et 35% de l'effectif total, de même que leurs performances sont plus faibles que ceux des garçons en raison des attitudes discriminatoires et socioculturelles (en salle de classe ou en société) qui tendent à décourager les filles.

e- Enseignement supérieur

Pratiquement tous les acteurs du développement s'accordent désormais sur le fait que pour que toute croissance économique soit significative et durable, l'enseignement supérieur doit être placé au centre de l'agenda du développement des nations. Les pays à travers le monde se battent pour construire ce sous-secteur, soit sous pression, comme en Afrique, soit dans le cadre de leur plan stratégique prioritaire de développement, comme dans les pays développés et émergents. Certainement, la construction d'un système d'enseignement supérieur n'est plus un luxe, mais un impératif national essentiel pour le développement national et la compétitivité mondiale. Le triptyque Enseignement supérieur + Recherche scientifique + EFTP est de plus en plus présent dans les préoccupations des États membres de l'UA.

La STISA-2024 accorde une place prépondérante à l'enseignement supérieur en tant que regroupement des plus importants centres de recherche du continent africain. Cette importante s'exprime en termes de production scientifique en relation avec le développement de l'Afrique. L'enseignement supérieur offre un environnement propice au développement des STI et l'exploitation idoine de tout le potentiel de la science, la technologie et l'innovation pour soutenir la croissance et le développement socioéconomiques durables, ainsi que l'amélioration de la compétitivité dans le processus mondial de recherche d'innovation et d'entreprenariat exigent

que les États africains continuent de développer une offre d'études supérieures universitaires de qualité.

En dépit de la croissance impressionnante enregistrée dans ce secteur au cours des deux dernières décennies, les taux d'inscription se situent aux environs de 7% de la cohorte d'âges et cela est très faible (moins de 10%) en comparaison avec d'autres régions du monde. En outre, alors que de nombreux pays cherchent à renverser la proportion des domaines et disciplines en faveur des sciences et technologies, le paysage des inscriptions continue d'être dominé par les sciences humaines et les sciences sociales. Les prestataires privés jouent un rôle important dans cette croissance avec plus de 25% des étudiants inscrits pas les établissements privés.

Il est donc possible de prendre des mesures de discrimination positive en faveur des filières scientifiques et d'ingénieurs et pour les filles en termes de prise en charge à travers des dispositifs de soutien d'études et/ou de recherche. La qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur ont émergé comme des préoccupations graves du sous-secteur depuis un certain temps. La formation post-licence reste sous-développée et sa contribution à la recherche et l'innovation reste minuscule. Nonobstant la pertinence que l'on note dans le classement mondial des universités, il faut déplorer qu'à l'exception de l'Afrique du Sud et l'Égypte, aucune des universités africaines n'apparaît dans le top cent du classement mondial. L'Afrique contribue à environ 1% de la connaissance mondiale, le plus bas dans le monde et par conséquent s'aliène en consommant le savoir émis par les autres. La croissance impressionnante doit faire face cependant à des inégalités considérables de genre, de classe sociale, d'emplacement géographique, de groupes minoritaires, et de handicaps physiques entre autres.

f- Éducation et formation informelles et non formelles et analphabétisme

L'éducation et la formation informelles et non formelles englobent tous les programmes et projets structurés de l'éducation et de la formation se déroulant en dehors du système formel classique. Il a fallu des décennies pour que cette forme d'éducation et formation soit reconnue comme un secteur important contribuant au développement de l'éducation et la formation en Afrique. Des modes alternatifs de l'éducation tombant sous cette étiquette ont fourni des opportunités d'apprentissage et de formation à des millions d'enfants africains, des jeunes et des adultes.

En l'absence de collecte systématique de données et d'analyse de l'éducation et la formation informelles et non formelles en Afrique, seulement les données indirectes peuvent être utilisées pour décrire ce sous-secteur. Tout d'abord, et à quelques exceptions près, la plupart des gouvernements africains investissent seulement 1% de leur budget total de l'éducation dans le développement de l'éducation et la formation informelles et non formelles. La majorité des tâches est effectuée par des ONG, à la fois

locale et internationale, à travers le financement des organismes de développement. Si le taux d'analphabétisme ne s'est pas amélioré au cours des dernières décennies, cela signifie que le développement de l'éducation et la formation informelles et non formelles en Afrique est encore très faible par rapport à l'Asie et l'Amérique latine et donc beaucoup reste à faire. Le Rapport mondial de suivi (RMS) de 2015 met le taux d'analphabétisme de l'Afrique à 41%, ce qui en fait le plus élevé dans le monde. Selon ce rapport, les progrès pour remédier à cette situation ont également été les plus lents dans le monde et les femmes représentent la plus grande proportion de la population analphabète africaine.

B- Des séries d'interactions multiples

1. Des objectifs différents et interdépendants d'acteurs en relation

Les négociations qui ont vu la création de l'université panafricaine ont été au centre de nombreux désaccords sur l'accueil des instituts entre nombre de pays africains. En l'occurrence, 27 candidatures ont été enregistrées pour quatre institutions. Des débats houleux ont été nourris et seuls 9 pays ont été retenus pour le dernier casting ou *short list*[16]. Mais les pays sont retenus sur la base du personnel enseignant spécialisé, de la langue d'expression et des infrastructures. Le choix en premier de l'université d'Ibadan du Nigeria censée accueillir l'institut en charge de l'agriculture se fait sans concurrence majeure tant le pays répond aux conditions retenues et sa population forte constitue aussi un exemple majeur dans le cadre de la production agricole et surtout l'autosuffisance alimentaire. Le choix du Kenya aussi est presque sans conteste pour accueillir les sciences physiques, technologiques et mathématiques. C'est que son concurrent la Tanzanie en Afrique de l'Est ne détient pas encore le même potentiel. Pourtant, c'est la candidature du Cameroun qui aura connu une grande contestation de la part de l'Angola, la République démocratique du Congo et la Guinée équatoriale. Détenant presque le même potentiel que le Cameroun au sujet de l'expertise, la RDC et le Sénégal se présentaient comme des concurrents majeurs. Mais la position géographique du Sénégal n'a pas pu être a son avantage, le Nigeria dans la même région de l'Afrique de l'Ouest ayant déjà été choisi préalablement. Pourtant, c'est le bilinguisme qui viendra départager le Cameroun et la RDC tandis que la Guinée équatoriale, prête à payer à l'avance des bourses aux étudiants pour une période de 5 ans sans l'aide de l'Union africaine et promettant aussi de les doter d'un statut particulier, se voit écartée malgré tout.

[16] Ce processus décisionnel nous a été décrit par le professeur Ntuda Ebodé Joseph Vincent, Directeur par intérim de l'Institut de gouvernance, humanités et sciences sociales de Yaoundé, présent aux travaux.

2. Un processus décisionnel itératif et interactif

La prise de décisions au sein de l'UA en ce qui concerne la politique éducative s'est faite sous la forme d'une dynamique interactive et itérative. En effet, c'est autour du secteur de l'enseignement supérieur, organisé dans le cadre de l'université panafricaine, que s'est bâti le dispositif opérationnel de la politique éducative de l'Union africaine. Les autres programmes et secteurs de l'éducation sont uniquement à comprendre comme des composantes de cette architecture. En réalité, sous la supervision technique du département des ressources humaines, de la science et de la technologie, les instituts thématiques qui composent l'université panafricaine sont responsables de l'exécution de leurs activités et projets respectifs et seront assistés de l'université hôte. Celles-ci concernent notamment : l'achat des équipements, l'organisation des échanges d'étudiants et de facultés, les subventions de recherche, le recrutement de consultants pour des services spécialisés, la préparation du programme de travail et du budget annuels, l'établissement des rapports techniques et financiers périodiques.

Les directions des instituts comprennent les cadres suivants : un directeur, un directeur adjoint, un chargé des programmes, un cadre financier supérieur, un comptable et un coordonnateur des relations avec le secteur privé. Les évaluations des capacités fiduciaires et d'acquisition ont révélé la nécessité de renforcer ces fonctions en recrutant un spécialiste des acquisitions pour chaque institut ; celui-ci se consacrera uniquement aux activités de l'UPA, avec l'assistance du bureau compétent de l'université hôte. Le projet a alloué des ressources à l'assistance technique aux instituts thématiques pour l'exécution de ces activités. Les rôles et responsabilités des pays hôtes et des partenaires thématiques chefs de file ont été formalisés par des protocoles d'accord. Au nombre des protocoles prévus figurent : un protocole entre la CUA et chacun des quatre gouvernements hôtes (Algérie, Cameroun, Kenya et Nigeria), ainsi qu'un protocole entre la CUA, chaque pays hôte et chaque PTCF (Suède, Japon et Inde).

Chaque PTCF appuie la coordination des interventions des partenaires de l'UPA, apporte une assistance technique et mobilise les ressources nécessaires pour le réseau thématique particulier qu'il soutient. Les statuts de l'UPA ont été adoptés par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, le 28 janvier 2013, à Addis-Abeba et sont en vigueur. Les protocoles d'accord avec les 4 pays hôtes et les 3 PTCF ont été signés.

Un comité de pilotage du projet de l'université a été mis sur pied pour la supervision du projet à l'échelle régionale. Il est présidé par le commissaire de l'UA aux ressources humaines, les sciences et la technologie et comprend le recteur par intérim de l'UPA, les représentants du département des ressources humaines, des sciences et de la technologie de l'UA, des CER et du bureau de la COMEDAF, ainsi que le coordonnateur du secrétariat

conjoint BAD-CEAUA, les universités hôtes, les directeurs des pôles thématiques, un représentant de la société civile, un du secteur privé et un des associations féminines. Le comité de pilotage fournit des orientations pour l'exécution générale du projet et fera le bilan des activités tous les six mois. Il approuve également le plan de travail et le budget annuels du projet élaborés par la CUA/RHST, le rectorat de l'UPA et les instituts de l'UPA. Le comité de pilotage régional a été installé à Addis-Abeba le 12 octobre 2012. Les bureaux extérieurs de la BAD dans les pays hôtes ont joué un rôle de premier plan dans le suivi technique et financier de l'exécution du projet et apportent une assistance, le cas échéant.

II. La traduction en acte de la politique éducative communautaire de l'Union africaine

Le processus décisionnel précédemment et en cours d'opérationnalisation, a donné naissance à des structures dotées de moyens et ne fonctionne surtout pas sans heurt.

A- Les moyens et structures organisationnelles de la mise en œuvre

L'Union africaine est passée à la vitesse supérieure dans sa construction de la problématique éducative[17]. Tout cela se justifie par l'allocation des moyens (1) et des structures (2) conséquents.

1. Les structures de la mise en œuvre

L'exécution et la coordination générales de l'action communautaire de l'Union africaine dans le secteur de l'éducation échoient prioritairement au département des Ressources humaines, des sciences et de la technologie (RHST) de l'UA. Ce département dispose d'un personnel technique et de gestion, notamment un directeur et trois chefs de division. L'institut thématique sera responsable de l'exécution de ses activités et sera assisté par l'université hôte concernée. Chacune des universités hôtes définit les services à fournir dans le cadre des instituts thématiques.

D'autres partenaires au développement que sont la Suède, l'Union européenne, le GIZ travaillent dans le cadre de ces mécanismes et collaborent avec le département des RHST et les directeurs des instituts thématiques. Les responsabilités du département des RHST concernent, notamment : l'organisation des réunions du comité de pilotage régional ; la communication avec la banque sur les principaux problèmes relatifs au projet ; l'établissement et la transmission de rapports techniques et financiers périodiques ; la gestion du programme des bourses, la passation des marchés ; et le suivi des services de consultants pour les activités relatives au

[17] Claude Lessard, Anylène Carpentier, Politiques éducatives : la mise en œuvre, Presses universitaires de France, coll. « Education et société », 2015, 208 p.

système global de l'UPA, notamment l'élaboration des programmes et les études thématiques.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique dans le sens de l'éducation, l'Union africaine s'est dotée d'une pléthore de structures et de programmes. Nous procéderons à l'énumération de quelques-uns :

a- Le Centre international pour l'éducation des jeunes filles et des femmes en Afrique (UA/CIEFFA)

Le Centre international pour l'éducation des jeunes filles et des femmes en Afrique (UA/CIEFFA) est une institution spécialisée de l'Union africaine mise sur pied depuis 2004, et s'occupant de l'éducation des jeunes filles et des femmes, suite à la décision Assembly/AU/DEC.44 (III) de l'Assemblée générale. Le centre est situé à Ouagadougou (Burkina Faso). L'UA/CIEFFA a été créée sous le département des ressources humaines, de la science et de la technologie à la Commission de l'Union africaine pour coordonner la promotion de l'éducation des jeunes filles et des femmes en Afrique, en vue de l'atteinte de leur autonomisation économique, sociale et culturelle. Le centre collabore étroitement avec les États membres de l'UA et le gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux pour exécuter son programme et ses activités et entretient une relation de collaboration avec l'UNESCO pour veiller à un partenariat fort dans la mise en œuvre de ses programmes. Les statistiques révèlent que sur 75% des jeunes au début de leur scolarité, 8% seulement terminent leur éducation sur le continent africain. La mesure de cette progression est un indicateur important pour l'accès des jeunes filles à l'école, dans la mesure où l'objectif n'est pas simplement leur inscription scolaire, mais qu'elles achèvent tout le cycle. Par ailleurs, étant donné que les garçons sont tout aussi bien en mesure de se déscolariser que les filles, la simple mesure de l'accès par le ratio fille par rapport au garçon ne suffit pas. Si des nombres égaux, mais infimes de garçons et de filles terminent leur scolarité, il se pose des problèmes d'accès et d'achèvement pour les deux sexes. En réalité, des solutions doivent être trouvées pour les disparités en matière de genre, et l'éducation et l'apprentissage adaptés aux besoins, aux intérêts et aux attentes des garçons, des filles, des femmes et des hommes. Pour ce qui est du genre, les jeunes filles sont les plus marginalisées dans plusieurs pays ; cependant, dans certains pays, davantage de garçons sont exclus.

b- Le programme Julius Nyerere

Le programme de bourses Mwalimu Julius Nyerere (MNAUSS) couvre une panoplie d'initiatives visant à dynamiser la mobilité des étudiants et du personnel de l'enseignement supérieur, en encourageant la recherche et le renforcement des capacités, et en agissant de manière à juguler le nombre d'étudiants diplômés qualifiés partant travailler à l'extérieur du continent. Environ 250 étudiants, pour la plupart de troisième cycle, reçoivent chaque

année un soutien financier dans le cadre de leur participation à des programmes d'échanges entre des universités d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et aux programmes de jumelage avec l'Europe et d'autres pays.

Afin de renforcer les capacités, le programme finance également des échanges entre des membres d'universités pour des programmes de recherche et d'enseignement, ainsi que le développement du personnel, le tout étant planifié et préparé conjointement au sein des universités. Le plan d'action de l'Union africaine vise à revitaliser entièrement l'enseignement supérieur en Afrique, avec l'émergence d'établissements solides et dynamiques, fortement impliqués dans la recherche fondamentale et orientés vers le développement, l'enseignement, les relations avec la communauté et les services d'enrichissement à l'intention des niveaux d'études les moins élevés, et qui fonctionnent dans un environnement de liberté académique et d'autonomie des établissements, au sein d'un cadre général de responsabilité. Ce programme permet aussi de soutenir l'éducation de jeunes africains ayant un handicap physique.

c- L'Université panafricaine

Le concept de l'UPA repose sur des partenariats entre la Commission de l'Union africaine, les Communautés économiques régionales (CER), les partenaires au développement, les pays hôtes et les universités. Plusieurs bailleurs de fonds participent au projet en tant que partenaires thématiques chefs de file (PTCF) des instituts thématiques de l'UPA. Chaque PTCF est censé appuyer la coordination des interventions des partenaires de l'UPA en apportant une assistance technique importante et en mobilisant des ressources pour le réseau thématique particulier qui le concerne. À cet égard, SIDA (Suède) collabore déjà avec la Commission de l'UA, en tant que PTCF pour l'Institut de la gouvernance, des sciences humaines et des sciences sociales de l'UPA, à l'université de Yaoundé II. Dans son rôle de PTCF, la JICA apporte déjà son soutien à l'Institut des sciences, de technologie et d'innovation de l'UPA à l'université Jomo Kenyatta d'agriculture et de technologie de Nairobi (JKUAT). Le gouvernement indien a accepté d'être le PTCF pour l'Institut des sciences de la vie et de la terre de l'université d'Ibadan (Nigeria) en Afrique de l'Ouest. SIDA et GIZ ont créé des unités de coordination de l'aide à l'UPA dans leurs pays respectifs.

2. Les moyens de la mise en œuvre

La CUA a déjà reçu l'assistance financière de plusieurs partenaires au développement en vue d'appuyer l'opérationnalisation de l'université panafricaine. Ce soutien vise à frayer la voie à un appui plus important. À cet égard, la Suède finance à hauteur de 5 millions de USD par an sur une période de cinq ans. Pendant le processus de conception du projet, la Banque africaine de développement a assuré une coordination étroite avec des PTCF

éventuels, à savoir la SIDA et la JICA. En outre, elle a effectué des missions conjointes avec ces institutions dans le cadre du même processus. Une source requérant l'anonymat nous enseigne que le GIZ a déployé un appui spécifique pour l'institut de l'UPA en Algérie dont le montant est encore gardé secret.

B- Les problèmes de la mise en œuvre

Parmi les difficultés qui entravent le fonctionnement harmonieux de l'UPA, l'on peut dénombrer tout de go le déficit d'autonomie financière d'une part, puis celui de la représentativité et du rapport formation-emploi de l'autre.

1. Le déficit de financement autonome

L'on serait dans une position confortable à apprendre la nouvelle du financement majoritaire par la BAD, de l'université panafricaine. Mais, qui connaît le fonctionnement de cette institution qui n'a d'Afrique que de nom verrait sombrer son optimisme. En réalité, la Banque africaine de développement (BAD) et la Commission de l'Union africaine (CUA) ont signé en 2013 un don de 45 millions $ pour dynamiser le projet d'une université panafricaine. Selon un communiqué de la BAD, ce don du guichet concessionnel du groupe de la BAD et le Fonds africain de développement permettront à l'Union africaine de lancer l'université panafricaine avec l'objectif de renforcer la compétitivité et la croissance du continent grâce à l'éclosion de compétences au niveau de l'enseignement supérieur et de la recherche. À ce sujet, le vice-président de la BAD chargé de l'agriculture, du développement humain et de la gouvernance, Aly Abou-Sabaa déclare que « *l'appui de la BAD à l'université panafricaine constitue un signal fort de notre détermination à jouer un rôle majeur dans la transformation de l'Afrique* ». En effet, le vice-président précise que le portefeuille actif de la BAD dans le domaine du développement humain est de plus de 70 projets totalisant plus de 2 milliards $ USA. Il s'agit pour la banque d'un engagement « très fort » dans le développement des compétences, de la science et de la technologie. Les pays africains enregistrent le ratio le plus faible de chercheurs et d'ingénieurs en matière de recherche-développement et l'université panafricaine permettrait de créer un pool de scientifiques, d'ingénieurs et des sociétés de savoir en Afrique.

Mais, il faut dire que si les pays africains détiennent des avoirs au sein de la BAD, celle-ci est majoritairement financée par des avoirs étrangers. Fort à propos, ce sont les 80 membres du conseil des gouverneurs représentant chacun les 54 États membres africains et les 26 pays membres non régionaux (États-Unis, France, Canada, Japon, Chine, Argentine et Luxembourg, entre autres) qui décident de l'allocation de cette somme et surtout de la subvention de recherche et de la bourse mensuelle. Des défaillances sont

intervenues dans la mesure où ces fonds ne sont ni déposés dans le compte de l'université panafricaine ni dans celui de la commission des ressources humaines de la science et de la technologie, mais sont restés dans les caisses de la BAD qui, parfois tarde à faire le virement au détriment des étudiants qui subissent de longues périodes de galère sans bourses. Le rubicond aura été franchi lorsque les étudiants des deux premières promotions des instituts du Cameroun et du Nigeria ont affronté la lourde peine de passer cinq mois sans bourse, devenant ainsi des « mendiants et débiteurs de tous les voisins et boutiquiers de la place, te souviens-tu non, cher camarade ? »[18]

2. Le choix non représentatif des étudiants et le rapport formation-emploi

Si le problème du financement participe des nombreuses tares du lancement de la politique éducative de l'Union africaine, celui du choix des étudiants est aussi l'une des principales faiblesses de ce cadre. Au fait, la représentativité est le souci majeur qui pousse les jeunes Africains à perdre davantage toute estime à la nouvelle université en marche sur le continent. D'abord, s'agissant de la sélection des candidats, l'on peut regretter une inégalité des chances devant les conditions de recrutement à l'université panafricaine. Les pays hôtes à eux seuls disposent de près de 15% des étudiants enregistrés. Tenons par exemple, à l'institut de gouvernance, humanités et sciences sociales de l'université de Yaoundé II au Cameroun, le pays hôte s'est taillé la part du lion. Pour la première promotion, pour un effectif global de 73 étudiants, 19 sont Camerounais et dans la deuxième promotion sur un effectif de 58, 15 sont Camerounais, au détriment des autres pays. Il existe donc une perception opposée aux quotas des pays hôtes tant les places en elles-mêmes sont largement insuffisantes pour toute l'Afrique composée actuellement de 55 États après l'entrée de Haïti le 23 avril 2016.

Bien plus, l'un des problèmes qui entravent le lancement harmonieux de l'université panafricaine est celui de la formation et du rapport formation-emploi. À ce sujet, si les étudiants de doctorat dans le cadre de l'institut de Yaoundé ne sont pas encore dotés d'une école doctorale en bonne et due forme comme dans des universités au standard mondial comme veut le devenir l'UPA, ceux de Master sont laissés à leur propre arbitre dans la recherche de stages professionnels et surtout, l'emploi n'est pas garanti pour les lauréats de l'université panafricaine au terme de la formation.

[18] Ce témoignage est celui d'un étudiant de la première promotion de l'université panafricaine à l'université de Yaoundé II au Cameroun qui requiert l'anonymat. Les auteurs peuvent en donner ici confirmation, car étant aussi acteurs au moment des faits.

Conclusion

Beaucoup d'enfants africains vont à l'école primaire sans préparation et le déphasage entre la maison et l'environnement de la classe est énorme. L'Afrique est le seul continent où la langue d'enseignement est le plus souvent une langue étrangère différente de la langue maternelle. Cette rupture accentue la difficulté chez les enfants à faire intégrer une nouvelle langue et des approches d'enseignement et d'apprentissage structurées. Le préscolaire avec ses méthodes ludiques qui assurent l'éducation et la protection de la petite enfance (EPPE) est donc le passage essentiel pour accéder à une éducation et une formation de base de qualité. Le succès futur du système éducatif repose sur la volonté de l'enfant d'apprendre à l'école, l'obligation de l'école d'accueillir les enfants ayant des aptitudes différentes, et enfin, la prédisposition des familles et des communautés à collaborer avec les écoles en vue d'améliorer l'apprentissage.

Le principal défi en Afrique est de maintenir l'accès tout en améliorant les acquis d'apprentissage. 30 millions d'enfants sont actuellement non scolarisés et il faudrait les inscrire à l'école, tout en s'assurant que ceux qui y sont inscrits acquièrent des aptitudes et des connaissances appropriées à la fin de l'éducation de base. Pour cela, il faudra mettre un accent particulier sur le corps enseignement, sa formation, le déploiement du personnel, le développement professionnel ainsi que les conditions de travail et de vie. Ceci devrait être accompagné par la responsabilisation des enseignants afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Il faudra en outre réaliser la promesse du passage de l'enseignement primaire universel (EPU) à une éducation de base de 10 à 12 ans tel que réaffirmé par les ministres africains lors de leur conférence sur l'éducation post-2015. Il faudra également améliorer partout l'infrastructure scolaire et particulièrement dans les zones enclavées et marginalisées, fournir du matériel didactique en quantité et en qualité. La rétention les filles dans les écoles est un défi majeur à relever grâce à l'amélioration de leur performance surtout en mathématiques et en sciences. Les TIC devraient permettre de trouver des solutions efficaces et durables à ces défis.

Il est désormais établi qu'un système d'enseignement secondaire de qualité et adéquat peut aider à réduire de manière significative la pauvreté abjecte en Afrique, car elle augmente les chances d'emploi rémunéré (Gallup, 2011). Toutefois, la capacité d'accueil des diplômés de l'enseignement primaire au niveau secondaire est très limitée, car elle se situe à 36% (UNESCO, 2011). Par conséquent, il faudrait accroître les possibilités, surtout pour les communautés marginalisées, les pauvres des zones urbaines et les filles. La pertinence de l'enseignement secondaire demeure une préoccupation qui touche à l'employabilité, la formation technique et professionnelle et l'harmonisation avec l'enseignement supérieur. Les mathématiques et les sciences sont indispensables pour la

formation d'un capital humain bien outillé, capable de rivaliser dans un monde de plus en plus tourné vers la science et la technologie. Il s'agit en outre de les préparer aux économies fondées sur le savoir.

La capacité d'absorber le nombre massif de diplômés des systèmes d'enseignement secondaire nécessite des infrastructures supplémentaires et modernes, fournissant des méthodologies de formation novatrices utilisant les TICs et des cours en ligne. L'enseignement supérieur en Afrique est également confronté à un vieillissement de la population des professeurs et des formateurs. La plupart des professeurs les plus expérimentés et les mieux formés prendront bientôt leur retraite. Il y a donc un besoin urgent de renouvellement de ces enseignants. Les conditions de travail et de vie des professeurs et des étudiants doivent également être améliorées pour attirer les jeunes dans cette carrière. Le coût croissant de l'enseignement supérieur est également un défi majeur et les schémas d'intégration continentale et régionale (par exemple l'harmonisation) combinés avec la participation du secteur privé sont la clé pour élargir l'accès et promouvoir la pertinence et faire avancer la qualité. Il est essentiel de garder en vue la relation étroite préconisée par la stratégie continentale de l'EFTP entre le système éducatif dans son ensemble et l'utilisateur final de son produit afin de renverser la tendance vers l'accroissement de l'armée des diplômés sans emploi.

L'analphabétisme est un défi majeur pour l'adoption des innovations scientifiques et technologiques orientées vers l'amélioration de la santé, l'agriculture et les moyens de subsistance. Si sa croissance n'est pas enrayée dans les prochaines années, il pourrait mettre en péril le progrès économique et social sur le continent. Pour aggraver les choses, l'Afrique a la plus forte proportion d'enfants, de jeunes et d'adultes non scolarisés. Six des dix pays ayant le taux le plus élevé d'enfants non scolarisés sont africains (UNESCO). Comme de nombreux gouvernements en Afrique ont beaucoup compté sur des ressources de développement externe pour accroître les possibilités d'apprentissage, leur baisse actuelle peut aggraver la situation des populations non scolarisées. Avec l'un des taux de croissance de la population les plus rapides, il y a un danger que l'Afrique puisse être tirée vers le bas par une population massive de personnes analphabètes. Très peu de pays africains ont lancé des campagnes massives d'alphabétisation comme le Cuba, le Nicaragua et d'autres pays asiatiques dans les années 1960 et 1970. Les centres d'apprentissage communautaires sont encore rares dans les zones rurales et urbaines. Les villes africaines ont encore à faire avant de s'engager pleinement dans les « villes d'apprentissage » en dépit des possibilités mises à leur disposition et la croissance exponentielle de leurs populations.

L'union africaine à la recherche de son introuvable juridiction

Apollin KOAGNE ZOUAPET
Doctorant en droit international, IRIC CMR

Introduction

L'institutionnalisation et la juridictionnalisation du droit international ont été largement concomitantes, toutes deux ayant été originellement conçues comme des instruments au service d'une même fin : la pacification des relations interétatiques. Historiquement, les phénomènes de juridiction permanente et d'organisation internationale sont liés dans l'ordre juridique international[1]. Toutes les tentatives pour établir les juridictions internationales proprement dites dans le cadre purement interétatique ont été des échecs. Les seules juridictions qui ont pu acquérir une véritable permanence ont été créées sous les auspices d'organisations internationales, bénéficiant de leur appui institutionnel, mais aussi de leur inachèvement politique[2]. L'histoire du règlement juridictionnel des différends internationaux autorise à penser que l'établissement d'une juridiction permanente exige une organisation politique de la société internationale[3]. Organiquement ensuite, les deux phénomènes s'enchevêtrent lorsqu'ils ne sont pas consubstantiels. Nombre de juridictions internationales sont ainsi les organes principaux ou subsidiaires d'organisations internationales, tandis que la Cour pénale internationale (CPI) présente la spécificité d'être à la fois une organisation internationale et une juridiction internationale. Enfin, et sous réserve du cas de l'Union européenne (UE) d'ores et déjà justiciable devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), et prochainement la Cour

[1] M-C. Runavot, « La juridiction internationale face au phénomène institutionnel international, entre (re)construction et déconstruction », L. Dubin et M-C. Runavot (dir.) Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?, Paris, Pedone, 2014, p.141.

[2] P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, Droit international public, Paris, LGDJ, 8ème édition, 2009, p.985. Les auteurs précisent bien le caractère non absolu de la règle : il existe des juridictions permanentes comme la Cour européenne des droits de l'homme qui ne sont pas des organes d'une organisation internationale. Mais même dans ces cas, il existe un rattachement à une organisation existante (voir rôle des organes du Conseil de l'Europe dans la nomination des juges, le suivi des jugements…).

[3] Ibid.

européenne des droits de l'homme (CEDH), les organisations internationales n'ont certes pas de *jus standi* au contentieux, mais leur *locus standi* est généralement accepté. Sans avoir la qualité de partie à l'instance, elles peuvent ainsi participer à la procédure contentieuse en présentant des observations écrites et/ou orales. De plus, le statut juridictionnel des organisations internationales franchit un saut qualitatif lorsque la juridiction internationale exerce une compétence consultative[4]. De l'autre côté, l'existence d'une juridiction témoigne non seulement de la présence d'une organisation rationnelle au sein d'un État ou d'une institution, mais est également de nature à assurer des relations pacifiques et stables au sein d'une société donnée, l'existence d'une juridiction internationale au sein d'une organisation internationale traduit ainsi la volonté de bâtir la « Communauté de droit » dans laquelle les États s'engagent à respecter les règles librement consenties, et le cas échéant à faire sanctionner leur violation.

Avec le développement du phénomène institutionnel international, on a également assisté à une multiplication des juridictions internationales permanentes et de nombreux auteurs se sont penchés sur la question, soit pour pointer le danger d'une prolifération des juridictions internationales, soit pour « remettre quelques pendules à l'heure »[5]. Ce phénomène n'épargne pas le régionalisme africain et l'on a vu l'émergence dans l'espace judiciaire africain de nombreuses juridictions internationales au sein d'espaces d'intégration. L'Afrique en détient même la palme, avec pas moins d'une douzaine de juridictions régionales recensées, même si c'est le continent où il y a également le plus de juridictions ineffectives[6]. C'est comme si, « *en multipliant les mécanismes juridictionnels de règlement des différends, les États africains ont la certitude de conjurer le sort ou de prévenir les conflits*[7] ». Dans les processus d'intégration régionale, la juridiction apparaît ainsi comme la garante du processus d'intégration, chargée d'assurer grâce aux ressorts du droit, l'effectivité de l'approfondissement des rapprochements économiques entre les États parties. Ce « buissonnement juridictionnel » tranche nettement avec les idées jusqu'ici développées qui excipaient une « hostilité » africaine au mode de règlement juridictionnel des différends. Il existait selon les auteurs une défiance envers la solution juridictionnelle des conflits en Afrique, par le fait

[4] Runavot, op. cit. p.142.

[5] La Société française pour le droit international y a consacré son colloque annuel de Lille. Voir SFDI La juridictionnalisation du droit international, colloque de Lille, Paris, Pedone, 2003 ; J. Fouret et M. Prost « La multiplication des juridictions internationales : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure », Revue Québécoise de Droit International, 15.2, 2002.

[6] Voir L. Buguorgue Larsen, « Le fait régional dans la juridictionnalisation du droit international », colloque SFDI de Lille, op. cit., p.3.

[7] B. TCHIKAYA, «La juridictionnalisation du règlement des conflits internationaux en Afrique », Revue du Droit Public, vol.2, 2006, p.464.

que la culture des sociétés africaines traditionnelles est dominée par le souci de préserver la cohésion et l'harmonie du groupe, c'est-à-dire par la préservation des valeurs collectives alors que la nature occidentale tourne autour de la préservation des valeurs individuelles[8]. Le juge Keba M'Baye écrivait ainsi, sur le caractère conciliatoire de la justice africaine : « *selon le concept africain du droit, les litiges se règlent par la conciliation et non par les procédures litigieuses. La conciliation s'effectue en général par voie de discussions qui aboutissent à des consensus ne laissant ni gagnants ni perdants. Les procès sont toujours soigneusement évités. Ils engendrent l'animosité. Les gens ont recours à la justice pour contester plutôt que pour résoudre une difficulté juridique. Par conséquent, la législation africaine (…) évite toujours le recours à la justice*[9] ». Dans cette logique, la création d'une juridiction dans le cadre de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) semblait non nécessaire, et même inopportune : « *Il ne paraît donc pas opportun de préconiser la création d'une Cour de Justice régionale. Pas plus que de tribunaux arbitraux qui ne correspondent pas davantage, ni par leur nature juridictionnelle ni par leur procédure, aux possibilités d'expression, diplomatique et juridique, africaines. Surtout quand la conception du droit, traditionnelle en même temps que coutumière, n'attache pas à la règle écrite une valeur incontestée, quand toute la tradition est dans le sens d'une création continue socio-juridique adaptée à l'évolution des problèmes à régler et des intérêts à satisfaire. Limiter les compétences du juge ou celles de l'arbitre à l'application des règles de droit positif sur lesquelles les décisions devraient être fondées n'est pas, sauf cas exceptionnel, compatible avec la tradition africaine. Le serait davantage la fonction d'amiable compositeur. Mais elle risque d'être peu compatible avec les procédures juridictionnelles qui lui donnent un cadre rigide, peu adapté, à la spontanéité naturelle de la négociation africaine*[10] ».

Née sur les décombres d'une OUA en panne, l'Union africaine (UA) portée aux fonts baptismaux à Lomé le 11 juillet 2000 a pour ambition de renouveler et de consolider le projet d'intégration politique et économique dont les bases avaient été jetées en 1963. À cet effet, l'Acte constitutif de la nouvelle organisation, dont les contours ont été tracés dans la déclaration de Syrte (Libye) du 9 septembre 1999, a fixé des objectifs et instauré un cadre institutionnel allant bien au-delà de l'approche diplomatique privilégiée par l'OUA. Avec un champ de coopération plus vaste incluant les droits de

[8] A. Koagne Zouapet, « Les instances judiciaires du système africain de protection et de promotion des droits de l'Homme », A.D. Olinga, La protection internationale des droits de l'homme en Afrique. Dynamique, enjeux et perspectives trente ans après l'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Yaoundé, Éditions Clé, 2012, pp.116-117.

[9] K. M'Baye « Le concept africain des droits de l'homme », Bulletin africain des droits de l'homme, 1996, p.3.

[10] P. Vellas, « La révision des procédures de règlement des conflits dans le cadre de l'Organisation de l'Unité Africaine », Revue Belge de Droit International, 1978-1979, p.163.

l'Homme, la démocratie et l'État de droit, la création de l'UA a été l'occasion de remettre « à plat » tout le dispositif normatif adopté au fil des ans dans le sillage de l'OUA, et d'intégrer à la nouvelle organisation des structures qui s'étaient progressivement transformées en entités quasi autonomes[11]. La nouvelle organisation, tout en affirmant de nouveaux principes et objectifs, devait également montrer aux sceptiques qu'elle se donnait les moyens de pouvoir les réaliser et les atteindre ; le passage de l'OUA à l'UA ne devait pas être un simple phénomène de mode et traduire un simple changement de dénomination de l'organisation panafricaine, mais être la consécration du dépassement des États de leur attachement viscéral à leur souveraineté chèrement acquise.

L'Union africaine a-t-elle permis aux États africains de surmonter leur répugnance, ou tout au moins leur réticence à l'égard du règlement judiciaire ? La réflexion autour de cette question nous permettra de répondre de façon subséquente et indirecte, mais claire à d'autres interrogations tout aussi fondamentales : quelles sont les affaires pour lesquelles les États africains considèrent la justice internationale comme un mode de règlement approprié et pratique ? À quels domaines ou secteurs des rapports internationaux appartiennent ces affaires ? Existe-t-il une spécificité africaine de la juridiction internationale ?

À l'analyse, la dynamique constatée au niveau sous régional a encore du mal à se retrouver dans le cadre régional. Bien que l'Acte constitutif de l'Union africaine proclame son attachement ainsi que celui des États qui le composent à l' « État de droit », l'organisation panafricaine semble avoir du mal à définir un modèle de juridiction qui corresponde à ses aspirations. Entre mécanismes quasi juridictionnels et institutions judiciaires au visage sans cesse changeant tout en restant classiques (I), l'organisation panafricaine semble hésiter entre modèles classiques et singulière originalité d'une juridiction qui semble pourtant incontournable. En analysant les dynamiques et enjeux autour de la mise sur pied d'une juridiction régionale panafricaine, la présente contribution entend démontrer lé délicat équilibre recherché par les États africains entre institution efficiente et volonté de s'affranchir d'un néocolonialisme décrié. La mise sur pied d'une juridiction au sein de l'Union africaine semble donc à la fois être une exigence technique et un défi politique (II).

I- D'une juridiction duale aux compétences classiques…

Le souci de régler pacifiquement les différends s'est imposé aux États africains dès la naissance de l'OUA. Comme le souligne le président Bedjaoui, lorsque le continent africain se dota d'une organisation

[11]A. Bourgi « L'Union Africaine entre les textes et la réalité », p.330. Disponible sur http ://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2004_bourgi.pdf, date de consultation 25 mai 2016.

interétatique rapidement après l'accession de quelque quarante États à la vie internationale, le souci de régler, à la fois pacifiquement et dans un cadre purement africain, les litiges pouvant affecter le continent s'imposa avec une évidence d'autant plus forte que l'on pressentait sans peine ces jeunes et fragiles souverainetés menacées par bien des périls[12]. Les États vont donc immédiatement réfléchir à un mode de règlement des différends adéquat dans le cadre de l'Organisation. Malheureusement, aucune des tentatives ne fera long feu. La création éphémère aussi bien de la « Commission des juristes africains » que de la « Commission des juristes de 1'O.U.A »[13], les cinq longues années écoulées entre l'institution en 1964 de la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage et l'installation de son bureau en 1969, puis la disparition de celle-ci dès l'année suivante en tant qu'organe permanent[14], témoignent bien des hésitations du législateur panafricain[15]. L'échec des différents modes juridictionnels « testés » dans le cadre panafricain se justifie non seulement par la défiance des États africains à ces

[12] On peut ainsi citer les différends frontaliers aigus, les conflits internes, souvent graves suspectés parfois d'avoir été suscités hors du continent et alourdis par des frictions entre plusieurs États africains, tensions régionales nées d'un changement intérieur de régime ou alimentées par des oppositions idéologiques, etc. M. Bedjaoui, « Le règlement pacifique des différends africains », Annuaire français de droit international, volume 18, 1972. p. 85.

[13] Parmi les attributions fort variées que s'est assignées la « Commission des juristes africains » instituée en janvier 1964 à Lagos aussitôt après la création de l'O.U.A., figurent -des domaines repris et élargis dans le cadre d'une nouvelle « Commission des juristes de 1'O.U.A. » dont la convention constitutive, les statuts et la dénomination même faisaient d'elle un organe officiel de l'Organisation, une «Commission spécialisée» de celle-ci. Investie notamment du pouvoir « d'examiner les problèmes juridiques d'intérêt commun et ceux qui pourront lui être soumis par tout Etat membre ou par l'O.U.A. et de faire des recommandations utiles à ce sujet », la première commission, créée par une Convention ouverte à la ratification de tous les États membres, attirait l'attention par la forte originalité de sa composition. Chaque gouvernement africain devait y être représenté « par une délégation conduite par le Ministre compétent, un autre Ministre, ou un plénipotentiaire, assisté d'experts ».

[14] Le protocole du Caire du 21 juillet 1964 qui créait une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage (C.M.C.A.) a été déclaré par la Conférence des chefs d'État partie intégrante de la Charte de l'O.U.A. Ainsi, contrairement à l'Acte général d'arbitrage, toute ratification de l'instrument constitutif de la Commission était superflue, les États membres africains étant ipso facto parties au protocole, à l'instar des membres des Nations unies automatiquement parties au statut de la Cour. Élus pour cinq ans par la Conférence des chefs d'État elle-même, ce qui doit normalement leur conférer prestige et autorité, mais révocables par elle «pour cause d'incapacité à remplir leurs fonctions ou pour faute grave », les vingt et un membres de la Commission constituent un « panel ». Elle pouvait être saisie aussi bien par une partie au litige, que par le Conseil des ministres ou la Conférence des chefs d'État. Laborieusement mise en route, la Commission n'a pu avoir aucune vie active en dépit des efforts méritoires de son bureau qui a offert ses services au Malawi (qui les a refusés) et à la Tanzanie dans leurs différends frontaliers, aux quatre pays concernés dans le « complot dit des émigrés » (Guinée, Côte d'Ivoire, Sénégal, Mali) ; à la Sierra Leone et au Ghana lorsqu'il s'est agi d'expulsion de familles guinéennes, à la suite du coup d'État d'Accra et du refuge trouvé par le président Nkrumah à Conakry, enfin au Nigeria et aux pays qui avaient reconnu le Biafra (Gabon, Côte d'Ivoire. Zambie, Tanzanie).

[15] Voir sur les limites et l'échec du règlement judiciaire dans le cadre de l'OUA, Bedjaoui op. cit., pp. 87-90.

modes, mais aussi par la préconisation des modes de règlement diplomatiques et politiques au sein de la Conférence des chefs d'État et/ou du Conseil des ministres. Cette hostilité s'est également manifestée dans le domaine des droits de l'Homme où, à la différence des modèles européens et américains, le système fondé sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples s'est inscrit dans la lignée du système onusien caractérisé par une absence de processus judiciaire *stricto sensu*[16]. Sur ce plan, l'héritage de l'OUA est bien maigre, et c'est à une véritable « révolution institutionnelle » que procède l'Union africaine en prévoyant une véritable juridiction panafricaine et en mettant en place la juridiction dédiée aux droits de l'Homme créée aux dernières heures de l'OUA. Si sur le plan de la typologie des juridictions internationales, l'UA n'innove pas, sa démarche donne l'impression de tâtonnements et de confusion se traduisant par « l'enfantement » d'une juridiction à compétence générale mort-née (A) et la mise en place d'une juridiction en sursis (B).

A- La juridiction mort-née à compétence générale : la Cour de justice de l'Union africaine (CJUA)

Seul organe judiciaire prévu dans l'Acte constitutif de l'Union africaine, la CJUA est, suivant les termes de l'article 2 alinéa 2 du protocole de Maputo du 11 juillet 2003, l'organe judiciaire principal de l'Union. Cette disposition rédigée en des termes similaires à ceux de l'article 92 de la Charte des Nations unies est loin toutefois d'avoir la même portée que dans le système onusien : tous les États parties à la Charte ne sont pas parties au protocole de la CJUA. Cela s'explique sans doute par l'absence dans la disposition africaine, de la précision, comme c'est le cas dans le texte onusien, que le protocole de la Cour fait partie intégrante de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Le libellé de l'article 92 de la Charte des Nations unies intègre ainsi le statut de la CIJ à la Charte, les deux formant un instrument juridique unique pour lequel un seul consentement suffit, même s'il faut le rappeler, le fait d'être partie au statut de la CIJ ne signifie pas que l'État a consenti à la compétence de cette juridiction. Les rédacteurs de la Charte, sans doute soucieux de préserver la sacro-sainte souveraineté des États, ont fait le choix de faire du protocole de la CJUA un instrument conventionnel autonome soumis aux mêmes formalités de ratification que l'Acte constitutif[17]. Ce choix a abouti de fait à priver l'organisation

[16] On note l'existence de deux mécanismes quasi juridictionnels : la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples créée par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et mise en place le 2 novembre 1987 ; et le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant créé par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant adoptée à Addis-abeba le 11 juillet 1990. Sur un bilan des activités de ces deux mécanismes, voir R. Banzeu « Les instances quasi-juridictionnelles », La protection internationale des droits de l'homme en Afrique op. cit., pp.91-113.

[17] Voir article 59 Protocole de la CJUA.

panafricaine de son organe judiciaire principal, le protocole de Maputo n'ayant pas obtenu les quinze ratifications nécessaires à son entrée en vigueur.

On peut s'interroger sur l'impact de la non entrée en vigueur du protocole de Maputo et de l'absence de la CJUA dans le fonctionnement de l'Organisation, la Cour devant être le principal organe chargé de l'interprétation et l'application de l'Acte constitutif. Aux termes de l'article 19 alinéa 1 du protocole de Maputo, la Cour est compétente pour tous les différends et requêtes qui lui sont soumis conformément à l'Acte constitutif et au protocole ayant pour objet : l'interprétation et l'application de l'Acte ; l'interprétation, l'application ou la validité des traités de l'Union et de tous les instruments juridiques subsidiaires adoptés dans le cadre de l'Union ; toute question relative au droit international ; tous actes, décisions, règlements et directives des organes de l'Union ; toutes questions prévues dans tout autre accord que les États parties pourraient conclure entre eux, ou avec l'Union et qui donne compétence à la Cour ; l'existence de tout fait qui, s'il est établi, constituerait la. rupture d'une obligation envers un État partie ou l'Union ; la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement. La CJUA appert ainsi, comme le précise le préambule du protocole qui lui est consacré, comme le garant de la réalisation des objectifs de l'Organisation. Privée de fait de son organe judiciaire principal, l'UA a dû renoncer à avoir un organe technique capable d'indiquer le sens des dispositions de l'Acte constitutif en cas de divergences d'interprétations ou de mise en œuvre variée ou contraire des dispositions fondamentales de l'Organisation. Si en faveur de l'interprétation authentique, celle fournie par les États, on peut faire valoir que les auteurs de la règle savent mieux que quiconque le sens qu'ils ont voulu donner, l'interprétation non authentique constitue le seul moyen de départager les parties lorsque celles-ci sont en désaccord sur le sens qu'il convient d'attribuer aux dispositions qui les lient. Sur ce plan, l'absence de l'organe judiciaire principal de l'UA est une carence, l'Acte constitutif pouvant en l'absence d'une interprétation faisant foi, être fragmenté par les applications et les interprétations divergentes des États membres, ou être révisé indirectement par une interprétation insidieuse de l'Organisation elle-même[18].

L'absence de la CJUA dans le fonctionnement actuel de l'UA pose un problème sur un autre aspect, l'édification de cet « État de droit » proclamé dans l'Acte constitutif et qui doit s'imposer aussi bien aux États qu'à l'organisation elle-même. Comme le soulignaient les chefs d'État et de gouvernement des États membres des Nations unies, « *l'État de droit vaut aussi bien pour tous les États que pour les organisations internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies et ses organes principaux, et que le respect et la promotion de l'État de droit et de la justice devraient guider*

[18] Voir en ce sens Daillier, Forteau et Pellet, op. cit., pp. 277-282.

leurs activités et conférer certitude et légitimité à leurs actions[19] ». Dans cette perspective, l'octroi de l'immunité dont jouit l'organisation doit avoir pour nécessaire contrepartie, l'existence d'un mécanisme interne, idéalement juridictionnel, devant permettre aux agents de l'organisation de pouvoir le cas échéant contester les décisions prises à leur encontre. À la lecture des articles 18 alinéa 1(c) et 19 alinéa 1(d) du protocole de la CJUA, il appert clairement que la Cour est également une juridiction administrative devant trancher les différends entre l'organisation et des agents. L'absence de cette juridiction administrative internationale, combinée avec l'immunité dont jouit l'UA aboutit à une privation des fonctionnaires panafricains d'un droit fondamental, le droit à un recours effectif. Comme le déclare le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT), « *le droit d'exercer un recours interne constitue une garantie reconnue aux fonctionnaires des organisations internationales, qui s'ajoute à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel. En dehors des hypothèses où l'agent concerné renonce de lui-même à former un tel recours interne, un fonctionnaire ne saurait, en principe, être privé de la possibilité de voir la décision qu'il conteste effectivement réexaminée par l'organe de recours compétent*[20] ». C'est sans doute pour parer aux dangers d'une telle carence que le Conseil exécutif a décidé de la mise sur pied d'un tribunal administratif *ad hoc*.

Le peu d'empressement des États membres à mettre en place cette juridiction continentale est d'autant plus surprenant que le principe de la création de la Cour de justice n'a jamais fait problème et la décision de doter l'UA d'un organe judiciaire a été arrêtée lors d'une réunion des ministres de la Justice tenue en Île Maurice, en décembre 2002. Les États ne l'ont pourtant pas retenue parmi les organes clés, considérés comme prioritaires par le sommet de Lusaka de juillet 2001 (la Conférence de l'Union, le Conseil exécutif, le Comité des représentants permanents et la Commission), qui seront définitivement mis en place, lors de la conférence de Durban en juillet 2002. Jamais mise en place, la CJUA est condamnée à rester à l'état de projet, un « éléphant blanc », que l'organisation panafricaine a décidé de fusionner avec la seule juridiction régionale fonctionnelle, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CrADHP).

[19]Déclaration de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'Etat de droit au niveau national et international, Nations Unies, Assemblée générale, Rés.A/RES/67/1, 24 septembre 2012, §2.

[20] TAOIT, jugement N°2781, 4 février 2009, M.T.C. c/ Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI), §15.

B- La juridiction spécialisée en sursis : la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CrADHP)[21]

Seul système régional de promotion et de protection des droits de l'Homme dépourvu d'un mécanisme de protection juridictionnelle des droits de l'Homme, le système africain de droits de l'Homme était présenté pour beaucoup d'analystes comme « rudimentaire[22] », « édenté[23]» ou carrément « fantôme[24] ». Pourtant l'idée de la mise sur pied d'un mécanisme judiciaire de protection des droits de l'Homme au sein du système africain a été exprimée dès 1961 par des experts réunis à l'initiative de la commission internationale des juristes. Pour le doyen Maurice Kamto, cette idée, aussi généreuse qu'elle ait été, était trop en avance sur le continent. « *Comme trop souvent, on demandait trop à l'Afrique, en même temps et tout de suite : la décolonisation était à peine entamée avec ses nombreux problèmes de construction de l'État et de la nation, de maîtrise de l'État de droit et du jeu international que l'on exaltait la nécessité urgente de se doter à la fois d'un instrument régional de protection des droits de l'homme et d'une juridiction continentale dédiée à cette cause. Autrement dit, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'existait pas encore que l'on voulait une Cour*[25] ». Il a donc fallu attendre un mouvement de démocratisation au sein du continent, le reflux de la méfiance du règlement judiciaire des différends et enfin « *l'impuissance de la Commission africaine devant la recrudescence de violations graves et massives des droits de l'homme dans certaines parties du continent noir*[26] », pour qu'à partir des années 90, l'idée de la création d'institutions judiciaires au sein du système africain des droits de l'Homme émerge et finisse par s'imposer.

Si la protection judiciaire est sans doute la meilleure protection juridique des droits de l'Homme internationalement garantis, « l'irruption » d'instances judiciaires dans le système africain de protection des droits de

[21] Nous reprendrons ici l'essentiel de nos réflexions dans un précédent travail, « Les instances judiciaires du système africain de protection et de promotion des droits de l'homme », op. cit.

[22] F. Sudre, Droit international et européen des droits de l'homme, Paris, PUF, 5ème édition, 2001, p. 143.

[23] Selon le Pr Michelo Hansungule, le mécanisme de protection de la Charte et surtout la Commission apparaît comme « a weak institution without any teeth of its own to bite violators of basic rights ». M. Hansungule « The African Charter on human and peoples' rights : a critical review », AADI, vol.8, 2000, p.315.

[24] F. Quilleré Majzoub, « L'option juridictionnelle de la protection des droits de l'homme en Afrique. Etude comparée autour de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », Revue Trimestrielle des Droits de l'homme, 2000, p.730.

[25] M. Kamto, « Introduction générale La Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples et les perspectives de la protection des droits de l'homme en Afrique », in M. Kamto (dir.) La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour Africaine des droits de l'homme Commentaire article par article, Bruxelles, Éditions Bruylant, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p.20.

[26] Bugorgue-Larsen, op. cit. p.11.

l'Homme est un évènement qui ne marque pas, contrairement à ce que l'on a pu penser, un abandon de la fameuse spécificité africaine, bien au contraire comme l'écrit fort justement Sitsofé Kowouvih, il s'agit tout simplement d'une rectification de l'idéalisation initiale des valeurs de la négociation, d'une volonté de rechercher à tout prix la solution ou la sanction d'une violation des droits de l'Homme dans la négociation et le règlement amiable[27].

Créée par le protocole de Ouagadougou du 9 juin 1998 relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, et lancée effectivement le 25 janvier 2004, la CrADHP est plus proche du modèle américain dont elle est inspirée[28] que du modèle européen. Pour le professeur Laurence Bugorgue-Larsen, cela s'explique par le même passé colonial des deux zones géographiques et donc une identité de contexte qui a fait de la Cour interaméricaine des droits de l'homme une « juridiction de référence pour l'Afrique »[29]. Ici comme là-bas, l'on a opté, contrairement au modèle européen, pour une coexistence d'un organe judiciaire (la Cour) et d'un organe quasi juridictionnel (la Commission). Cette coexistence est en Afrique, explique Adama Dieng, le fruit d'un compromis entre ceux d'une part qui voulaient un transfert total et intégral des compétences de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CmADHP) à la Cour, et ceux qui d'autre part plaidaient pour le maintien de la Commission dans son double rôle de protection et de promotion en octroyant tout simplement à ses décisions la force obligatoire qui leur manquait[30]. C'est d'ailleurs l'idée majeure qui apparaît dans le préambule du protocole où s'exprime nettement la volonté des États membres de l'Union africaine d'indiquer clairement que la création de la Cour n'est pas destinée à remplacer la Commission ni même à l'affaiblir.

La CrADHP dont le siège est à Arusha (Tanzanie) est composée comme la CmADHP de onze juges, ressortissants des États membres de l'UA, élus à titre personnel par la conférence des chefs d'État et de gouvernement parmi des juristes jouissant d'une très haute autorité morale et expérience juridique, judiciaire ou académique reconnue dans le domaine des droits de l'Homme

[27] S. Kowouvitch, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : une rectification institutionnelle du concept de 'spécificité africaine' en matière de droits de l'homme », Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, 59/2004, p.761.

[28] C'était le vœu d'une partie de la doctrine et notamment du Pr Franz Viljoen qui a recensé pas moins de onze points d'achoppement qui plaident pour une fructueuse coopération entre les systèmes africains et interaméricains. F. Viljoen « The relevance of the Interamerican Human Rights system for the Africa », Revue Africaine de Droit International et comparé, 1999, N°11, pp.659-670.

[29] L. Bugorgue-Larsen op. cit., p.19.

[30] A. Dieng, « Introduction to the African Court on Human and Peoples' rights », Interrights Bulletin, N°15, 2005, p.3.

et des peuples[31]. Aux termes de l'article 3 du protocole de Ouagadougou, la Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'Homme ratifié par les États. Cette mission confiée à la Cour est, de l'avis de certains, celle d'un véritable juge de fond qui doit non seulement interpréter, mais appliquer la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le protocole et tout autre instrument pertinent et relatif aux droits de l'homme ratifié par les États membres comme les textes des Nations unies[32]. La compétence *ratione materiae* de la Cour est tout aussi étendue en matière consultative. C'est une compétence consultative appréhendée de façon fort large : la Cour peut en effet être saisie pour avis par une pluralité d'autorités[33], et l'objet de la consultation est, de même, conçu de façon extensive. Selon le professeur Alain Ondoua, les juges africains pourront également rendre des avis sur toute question juridique se rapportant à tout autre instrument de protection des droits de l'Homme, sans qu'aucune condition de ratification de ces instruments par tous les États membres de l'UA ne soit exigible. Une telle formulation ne limite nullement la matière conventionnelle d'inspiration de la CrADHP aux instruments africains de protection des droits de l'Homme, et plusieurs instruments onusiens de protection pourraient ainsi être convoqués[34].

L'une des principales critiques à l'endroit de la juridiction régionale africaine des droits de l'Homme est relative à l'accès des individus à son prétoire. En effet, conformément à l'article 34 alinéa 6 du protocole de Ouagadougou, et comme l'a rappelé la Cour elle-même dans son premier arrêt, la saisine directe de la Cour par un individu ou une ONG est subordonnée au dépôt par l'État défendeur d'une déclaration spéciale autorisant une telle saisine[35]. L'accès au mécanisme judiciaire régional des États et des ONG reste conditionné par l'acceptation des États et l'autorisation de la Cour. Cette déclaration doit être faite préalablement à toute saisine et ne saurait être concomitante ou postérieure à ladite saisine, l'institution du *forum prorogatum* ne pouvant être envisagée[36]. Or, la

[31] Articles 11 à 14 du Protocole de Ouagadougou.

[32] P.E. Kenfack, « Article 3 du Protocole », Commentaire article par article de la Charte et du Protocole créant la Cour, op. cit., p.1253.

[33] Cette saisine est plus large que celle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (l'article 6 de la Convention de San José ne fait allusion qu'aux États membres de l'organisation des États américains) et la Convention européenne des droits de l'homme n'évoque que le comité des ministres du Conseil de l'Europe.

[34] A. Ondoua, « Article 4 du Protocole », Commentaire article par article de la Charte et du Protocole créant la Cour, op. cit., p.1259.

[35] A.D. Olinga, « Regards sur le premier arrêt de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, N°83, 1er juillet 2010, Bruylant, p.754.

[36] Voir à ce sujet l'opinion dissidente du juge Ouguergouz et l'analyse du Pr Alain Didier Olinga in Olinga, op. cit., pp.755-759.

souscription par les États à la déclaration facultative de l'article 34 alinéa 6 est plus l'exception que la règle[37]. Même si on a pu écrire que le système facultatif retenu par le protocole en la matière « *reflète l'état du droit procédural des droits de l'homme*[38] », il ne fait pas de doute que c'est une violation de la déclaration, et du programme d'action de Vienne[39] qui stipule clairement à son préambule que « *la personne humaine est le sujet même des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que, par conséquent, elle doit en être le principal bénéficiaire et participer activement à leur réalisation* ». Créée pour protéger les droits humains, l'instance judiciaire spécialisée devrait naturellement pouvoir être saisie par les individus si ceux-ci ont le sentiment, si ce n'est la conviction, que lesdits droits ne sont pas respectés[40]. L'objectif idéal serait, pour reprendre les termes de M. Sidiki Kaba, que chaque Africain « *détienne les clés pour faire valoir son droit à la justice et à la réparation lorsque son pays ne respecte pas les engagements qu'il a pris aux niveaux régional et international en matière de protection des droits de l'homme*[41] ». Et sur ce plan, le handicap que peut constituer la nécessité de la déclaration facultative ne doit pas être minimisé. Face à des États soucieux de préserver leur souveraineté, il est évident que déjà la ratification d'un tel protocole instituant un organe judiciaire est le premier obstacle à franchir[42]. L'exigence d'une telle déclaration de reconnaissance en matière de requête individuelle, si elle ménage la souveraineté des États, n'en constitue pas moins le deuxième obstacle entre le particulier et l'organe chargé de veiller au respect de ses droits. En l'absence d'une telle déclaration, l'individu restera soumis à la compétence de la CmADHP et à son bon vouloir de saisir la Cour[43]. Certes l'absence de l'exigence d'une telle déclaration aurait réduit considérablement les chances de voir adopter le protocole. Néanmoins, l'une des raisons de la création d'une instance judiciaire régionale est l'inefficacité du système prévu par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Dès lors, il est quelque peu regrettable que le développement et l'efficacité de ce nouveau système reposent principalement sur les acteurs de l'ancien système : la Commission et les États[44]. Pour la Coalition pour une cour africaine efficace[45], le fait de ne pas

[37] Viljoen, op. cit., p.19.
[38] M. Kamto, Introduction générale au Commentaire de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, op. cit., p.21.
[39] Adopté le 25 juin 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.
[40] Interview Fatsah Ouguergouz, op. cit., p.9
[41] Cité par V. Kamgoui Kuitche, « Article 14 du Protocole créant la Cour », Commentaire article par article de la Charte africaine et du Protocole créant la Cour, op. cit., p.1353.
[42] Voir supra notre introduction sur la réticence des États à l'institution d'un mécanisme judiciaire au sein de l'OUA.
[43] Voir pour cet accès médiat de l'individu et des ONG au prétoire de la CrADHP, A.D. Olinga, op. cit., p.754 ; Delas & Ntaganda, op. cit., pp.107-108 ; F. Viljoen, op. cit., pp.40-41.
[44] Delas & Ntaganda, op. cit., p.114.

garantir l'accès direct aux individus constitue un pas en arrière en matière d'accès à la justice pour tous en Afrique. Cette démarche dilue l'efficacité du système judiciaire continental et est contraire aux dispositions relatives à la justice dans plusieurs instruments internationaux sur les droits de l'Homme, y compris la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Pacte international sur les droits civils et politiques auxquels la plupart des membres sont parties[46]. Cette exigence de déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour pour connaître des requêtes individuelles a malheureusement été reprise *mutatis mutandis* dans le statut de la prochaine Cour africaine de justice et des droits de l'homme.

II- Une juridiction à la configuration sui generis

En dépit de ses tergiversations et ses hésitations, l'UA avait jusqu'ici dans l'érection d'une juridiction panafricaine, fait preuve d'un « classicisme institutionnel » : aussi bien la CJUA que la CrADHP répondent de façon générale aux modèles des juridictions existant dans d'autres ordres juridiques qui ont servi d'inspiration au législateur africain ; celui-ci veillant bien entendu à la spécificité « culturelle » du continent. Ainsi que le souligne le professeur Laurence Buguorgue-Larsen, toute étude sur le régionalisme juridictionnel ne peut passer sous silence le phénomène de « contagion » qui l'imprègne. Il est patent que la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a très vite été érigée comme juridiction « parangon » de protection des droits, les géniteurs des cours interaméricaine et africaine ne pouvant ignorer le précédent juridictionnel de 1950, inédit à l'époque et dont l'apport clé résidait dans la garantie internationale juridictionnelle des droits et libertés de l'homme[47]. Tout comme la CIJ a inspiré à bien des égards les « organes judiciaires principaux » de nombreuses organisations. La tendance récente au sein de l'UA semble être désormais un syncrétisme juridique qui affecte et donne naissance à une juridiction régionale unifiée, mais hybride. De ce métissage insolite découlent des caractéristiques transversales que l'on n'avait jusqu'ici pas réunies au sein d'une institution unique : garantir une protection effective des droits de l'Homme et assurer la cohérence et l'effectivité d'un système transnational à travers une Cour africaine de justice et des droits de l'homme (A). L'originalité africaine n'est pas dans la dévolution des compétences, somme toute classiques, mais dans leur agencement de manière singulière au sein de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples (B).

---

[45] La Coalition est un réseau d'individus, d'ONG et d'institutions nationales des droits de l'Homme créé à Niamey au Niger en mai 2003. La Coalition, dont le secrétariat est à Arusha en Tanzanie, a pour ambition d'œuvrer à l'émergence d'un continent dans lequel les victimes des violations des droits de l'Homme auront accès à la justice. www.africancourtcoalition.org

[46] Cité par Banzeu Dongue, op. cit., p.72.

[47] Buguorgue-Larsen, op. cit., p.16.

A- La Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH)

Le protocole d'Ouagadougou créant la CrADHP n'était pas encore entré en vigueur que déjà, les États africains décidaient d'en faire un « mort-né [48]» en fusionnant la CrADHP avec la Cour de justice de l'Union africaine. En fait, certaines délégations nationales s'interrogeaient sur la pertinence de la coexistence d'une Cour de justice de l'UA à côté d'une CrADHP[49]. Deux arguments étaient avancés en faveur de la fusion des deux cours : d'une part, l'insuffisance des ressources humaines et financières pour faire fonctionner les deux juridictions, et d'autre part, le fait que les deux cours ont compétence pour examiner les plaintes relatives aux droits de l'Homme. Des États membres de l'UA se sont opposés à ce point de vue en soulignant que le problème de l'inadéquation des ressources financières touchait toutes les institutions de l'Union. Selon les partisans de la création de deux cours distinctes, la fusion reléguerait au second plan les questions des droits de l'Homme, priorité étant ainsi accordée à d'autres problèmes sur le continent. Les États n'étant pas parvenus à un consensus et prenant acte de ces délibérations, le Conseil exécutif de l'UA avait alors décidé que la CrADHP demeurera une institution distincte de la Cour de justice de l'UA[50]. Faisant fi de cette décision, et suite à une proposition du président de la Conférence de l'Union, le président nigérian M. Olusegun Obasanjo, l'UA va décider de fusionner les deux juridictions en une nouvelle juridiction dénommée Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH)[51].

Aux termes de l'article 2 alinéa 1 de son statut[52], la CrAJDH est l'organe judiciaire principal de l'Union africaine. Elle est composée de seize juges ressortissants des États parties[53] élus en raison de leurs compétences et de leur haute autorité morale[54]. En raison de la dualité des missions de la Cour, les juges doivent posséder une compétence notoire et une expérience en droit international et/ou en droits de l'Homme. La CADHP a en effet hérité dans leur intégralité des compétences de la CrADHP et de la CJUA qui n'a jamais vu le jour. Ce qui ne manque pas de soulever quelques inquiétudes. Le juge Ouguergouz remarque que « *la future cour sera ainsi une juridiction, qui en termes imagés, possède le même type de compétences de pas moins de*

[48] F. Ouguergouz, op. cit., p.217.
[49] M. Hasungule, « African courts and the african Commission on human and Peoples' rights », Human rights in Africa, legal perspectives on their protection and promotion, Namibia, McMillan Education, 2009, p.235.
[50] Débats sur le projet de protocole de la Cour de justice de l'UA, 7-8 juin 2003, rapportés par M. Kamto, op. cit., p.23.
[51] Protocole du 1er juillet 2008 portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme adopté à Charm el-Cheikh (Égypte). Nous le désignerons par la suite, soit par protocole créant la CAJDH, soit par protocole de Charm el-Cheikh ou enfin protocole du 1er juillet 2008.
[52] Annexé au protocole du 1er juillet 2008.
[53] Article 3 alinéa 1 Statut de la CAJDH.
[54] Article 4 Statut de la CAJDH.

quatre organes réunis : la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour internationale de Justice et le défunt tribunal administratif des Nations Unies ... C'est, me semble-t-il, un champ de compétences extrêmement vaste pour une seule juridiction [55]», « *vu l'extrême prudence traditionnellement affichée par les États africains dans le domaine de la protection des droits de l'homme en général et dans celui du règlement judiciaire des différends en particulier, on peut s'interroger sur la raison d'être de l'attribution à la Cour d'une compétence matérielle aussi large*[56] ». Il n'est donc pas exclu qu'à terme, et une fois que la nouvelle juridiction fonctionnera pleinement, l'étendue et l'importance de ses compétences induisent un encombrement de son prétoire et exigent comme solution… une dislocation de la CAJDH en deux juridictions autonomes ! Le seul autre modèle à notre connaissance d'un attelage aussi hétéroclite et vaste de compétences attribué à une juridiction internationale se retrouve sur le continent américain avec la Cour du système d'intégration centraméricain (Cour SICA). En plus d'être une instance arbitrale, une juridiction internationale et une cour de justice communautaire, la Cour SICA se présente également sous le jour d'une Haute cour constitutionnelle en mesure de « *connaître et résoudre, à la demande des victimes, les conflits survenus entre les Pouvoirs ou les Organes fondamentaux des États ainsi que la non-exécution des décisions de justice*[57] ».

La Cour est constituée de deux sections : une section des affaires générales et une section des droits de l'Homme, chacune composée de huit juges[58]. Le mandat des protocoles de Maputo et de Ouagadougou est pratiquement repris *in extenso* par celui de Charm el-Cheikh. Le professeur James Mouangue Kobila veut croire en l'efficience et l'efficacité de cette nouvelle institution, notamment dans le domaine de la protection des droits humains. Sauf pour l'instrument juridique instituant la nouvelle cour à introduire une différence selon les matières dont la Cour serait saisie, écrit-il, l'on pourrait aussi inférer que la fusion des deux cours entraînera l'extension automatique de la juridiction de la Cour à tous les membres de l'UA. Dans cette perspective, loin de paraître comme un frein à la protection des droits de l'Homme en Afrique, l'option d'une Cour unique anticipe les progrès futurs de la protection juridictionnelle des droits de l'Homme dans le continent noir[59]. Pour aussi rassurante que soit cette perspective pour la

[55] Interview accordée au Centre d'analyses et publications de l'Institut Amadeus, 2010, p.14.
[56] F. Ouguergouz cité par R.F. Banzeu Dongue, La Cour Africaine de Justice et des droits de l'homme. Contribution à l'étude du système juridictionnel africain, Sarrebruck, Éditions Universitaires Européennes, p.66.
[57] Article 22 f) de l'Accord de Panamá.
[58] Article 1- du Statut de la CAJDH.
[59] J. Mouangue Kobila, « Article 1 du Protocole créant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », Commentaire article par article de la Charte et du Protocole y relatif créant la Cour, op. cit., p.1235.

protection des droits sur le continent, aucun fondement textuel dans l'ordre juridique africain ne permet d'aboutir à une telle conclusion. Bien au contraire, le volontarisme dont sont empreints le droit international et de façon particulière les organisations internationales africaines interdit un tel jeu qui ressemblerait à un détournement du consentement de l'État à être lié. Sur ce point, l'on doit convenir avec le doyen Kamto que la fusion ne semble pas de nature à contribuer au renforcement de la détermination des États africains à améliorer les garanties de la protection des droits de l'Homme sur le continent[60]. Cette inquiétude est renforcée au regard des nouvelles compétences dont l'UA se propose de doter son organe judiciaire principal.

B- La Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples (CAJDHP)

Le 27 juin 2014, les chefs d'État des pays membres de l'Union africaine, réunis lors de la vingt-troisième session ordinaire de l'Organisation à Malabo, inscrivaient une nouvelle ligne à l'histoire déjà très tumultueuse de la juridiction continentale en Afrique : un amendement du protocole de Maputo donnait la vie à la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples (CAJDHP), qui remplaçait ainsi la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH), encore en gestation. Au-delà du changement de dénomination et de ce qui apparaît comme un énième épisode de la quête d'un modèle juridictionnel qui lui sied par l'organisation panafricaine, ce sont surtout le contexte dans lequel cet amendement est survenu et l'objectif, clairement avoué de cette réforme, qui ont fait couler beaucoup d'encre et de salive.

Cette réforme survient en effet dans un contexte de tension et de crise entre certains États africains soutenus par l'Union africaine et la Cour pénale internationale (CPI). Pour bon nombre de dirigeants africains, la CPI est un outil conçu par l'Occident pour poursuivre uniquement les chefs d'États et autres responsables africains et des pays en développement. Lors du sommet de l'Union africaine tenu à Syrte en Libye, la Conférence a exprimé « *sa profonde inquiétude que des mises en accusation se poursuivent dans certains États européens contre des dirigeants et des personnalités africains. À cette fin, elle a demandé*[61] *l'arrêt immédiat de toute mise en accusation en attente*[62] ». Cette conférence n'a fait que renouveler les préoccupations antérieurement exprimées lors des conférences de Charm el-Cheikh et

[60] M. Kamto, « Introduction générale », Commentaire article par article de la Charte et du Protocole y relatif créant la Cour, op. cit., p.27.
[61] En gras dans le texte original.
[62] Décision sur l'utilisation abusive du principe de compétence universelle, Doc.Assembly/AU/11 (XIII), adoptée par la treizième session ordinaire de la Conférence à Syrte (Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste), le 3 juillet 2009, §5.

Addis-Abeba en 2008-2009[63]. Pour l'UA, il ne fait pas de doute que la CPI et l'ensemble du système pénal international actuel sont des outils de néocolonialisme qui se déguisent en une forme judiciaire[64].

Le fait que toutes les situations pendantes devant la CPI soient africaines ainsi que les efforts entrepris par certains États occidentaux pour immuniser leurs propres troupes (accords bilatéraux d'immunité américains) ont suscité une grande méfiance en Afrique, également renforcée par le développement parallèle de la compétence universelle chez d'anciennes puissances coloniales (mandat d'arrêt belge contre le ministre des Affaires étrangères de la RDC en 2000, arrestation en Allemagne à la suite d'un mandat d'arrêt français du chef du protocole du président rwandais en 2008). Quid des crimes, demandent les Africains, commis par la Russie en Tchétchénie, par les États-Unis et le Royaume-Uni en Irak et en Afghanistan, par Israël en Palestine et au Liban[65] ? Dès la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité dans le cas du Darfour en 2005, l'ambassadeur du Soudan aux Nations unies accuse la Cour d'être un « instrument pour exercer la culture de supériorité » des États occidentaux sur les États faibles en Afrique et ailleurs, et de pratiquer le « deux poids, deux mesures », puisque les Américains par exemple restent impunis quels que soient les crimes de guerre qu'ils commettent dans le monde. Le lendemain de l'émission de son mandat d'arrêt, le président soudanais Omar el-Béchir déclare que le Soudan est prêt pour « une nouvelle bataille » contre la « nouvelle colonisation » qu'incarne la CPI. Jean Ping, président de la Commission de l'UA va dans le même sens et constate que « *la justice internationale ne semble appliquer les règles de la lutte contre l'impunité qu'en Afrique comme si rien ne se passait ailleurs, en Irak, à Gaza, en Colombie ou dans le Caucase* » ; une opinion partagée dans la même journée par le président sénégalais, Abdoulaye Wade, qui a regretté que la CPI ne poursuive « que des Africains ». Muammar Kadhafi, président en exercice de l'UA, décrit quant à lui la Cour comme « une nouvelle forme de terrorisme mondial[66] ».

C'est donc dans ce contexte de propagande anti-CPI qu'est menée la réforme devant aboutir à l'extension des compétences de la juridiction régionale africaine aux crimes internationaux dans une nouvelle juridiction désormais baptisée CAJDHP. La mise en œuvre de la nouvelle juridiction

[63]Décision sur le rapport relatif à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle, adoptée par la onzième session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine à Charm el-Cheikh (Égypte), 30 juin-1er juillet 2008, Doc. Assembly/AU/14(XI), §5(ii) ; Décision sur la mise en œuvre de la décision relative à la compétence universelle, adoptée par la douzième session ordinaire de la Conférence à Addis-Abeba (Éthiopie), 3 février 2009, Doc. Assembly/AU/3 (XII), §6.

[64] Voir P. Manirakiza, « L'Afrique et le système de justice pénale internationale », African Journal of Legal Studies, 3 (2009), pp.31-34.

[65] J-B. Jeangène Vilmer, « Union africaine versus Cour pénale internationale. Répondre aux objections et sortir de la crise », Revue Études Internationales, volume XLV, no 1, mars 2014, p.12.

[66] Ibid., pp.13-14.

appert ainsi davantage comme une réponse, une réaction à ce qui est considéré comme les abus de la CPI et des puissances occidentales, plutôt qu'une véritable recherche de plus d'efficience et d'efficacité du nouvel organe judiciaire principal de l'UA. Cette logique se retrouve dans les dispositifs mêmes du protocole amendé, puisqu'après avoir échoué à faire inscrire l'immunité des dirigeants en exercice dans le statut de Rome créant la CPI, les États africains vont introduire la règle de l'immunité des dirigeants en exercice à l'article 46 A bis dans le statut de la nouvelle juridiction. En effet, à l'initiative de l'Ouganda et du Kenya, avec le soutien d'autres États d'Afrique de l'Est (Éthiopie et Rwanda), un sommet extraordinaire consacré à « la relation de l'Afrique avec la Cour pénale internationale » s'est tenu le 12 octobre 2013, le lendemain d'une réunion du Conseil exécutif. Ayant échoué à obtenir un retrait massif des États africains parties au statut de Rome comme il le souhaitait, le Kenya va obtenir de l'UA une résolution finale exigeant qu' : « *aucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'État ou de gouvernement en exercice ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité durant son mandat* » (§10(i)). Il était alors demandé aux États africains membres de l'assemblée des États parties de la CPI d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée du 20 au 28 novembre « *la question de l'inculpation des chefs d'État et de gouvernement africains en exercice, par la CPI, et ses conséquences pour la paix, la stabilité et la réconciliation dans les États membres de l'Union africaine* » (§10(vii)).

Le rejet de sa proposition a alors conduit l'UA à adopter l'article 46A bis qui est ainsi libellé : « *Aucune procédure pénale n'est engagée ni poursuivie contre un chef d'État ou de gouvernement de l'UA en fonction, ou toute personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité ou tout autre haut Responsable public en raison de ses fonctions* ». Cette disposition est une remise en cause de ce qui était jusqu'ici admis comme un principe de la justice pénale internationale, à savoir la non pertinence de la qualité officielle et donc le caractère inopérant de l'immunité devant les juridictions pénales internationales. Il s'agit là d'une remise en cause d'un principe essentiel dans la lutte contre les crimes internationaux et l'impunité à laquelle semblaient jusqu'ici adhérer avec beaucoup d'enthousiasme les pays africains. Sous cet angle, la mise sur pied de la CAJDHP, avec des compétences inédites en droit international, ressemble plus à un mouvement de protection des dirigeants africains qui ne sera pas sans conséquence sur l'efficacité et l'efficience de la nouvelle Cour. Celle-ci devra en effet être à la fois une juridiction classique de règlement des différends interétatiques, une juridiction administrative internationale, une juridiction des droits de l'Homme, une juridiction internationale pénale, en plus d'autres compétences que pourront lui confier les communautés économiques

régionales et les organisations internationales reconnues par l'UA[67]. Un tel aréopage de compétences a de quoi laisser dubitatif sur l'efficience de la future juridiction, notamment au regard du déficit criant de moyens dont souffre l'organisation panafricaine.

Conclusion

« *Il n'y a donc pas une logique, une ligne directrice initiale, une cohérence arrêtée en amont, un projet défini de manière rationnelle en vue de bâtir un système ou une stratégie de réalisation des droits de l'homme en Afrique*[68] ». Cette remarque du professeur Alain Didier Olinga au sujet du système africain des droits de l'Homme s'applique également au système juridictionnel de l'Union africaine. Si l'UA a semblé corriger l'héritage de l'OUA en se dotant d'un organe juridictionnel, capable de veiller au respect de la légalité communautaire régionale, il semble bien qu'elle soit encore loin d'avoir trouvé un modèle satisfaisant. Recherchant sans cesse un difficile équilibre entre la souveraineté frileuse des États membres et la volonté de se donner les moyens de réaliser les objectifs et principes inscrits à son frontispice, l'organisation panafricaine semble être dans un éternel recommencement. L'entreprise de mise en place d'une juridiction continentale, « *est menée, par la force des choses et au gré des conjonctures politiques et internationales, de manière bricolée, par à-coups, de manière opportuniste, et relativement éclatée*[69] ».

[67] Article 3 du protocole portant amendement de la CAJDH.
[68] A.D. Olinga « L'émergence progressive d'un système africain de garantie des droits de l'homme et des peuples », La protection internationale des droits de l'homme en Afrique, op. cit., p.15.
[69] Ibid.

La contribution de l'UA au bien-être des peuples africains

Innocent NDOCK KONG
Institut des Relations Internationales du Cameroun

Introduction

L'Union africaine peut être perçue comme la traduction d'une dynamique africaine en un ensemble organisé et cohérent ayant pour objet le bien-être des peuples africains. Il y a 58 ans (décembre 1958), les peuples africains étaient très enthousiastes d'éperonner cette dynamique[1] et les États fondateurs de l'Organisation de l'unité africaine les enjambant s'empressaient de reconnaître dans le cadre de la Charte de l'OUA du 25 mai 1963 (Abuja) la nécessité de : « Coordonner et (d') intensifier leur coopération et leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique »[2]. En subrogeant la Charte de l'OUA, l'Acte constitutif de l'Union africaine n'a pas failli de reprendre cette fonction essentielle en ses propres termes : « promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains »[3]. Au-delà des considérations téléologiques aspectuelles qu'elle peut très diversement laisser entrevoir, pour l'essentiel, l'Union africaine n'échappe pas au principe d'une organisation politique dédiée à la production du bien-être ou du moins à la production des conditions de bien-être des peuples africains. À partir de ce constat, nous pouvons d'ores et déjà tenter de donner un contenu aux organes, aux institutions, aux programmes et aux actions de l'UA qui sans nul doute s'inscrivent dans de multiples efforts menés prioritairement en faveur des peuples africains. Même s'il est vrai que les gouvernements sont en premier responsables des progrès sociaux auprès de leurs peuples respectifs, il n'en demeure pas moins que, en principe, l'UA partage avec eux cette responsabilité au niveau africain. Afin d'évaluer sa performance en matière de progrès social, il faut donc pouvoir se promener au-delà des rencontres, des fora, des sessions statutaires des organes et des discours

[1] « Résolutions de la Conférence des Peuples Africains sur les frontières, les territoires et les fédérations », du 05 au 13 décembre 1958, Accra, in OIF, Le mouvement panafricaniste au vingtième siècle, OIF, Dakar, octobre 2004, p. 171.
[2] Charte de l'OUA, article 2 alinéa 2.
[3] Acte constitutif de l'UA, article 3, alinéa 11.

politiques, au-delà des spéculations et commentaires désorientés qu'elle inspire souvent pour se circonscrire dans son véritable rôle aux côtés des peuples africains et de leur bien-être multidimensionnel. Ce travail s'articulera ainsi autour d'une question principale : à côté des États qui portent en premier cette lourde responsabilité, quelle est la part de l'Union africaine dans la production des conditions de bien-être pour les peuples africains ?

Il est essentiel de situer le bien-être des peuples à la finalité de toute politique publique, ainsi que le concept du bien-être se situe lui-même à la fin de toute théorie du développement. Non pas que la théorie du développement se soit totalement vidée des concepts de la croissance économique qui a longtemps été considérée comme son substrat conceptuel, mais la théorie de la croissance économique de ROSTOW W. (*The Stages of Economic Growth*, 1960) qui a connu un essor essentiellement quantitatif n'a pas eu le choix d'esquiver une part essentielle de l'humanité dans son approche du développement ; ce qui peut expliquer le sursaut du Programme des Nations unies pour le développement qui s'est davantage intéressé au développement humain (*Rapport mondial sur le développement humain*, 1991) pour compléter les insuffisances du développement par la production économique. Cette mutation qui s'est majorée de la volonté du développement durable (Rio 1992) semble avoir augmenté le consensus scientifique autour de la question du développement. Célestin TAGOU (2011 : 27) pouvait ainsi constater : « *Des années 1950 à nos jours, on est donc passé du développement en tant que croissance économique en termes de productivité mesurable par le PIB au concept de développement humain en termes de justice intragénérationnelle par la redistribution équitable des revenus*[4] *et du bien-être mesurables par le IDH et, enfin, en termes du développement durable qui intègre à la fois les dimensions économiques, sociales et environnementales dans l'objectif d'assurer aussi une justice intergénérationnelle ».*

Dans une compréhension *lato sensu* du concept de bien-être, les notions de revenu, de justice intragénérationnelle et intergénérationnelle sont systématiquement intégrées puisqu'elles participent substantiellement à cette réalité. C'est pourquoi, l'évaluation de la performance des politiques publiques est également empreinte à s'élaborer et à s'opérer à partir des éléments subsumant non seulement les agrégats économiques tel le PIB, mais aussi l'Indice de développement humain (IDH) afin de porter principalement sur le bien-être des citoyens. Ce postulat est largement développé dans le rapport de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi qui a rassemblé un nombre important d'experts autour de la question de la mesure des performances économiques et du progrès social. La commission prend ainsi en compte plusieurs dimensions intervenant simultanément dans

[4] Erreur : lire « revenu ».

l'effectivité du bien-être des citoyens. Ces dimensions concernent particulièrement: *i. Les conditions matérielles de vie (revenu, consommation et richesse) ; ii. La santé ;iii. L'éducation ;iv. Les activités personnelles, dont le travail ; v. La participation à la vie politique et la gouvernance ; vi. Les liens et rapports sociaux ; vii. L'environnement (état présent et à venir) ; viii. L'insécurité, tant économique que physique*[5].

Dans l'hypothèse que l'Union africaine contribue effectivement au bien-être des peuples africains, nous pouvons donc considérer qu'elle intervient dans une ou plusieurs dimensions de leur bien-être tel que défini par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Toutefois, notre étude n'a pas porté sur une évaluation technique du bien-être des peuples africains, ce qui, à proprement parler, pourrait requérir une gigantesque mobilisation technologique multidisciplinaire couplée d'enquêtes sur des échantillons au moins représentatifs de toute la population africaine. Un cadre théorique de cette évaluation technique est peut-être plus envisageable grâce aux travaux du Conseil d'analyse économique et du Conseil allemand des experts en économie[6]. Dans cet article, nous portons notre attention sur l'action de l'Union africaine et son impact sur le bien-être des peuples africains. Cette action qu'il convient maintenant d'associer à la production du bien-être ou des conditions de bien-être des peuples situe davantage l'Union africaine et les populations africaines au centre de notre préoccupation. Nous avons tenté de comprendre la part de l'Union africaine dans la production du bien-être des peuples à partir des conséquences directes ou indirectes de cette production sur les peuples africains. Afin de parvenir à déterminer cette part, cet article s'est élaboré à partir des ressources auxquelles nous avons pu accéder : rapports, fiches de données statistiques, ouvrages, articles, textes normatifs, vidéo, etc. Dans ces limites, notre travail s'est articulé suivant la logique des dimensions du bien-être. Toutefois, compte tenu de l'absence d'éléments d'évaluation dans certaines dimensions et pour des raisons de faisabilité de cette étude, nous avons principalement focalisé ce travail sur 4 dimensions majeures de ce bien-être. Il tente ainsi de comprendre si et comment l'Union africaine participe à la production des conditions favorables pour la sécurité (A), la santé (B), l'éducation (C) et les conditions matérielles de vie (D) des peuples africains.

[5]STIGLITZ et al., 2009 : 16

[6] v. Conseil des ministres Franco-allemand, Evaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité : Rapport du Conseil d'Analyse Économique et du Conseil Allemand des Experts en Économie, Paris : Direction de l'information légale et administrative, 2010.

I. La production des conditions de sécurité pour les peuples africains

L'un des faits marquants en matière de production des conditions de sécurité des peuples africains qui caractérise la part de l'Union africaine est sa grande rupture d'avec les minima sécuritaires qui ont hiberné l'OUA dans une indifférence criante[7] face à la souffrance des peuples non pas seulement du fait des conflits interétatiques – Érythrée/Éthiopie (1998-2000), Maroc/Mauritanie (1975-1989), Afrique du Sud-Namibie (1965-1990), Burkina Faso/Mali (1985-1986), etc. –, mais aussi du fait même des guerres civiles internes qui ont atteint 34 pays d'Afrique entre 1960 et 2007[8] traînant ainsi les Africains dans un demi-siècle d'enlisement et d'enténébrement. En fait, les peines des peuples africains ne se mesurent pas seulement dans les suites néfastes du génocide rwandais. Comme il est maintenant connu, l'Afrique qui a longtemps porté le label de territoire privilégié des conflits et des guerres, à en croire *Statistiques mondiales*, dans ses guerres et massacres, a causé la mort de plus de 9,5 millions de personnes[9]. Face à de telles conditions d'insécurité, l'Union africaine semble se prononcer avec les plus fermes des mesures pour garantir le bien-être des peuples en matière de sécurité. Cette dynamique est plus ou moins vérifiable dans la protection des peuples africains contre l'insécurité aussi bien sur le plan institutionnel (A) que sur le plan opérationnel (B).

A- La protection institutionnelle des peuples africains contre l'insécurité

L'Union africaine en tant qu'organisation politique panafricaine, par le seul fait de son existence, protège les peuples africains, au moins sur le plan institutionnel, contre toute forme d'insécurité. Cette protection est intégrée dans l'Acte constitutif de l'UA à plusieurs niveaux. Au premier niveau, l'acte définit la sécurité et les droits de l'Homme et des peuples africains comme des objectifs essentiels de l'Union. L'article 3 dispose, l'Union africaine a pour objectifs :

> *f. Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ;*
> *h. Promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme.*

Ces objectifs instruisent d'ores et déjà une ligne d'orientation aussi bien des organes intégrés de l'UA que des États membres en matière de protection des citoyens africains contre toute forme d'insécurité : c'est donc

[7] La commission de défense de l'OUA s'étant constituée en une simple entité consultative et dédiée à la médiation des conflits (Voir NTUDA EBODE, J. V., « L'état des conflits 2011 », Diplomatie : affaires stratégiques et relations internationales, n°1, vol I, mars 2011, p. 83).

[8] Voir Statistiques Mondiales

[En ligne : http ://www.statistiques-mondiales.com/afrique_guerres.htm] consulté le 16 mai 2015.

[9] Loc. cit.

une production institutionnelle des conditions favorables de sécurité pour les Africains.

Au deuxième niveau, l'Acte constitutif fait de l'UA une organisation dont les principes démontrent distinctement son attachement à la paix et à la sécurité des citoyens africains. Au rang des principes fondamentaux de l'UA, l'article 4 intègre notamment les principes tels que :

> (h) *Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ;*
> (j) *Droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité ;*
> (o) *Respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives.*

À travers ces principes, l'Union africaine positionne la paix et la sécurité des peuples comme une institution majeure dont la cause est assez suffisante pour intervenir spécialement dans un État, dans les conditions et procédures prédéfinies. Cette disposition étant l'une des plus osées de l'Union africaine, dans un contexte où le droit international admet la non-intervention dans les affaires internes d'un État comme un principe fondamental des relations internationales, cela contribue a démontrer le rejet total de l'indifférence quant aux souffrances du peuple africain et la ferme résolution de l'UA d'éviter sur son sol la réitération des « circonstances graves » dissimulant les crimes de guerre, les génocides et les crimes contre l'humanité. Il y a donc pour l'UA un armement institutionnel de la protection des peuples africains.

Mais l'Acte constitutif n'est pas le seul cadre de protection institutionnel des peuples contre l'insécurité. Plusieurs autres instruments contribuent à cette fin, partant des institutions centrales ramifiées en une spécification institutionnelle de cette protection jusqu'aux dispositifs régionaux de paix et de sécurité dans les Communautés économiques régionales (CER) de l'UA.

Au plan central, à partir du traité du 09 juillet 2002 à Durban par lequel sera créé le Conseil de paix et de sécurité de l'Union, vont également naître des institutions subsidiaires telles que la commission, le groupe des sages, le système continental d'alerte rapide, le commandement, le comité d'états-majors, la force africaine en attente et le fonds pour la paix.

Au plan sous-régional, les systèmes de sécurité des 8 Communautés économiques régionales reconnues[10] par l'UA intègrent systématiquement l'Architecture africaine de paix, de sécurité et de défense en vertu du traité de Durban et sont coordonnés par l'Union africaine à travers le principe de subsidiarité qui le régit. Cette architecture se déploie partout en Afrique par

[10] Commission de l'UA, État de l'intégration en Afrique, CUA, juillet 2011, p. 24.

des institutions spécialisées consacrées dans les communautés à la paix et à la sécurité des peuples et portant la dénomination de Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits.

Au plan institutionnel toujours, plusieurs autres mécanismes font partie de la production par l'UA des conditions de sécurité des peuples africains. Relevons en premier la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples – même s'il faut reconnaître que la procédure de saisine de la cour n'est pas tellement en faveur des citoyens pris individuellement puisqu'elle nécessite que les États eux-mêmes s'impliquent dans les voies de soumission et de recours – et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Relevons ensuite que l'UA intègre systématiquement dans ses structures les principes du traité de Pelindaba faisant de l'Afrique une zone exempte d'armes nucléaires. L'UA a aussi initié entre les États un pacte de non-agression qui, il est vrai, concerne d'abord les États, mais dont les effets sur la sécurité des peuples sont évidents. Mentionnons enfin les institutions académiques telles que l'Académie africaine pour la paix et le Centre africain d'études et de recherches sur le terrorisme. Au plan institutionnel, l'Union africaine fait une sorte de surproduction des conditions de bien-être des peuples en ce qui concerne l'aspect sécuritaire. Mais qu'en est-il sur le plan opérationnel ?

B- La protection opérationnelle

Sur le plan opérationnel, l'UA protège les peuples africains contre l'insécurité à travers plusieurs régimes d'intervention tels que les opérations de maintien de la paix (OMP), ainsi que la prévention de l'insécurité.

Les OMP sont l'un des régimes d'opération les plus usuels dans l'Union. Depuis sa création, l'UA a déjà déployé un nombre important de troupes afin de rétablir et de maintenir la paix dans plusieurs de ses États membres. On a ainsi connu La MUAS, Mission de l'Union africaine au Soudan établie en 2003 qui a été l'une des premières missions de l'UA, constituée de 7000 hommes chargés spécialement de la protection des civils dans les conflits soudanais où l'on a dénombré près de 300 000 civils tués, ensuite sont venues la Mission africaine au Burundi (MIAB) qui a vu le jour le 3 février 2003, la Mission de l'Union africaine pour le soutien des élections aux Comores (MUASEC) qui a été approuvée à la demande des Comores par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine le 21 mars 2006, la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) créée en 2007, la Mission d'assistance électorale et sécuritaire aux Comores (MAES) mise en place en 2007, la Mission hybride des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) créée en 2007, la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) qui a remplacé la FOMUC (Force multinationale de la CEMAC) en 2008, l'Initiative de coopération régionale contre la LRA (ICR/LRA) créée en 2011, la Mission internationale de

soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) créée en 2012, la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) mise en place en 2013. Toutes ces opérations de maintien de la paix ont eu, dans la mesure des hommes et ressources disponibles, à contribuer largement à protéger les peuples africains notamment en empêchant l'enlisement des guerres, en protégeant les civils, en surveillant le cessez-le-feu, en neutralisant l'action des groupes rebelles, en désarmant les civils dangereux, en fournissant de l'aide humanitaire, en séparant les belligérants dans le but final de rétablir et de maintenir la paix.

La prévention de l'insécurité se fait à travers plusieurs actions notamment l'observation préventive des conflits, la promotion de l'État de droit, de la démocratie et de la bonne gouvernance, l'observation et le contrôle des élections, la médiation des conflits, la résolution pacifique des conflits, la prévention contre la prolifération et le commerce illicite des armes et le plaidoyer d'une réglementation accrue du commerce licite des armes. Ces actions font désormais le quotidien de l'Union à travers plusieurs missions nommées par catégorie et par pays et contribuent ainsi à anticiper la protection des peuples contre l'insécurité.

La production des conditions de sécurité des peuples africains est donc assez importante, ce qui peut plus ou moins expliquer la relative pacification progressive que connaît désormais le continent. Pouvons-nous en dire autant de la santé ?

II- La production des conditions de santé

Les conditions de santé des peuples africains sont en principe produites par les administrations publiques de chaque État. Toutefois, après vérification, nous pouvons établir une certaine part de l'UA dans cette production, même s'il n'en demeure pas moins vrai que les dynamiques de l'UA dans ce domaine n'interviennent qu'indirectement sur les peuples. Ces dynamiques s'organisent autour d'une base institutionnelle (A), de l'incitation aux engagements des États à améliorer les conditions de santé et du suivi de l'amélioration de ces conditions (B).

A- La production des conditions de santé au plan institutionnel

L'Union africaine est devenue un acteur important et un meneur des efforts multiformes pour asseoir une communauté dont les citoyens seraient toujours en bonne santé, même s'il faut reconnaître que ce rôle de meneur a été largement encouragé par les prospectives des Objectifs du millénaire pour le développement qui ont particulièrement focalisé l'attention sur les causes sociales telles que la réduction de la pauvreté, l'éducation, la santé, etc., en tout cas, l'engagement de l'UA tire ses racines solides de son propre Acte constitutif qui dispose que l'Union africaine a pour objectif de :

(n) Œuvrer de concert avec les partenaires internationaux pertinents en vue de l'éradication des maladies évitables et de la promotion de la santé sur le continent.

Cet objectif lisible dans l'article 3 de l'Acte consacre en effet la part de l'Union africaine dans la production des conditions de santé des peuples africains. Cet effort de production de l'Union a surtout consisté à inciter les États à une amélioration des conditions de santé pour les populations.

B- Incitation à améliorer les conditions de santé des peuples et suivi

Sur la base constitutionnelle, dès 2001, l'Union africaine a rassemblé les chefs d'État dans le cadre d'une première rencontre africaine spécialement dédiée à la santé ayant abouti à une déclaration commune également appelée Déclaration d'Abuja. Cette déclaration a officiellement considéré le Sida comme une « urgence » pour l'Afrique. Mais la déclaration d'Abuja ne fut pas le seul engagement des États facilité par l'UA pour la santé. Sont également connues des prises de conscience de l'urgence en santé par les chefs d'État exprimées dans le cadre des rencontres de Maputo en 2003, d'Addis-Abeba en 2004, de Gaborone en 2005, d'Abuja en 2006, de Kampala en 2010 et d'Addis-Abeba en 2012. L'Union africaine a ainsi favorisé l'édification de hautes sphères de décision sur la question de la santé en Afrique. Dans cet élan, elle a incité les États parties à s'engager à s'impliquer davantage pour la production des meilleures conditions de santé pour les citoyens africains. C'est dans ce registre qu'il faut par exemple inscrire les engagements des États à consacrer 15% de leur budget dans la production des conditions de santé, la volonté des États à lever les obstacles qui nuisent à la circulation des médicaments cruciaux pour l'approvisionnement des malades et particulièrement des malades du VIH, du paludisme et de la tuberculose, le Sida et le paludisme étant considérés comme les endémies du siècle auxquelles l'Afrique est appelée à faire obstruction.

Tous ces engagements n'ont pas été gratuits. Car même s'il est vrai qu'on a enregistré entre 2001 et 2011 une relative augmentation budgétaire dans l'ensemble des États d'Afrique de 9% à 11% en moyenne des budgets respectifs, plusieurs États se sont quand même rapprochés de l'objectif des 15% préfixés, alors que quelques États tels que la Zambie, le Liberia, Madagascar, le Malawi, le Togo et le Rwanda l'ont totalement atteint. Au cours de la période considérée, les dépenses totales des États en matière de santé sont passées de 14 à 52 milliards de dollars américains en Afrique.

De façon générale, tous ces efforts menés par l'UA n'ont pas été sans conséquence sur les citoyens. En effet, l'accessibilité des médicaments liés au Sida, au paludisme et à la tuberculose (et notamment le vaccin contre la tuberculose) est une réalité africaine observable. Sont aussi observables la réduction du nombre d'infections au VIH de 25% et la réduction du nombre

de morts à cause du Sida de 35% en Afrique. À en croire l'OMS, l'espérance de vie en Afrique est passée de 50 à 58 ans en moyenne[11].

Dans les circonstances d'exécution des engagements liés à la santé par les États, l'UA a mis en place des systèmes afin d'observer, d'identifier les sources de difficultés majeures et d'évaluer la mise en œuvre des déclarations et décisions. C'est dans cette perspective que la Commission de l'UA élabore des plans stratégiques pour la santé. L'Observatoire du Sida en Afrique dont les compétences ont été étendues au paludisme et à la tuberculose a ainsi été créé afin d'harmoniser tous les efforts africains pour la santé. Le suivi de la santé se fait en grande partie dans le cadre de cet observatoire qui est une plate-forme de gestion et d'évaluation techniques sur les questions afférentes aux maladies concernées.

Ces données nous amènent à reconnaître, pour le moins, que l'Union africaine a une part dans la production des conditions de santé pour les peuples africains. Nous verrons dans quelle mesure cela se vérifie en matière d'éducation.

C- La production des conditions d'éducation

L'Union africaine contribue-t-elle à l'éducation des peuples africains ? Reconnaissons d'abord que l'Union africaine considère la recherche scientifique comme un outil pouvant « accélérer le développement du continent » ainsi que le laisse entendre l'alinéa 13 de l'article 3 de l'Acte constitutif faisant office d'objectif de l'Union pour l'éducation. Cet objectif s'est traduit dans un acte officiel connu sous le nom de convention d'Arusha révisée portant sur la reconnaissance des études, des certificats, des diplômes, des grades et autres titres de l'enseignement supérieur, signé et adopté le 12 décembre 2014 dans le but de faciliter la mobilité académique des étudiants africains sur le continent. Reconnaissons ensuite que le lancement des décennies de l'Éducation pour l'Afrique dont la deuxième a été adoptée en 2006 à Maputo par la conférence des ministres de l'Éducation conforte bien l'intérêt de l'Union africaine pour l'éducation des populations. Reconnaissons enfin que l'Union africaine a connu des avancées structurelles remarquables en mettant en place un Mécanisme africain d'évaluation de la qualité en matière d'éducation dans les établissements d'enseignement supérieur et en créant l'université panafricaine avec 10 antennes (dont 4 actuellement effectives) à travers le continent et en offrant des formations en matière de science basique, technologie et innovation (Jomo Kenyatta University au Kenya), de science de la vie et de la terre (University of Ibadan au Nigeria), de gouvernance et de sciences humaines et sociales (universités de Yaoundé II et de Buea au Cameroun), de l'énergie, de l'eau et des changements climatiques (Tlemcen University en Algérie) renouant finalement avec son objectif de la recherche scientifique pour le développement.

[11]Bureau Régional de l'OMS pour l'Afrique, La santé des populations : les mesures efficaces – le Rapport sur la santé dans la Région africaine 2014, Brazzaville : BRA/OMS, 2014, pp. 162-179.

Cependant, les mesures adoptées jusqu'ici par l'Union africaine sont restées sans conséquence sur le bien-être des populations africaines en ce qui concerne leur éducation. En revanche, il semble que l'UA elle-même est postérieure à plusieurs mesures qu'elle a eu du mal à rationaliser dans son cadre institutionnel. Le cas de la première décennie de l'Éducation en Afrique qui est le principal cadre d'action en Afrique pour l'éducation adopté en 1997, mais qui n'a pas produit de conséquence dans le dispositif de l'Union prouve bien cette assertion[12]. Et l'on pourrait faire la même observation de la 1re convention d'Arusha du 05 décembre 1981 héritée de l'OUA, qui est restée antérieure, mais aussi extérieure à l'Union africaine. Ce qui n'explique pas toujours si systématiquement la convocation d'une deuxième convention d'Arusha dite révisée et signée, pour les premières signatures (17 États contre 30 États parties pour la première convention)[13], le 12 décembre 2014 : manifestement ses dispositions sont arrivées relativement tard pour la quinzaine d'années de l'UA.

La plupart des initiatives propres de l'UA n'ont effectivement commencé qu'à partir de la conférence des ministres de l'Éducation qui a lancé la deuxième décennie pour l'Éducation en Afrique en 2006. Ces initiatives, quoiqu'elles aient une relative influence sur la recherche scientifique en ce qui concerne les quinze années d'existence de l'UA, ne peuvent pas être assimilées pour autant à une production effective des conditions d'éducation des populations du continent. Ce qui tient non seulement du faible impact éducationnel que puissent avoir les activités très sélectives et élitistes de l'université panafricaine sur la grande population d'Afrique (1 156 649 000 habitants)[14] – et ce même si l'université panafricaine est dans son optimum de performance –, mais aussi de l'in-opérationnalité des mécanismes jusqu'ici entamés par l'Union, sinon de l'ineffectivité des objectifs de la deuxième décennie sur les peuples africains. En raison de ce qui précède, nous ne pouvons donc pas établir une part effective de l'UA dans la production des conditions d'éducation pour les peuples africains. En patience des extrants des nouvelles perspectives découlant notamment du nouveau CESA 2016-2025 (Continental Education Strategy for Africa) qui fait manifestement office de la 3e décennie pour l'Éducation en Afrique, cette production est quasi totalement assurée par les États.

[12] Voir Union Africaine, Seconde Décennie de l'Éducation pour l'Afrique (2006-2015) : plan d'action, Addis-Abeba : UA, 2006.

[13] Voir Site officiel de l'UNESCO
[http ://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=49282&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html]

[14]Voir UN Department of Economic and Social Affairs, "Population and Vital Statistic Report", Statistical papers, Série A, Vol. LXVII, New York : United Nations, 2016.

III- La production des conditions matérielles de vie

D'après la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi, les conditions matérielles de vie sont une dimension du bien-être des citoyens. Ces conditions matérielles concernent le revenu, la consommation et la richesse. Ce qui renvoie à l'idée d'une meilleure vie avec suffisamment d'argent. Toutefois, il est évident que dans ce sens, celui qui possède assez d'argent pour une consommation satisfaisante n'a plus de problème de revenu ni de consommation, mais de richesse. Or, comme plusieurs experts de la Banque mondiale sont passés maîtres de le rappeler, alors que la pauvreté se réduit chaque jour en Afrique, le nombre de pauvres n'a pas cessé de s'accroître[15]. Ce qui traduit bel et bien l'idée que la croissance économique ou l'augmentation du « revenu par habitant » ne signifie pas nécessairement la réduction de la pauvreté en termes de population, mais en termes de richesse. Afin d'éluder le traitement falot des indices traditionnels sur la réalité des conditions matérielles de vie des peuples africains, ce travail ne s'est pas intéressé à l'augmentation de la richesse en Afrique, mais à la situation hypothétique d'une population pauvre (revenu faible – y compris aucun revenu – et faible consommation). Vu que la consommation est elle-même la conséquence du revenu, cette étude s'est focalisée sur le principe que le bien-être des peuples (dans sa dimension matérielle) augmente lorsque s'améliorent les conditions permettant aux pauvres d'acquérir un revenu satisfaisant. La question est donc celle de savoir si l'Union africaine a mené des actions permettant aux populations pauvres d'Afrique de passer de leur état de pauvreté à un état dans lequel elles bénéficient d'un revenu satisfaisant. Et puisque le revenu satisfaisant s'obtient dans le cadre d'un emploi décent, la production des conditions de vie économique de l'Union africaine permet-elle aux populations pauvres d'avoir un travail décent ?

La réponse à cette question sera négative. Car même s'il est vrai que l'Union africaine est très soucieuse de « promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains »[16], au cours des quinze dernières années, elle n'a pas mené d'action ayant vraiment eu un impact positif sur l'emploi des populations africaines, notamment, lorsqu'on considère la portée démographique du continent. D'ailleurs, en dehors de quelques engagements pris par des représentants d'États de l'Union sur l'emploi dans le cadre de plusieurs sommets extraordinaires – Ouagadougou (2004) et Windhoek (2014) par exemple – qui sont restés lettre morte et du département des affaires sociales de la Commission africaine qui a prêté sa voix aux multiples sensibilisations dans les cadres de haut niveau : sommets, rapports, fora, etc., on ne peut pas dire qu'il existe dans l'Union un programme effectif ayant conduit spécifiquement à l'emploi des populations africaines.

[15] Voir BEEGLE, Kathleen et al, Poverty in a Rising Africa, World Bank Group : Washington DC, 2016.
[16] Alinéa 11 de l'article 3 de l'Acte constitutif de l'UA.

Il est vrai, ce propos peut être mitigé quand on sait que le principal programme de l'Union africaine dédié au développement économique est le NEPAD (New Partnership for Africa's Development). En effet, le NEPAD prévoit bien un ensemble de projets intégrateurs pour l'Afrique dans les domaines du transport, de l'eau, de l'énergie et des technologies de l'information et de la communication qui devraient accélérer l'intégration économique, intensifier les échanges entre les pays et favoriser l'ouverture des marchés, la mobilité y compris l'emploi. D'après le département pour la recherche et le développement de la BAD, « Ces mesures permettraient aux Africains de pouvoir trouver un emploi sur l'ensemble du continent, palliant ainsi les déficits[17] de main-d'œuvre et de compétences entre les pays »[18]. Toutefois, il n'est pas superflu de rappeler que le NEPAD qui a été adopté en mai 2002 a une ambition de développement économique de l'Afrique calquée sur la croissance économique. Ce qui n'est synonyme de l'emploi que dans une chaîne de conséquences relativement secondaires mettant l'accent sur l'explosion du marché. Cela dit, le lien entre le NEPAD et l'emploi pour les populations d'Afrique n'est envisageable qu'après la réalisation des effets de ses projets sur le développement économique et sur l'intégration. Pourtant, il ne faut pas oublier que la structure de gestion du NEPAD s'inscrit dans une lourdeur bureaucratique endogène et exogène qui implique plusieurs organes et entités dans la gestion (conception, mise en œuvre, suivi-évaluation) d'un seul projet notamment l'Agence de gestion du NEPAD y compris le Comité des chefs d'État et de gouvernement (chargé de la mise en œuvre des programmes), le comité de pilotage (chargé de la surveillance), le secrétariat (chargé de l'exécution des programmes) et les entités telles que les Communautés économiques régionales (CER) et les États concernés, sans besoin de mentionner les partenaires sociaux et financiers[19]. Ce constat reste explicatif de la lourdeur dans les processus de gestion des programmes du NEPAD qui est réputé avoir mené des actions jusqu'ici consacrées (limitées) à la conception des grands projets et programmes de développement du continent. Dans un discours de fin de mandat à la tête du NEPAD, Macky SALL (2016) affirmait ceci :

> *Le NEPAD a consacré cette première décennie à la formulation des cadres d'action et de programmes continentaux. Nous devons désormais (…) ouvrir ce vaste chantier pour permettre à l'Afrique de développer d'autres sources de croissance économique en*

[17] Erreur : lire « déficit ».

[18] Département pour la recherche et le développement de la BAD, Rapport sur le développement en Afrique 2014 : l'intégration régionale au service de la croissance inclusive, Abidjan : Banque africaine de développement, 2014, p. xix.

[19] Voir MVELE, Guy, L'Union Africaine : Fondements, organes, programmes et actions, Paris : L'Harmattan, 2007, pp 285-326.

exploitant notre atout majeur que constitue la jeunesse de notre population[20].

Cette conclusion du président Marky SALL laisse bien en suspens la nécessité pour le NEPAD, si tant est qu'il doit servir aux peuples africains, d'axer ses efforts sur l'emploi et particulièrement sur l'emploi des jeunes. Concrètement, l'Union africaine n'a donc pas de part effective dans la production du bien-être des populations africaines en ce qui concerne sa dimension matérielle. Car elle ne produit pas des conditions permettant aux populations pauvres d'avoir un travail décent et d'acquérir un revenu moyen.

Conclusion

L'intitulé de ce travail qui lui donne bien son allure de bilan abandonnait le lecteur à la question de savoir si après quinze années d'existence, l'Union africaine ajoutait un iota au bien-être des peuples africains. Nous savons maintenant que l'Union africaine a une part dans la production du bien-être des populations africaines. Mais cette préoccupation n'est pas aussi simple lorsqu'on en vient à considérer la production de cette organisation afro-unioniste dans la perspective des dimensions du bien-être des citoyens telles que définies par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi. Nous nous sommes particulièrement penché sur les dimensions liées à la sécurité physique, à la santé, à l'éducation et aux conditions matérielles de vie dans le but d'en tirer une évaluation approximative de la part de l'UA dans la production des conditions de bien-être pour les peuples africains. En matière de sécurité et de santé, nous nous sommes rendu compte que l'Union africaine a une part assez importante dans la production du bien-être en raison notamment de ses dispositions institutionnelles et de ses multiples interventions, sensibilisations mobilisatrices, suivis et autres activités ayant permis une nette réduction des guerres, des conflits, mais aussi du VIH, du paludisme et une amélioration des conditions de sécurité et de santé pour les peuples. Mais ce bilan positif n'est pas continu dans les dimensions liées à l'éducation et à la production des conditions matérielles de vie dans le cadre desquelles, bien qu'il existe quelques initiatives institutionnelles, pour la plupart, elles sont restées inertes et ineffectives, et pour le reste, leurs actions ont été sans conséquence majeure sur la vie des populations africaines. Après 15 ans d'existence et d'expérience dans ses rapports avec les peuples africains, l'Union africaine doit s'assurer que la profusion de ses politiques, de ses programmes, de ses projets, de ses activités qui sont parfois trop nombreux aboutit bien à des changements concrets sur ses populations. Ces effets sur les peuples, s'ils sont effectifs, devraient davantage développer chez ceux-ci la conscience et le sentiment de leur citoyenneté africaine.

[20] Voir Radiodiffusion Télévision Sénégalaise, - [Vidéo] – « NEPAD : le bilan du président Macky SALL jugé appréciable par ses pairs de l'Union Africaine », Journal de 20h, 29 janvier 2016, [en ligne : https ://www.youtube.com/watch ?v=CzcUCjnOHhE] consulté le 18/05/2016.

La problématique du financement de l'Union africaine

Abdoulaye MFONKA
Chargé de cours, (Université de Yaoundé II) CMR

Introduction

En remplaçant l'Organisation de l'unité africaine (OUA), l'Union africaine (UA) se donne pour ambition de renouveler et de consolider le projet d'intégration politique et économique dont les bases avaient déjà été jetées en1963. Cependant, la rupture tant annoncée avec les égarements de l'OUA se heurte une nouvelle fois aux réalités d'une Afrique toujours repliée sur le dogme de la souveraineté étatique et confrontée à des difficultés, notamment financières, qui risquent de renvoyer à un avenir plus lointain le vaste chantier des politiques communes[1]. Elle est dotée d'une structure coriace qui peut conduire au développement du continent. Malheureusement, elle constitue encore un créneau de la vulnérabilité sociale et économique qui s'exprime par la carence des capitaux nécessaires à la réalisation de ses objectifs.

Parce que l'Union africaine tire la plus grande source de ses revenus des États étrangers, son indépendance est également problématique. Pourtant, l'autonomie reste l'un des enjeux majeurs de cette organisation. Une équation qui reste difficile à résoudre, car il est autant plus rude de contraindre les membres à s'acquitter de leurs contributions. En outre, l'Union tend à se tourner vers les organisations partenaires pour le financement de ses activités. Cette aide ne favorise, pour ainsi dire, pas l'autonomie et l'autorité de l'organisation panafricaine afin qu'elle atteigne les objectifs fixés.

I- Les sources de financement de l'Union africaine

Doté d'un complexe d'organes au mode de fonctionnement non conforme à celui de l'Organisation de l'unité africaine, en ce qu'ils ont des pouvoirs accrus et une augmentation du nombre de commissions, l'Acte constitutif de l'Union africaine a remanié les anciennes institutions de l'Organisation de l'unité africaine pour se pourvoir de plus d'organes qui ressemblent plus à

[1] Albert Bourgi, « L'union africaine entre les textes et la réalité » in Annuaire Français de Relations Internationales AFRI, Paris, vol. 5, p327.

ceux prévus par le traité sur l'Union européenne (article 5). Pour mieux promouvoir l'intégration économique, l'Organisation va se doter théoriquement de trois institutions financières : la Banque centrale africaine, le Fonds monétaire africain et la Banque africaine d'investissement, non encore mis sur pied. L'Acte constitutif prévoit opportunément un ensemble d'institutions monétaires et financières. Sans conteste, c'est une avancée notable par rapport à la charte de l'OUA. Cependant, l'intérêt et la faisabilité de ces institutions soulèvent beaucoup d'interrogations. En effet, dans le contexte actuel de globalisation financière, le continent est confronté à une double contrainte : financière et monétaire. Les gouverneurs des banques centrales africaines qui ont étudié la question le 8 juillet 2002 à Durban ont relevé que pour lancer des initiatives aussi importantes, il faut des préalables économiques et une politique de convergence monétaire. À cet effet, l'Union africaine s'est assigné de grands objectifs et un complexe d'institutions sans que les moyens de les réaliser et que les fonds qui vont alimenter ses institutions financières aient été clairement définis. L'Union africaine ne compte que sur les cotisations des États membres **(A)** pourtant les États africains préfèrent visiblement s'acquitter de leurs contributions auprès des institutions non africaines (Organisation des Nations unies et organisations dérivées) plutôt qu'auprès de l'organisation panafricaine[2]. Ce qui ne lui facilite pas l'efficacité des actions à entreprendre. Le manque de moyen chronique ferait que l'Union africaine compte sur la bonne volonté des partenaires extérieurs **(B)**.

A- Les contributions des États

Selon le règlement financier de l'Union africaine signé en juin 2006 à Banjul en Gambie en son Titre II : de la structure budgétaire, chapitre A : des Recettes, article 17, il est institué un Fonds général pour permettre à l'Union de s'acquitter de ses obligations. Ce Fonds général maintient les catégories suivantes de compte : les contributions annuelles versées par les États membres, les recettes diverses et les avances prélevées du Fonds de roulement.

Pour mener à bien leurs activités, les organisations ont besoin de moyens financiers conséquents. À l'instar de celles-ci, l'Union africaine en a nécessairement besoin pour financer ses activités. Aussi a-t-elle mis sur pied une politique tendant à récolter des fonds. En l'espèce, il s'agit des cotisations des États membres, des aides financières accordées par d'autres organisations ainsi que les sanctions financières contre les États anticonstitutionnels. En dépit de cette politique, l'Organisation reste financièrement faible. Pour cause, les États membres ne paient pas leurs cotisations.

[2] Edem Kodjo in Edmond Jouve, L'Organisation de l'Unité Africaine, 1e éd., Paris, PUF, 1984, pp. 109-113, p 14.

À cet effet, l'Union africaine a limité la participation de chaque État au prorata de son développement économique. Les contributions versées annuellement en fonction d'un pourcentage attribué à chaque pays servent à financer les activités de la Commission de l'UA. Mais jusque-là, les États traînent encore le pas, ne payant pas leurs cotisations. Nous noterons à cet effet, au titre du bilan budgétaire de 2007 qu'une vingtaine de pays africains, membres de l'Union africaine (UA) cumulaient des arriérés de cotisation estimés à plus de 19 millions de dollars[3]. Ce sont : Burkina Faso, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Niger, Sierra Leone, Tanzanie, et Tunisie[4].

Cinq des plus riches États membres financent chacun à hauteur de 15% les contributions fixées : l'Algérie, l'Égypte, la Libye, le Nigeria et l'Afrique du Sud. Ils ont beaucoup de poids dans les prises de décision au sein de l'UA. Les 25% restants sont payés par les autres États membres[5].

Pendant qu'en Afrique de l'Ouest, les deux institutions sous régionales (ECOWAS et UEMOA) fonctionnent à merveille grâce entièrement au financement des 16 États membres et aux taxes sur les importations et exportations, les 54 États membres de l'Union africaine contribuent difficilement, même selon leur engagement, au financement de l'Union. Par exemple en 2014, « *sur le budget de 308 millions de dollars qui est adopté par l'Union, les 54 pays membres ne contribuent qu'à raison de 46% (soit 138 millions de Dollars). Les 54% restants (soit 170 millions de dollars) viennent des partenaires et des aides extérieurs. Comment peut-on espérer une union efficace dans ces conditions ?* »[6]

Une autre situation qui profite aujourd'hui à l'Union pour la part de son budget réservée aux membres (46%), mais qui pourra lui être préjudiciable à l'avenir est le fait que les 138 millions de dollars réservés aux 54 États membres sont libérés à près de 66% par 5 pays à savoir l'Afrique du Sud, la Libye, l'Algérie, l'Égypte et le Nigeria. Ces pays peuvent être amenés à imposer leur « droit de veto », par des influences selon leurs intérêts, les orientations des positions de l'Union.

Triste est alors de savoir que cette institution est financée à 93% par les États étrangers et les 7% restants par les contributions statutaires des États membres[7], pourtant la principale source de financement.

---

[3] Soit 8.645.000.000 FCFA.

[4] Selon le rapport sur les contributions soumis au Conseil exécutif de l'UA au soir de sa 11ème session dans la capitale ghanéenne.

[5] https ://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/.../au-guide-fr_1.pdf consulté le 11mai 2016.

[6] S'offusque M. Ibrahima Kane, un activiste de la société civile africaine sur les questions de l'UA, responsable de la sensibilisation à « **Open Society foundation** ».

[7] C'est une révélation du président du Conseil économique, social et culturel (ECOSSOC), Joseph Chilengi, de l'Union africaine le 10 mars 2015 au cours d'une conférence de presse à Douala.

B- Les sources secondaires/alternatives de financement de l'Union africaine

Le budget de l'Union africaine est trop dépendant des contributions non africaines. L'Union européenne, prise dans son ensemble (UE et États membres), est le plus important bailleur de fonds de la Commission de l'UA, dont elle finance le budget à plus de 80 %. L'UE soutient les efforts d'intégration continentale en Afrique depuis de nombreuses années[8]. À elle seule, la Commission européenne a octroyé près de **1,6 milliard d'euros** à l'Union africaine depuis 2003. En 2014, la Commission a engagé **424 millions d'euros** en faveur de l'UA. La coopération entre l'UE et l'UA concerne principalement les opérations de paix et de sécurité, les activités de renforcement des capacités ainsi que les programmes de coopération dans différents domaines stratégiques pertinents pour l'Afrique qui associent un large éventail d'acteurs comme les États membres, les institutions et les partenaires de mise en œuvre.

La **coopération entre l'Union européenne et la Commission de l'Union africaine** s'articule autour de plusieurs composantes à savoir :

- **la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF).** Depuis le lancement de l'APF en 2004, un montant total de plus de **1,6 milliard d'euros** a été octroyé à ses bénéficiaires, à savoir l'UA, les CERs et les Mécanismes régionaux (MR). C'est ainsi que pour la période 2004-2014, elle a contribué à hauteur d'environ **1,3 milliard d'euros aux Opérations de soutien à la paix (OSP)** sous commandement africain, par le biais de l'UA et des Communautés économiques régionales (CER). Elle a aussi soutenu l'Union africaine et les CER à hauteur d'environ 125 millions d'euros en vue de la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)[9].

- le renforcement des capacités et le soutien institutionnel. Elle concerne essentiellement la Commission de l'Union africaine, mais aussi d'autres organismes de l'UA (comme le Parlement et la Cour de justice de l'UA). Par le moyen du premier programme de soutien à l'UA en particulier, l'UE a affecté entre 2007 et 2013 un montant de 55 millions d'euros au titre du Fonds européen de développement. Cette somme, destinée à offrir un soutien global aux institutions de l'UA, vise notamment à aider la Commission de l'Union africaine (CUA) à accélérer son processus de réformes institutionnelles. Le deuxième programme de soutien à l'UA, actuellement en cours, met à la disposition des institutions africaines un montant de 30 millions d'euros pour la période 2014-2016[10] ;

[8]Voir http ://www.africa-eu-partnership.org/ consulté le 10 mai 2016.
[9] Source : Le partenariat Afrique-UE ; financement du partenariat **;** Africa-EU partnership 2013-2015 online consulté le 21avril 2016.
[10] Ibid.

- les projets de soutien pour le Bureau interafricain des ressources animales de l'Union africaine (UA-BIRA). Entre 2007 et 2014, cette commission a affecté à l'UA-BIRA un montant de 88 millions d'euros pour la recherche et la protection des ressources animales, la vaccination et des programmes connexes. Une autre enveloppe de 15 millions d'euros est prévue dans le cadre de projets déjà engagés[11] ;

- les autres projets panafricains mis en œuvre par la Commission de l'Union africaine ou par son intermédiaire. La Commission européenne octroie aussi un soutien financier du FED, décaissé par l'intermédiaire de la CUA, afin de répondre aux problèmes du continent africain. Citons par exemple, le Partenariat UE-Afrique pour les infrastructures ; actions et études préparatoires (Port Moresby), à hauteur de 8,9 millions d'euros et la Surveillance pour l'environnement et la sécurité en Afrique (MESA), qui a bénéficié d'un soutien de 37 millions d'euros[12].

En dehors de l'Union européenne, nous avons aussi la Chine. La fin de la guerre froide et la reconfiguration des rapports de puissance ont entraîné la République populaire de Chine dans l'élaboration d'une stratégie d'expansion et d'affirmation originale. Alors que jusque-là, la compétition militaire semblait être le garant de la puissance des États, Pékin a inauguré une nouvelle phase d'affirmation centrée sur le concept de développement pacifique. L'objectif ultime est de participer à l'émergence d'un monde multipolaire dont la Chine occuperait, un jour, une des toutes premières places et non nécessairement la tête. Pour atteindre cet objectif et dans le souci d'éviter toute confrontation (avec les États-Unis en particulier) susceptible de compromettre son rayonnement, la Chine se déploie selon une « diplomatie asymétrique » où les relations économiques bilatérales occupent une place centrale.

Multipliant les succès économiques depuis l'application de la réforme initiée par Deng Xiaoping en 1978, la Chine n'a pas mis beaucoup de temps pour comprendre que le maintien de sa place dans le monde est intimement lié à sa capacité de diversifier et de sécuriser ses sources d'approvisionnement énergétique. C'est dans un tel contexte que Pékin, après une période de léthargie de plus d'une décennie, a décidé d'initier un partenariat stratégique dynamique avec l'Afrique. Solidement arrimée aux courants des mutations profondes qui caractérisent l'univers post-guerre froide, la Chine s'est lancée dans une dynamique de calibrage de sa diplomatie afin de la mettre au service de ses objectifs stratégiques.

À cet effet, la Chine a promis de poursuivre son soutien aux efforts faits par l'Union africaine (UA) pour ramener la paix en Somalie et dans d'autres zones de conflit du continent africain. « La Chine estime que grâce à l'Union

[11] Ibid.
[12] Ibid.

africaine, la paix peut être rétablie en Somalie », a déclaré l'ambassadeur de Chine en Éthiopie, Lin Lin, en remettant en 2007 un chèque de 3000000 de dollars américains au président de la Commission de l'Union africaine, Alpha Omar Konaré. Un geste qui s'inscrit dans le cadre du soutien de son gouvernement à l'opération de maintien de la paix de l'UA en Somalie.

De leur côté, les États-Unis ont consacré 800 millions de dollars (642 millions d'euros) dans les programmes d'aide à la sécurité en Afrique en 2014 et, dans le cadre du sommet USA-Afrique d'août 2015, le déblocage de plusieurs millions de dollars a été annoncé pour financer le renforcement des forces de sécurité dans un certain nombre de pays du continent. Ce pays s'est en outre engagé à contribuer, à hauteur de 110 millions de dollars par an pendant trois à cinq ans, à la création de la force africaine. Si ce soutien financier s'est révélé indispensable ces dernières années, il a notamment permis à l'UA de monter des opérations "autonomes" comme l'AMIS au Soudan et l'AMISOM en Somalie. Ainsi, comment parler d'"appropriation africaine" de ces questions de sécurité, puisque c'est le mot d'ordre, si elle reste tributaire de l'aide internationale ?

C'est donc le lieu de dire que « *c'est une honte pour l'Afrique et des Africains d'apprendre que la plupart du budget de l'UA vient de l'extérieur. C'est d'ailleurs un sujet de moquerie des partenaires de développement à notre endroit* »[13].

II- L'Union africaine entre dépendance financière et décollage périlleux

En dehors de la relative influence de la vision du développement du NEPAD sur la politique d'aide de l'ONU en Afrique, l'Union africaine semble bénéficier d'une considération marginale à l'égard des institutions financières internationales comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce en matière de relations économiques et commerciales. L'absence d'un marché unique en Afrique et d'une économie continentale intégrée explique, entre autres facteurs, la faiblesse et le rôle périphérique de l'Union africaine dans les négociations commerciales[14].

La principale cause des problèmes financiers des institutions africaines émane de l'incapacité ou du refus de certains pays de payer leurs cotisations. Ce qui entraîne des conséquences désastreuses sur le fonctionnement des institutions de l'Union africaine et par conséquent sur l'atteinte des objectifs

[13] S'est indigné M. Yves Niragira de **« FARAMOU »,** une organisation panafricaine de la société civile qui travaille pour une égalité et la justice sociale en Afrique.

[14] Samuel Nguembock, 2014, « L'Union africaine : une puissance diplomatique ? » online consulté le 28 avril 2016.

de l'institution panafricaine **(A)**. Face à cette situation, l'UA doit trouver des stratégies afin de pallier ces insuffisances financières **(B)**.

A- Les effets de la dépendance financière et les contraintes des bailleurs internationaux

Le problème de financement fait toujours défaut et cela entrave beaucoup de projets de l'Union, que ce soit dans le domaine de la création des infrastructures panafricaines, des opérations de paix ou même du fonctionnement quotidien des différentes institutions africaines. Un exemple de figure vécu en 2007 est l'apparent échec de la mission de l'UA dans la région soudanaise du Darfour (AMIS) principalement à cause du manque de moyens. Pourtant, c'est la toute première mission de maintien de paix de l'organisation panafricaine et dont dépend, dans une large mesure, sa crédibilité dans ce domaine.

En effet, a martelé Olusegun Obasanjo, ancien président du Nigeria « le financement de la paix et la sécurité de l'Afrique doit être une affaire africaine »[15]. Mais on constate que jusqu'à présent, l'Afrique demeure très largement dépendante des bailleurs de fonds internationaux en ce qui concerne sa propre sécurité. Parmi les contributeurs, l'Union européenne a investi depuis 2004 1,2 milliard d'euros dans les opérations de maintien de la paix en Afrique et, en juillet dernier, un programme d'action a été adopté pour verser 750 millions d'euros pour la période 2014-2016 à la Facilité de paix pour l'Afrique (FPA).

Les partenaires occidentaux ont tendance à dicter à l'Afrique des concepts pas toujours adaptés aux réalités du continent, sans compter le manque de coordination entre les donateurs qui donne droit à des situations parfois abracadabrantesques[16].

En plus, dans ses partenariats hautement stratégiques aux niveaux bilatéral et multilatéral, l'Union africaine fait face à une dépendance financière qui ne lui permet pas de s'émanciper des calculs de bas étage de nombre de ses États membres et de négocier équitablement avec ses partenaires internationaux. L'absence d'une voix unique en pratique, que lui conférerait le transfert de pans importants des souverainetés nationales, condamne l'Union africaine à l'exercice d'une diplomatie de façade habilement récupérée par des acteurs internationaux plus robustes, notamment l'Union européenne et la Chine. À titre d'information, les projets opérationnels et de fonctionnement de l'Union africaine sont financés à plus de 80% par l'Union européenne, et l'immeuble du siège de l'UA (vingt étages

[15]Lors de la première édition du Forum sur la paix et la sécurité en Afrique tenu à Dakar les 15 et 16 décembre 2015.

[16] Afrique-Sécurité : où trouver l'argent ? La force africaine en attente, www.cameroonvoice.com/news/article-news-17868.htmlconsulté le 10 mai 2016.

avec une salle de conférences de 2 500 places environ) d'un coût de réalisation de 200 millions de dollars, a été construit par les Chinois[17].

Pourtant, c'est là un des déterminants stratégiques du levier de négociation. Un levier qui donne à un acteur la capacité au terme d'une négociation internationale à obtenir le meilleur résultat possible, c'est-à-dire à obtenir le plus possible de son partenaire tout en cédant le moins. Un instrument savamment utilisé par l'Union européenne qui, depuis plusieurs décennies, est l'unique interlocuteur des partenaires commerciaux des États membres de l'Union africaine et l'un des acteurs les plus influents de la planète dans les négociations de commerce international. Contrairement à l'Union européenne qui a su construire une position structurelle forte avec plus de chances de sortir victorieuse dans les négociations, l'Union africaine ne dispose pas des deux principaux déterminants structurels de la puissance de négociation qui sont strictement liés à la sécurité et au marché. Une situation qui a pour conséquence une paralysie institutionnelle intérieure avec endiguement de la capacité de négociation à l'extérieur[18].

Cela s'observe aussi dans l'attitude des pays africains qui demeure floue puisqu'ils s'abstiennent de développer leur modèle d'intégration régionale. Le projet NEPAD, conçu à cet effet, ne réussit toujours pas à atteindre ses objectifs. D'ailleurs, aucun accord de coopération économique et commerciale interafricain n'a encore vu le jour. De même, aucune mesure assurant la libre circulation des marchandises, des services ou des personnes n'a été encore mise en place, étant donné que les barrières douanières ne sont pas jusqu'à présent totalement supprimées et les frontières pas abolies[19].

L'Union africaine, fondée sur la base de la solidarité africaine, a longtemps été caractérisée par des échecs considérables face à plusieurs crises notamment la crise sécuritaire en Libye, au Mali, en Centrafrique, et même en Côte d'Ivoire, dont la résolution dépend encore de l'intervention des puissances étrangères comme la France, les États-Unis ou la Chine. L'organisation par la France du sommet des chefs d'État pour débattre de la sécurité en Afrique confirme d'ailleurs parfaitement l'incapacité de l'UA et de son Conseil de sécurité et de paix à sauvegarder et maintenir la paix et la sécurité sur le continent[20] par ses propres moyens.

C'est ainsi que cette dépendance sécuritaire se répercute également sur le plan politique. En effet, les décisions des États membres de l'UA semblent largement encadrées par la pression des puissances extérieures. D'ailleurs, l'Assemblée générale de l'UA n'a pas hésité, dans un certain nombre de cas, à suspendre les activités de plusieurs membres pour des considérations

[17] Samuel Nguembock, 2014, op. cit.
[18] Ibid.
[19] Mehdi Rais, 2013, « Union africaine : les raisons de l'échec de l'intégration en Afrique » in les blogs du HuffPost Maghreb, consulté le 10 mai 2016.
[20] Ibid.

purement stratégiques, venant généralement de l'extérieur comme ce fut le cas de l'Égypte après la déposition de l'ex-président Mohamed Morsi. Cela démontre parfaitement l'existence d'une influence étrangère, voire une dépendance vis-à-vis de certaines puissances, en l'occurrence la France et les États-Unis, lesquelles n'hésitent pas à affecter la solidarité africaine pour sauvegarder leurs propres intérêts[21].

Cette situation déplorable bloque malheureusement le bon fonctionnement de cette organisation et retarde le décollage du continent.

B- L'autofinancement et l'autonomisation des institutions de l'Union africaine

Les membres de l'UA pensent que le financement extérieur est censé se substituer au financement intérieur. Pourtant, il doit juste pallier les limites de ce financement intérieur. L'UA doit réduire sa dépendance des sources externes de financement. Un avantage qu'elle tirerait des autres options de financement serait le renflouement constant et quasi permanent de ses caisses ainsi que son autonomie à l'égard de ses sources traditionnelles de financement. Différentes taxes peuvent être envisagées sur les importations et sur les exportations, sur les assurances, sur les billets d'avion, etc. D'emblée, plusieurs questions se posent sur la viabilité de telles mesures, à savoir si elles ne nuiront pas plus à l'économie des secteurs visés qu'elles ne l'aideront. Une étude sur « les sources alternatives de financement de l'Union africaine » (2008) effectuée par le département des affaires économiques de l'UA analyse l'impact des différentes propositions sur les économies des États membres. Les différentes mesures analysées concernent les taxes sur les exportations, la taxe sur l'exportation des hydrocarbures, la taxe communautaire ou taxe de solidarité et la taxe touristique, entre autres. Le taux de prélèvement concernant ces différentes mesures varie entre 0,2 % et 1 % et la collecte de fonds serait faite par les États membres directement pour le compte de l'UA[22].

En plus, l'Union africaine a besoin d'un plan de financement global pour mener son action. Par exemple, le budget financé par l'Union européenne atteint des milliards d'euros, et une partie sert à uniformiser les règles du jeu en soutenant les économies des États faibles dans le cadre du fonds structurel. Une initiative similaire doit être mise en place pour financer les diverses institutions de l'Union africaine et soutenir le processus d'intégration de l'Afrique[23].

---

[21] Ibid.

[22] Regard critique, 2014, L'Union africaine : entre moyens financiers limités et ambitions élevées, consulté le 10 mai 2016.

[23] Commission Economique pour l'Afrique, Accélérer l'intégration régionale en Afrique : vue d'ensemble, 2004.

Les chefs d'État des 54 pays membres de l'Union africaine doivent comprendre aujourd'hui que l'UA a besoin d'être autonome financièrement pour s'afficher crédible et agir à temps pour le maintien de la paix ou pour la prévention des conflits comme elle n'a pas su le faire en Centrafrique ou au Sud-Soudan. Pour y arriver, il suffit d'un engagement beaucoup plus conséquent de nos États au budget de l'Organisation, étendre pourquoi pas l'expérience des institutions et organisations de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO et UEMOA) à toute l'Afrique[24].

Nous proposons pour le bon fonctionnement de cette organisation panafricaine, le recours à l'autre moyen de financement ordinaire notamment par des actions productrices dans des complexes économiques africains, ce qui requiert d'avance un marché africain solide. Ainsi, faute pour l'Union africaine de réussir un autofinancement, elle procéderait à la réduction de ses objectifs au strict minimum nécessaire, en donnant le temps au temps, ou dans le cas contraire, en laissant que les États africains riches prennent la relève en utilisant une partie de leurs subsides pour financer les actions de l'Union africaine ou se soutenir mutuellement.

Comme facteur essentiel pour la transformation des ressources africaines pour financer son développement : il faut chercher à mobiliser des ressources africaines de l'intérieur pour accélérer sa transformation, l'intégration, la paix, la sécurité, l'infrastructure, l'industrialisation, la gouvernance démocratique, ainsi que le renforcement des institutions continentales.

Conclusion

Le problème fondamental de l'Union africaine réside dans le fait que son budget est très largement dépendant des contributions d'acteurs qui ne sont pas des Africains. La question des financements africains pour les opérations de l'Union africaine se pose. Et si les Africains ne contribuent pas, dans la mesure de leurs moyens, à la mise en place et au fonctionnement des institutions dont le continent a urgemment besoin, cette organisation risque d'être assez largement artificielle.

[24] Alphonse Ken, 2014, « L'Union africaine doit s'autosuffire financièrement » in Diplomatie du 29 janvier 2014.

La protection de l'environnement au sein de l'Union africaine

Lazare KOÉ NDZOMO
Diplomate, MINREX-CMR

Introduction

Au moment où l'Afrique amorce les quinze ans de son Union, maintes problématiques, les unes aussi délicates et exigeantes que les autres, structurent avec une certaine vitalité son espace politique et en appellent à son processus décisionnel et actionnel.

L'Union africaine (UA) était déjà à sa création en 2000, à l'occasion du 36e sommet des chefs d'État et de gouvernement à Lomé au Togo, confrontée à une patrimonialité complexe et presque inéluctable : d'une part, en tant qu'héritière de l'actif de sa devancière[1], elle devait par ailleurs assumer la responsabilité d'un passif défini en termes de réponses adéquates aux demandes les plus urgentes du continent. En effet, sous l'OUA, l'Afrique souffre de grande pauvreté, de sous-développement, mais surtout d'une instabilité politique et institutionnelle devenue structurelle. D'autre part, en tant que reformulation de l'intégration africaine, impulsée par un environnement international marqué par la globalisation des problèmes, l'UA devait également faire face aux nombreux défis nés de la mondialisation postcoloniale[2]. Au rang de ces défis, il s'agit en particulier d'apporter son efficience dans l'arbitrage du dilemme aujourd'hui incontestable, entre les velléités de sauvetage d'un environnement de plus en plus délabré, et la rémanence d'abjects comportements stratégiques des États à céder une infime portion de leur souveraineté dans la lutte contre les causes profondes de la dégradation de l'environnement.

Depuis les sommets de Stockholm en 1972[3] et de Rio 1992, il ne fait plus l'ombre d'aucun doute que la Terre se porte mal, et même très mal. Ce

---

[1] L'Union africaine a repris dans plusieurs domaines l'esprit et la lettre de certains principes de l'OUA.

[2] Les historiens identifient la mondialisation suivant un processus en quatre phases : la mondialisation archaïque (avant 1600), la proto-mondialisation (1600 à 1800), la mondialisation moderne (1800-1950) et la mondialisation postcoloniale (1950-1980) V. A. G. Hopkinks, Globalization in World History Londres, Pimlico, 2000, p.3.

[3] À la suite des mises en garde du Club de Rome en 1972 et de quelques accords multilatéraux en 1968 et 1971, sur la protection de l'environnement, ce premier sommet, baptisé « Conférence des Nations unies sur l'environnement humain », inaugure la prise de conscience mondiale des dangers

malaise dû à la dégradation de l'environnement global se manifeste sous la forme des pollutions, de la perte de la biodiversité, et de la modification graduelle du bilan thermique de la planète. Les rides écologiques qui traversent la Terre aujourd'hui n'épargnent aucun État, et exigent des actions conséquemment à leur gravité. L'action diplomatique multilatérale engagée à cet effet depuis plus de quatre décennies déjà a connu une participation distinguée de l'Afrique[4], sous les auspices de la défunte Organisation de l'unité africaine (OUA) d'abord, et de l'Union africaine par la suite.

L'entrée en vigueur de son « Acte » a permis à l'Union africaine d'enregistrer dans son agenda politique[5], la protection de l'environnement parmi les préoccupations les plus urgentes de l'Afrique, dans une perspective d'action collective. Bien entendu, les démarches envisagées au sein des États africains depuis l'immersion des problèmes environnementaux dans leur « champ »[6] politique ne manquent pas d'intérêt politique, puisqu'elles se sont matérialisées par la mise en place d'institutions conférées à la cause[7]. Dans la perspective d'une *« vision organisée du futur »*[8], l'Afrique procède à l'observation, par la définition et par des déclinaisons formelles et institutionnelles, d'actions concertées en faveur de la nature. Les divers *« plan d'action »*, et *« plan d'action stratégique »*, élaborés au sein de l'Union africaine sont, d'un point de vue théorico-conceptuel, des cadres

---

qui pèsent sur l'environnement global. Il prône la construction d'un modèle de développement économique qui soit compatible avec l'équité sociale et la prudence écologique.

[4] L'Afrique a abrité deux sommets de la Terre sur les cinq : Stockholm 1972, Nairobi 1982 (l'échec de ce sommet fut tel qu'on préféra ne pas l'inclure dans la nomenclature des sommets de la Terre), Rio 1992, Johannesburg 2002 (il y fut consacré la notion d'« économie verte »), Rio+20 en 2012. En sus, les pays africains dans leur immense majorité ont signé et ratifié divers textes relatifs à la protection de l'environnement, notamment la CITES et les conventions de Rio.

[5] L'agenda politique est, au sens de Padioleau, « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes », V. J.G Padioleau, L'État au concret, Paris PUF, 1982, cité par Marie Claude Smouts, Les organisations internationales, Paris, Armand Colin, 1995, p.53.

[6] Au sens de Pierre Bourdieu, Le Métier de sociologue, Ed. Mouton, 1968, le « champ » renvoie à des « espaces de concurrence et de lutte pour l'appropriation des ressources spécifiques et de différentes formes de capital ». On parle ainsi par exemple de champ politique, économique, religieux, etc. Voir également Pierre Bourdieu, Choses dites, coll. « Le sens commun », Ed. de Minuit, 1987, pp. 43-191.

[7] Il s'agit notamment de la création dans les ordonnancements juridiques internes des États, de normes juridiques en matière de protection de l'environnement. C'est également le cas avec la mise en place de ministères chargés de l'environnement et l'émergence d'organisations sociales de défense et de protection de la nature.

[8] Ce concept renvoie, selon la perspective envisagée par Wullson Mvomo Ela, à un manque de stratégies et de positions communes de l'Afrique pour faire efficacement face aux défis qui se posent à elle. Nous l'employons ici dans une connotation inverse à partir des politiques et programmes de l'Union africaine pour la protection de l'environnement. Voir Wullson Mvomo Ela, « Le concept de « mise en valeur » dans la politique de développement colonial de la France » in Jean Emmanuel Pondi (dir.), Repenser le développement à partir de l'Afrique, Afrédit, 2011, p. 318.

d'évitement de tragédies « africaines », dont les effets de la dégradation de l'environnement constituent le tableau synoptique d'une apocalypse annoncée. Pour apprécier l'efficacité opératoire de ces déclinaisons, il convient donc dans cette réflexion, d'interroger le rôle de cette Afrique institutionnelle dans la gouvernance environnementale. Cette ambition de jeter sans exhaustivité un regard critique sur les politiques publiques de l'Union africaine en matière de protection de l'environnement, n'a pas vocation à invalider les processus pluriels déjà en cours, mais à en apprécier les opportunités et les contraintes, à l'aune des dynamiques mondiales de gouvernance environnementale. De manière plus précise, il s'agit de répondre à la question suivante : l'action publique telle qu'envisagée par l'Union africaine en matière de protection de l'environnement repose-t-elle sur des référentiels pertinents capables d'intégrer de manière efficiente l'Afrique dans la gouvernance environnementale globale ? Il s'agit en d'autres termes, de tenter d'extraire de cette interrogation, la valeur, la pertinence et la cohérence des politiques et programmes de l'Union africaine dans un contexte marqué par la dépendance de plus en plus précise de l'avenir de l'humanité tout entière à l'action collective des États en faveur de l'environnement. Relativement à cette perspective, n'y a-t-il pas lieu de redouter en cette « politique », une logique sacrificielle du développement du continent à l'autel de son opérationnalisation ? À ces préoccupations, on peut présomptueusement avancer que, s'appuyant sur des référents à valeurs humanistes et humanitaires, l'option de l'institution panafricaine est un engagement qui souscrit à l'inconditionnelle exigence d'un véritable éveil moral planétaire, de laquelle dépendent aussi bien la survie de l'humanité tout entière, que celle de l'Afrique elle-même. Toutefois, la mise en œuvre de cette option qui reste certes relative, pourrait en l'absence de satisfaction de certains préalables aux relents d'une « justice intragénérationnelle », avoir une influence particulièrement négative dans le développement et la vocation d'émergence du continent. L'analyse de cette question sera menée à partir de l'approche par les « référentiels de politiques publiques » (RPP), mais aussi, intégrera le libéralisme et l'institutionnalisme du choix rationnel comme cadres théoriques. Mais avant toute analyse d'hypothèses théoriques et empiriques d'insertion et de gestion africaine de la problématique environnementale (II), il conviendra tout d'abord d'« ouvrir » l'agenda systémique[9] de captation par l'Union africaine de ce phénomène inquiétant (I), et enfin, apprécier les limites qui pourraient conduire à l'invalidation du

[9] À la différence de l'« agenda institutionnel » qui traite les problèmes par la recherche de solutions et d'alternatives de choix (un ensemble plus ou moins cohérent de solutions possibles) au problème perçu et construit par les acteurs concernés, l'« agenda systémique » fournit son objet à l'agenda institutionnel en rassemblant tous les problèmes sociaux qui concernent de près ou de loin les acteurs publics. Ces deux « agendas » permettent donc de distinguer « problématisation » et « inscription sur agenda ». Pour une analyse plus approfondie, voir Pierre Muller et Yves Surel, L'analyse des politiques publiques, Paris, Montchrestien, Coll. « Clefs », 1998, pp.55-77.

développement et aux projets d'émergence du continent (III). Mais à l'entame de cette réflexion, il faut signaler que la protection de l'environnement couvre un ensemble complexe d'objets et de normes[10] dont nous circonscrivons ici l'exploration aux plus prolixes[11].

I- Prolégomènes à la captation africaine de la problématique environnementale

Si l'environnement est aujourd'hui une préoccupation politique majeure, aussi bien dans les sphères nationales, continentales, qu'internationale, il n'en a pas toujours été ainsi. Sa problématisation, du moins dans le contexte international, procède d'un *« transcodage »*[12] de l'expertise de *« communautés épistémiques »*[13] par la *« communauté internationale »*[14], laquelle revendique avec davantage de succès, la légitimité dans le

[10] Sur cette question, voir Maxime Lefebvre, Le jeu du droit et de la puissance, Précis de Relations internationales, Paris, PUF, 1997, p.216.

[11] Il s'agit notamment de la protection de la faune et de la flore, juridiquement encadrée par les conventions relatives à la faune et à la flore à l'état naturel de 1933, par celle sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES) de 1973 et par celle sur la biodiversité de Rio 1992. Il s'agit également de la protection de l'atmosphère (protection de la couche d'ozone et lutte contre l'effet de serre) encadrée par la Convention de Vienne de 1985, le Protocole de Montréal (1987), la Convention de Genève sur le climat de 1990, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992), le Protocole de Kyoto (1997) et récemment encore, l'Accord de Paris sur le climat (2015).

[12] Selon Pierre Lascoumes, « transcoder » c'est d'une part agréger des informations éparses et les lire comme une totalité ; c'est aussi les traduire dans un autre registre relevant de logiques différentes, afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. (Pierre Lascoumes, L'Éco-pouvoir, Paris, La Découverte, 1994, p.22). L'auteur rapproche également la notion de « transcodage » de celle de « traduction » utilisée par Michel Callon, « dans la mesure où ce processus concerne une activité de production de sens par transaction entre des perspectives distinctes, voire hétéroclites » (ibid., p.24). Voir Michel Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction », Année sociologique, 36, 1984, p.169 et suiv. Cités par M.C. Smouts, Forêts tropicales, jungles internationales : les revers d'une écopolitique mondiale, Presses de Sciences Po. 2001, pp.53-54.

[13] Selon Peter Haas, une communauté épistémique est un « réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine précis qui peuvent faire valoir leur autorité sur les informations pertinentes pour la politique dans le domaine en question ».
Voir Peter Haas, « Knowledge, Power and International Policy Coordination » in International Organization, cité par Marie Claude Smouts, op.cit., p.114.

[14] La notion de « communauté internationale » ne forme pas une unité de sens dans la recherche en relations internationales : « Pour les puissances établies, pour les Occidentaux, la communauté internationale, ce ne peut être qu'eux. À l'inverse, pour les exclus, l'identification de cette notion aux plus forts est la preuve que cette communauté dite internationale n'est qu'une mystification », Voir Philippe Moreau Defarges, La communauté internationale, Paris, P.U.F, 2000, p.87. Pour Dario Battistella, la communauté internationale qu'il appelle « communauté civile universelle » est synonyme d'« état de calme et de sécurité au sein d'une confédération d'États libres liés entre eux par un droit commun. » Voir Dario Battistella, Théories des Relations internationales, 4e édition mise à jour et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po. 2012, p.70.

traitement de la question. Ce « transcodage » s'articule autour du réel danger qui pèse sur la Terre, et de la répartition des responsabilités.

A- Les prémices d'une apocalypse toutefois évitable

Même si l'environnement et l'écologie sont hermétiquement liés, ils ne renvoient pas *stricto sensu,* à la même réalité. L'environnement intègre la globalité et la diversité de la vie, une synthèse de l'ensemble des écosystèmes considérés comme des milieux de vie. L'écologie définit un milieu en équilibre biologique entre ce milieu et les êtres vivants entre lesquels existent des relations énergétiques et trophiques. L'environnement constitue donc de petits ensembles écologiques formés de la terre, de l'eau, de l'air, de l'atmosphère, etc. Vue sous cet angle, la crise environnementale procède des perturbations écologiques provoquées ou non depuis des millénaires.

Mais lorsqu'on aborde la question de l'environnement sous les pans de sa destruction, on y voit fatalement l'action de l'homme sur la nature. Inaugurée par les déforestations[15], la dégradation de l'environnement s'est poursuivie par les effets induits d'un *« capitalisme de prédation qui a pris le pas sur les équilibres écologiques dans la nature et les acquis sociaux au sein des communautés »*[16]. Celui-ci est à la base de l'accumulation dans l'atmosphère depuis l'ère industrielle, de gaz dits à effet de serre[17]. Oblitérant les principes de souveraineté et de territorialité, l'effet de serre est considéré comme l'ennemi commun à l'humanité. Et si rien n'est fait d'ici une période qui reste encore controversable, *« en 2040, l'accumulation des gaz à effet de serre pourra entraîner un réchauffement de 1 à 2 degrés de la température moyenne de la planète et une élévation de 0,2 à 1,5m de niveau des océans »*[18] et d'ici 2100, de 1°C à 3,5°C[19]. D'après les scientifiques du

[15] Platon à son époque, (quatre cents ans avant notre ère), se désolait déjà de voir autour d'Athènes une terre « comme le squelette d'un corps décharné par la maladie » et les monts Attique dénudés, « là où l'on coupait encore, il n'y a pas très longtemps, de grands arbres, propres à monter les plus vastes constructions ». Voir Platon, Le Critias, cité par Robert Harrison, Forêts. Essai sur l'imaginaire occidental, Paris, Flammarion, Coll. « Champs », 1992, p.92.

[16] Mbog Bassong, La pensée africaine : essai sur l'Universisme philosophique, Ed. Kiyikaat, Québec, 2012, p.234.

[17] Les gaz dits « à effet de serre » sont des constituants présents à l'état de trace dans l'atmosphère qui ont la propriété d'absorber près de la moitié du rayonnement infrarouge émis par le soleil et réémis par les océans et la surface du sol. Ils ont un rôle important dans la régulation du climat. Grâce à ce procédé, la température moyenne de la Terre est d'environ 15°C ; elle serait de -18°C sans l'effet de serre. Leurs émissions en forte quantité sont responsables de la perforation de la couche d'ozone, et donc du réchauffement additionnel de la planète.

[18] Ignacio Ramonet et alii. « Alarme écologique » in Soulager la planète, Manière de voir 50, Paris, mars-avril, 2000, p.6.

[19] Bertrand Badie et Marie Claude Smouts, Le retournement du monde, sociologie de la scène internationale, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 3e éd., 1999, p.218.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)[20], l'une des conséquences les plus néfastes liées au dépérissement de notre Terre est la diminution de la couche d'ozone avec l'aggravation de l'effet de serre, le réchauffement de la Terre et le changement climatique. Dans ses rapports d'évaluation,[21] le GIEC fournit des données sur les dérèglements climatiques actuels et futurs, ainsi que sur les conséquences supposées s'ensuivre[22]. Au-delà de ces « acquis » scientifiques, le WWF, Greenpeace ou la FAO, suivant une approche positive et davantage prophétique, renseignent sur l'état de la biodiversité mondiale et les risques de catastrophes écologiques.

Les pays en développement, dont particulièrement ceux de l'Afrique, sont alors classés parmi les plus vulnérables aux effets directs de ces crises : la perturbation du système climatique global entraîne durablement la montée du niveau de la mer, avec le risque de disparition de petits États insulaires ou de villes côtières (celles-ci étant considérées comme des centres névralgiques des économies en développement, notamment grâce aux infrastructures portuaires qu'elles abritent et les activités diverses qu'elles aspirent) ; la salinisation des eaux, l'aggravation de la sécheresse due à la baisse de la pluviométrie ont pour conséquences le manque d'eau potable et les pénuries alimentaires. Cette marque particulière des effets de la crise écologique sur les pays en développement résulte de l'incapacité structurelle de leurs gouvernements à pourvoir aux besoins supplémentaires issus de ce phénomène ravageur (famines, déplacés environnementaux, conflits entre communautés, etc.). Additionnés à ses problèmes « naturels », ces nouveaux « fardeaux » constituent de toute évidence pour le continent des arguties à son implication délibérément orientée dans le débat. Face à cette situation du reste alarmante, les bases de la responsabilité de l'Afrique ont été posées à partir même de son statut écologique dans le monde.

B- La responsabilité écologique de l'Afrique vis-à-vis de l'humanité

Il est une constance que l'Afrique, dans son processus historique, peine à se départir de sa position d'« enjeu d'influence politique ». Pas plus sous l'OUA que sous l'UA. Dans le secteur environnemental, deux ressources

[20] Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Intergovernmental Panel on Climate Change en anglais) est un organisme créé en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Il a pour rôle de rassembler les connaissances scientifiques sur les changements climatiques. Ses rapports d'évaluation servent de bases de référence aux « décideurs » politiques.

[21] Son premier Rapport est publié en 1990 ; le deuxième en 1992, a servi de base scientifique aux négociations de Rio.

[22] Dans son dernier rapport d'évaluation (2013-2014), cet organisme envisage une élévation de la température de la Terre comprise entre 1,4°C et 6,2°C au cours du XXIe siècle ; ce qui est très alarmant lorsqu'on sait que seulement 5°C nous sépare de la dernière ère glaciaire. Voir GIEC, Rapport d'évaluation 2013-2014.

confirment cette thèse : les forêts et la riche diversité biologique qu'elles renferment.

L'Afrique abrite le second plus grand massif forestier de la planète, considéré en cela comme « le deuxième poumon de la planète ». Les forêts tropicales représentent un grand enjeu dans le monde, grâce au rôle de « puits »[23] et de régulateur du système climatique qu'elles jouent. Elles ont une dimension globale et multifonctionnelle dans le système environnemental, car *« à la différence d'autres objets de préoccupation environnementale, l'air ou la mer par exemple, la forêt tropicale n'intéresse pas que deux ou trois secteurs précis de la vie sur Terre, la santé, l'alimentation ou l'échange. Elle intéresse toutes les dimensions de la vie naturelle et sociale »*[24].

Tableau synthétique de la multifonctionnalité de la forêt tropicale

Fonctions	**Produits/services**	
	Niveau micro/macro local	**Niveau micro/macro global**
Écologique et de protection	Protection des sols ; Protection des cultures agricoles ; Conservation de l'eau	Conservation du carbone et apport de l'oxygène ; Conservation de la biodiversité***** ; Purification de l'air ; Régulation de la température et du climat
Économique et de production	Production de bois d'œuvre/ bois-énergie ; Production de produits forestiers non ligneux	Échange et PIB des États ; Écotourisme*****
Socioculturelle et d'accueil	Service spirituel/historique	Emplois stables et gratifiants***** ; Service culturel/artistique*****

***** : Fonctions communes aux deux niveaux.

Sources : Inspiré de : Mavsar et al. 2008, Wu et al.2010, adapté.

Au regard de sa fonction « globale », la forêt est représentée comme un « bien planétaire supérieur ». Bien plus, au-delà de sa dimension vitale et de sa *« valeur d'existence »*[25], la forêt tropicale africaine est le sanctuaire d'une riche diversité biologique. D'elle dépend la vie, aussi bien dans son acception biologique, écologique que sociale. Représentant 20% des terres

[23] Les forêts sont considérées comme des « puits » dans la mesure où elles absorbent le CO_2 contenu dans l'atmosphère à partir de la photosynthèse ; par opposition, elles sont également envisagées comme des « sources ».

[24] Marie Claude, Smouts, op. cit., p.28.

[25] Marie Claude Smouts définit la « valeur d'existence » comme les avantages que tire un individu de la seule existence d'une ressource en dehors de tout usage présent ou à venir : le plaisir de la nature, la vue des animaux, en un mot, l'harmonie naturelle ; elle la distingue par ailleurs de la valeur d'option ou de la valeur de legs. Voir Marie Claude Smouts, op. cit., p.130.

du continent, les forêts africaines hébergent huit des trente-quatre régions névralgiques de la biodiversité dans le monde[26]. En 1991, le Xe congrès de Paris, réuni sur le thème *« La forêt, patrimoine de l'avenir »,* va se refermer sur un appel solennel : « La Déclaration de Paris » qui invitait, dans une démarche de développement durable, l'opinion publique et les « décideurs » à œuvrer pour une utilisation rationnelle des ressources naturelles. En déclarant officiellement la conservation de la diversité biologique *« préoccupation commune de l'humanité »*[27], la « communauté internationale » inscrivait ainsi, certes subtilement, mais assurément, la responsabilité de leurs « propriétaires » vis-à-vis de l'humanité. C'est à juste titre que des réserves de faune et de biosphère en Afrique ont été élevées au rang de *« patrimoine mondial de l'humanité »*[28] : protéger la forêt s'impose alors, bien plus qu'une nécessité vitale, mais comme un devoir de conscience collective.

Les critères internationaux de l'importance de la forêt ont tendance à s'imposer comme un impératif à la fois moral et catégorique, d'autant que l'état des forêts africaines, notamment dans le bassin du Congo, est présenté sous le prisme de la *déforestation* et de la *dégradation*[29]. Au début des années 80, la déforestation est inscrite au nombre des menaces planétaires[30].

Les experts de la FAO estiment en effet que près de 500 millions d'hectares de forêts tropicales ont été dévastés au cours des cinquante dernières années (près du quart de leur surface) ; des dizaines d'hectares ont été dégradés et leur capital génétique et écologique gravement compromis[31]. Selon cette institution, le taux de déforestation entre 1990 et 2000 était de 13,5 millions d'hectares par an[32]. Étaient ainsi mis en accusation, comme « cause principale » du phénomène, l'agriculture itinérante et le défrichement des forêts par des paysans pauvres ! On estime pour cela que

---

[26] Atlas de l'Afrique pour notre environnement changeant, PNUE.

[27] Préambule de la Convention sur la diversité biologique, Rio, 1992, §3.

[28] La notion de « patrimoine commun » dérive du droit romain qui définit le « patrimonium » comme un bien hérité, transmis de génération en génération. Le patrimoine mondial de l'UNESCO est un ensemble de sites internationaux regroupés sous un label officiel dont le but est de « protéger les biens naturels et culturels de valeur universelle exceptionnelle contre la menace d'un monde en évolution rapide ». La réserve de biosphère/faune du Dja au Cameroun est inscrite dans cette catégorie depuis 1987.

[29] Il faut distinguer déforestation et dégradation : alors que le premier est synonyme de déboisement, le second quant à lui renvoie aux changements à l'intérieur d'une catégorie de forêt (passage d'une forêt dense à une forêt claire par ex.), qui affectent négativement le peuplement ou le site, et en particulier, réduisent la capacité de productivité.

[30] Entre 1980 et 1990, les taux de déforestation annuels étaient estimés à 1,2% en Asie et dans la zone du Pacifique, 0,8% en Amérique latine et à 0,7% en Afrique.

[31] Jean Clément, « Le développement de la pensée et des actions forestières tropicales depuis 1946 », Bois et forêts des tropiques, 252, 1997, p.22. Cité par M.C. Smouts, op. cit. p.138.

[32] FAO, COFO-2001, www.fao.org/forestry/fo/index.jsp. Les chiffres avancés par la FAO sont contestés, en l'occurrence par le WWF et le WRI qui estiment que l'étendue de la déforestation est plus importante, et avoisinerait les 16 millions d'hectares par an.

« dans la forêt tropicale fermée, l'agriculture itinérante représente environ 70% des déboisements en Afrique, 50% en Asie et 35% en Amérique tropicale »[33]. La première réponse internationale au défi de la déforestation était la mise en place d'un Plan d'action pour les forêts tropicales (PAFT), à la suite duquel se sont progressivement déployées différentes associations de protection de la nature et la mise en scène médiatique des défenseurs de la forêt tropicale pour une « traduction » des plus conséquentes : la destruction de la forêt dense humide menace l'existence de millions de personnes qui dépendent de ses ressources pour leur subsistance ; l'équilibre climatique de la planète repose en grande partie sur ces forêts et par conséquent leur disparition constitue une atteinte à l'humanité tout entière. D'ailleurs, certains travaux du GIEC démontrent que 17,4% d'émissions de gaz à effet de serre sont dus à la déforestation tropicale[34]. La traduction politique de ces données reviendrait alors à dire que la destruction et la dégradation des forêts seraient constitutives d'une « atteinte grave à l'humanité ».

Considérée comme telle, l'Afrique, en rangs dispersés ou unie, n'est pas restée insensible à l'enjeu qu'elle représentait dans ce débat. Tout d'abord, sous l'OUA, a été mise en place dès 1985 une conférence des ministres de l'Environnement ; ensuite, l'Union africaine a institutionnalisé cette question en créant dans son « Acte » des institutions en charge des questions environnementales.

II- Hypothèses de l'insertion et de la gestion africaine de la problématique environnementale

La recherche des déterminants de l'action collective face à un enjeu d'importance planétaire exige, en marge des querelles théoriques et paradigmatiques, une transitivité entre « explication » et « compréhension » et un savant va-et-vient entre l'idéel et le réel. Cette construction consiste à dire que le déploiement africain pour la protection institutionnelle de l'environnement procède d'une part du confort que la « sécurité humaine » s'octroie progressivement dans le champ des relations internationales en tant que nouveau paradigme pertinent, et d'autre part, des dividendes matériels et symboliques induits que l'Afrique tire de la mise en œuvre de cette action.

[33] Michael M. Cernea (dir.), La dimension humaine dans les projets de développement. Les variables sociologiques et culturelles, Paris, Karthala, 1998, p.328.

[34] Martin Tadoum, « Positionnement des pays de la COMIFAC aux négociations internationales sur les changements climatiques : atouts et faiblesses » Msc, Secrétariat Exécutif-COMIFAC, 10 novembre 2009.

A- La « sécurité humaine »[35] ou la paix rénovée par la protection de l'environnement

L'environnement porte peut-être aujourd'hui le nouveau sens de la paix. À partir du concept de « sécurité humaine », ou plus précisément encore, de « complexe de sécurité » développé par Barry Buzan, se déduit subtilement la revanche de l'individu sur l'État – dans son acception juridico-institutionnelle. Ce concept reflète – du moins en partie – le dépassement de la synonymie *« paix »* et *« sécurité de l'État »,* véhiculée à l'âge d'or de l'absolutisme de la Renaissance[36]. À la faveur de la mondialisation, s'opère tendancieusement la dialectique de la sécurité de l'État et celle de l'individu, traduite en termes de sécurité *politique* (instauration d'un régime de liberté et de participation), *économique* (redistribution juste et équitable des biens communs), *sociétale* (préservation de l'identité culturelle de l'individu), *légale* (assurance au respect des lois) et *environnementale* (épanouissement de l'individu dans un environnement sain et viable). Si l'on s'en tient, tout au moins vaguement, à la description apocalyptique que fait Lester Brown[37] de l'état actuel de *« notre maison commune »*[38]*,* alors, la protection de l'environnement, non moins qu'une synthèse de l'individu-valeur, est un humanisme. Dans ce contexte, un tel postulat pour prétendre à la « viabilité », est sciemment intégré dans la double perspective des choix de l'Union africaine de protection de l'environnement, à partir de la relation entre « référentiel global » et « référentiel sectoriel ».

Le premier se traduit dans les politiques et programmes que l'Union africaine a élaborés pour la protection de l'environnement proprement dit (la faune et la flore), et constitue un « composite » de droits inhérents à la personne humaine. Ce processus de construction d'une *« structure de sens »*[39] s'articule autour de deux variables pertinentes : d'une part, les dispositions de l'« Acte » en faveur de la protection de la nature[40], rappellent celles de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatives au *« droit des peuples de disposer de leurs richesses et de leurs ressources*

[35] Le concept de « sécurité humaine » a été formulé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1994 dans un rapport intitulé « Nouvelle dimension de la sécurité humaine ». Il est défini à partir de deux aspects : la protection de l'individu contre les menaces chroniques (famines, maladies, répressions etc.) et la protection contre tout événement brutal susceptible de porter atteinte à la sécurité physique de celui-ci.

[36] Sur l'absolutisme, cf. Jean Bodin, Les six Livres de la République (1576) ; Nicolas Machiavel, Le Prince (1532) ; Thomas More, L'Utopie (1516).

[37] Lester Brown, L'état de la planète, Paris, Economica, 1989.

[38] Expression utilisée par le pape François dans le premier manifeste écologique de l'Église catholique pour désigner la planète Terre, cf. Encyclique sur l'environnement, §17.

[39] Au sens de Pierre Muller et de Yves Surel, op. cit., pp. 18-19, « une structure de sens » est un cadre qui « mobilise des éléments de valeur et de connaissance, ainsi que des instruments d'actions particulières en vue de réaliser des objectifs construits par les échanges entre acteurs publics et privés ».

[40] V. les art.3, 13, 15 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

naturelles » et au *« droit de vivre dans un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement »* (art. 21 et 24 de la Charte). Elles exposent de façon générale la perception, mieux, les représentations symboliques que l'Afrique porte sur son propre environnement et sur l'environnement global, en termes de promotion de l'individu perçu comme une valeur. Cette vision est institutionnalisée depuis 1985 par la Conférence ministérielle africaine de l'environnement (CMAE) pour permettre aux ministres de l'Environnement du continent de mieux formuler, harmoniser et coordonner leurs activités et programmes. D'autre part, la convention africaine sur la conservation de la nature et des richesses naturelles[41], la convention de Bamako sur l'interdiction des importations en Afrique, le contrôle des mouvements transfrontières et sur la gestion des déchets dangereux en Afrique (1998), la résolution sur la création d'un groupe de travail sur les industries extractives, l'environnement et les violations des droits de l'Homme (2009), la Charte africaine sur les droits environnementaux, etc., s'inscrivent dans une logique de normativisation environnementale des droits de l'Homme, et donc de paix, de sécurité et de développement. Dans un contexte de complexification des « sociétés », aucune organisation politique de petite ou de grande envergure ne pourrait prétendre à quelque stabilité sans l'intégration de cette dimension devenue absolument vitale pour la survie et les échanges entre les nations. Et en ce sens, *« la viabilité de l'environnement »* constitue en Afrique une valeur partagée[42]. Théoriquement, cette perspective doit être envisagée comme une armure contre les effets négatifs induits du délabrement des espaces de vie (maladies, famines, migrations, conflits intercommunautaires, etc.)

Le second se réfère à la protection de l'atmosphère, en relation avec la lutte contre l'effet de serre additionnel. L'offensive médiatique et scientifique (les communautés épistémiques notamment) de ces dernières années a placé la question du climat au centre des préoccupations environnementales. Le but est de parvenir à la stabilisation du bilan thermique de la planète à au plus 1,5° (objectif de la 21e Conférence des parties à la CCNUCC). Pour l'Union africaine, la matrice cognitive et normative de cette dynamique est constituée par la « Stratégie africaine sur les changements climatiques », « le plan stratégique de la Commission de l'Union africaine 2004-2007 » (Axe 2 : paix, gouvernance et sécurité humaine), « le plan stratégique 2009-2012 » et le « plan d'action pour

[41] Révisée en 2003 à Maputo au Mozambique, cette convention est la continuité de celle adoptée par l'OUA en septembre 1968 (convention d'Alger). Ce document élabore une structure pour la protection de l'environnement et l'usage durable des ressources naturelles. L'article 3(1) de la convention reprend l'article 24 de la Charte africaine sur les droits environnementaux. V. Recueil de documents-clés de l'Union africaine sur les droits de l'Homme, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013, pp. 98-100.

[42] Cf. Commission de l'Union africaine, Plan stratégique 2009-2012, EX.CL/501 (XV) Rev.2, p.33.

l'Afrique de l'UA/NEPAD 2010-2015 ». Ces instruments sont « la substance visible » de la politique africaine de lutte contre le changement climatique et le réchauffement de la planète. Une telle ambition aspire, pour sa faisabilité, des ressources financières, intellectuelles et matérielles que l'institution panafricaine s'est toujours efforcée de combiner malgré la sempiternelle caractéristique d'« absence de moyens » qui paralyse toute tentative africaine d'entreprise d'envergure. En dépit de sa faible industrialisation, qui se pointe encore plus que jamais dans un horizon problématique, en raison des bouleversements écologiques et des destructions d'équilibres séculaires[43] qu'elle imprime sur l'environnement global, l'Afrique de l'Union africaine a souscrit aux impératifs d'un « développement durable » stratégiquement mal appréhendé[44]. Mais au nom d'un « bien mondial supérieur », les efforts pour la lutte contre le réchauffement de la planète traduisent bien la transitivité de sa position entre « berceau de l'humanité » hier, et « avenir de l'humanité » aujourd'hui.

B- L'Union africaine et la protection de l'environnement : au-delà de l'humanisme…

L'action de l'Union africaine en faveur de la nature peut se déduire de quatre traits principaux extraits de l'analyse néo-institutionnaliste : (i) le comportement des acteurs pertinents montre que *« les acteurs pertinents ont un ensemble déterminé de préférences et de goûts, et se comportent de manière totalement instrumentale afin de maximiser les chances de réalisation de ces préférences, et le font d'une manière hautement stratégique qui présuppose des calculs approfondis »*[45] ; (ii) l'essence du lien politique repose sur un problème d'action collective à résoudre par les acteurs au travers de leurs intérêts et préférences ; (iii) le rôle fondamental des interactions stratégiques des acteurs : aux calculs des acteurs se superposent les anticipations adaptatives et stratégiques définies dans l'interaction ; (iv) sur la genèse des institutions, il est admis qu'elles naissent au travers de la valeur que les acteurs leur accordent. Cette valeur tient au fait qu'elles sont réductrices d'incertitude et confèrent aux acteurs pertinents

[43] Philippe Moreau Defarges, La communauté internationale, Paris, PUF, 2000, p.7.

[44] La mise en œuvre du « développement durable » ne s'accompagne pas que d'opportunités, mais également de nombreuses contraintes susceptibles de mettre à mal des équilibres sociologiques ou sociodémographiques bien constitués ; elle peut également tenir sur des motivations géopolitiques ou géoéconomiques. Sur cette question, voir Lazare Koé Ndzomo, La Commission des Forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) face aux enjeux de l'écopolitique internationale : analyse géopolitique des dynamiques institutionnelles de gouvernance environnementale et de « gestion forestière durable » dans le bassin du Congo, Mémoire, IRIC, 2014, pp.34-42. Voir également Sylvie Brunel, À qui profite le développement durable ? Larousse, Coll. À vrai dire, 2008, p.159 ; Célestin Tagou, « Les théories et politiques globales de développement : de Truman aux OMD » in Jean Emmanuel Pondi (dir.), Repenser le développement à partir de l'Afrique, Afrédit, 2001, p.45.

[45] J. March, J. Olsen, "The new Institutionalism.Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review, 78.1984, P.944-945.

des satisfactions durables qui neutralisent la concurrence dans le champ concerné[46]. Une analyse minutieuse de chacune de ces caractéristiques de l'action collective serait fastidieuse dans le cadre de cette réflexion. Toutefois, une approche plus globalisante permet d'identifier dans un premier temps l'intérêt symbolique que l'Union africaine et, partant, le continent, a suscité au sein de la « communauté civile universelle ». Sa présence sur la scène internationale, auréolée de « référent des valeurs partagées », du moins dans la dynamique de protection de l'environnement, en fait un acteur incontournable dans les grandes décisions relatives à l'avenir de la Terre. En cela, les *« contraintes de l'action collective »*[47] facilitent la formulation de positions communes face aux grandes problématiques qui l'interpellent, et la 21e Conférence des parties tenue à Paris 2015 en est la parfaite illustration. Dans un second temps, « la responsabilité écologique » de l'Afrique ne doit en rien occulter les causes séculaires de la perturbation des grands équilibres écologiques planétaires. En réalité, il est presque irréfutable que les pays du Nord ont atteint un niveau de développement tel que la protection de l'environnement à leur égard a tendance à devenir une simple préoccupation éthique et morale. Certainement qu'au-delà des financements sournois observables çà et là, la création à Copenhague par les Nations unies d'un « Fonds vert » est le début de l'institutionnalisation d'une justice intragénérationnelle. Mais les contraintes liées à la lutte contre les effets du changement climatique surtout en Afrique, exigent bien mieux que des appuis conjoncturels, des soutiens institutionnels, financiers et technologiques durables (a « sustainable development », « sustainable supports », dirait-on). Dans un troisième temps enfin, les politiques africaines de protection de l'environnement constituent une plateforme pour l'accélération du processus d'intégration régionale : d'une part, les aires protégées transfrontalières sont des espaces capitalisables puisqu'ils facilitent la continuité géographique et l'inter-échangisme « par le bas ». Ces aspects permettent aux principaux acteurs de l'institution panafricaine – les États – de bénéficier d'une politique commune par la mutualisation des stratégies et des moyens et de minimiser les coûts d'actions isolées et improductives. Pour ce faire, les politiques et programmes de l'Union africaine dans le processus de protection de l'environnement constituent une base référentielle pour les États membres dans la conceptualisation et la mise en œuvre de leurs propres initiatives dans ce *secteur*[48]. D'autre part, l'utilisation rationnelle des ressources

[46] P. Müller, Yves Surel, op. cit. p.46.

[47] Pour une compréhension exhaustive de la notion dans le cadre de l'Union africaine, lire Guy Mvelle, L'Union africaine face aux contraintes de l'action collective, Paris, L'Harmattan, 2014.

[48] Selon Stéphane Nahrath, « Par secteur, B. Jobert et P. Muller désignent un phénomène d'assemblage des rôles sociaux organisés autour d'une logique d'activités le plus souvent professionnelles. Les secteurs ne constituent pas des entités aux frontières délimitées et immuables : leurs configurations varient dans le temps et l'on peut observer de nombreux phénomènes de

transfrontalières de plus en plus rares exige une gestion concertée entre États riverains. C'est le cas notamment avec les dynamiques interactionnelles autour du bassin du lac Tchad[49], l'évitement de conflits entre communautés riveraines étant avant tout une question politique. Les effets du changement climatique en Afrique portent en eux l'impératif de protéger : dans certaines régions d'Afrique, le constat est presque dramatique. À l'occasion du cinquième sommet de la Terre sur le développement durable (Rio+20)[50], le Cameroun présentait la situation sous un ton aux connotations manifestement fatalistes : *« ... Dans la zone soudano-sahélienne, les choses s'aggravent chaque année. Tandis que la température annuelle augmente constamment, la pluviométrie, elle, continue de baisser de manière drastique, entraînant une aggravation de la sécheresse »*[51].

Dans le même sens, le Zimbabwe déclarait au mois de février 2016, un *« état de catastrophe naturelle ».* Ainsi, les politiques de l'Union africaine structurent une logique d'actions collectives qui permettraient de minimiser les effets négatifs de ce phénomène, et de bénéficier des avantages induits corporatistes.

III- L'Union africaine dans le dilemme du développement et de la protection de l'environnement

L'Union africaine, comme l'organisation qui l'a précédée, a inscrit dans son mandat le développement parmi les enjeux majeurs de son action. Cette exigence suppose l'impulsion sur le continent d'une dynamique d'industrialisation tous azimuts. Mais cela passe par sa capacité à définir ses priorités en fonction de ses intérêts vitaux, mais dont la carence est bien perceptible dans les politiques africaines de protection de l'environnement. Par ailleurs, la cohérence dans l'opérationnalisation de cette politique est mise à mal par la nature même du système d'intégration du continent.

---

superposition et d'intersection », Stéphane Nahrath, « Les référentiels de politiques publiques », Institut universitaire Kurt Bôsch (IUKB), papier introductif à l'atelier « Comparative Policy Analysis » : new trends in Cognitive approaches » du Groupe « Politiques publiques de l'ASSP, Congrès annuel de l'Association suisse de science politique, 7 et 8 janvier 2010, Université de Genève.

[49] La Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) réunit à cet effet le Cameroun, le Tchad, le Niger, le Nigeria, la Centrafrique et la Libye avec le Soudan, l'Égypte, le Congo, et la RDC comme membres observateurs.

[50] Il s'agit de la 17e Conférence des parties à la CCNUCC qui s'est tenue du 20 au 22 juin 2012 à Rio. Elle aura surtout porté sur des questions relatives au développement durable. Voir L'avenir que nous voulons, Doc. Off. AGNU, 66e session, annexe point 19, Doc NU A/Res/66/288 (2012).

[51] Cameroon tribune, lundi 25 juin 2012.

A- Les carences d'une (re)définition africaine du développement et de la protection de l'environnement

La plupart des nations se sont développées sur la base de leur propre perception du monde et des représentations construites sur leur environnement spatiotemporel : elles ont pour ainsi dire développé des idéologies. Au sens noble, l'idéologie représente un ensemble plus ou moins explicite de conceptions ; un système d'idées relatives à la vision qu'un groupe social projette sur le monde. Bien que les idéologies aient contribué à une époque relativement récente à l'émancipation d'une géopolitique agressive, l'on ne saurait aisément réfuter qu'elles ont durablement structuré l'hégémonie des nations dont la plupart, aujourd'hui, trônent sur « l'oligarchie internationale ». De nos jours, même si leur imposition ne s'opère plus sous le mode de la violence physique, elles n'ont pas disparu, et participent d'ailleurs de la construction de la personnalité internationale des acteurs pertinents. Les idéologies contemporaines s'épanouissent au travers de puissants véhicules culturels. Ainsi, comment un peuple peut-il comprendre, pour en incarner l'essence, les thématiques globalisatrices de « droits de l'Homme », « paix », « développement durable » ou de « protection de l'environnement », etc., s'il ne les intègre dans une dynamique qui prenne en compte sa propre vision du monde ?

L'Union africaine, comme d'ailleurs maintes organisations du continent, souscrivent très régulièrement, dans le processus de construction de leurs politiques et programmes, à une logique de reprise mimétique des codes qui déterminent la vision et la perception des autres dans divers secteurs de la vie internationale. Lorsqu'on s'intéresse à la protection de l'environnement en Afrique, les mêmes schèmes reviennent : « développement durable » ; « développement écologiquement rationnel » ; « économie verte » ; « énergies renouvelables », etc., et sont réintroduits dans les agendas institutionnels sans être passés au préalable à la stricte inspection de la raison politique. Ainsi, malgré la pertinence des référentiels sur lesquels s'appuie la politique africaine (individu-valeur et humanisme), celle-ci reste questionnable quant à sa capacité à conduire le développement en Afrique. Il s'agit certes d'un cadre cognitif et normatif, mais insufflé par des références culturelles, idéologiques et institutionnelles africaines dans une démarche d'action collective. Autrement dit, il faut « repenser le développement à partir de l'Afrique ». Ainsi, on peut bien s'interroger, pour en comprendre la réelle portée sur cette boutade d'Edgard Morin : *« Et nous qui sommes développés, qu'allons-nous encore développer durablement ? »* Il semble donc très improbable – certainement pas impossible – pour un peuple de s'épanouir sur le film de la pensée et des idéologies des autres. L'échec des modèles de développement importés (« développement auto-centré » ; « plans d'ajustement structurel », etc.) en sont de parfaites illustrations. Ceci est d'autant plus urgent que l'Union africaine a – involontairement ou par

humanisme –, ignoré dans sa politique la question de la réconciliation historique de protection de l'environnement, laquelle intègre *l'économie* (croissance et richesse), *la société* (justice intragénérationnelle) et *l'environnement* (justice intergénérationnelle)[52]. Pourtant, comme l'envisage Philippe Moreau Defarges, une justice entre société et environnement *« ne requiert-elle pas le droit au développement économique de tous les hommes ? Or, le développement, parce qu'il implique une exploitation systématique de la terre, ne peut se réaliser sans bouleversements écologiques majeurs, sans destructions d'équilibres séculaires »*[53]. Avec seulement 4% dans les émissions globales, et un niveau de développement encore embryonnaire, l'Afrique garde encore entier « son droit ». Mais, une telle justice, au regard de tous les coups écologiques que la planète a subis jusqu'ici et de l'ubiquité de ses effets, serait probablement le glas de l'apocalypse et, davantage encore, une mise en berne des valeurs profondes qui sont les références de son humanité. C'est au contraire, de la responsabilité de l'institution panafricaine de conjuguer les efforts du continent et de les fédérer autour d'une idéologie fondée sur la « réparation ». Ceci implique de définir les ressources (financières, matérielles, intellectuelles, techniques et technologiques) devant accompagner non seulement les processus d'adaptation et d'atténuation durables à cet état, mais aussi de privilégier la logique d'un véritable *« développement »* à celle d'une véritable *« croissance »*. Un tel recadrage n'est envisageable que si le système de coopération est en cohérence avec les idéaux recherchés.

B- La politique environnementale de l'Union africaine : quel multilatéralisme pour quels objectifs ?

La question ainsi posée dévoile en réalité celle des positions communes dans les logiques d'actions collectives en Afrique. Bien plus, elle pose la problématique de l'adhésion et de la mise en œuvre par les différents acteurs des initiatives normatives et institutionnelles de l'Union africaine face aux problèmes communs. En tant qu'organisation internationale et donc, bénéficiant *de jure* de l'attribut de la supranationalité, la question ne devrait pas se poser en ces termes. Cependant, l'ambiguïté est perceptible en Afrique entre système de « coopération » et système d'« intégration ».

La coopération renvoie précisément à un ensemble d'accords intergouvernementaux dont le but est de coordonner des actions, programmes et politiques dans des domaines relativement limités, et parfois sur une période donnée. C'est une *« organisation ayant pour but de favoriser la coordination des activités des États membres dans un domaine spécifique afin d'atteindre des objectifs d'intérêt commun sans transfert de*

[52] Célestin Tagou, Ibid.
[53] Philippe Moreau Defarges, Ibid.

souveraineté. On la qualifie également d'organisation de coordination »[54]. Les organes de la coopération n'ayant ni autonomie par rapport aux États membres ni pouvoir de décision, le droit doit être reçu par les États membres pour être applicable à leurs ressortissants. Ainsi, en se hasardant à faire une analyse évaluative sommaire des quinze ans des politiques et programmes de l'Union africaine en matière de protection de l'environnement, on se rend bien à l'évidence qu'ils n'auront été qu'une matrice suggestive d'actions au sein des États membres. En témoignent alors les multiples politiques et programmes nationaux et sous régionaux de même sens qui lui font parfois concurrence. De ce point de vue, cet « inter-étatisme », que Narcisse Mouelle Kombi appelle *« hypertrophie de la coopération »*[55] ne permet pas de conclure à une politique « efficace ».

Envisager une telle politique sous le prisme de la supranationalité, c'est-à-dire de l'intégration régionale, serait le moyen le plus rationnel de mettre en harmonie toutes les initiatives de l'Union africaine. La supranationalité suppose entre autres, l'existence d'un droit de décision ayant effet direct sur les ressortissants des États membres. Ce droit neutralise les comportements stratégiques des acteurs et assure la réalisation et le maintien d'une *« communauté de sécurité »* au sens où elle favorise *« (...) le développement d'actions collectives institutionnalisées »*[56].

Il faut donc admettre que, bien qu'étant devenue une constance, la primauté accordée *de facto* à la coopération au détriment de l'intégration proprement dite, ne fait pas seulement défaut aux politiques de protection de l'environnement, mais davantage à tous les secteurs de la coopération africaine et sape l'institutionnalisation de positions communes pourtant vitales pour une intégration décisive du continent dans la gouvernance mondiale en général. Qu'on le croie, le mitige, ou le nie, le bel avenir de l'Afrique semble davantage être génétiquement lié à son intégration effective.

Conclusion

Dans cette réflexion, il a volontairement été privilégié l'analyse par le *« référentiel d'action publique »* - en tant que cadre cognitif et normatif à partir duquel la problématique de dégradation et de protection de l'environnement a été formulée - même si l'on aurait également pu mettre en évidence d'autres approches connexes comme celle relative au *« référentiel*

[54] Pierre F. Gonidec, Les organisations internationales africaines : étude comparée, Paris, L'Harmattan, 1989, p.59.

[55] Narcisse Mouelle Kombi, « L'intégration régionale en Afrique centrale entre interétatisme et supranationalisme » in L'Intégration régionale en Afrique centrale. Bilan et perspectives, Karthala, 2002, p.218.

[56] Marie Claude Smouts et ali, Dictionnaire des Relations Internationales, Approches, Concepts, Doctrines, Paris, Dalloz, 2003, p.275.

d'action collective »[57]. Il s'agissait, non pas d'insister sur les actions concrètes de l'Union africaine en matière de protection de l'environnement, mais sur la pertinence des référentiels sur lesquels reposent les politiques y afférentes, à partir de leur valeur et de leur cohérence. Pour ce faire, préférence a été accordée à la protection de l'environnement proprement dite, en relation avec les droits de l'Homme, et à la lutte contre le changement climatique dans une démarche d'humanisme structuré, c'est-à-dire intégré et encadré dans les organes de l'Union africaine. S'il est évident que les valeurs que porte cette politique introduisent le continent dans une réelle dynamique des débats internationaux sur la question, la mise en cohérence de cette politique demeure toutefois très problématique, édulcorée par la permanence de logiques de « sens » et de « puissance » des acteurs au sein des systèmes africains d'intégration régionale.

Il doit cependant être admis que l'analyse à partir de l'approche par les référentiels de politiques publiques permet de dégager et de questionner la rationalité dans la conception des politiques publiques, quelle que soit par ailleurs leur sphère d'émergence (nationale, continentale ou internationale). Relativement à la nécessaire harmonie qui doit absolument s'établir entre impératif de développement – en particulier en Afrique – et exigence de protection de la nature, cette orientation ne peut être ignorée dans les politiques, car il ne peut y avoir développement « durable » sans respect de l'environnement ; il ne peut y avoir respect de l'environnement sans un minimum de développement. Cela commande pour l'Union africaine de définir un cadre véritablement stratégique qui tienne en compte ses priorités vitales, mais aussi les différents enjeux, opportunités et défis inhérents à l'environnement international qui s'imposent à elle. Même si l'on peut conclure jusqu'ici à une mention positive dans le traitement de ces grands enjeux – dont l'environnement – elle doit travailler non pas à jouer le rôle des États dans leurs attributs de référence, mais davantage à être cette « communauté de sécurité » capable de les protéger contre le caractère inhibiteur de la mondialisation.

[57] Le « référentiel d'action collective » renvoie à la façon dont un groupe social (une profession par exemple), en fonction de ses stratégies identitaires et de ses stratégies de pouvoir, entend définir les conditions de l'action publique dans un domaine donné ; cf. P. Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », Revue française de Science politique, 50 (2) pp. 174-175, cité par Stéphane Nahrath, op. cit. p.11.

L'Afrique aux éditions L'Harmattan

Dernières parutions

ETHNIES, NATIONS ET DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE : QUELLE GOUVERNANCE ?
Actes du colloque de Brazzaville (Congo), du 26 au 28 mai 2014
Sous la direction de Hugues Mouckaga, Scholastique Dianzinga, Jean-François Owaye
En 1962, quelques années seulement après que la parenthèse coloniale eut commencé à se fermer, un agronome français, René Dumont, osa ce pronostic : « l'Afrique noire est mal partie ». Que de protestations ! Pourtant, plus de 50 ans après les indépendances, le continent africain est à la peine et patine. L'explication : la mal gouvernance. Du fait de ses ethnies, l'Afrique fait face à un épouvantable écueil ! Elle n'arrive pas à se constituer en nations ! Il importait donc d'agir, de réfléchir autour de cette problématique.
(Coll. Études africaines, 55.00 euros, 704 p.)
ISBN : 978-2-343-05785-9, ISBN EBOOK : 978-2-336-37944-9

ÉLECTIONS, VOTE ET REPRÉSENTATION POLITIQUE DES AFRICAINS DE L'ÉTRANGER
Suivi du *Guide des opérations électorales en dehors des frontières nationales*
Wongo Ahanda Antoine
Quels sont aujourd'hui les types d'élections, les mécanismes et les procédures du vote à l'extérieur adoptés par les pays africains ? Dans cet ouvrage, qui fait la synthèse des connaissances et des pratiques du vote à l'extérieur et de la représentation politique des Africains de l'étranger, l'auteur entend apporter une contribution pédagogique au processus d'appropriation de la citoyenneté externe par les États africains. Un ouvrage qui intéressera les leaders africains, les migrants africains et tous ceux qui sont impliqués dans le processus de vote à distance à travers l'Afrique et les pays d'immigration.
(Coll. Études africaines, 21.00 euros, 202 p.)
ISBN : 978-2-343-02009-9, ISBN EBOOK : 978-2-336-38129-9

MANUELS SCOLAIRES, ENVIRONNEMENT INFORMATIF ET NUMÉRIQUE AU SERVICE DE LA LECTURE
Enjeux nouveaux pour une école émergente
Thioune Birahim - Préface de Michèle Verdelhan Bourgade
Aujourd'hui, l'environnement socioculturel s'est complexifié du fait de l'émergence de technologies nouvelles qui ont envahi l'univers des apprenants et qui se révèlent, dans les espaces d'éducation et de formation, à la fois comme des promesses d'enrichissement et des menaces. Ce livre fixe quelques contours de l'utilisation des TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) et des limites à observer dans leur application, sous peine de mettre en péril tout un patrimoine pédagogique.
(16.50 euros, 164 p.)
ISBN : 978-2-343-06236-5, ISBN EBOOK : 978-2-336-37731-5

L'ÉCOLE, GAGE DU DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE
Zénith Laurent - Préface de Mathias Eric Owona Nguini
Si plusieurs facteurs et secteurs sont à considérer pour sortir rapidement l'Afrique de son retard, le domaine scolaire revêt une importance capitale. Malheureusement, ce levier du développement qu'est l'école regorge de nombreuses tares dans la quasi-totalité des pays subsahariens. Un système académique bien pensé participerait fortement à l'essor de l'Afrique. À partir de propos, témoignages et de cas vécus, l'auteur met à nu tous les manquements qui handicapent l'émergence de ces pays.
(Harmattan Cameroun, 16.50 euros, 158 p.)
ISBN : 978-2-343-06203-7, ISBN EBOOK : 978-2-336-38133-6

LE CAMÉLÉON ET LA MORT EN AFRIQUE
Eschenlohr Nicole
La question de la mort hante nos esprits rationnels. Pour mieux maîtriser cette angoisse existentielle, les civilisations traditionnelles ont détourné le problème en attribuant une origine à cette mort : pourquoi et comment est-elle apparue ? En réponse à ses interrogations, la mythologie africaine, riche de liens tissés entre les hommes et les animaux, a désigné un responsable qu'elle a placé au cœur de ses récits et légendes : le caméléon. Accusé de lenteur, sa défense repose sur l'inéluctabilité de la mort...
(Coll. Ethnographiques, 14.00 euros, 132 p.,)
ISBN : 978-2-343-05818-4, ISBN EBOOK : 978-2-336-37485-7

APPROCHE CRITIQUE DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE
Zagre Ambroise
Le sous-développement de l'Afrique subsaharienne constitue une préoccupation majeure pour les pays concernés, la communauté internationale, les milieux intellectuels et la société civile. Cet ouvrage interroge la notion de développement et envisage l'avenir de ce sous-continent vers un nouveau paradigme de développement : l'»auto-développement humain», capacité des sociétés à se développer en comptant d'abord sur leurs forces intérieures, leur capacité de création et leurs potentialités matérielles et spirituelles.
(Coll. Politique et dynamiques religieuses en Afrique, 27.00 euros, 260 p.,)
ISBN : 978-2-343-05939-6, ISBN EBOOK : 978-2-336-37427-7

LA PRÉCARITÉ QUOTIDIENNE EN AFRIQUE DE L'OUEST
Culture et développement
Ernoux Jules - Préface de Michaël Singleton
Cet ouvrage propose des tranches de vie prises sur le vif dans la population, plutôt urbaine, de Côte d'Ivoire, de Guinée et du Niger. À l'issue de 33 séjours riches de rencontres collectives et individuelles, l'auteur s'interroge : comment vivre au jour le jour dans le manque permanent, seulement soucieux de manger à sa faim, de sauvegarder une santé précaire, de confier ses enfants à des écoles surpeuplées, de vivre dans l'insécurité d'un pays où l'État de droit n'est qu'une illusion ?
(Coll. Écrire l'Afrique, 15.50 euros, 154 p.)
ISBN : 978-2-343-05748-4, ISBN EBOOK : 978-2-336-37417-8

LE MARKETING DE RUE EN AFRIQUE
Mouandjo Lewis Pierre
Cet ouvrage, abondamment illustré d'exemples, se veut un outil pédagogique pour faciliter la compréhension de ce «Marketing de rue» tant développé par ses acteurs en Afrique. Son but est de mettre à la disposition des étudiants et responsables d'entreprises un manuel leur permettant de saisir les opportunités qui leur sont offertes par ce nouveau marché que représente la rue et où se déroulent des pratiques commerciales «agressives» et une concurrence farouche entre les entrepreneurs individuels, les grandes sociétés et les Petites et Moyennes Industries.
(Coll. Études africaines, 44.00 euros, 512 p., Illustré)
ISBN : 978-2-343-05770-5, ISBN EBOOK : 978-2-336-37547-2

L'AGENCE SPATIALE AFRICAINE
Vecteur de développement
Ouedraogo Sékou - Préface de Jean-Loup Chrétien
L'Algérie est en train de finaliser la conception de son premier satellite national ALSAT2B qui devrait être entièrement conçu par ses ingénieurs. Le Nigéria veut envoyer un astronaute dans l'espace avant la fin 2015. Qui peut le croire ? Et pourtant, l'Afrique possède des agences spatiales nationales crédibles et des organisations panafricaines qui travaillent sur le sujet. Pour utiliser efficacement ces applications spatiales au service du développement, l'auteur défend la création d'une Agence Spatiale Africaine.
(Coll. Diplomatie et stratégie, 18.50 euros, 188 p.)
ISBN : 978-2-343-05942-6, ISBN EBOOK : 978-2-336-37375-1

UN CHEF-D'ŒUVRE DES ARTS D'AFRIQUE
La plateau de Fa (golfe du Bénin), collection Christoph Weickmann Ulm, 1659
Biton Marlène-Michèle
Dans cet ouvrage, l'auteur a tenté de mener une enquête sur un plateau de divination provenant des côtes de Guinée, importé il y a 350 ans à destination du cabinet de curiosités d'un marchand d'Ulm, Christoph Weickmann. Il s'agit d'abord de replacer cet objet dans son contexte historique et culturel et de retrouver les conditions de son arrivée en Europe. L'auteur entreprend également une analyse plastique précise ouvrant des perspectives sur les modalités de représentations utilisées et l'accès à une mythologie foisonnante.
(Coll. Ethnoesthétique, 30.00 euros, 290 p.)
ISBN : 978-2-343-04282-4, ISBN EBOOK : 978-2-336-37491-8

DE LA CEAO À L'UEMOA
Ou la genèse d'une intégration sous-régionale réussie
Sawadogo Fatimata - Préface de Cheikhe Hadjibou Soumaré
Cet ouvrage est un solide argumentaire de la trajectoire de l'intégration ouest-africaine. Cette analyse historique sur les principales organisations qui ont précédé la CEAO (Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest), se concentre sur les acquis et les insuccès de cette dernière. L'auteur analyse le passage de la CEAO à l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) pour mieux démontrer les grandes avancées sur le difficile chemin de l'intégration sous-régionale. Elle insiste sur le bilan positif de l'UEMOA eu égard aux nombreuses actions concrètes dans tous les secteurs de la vie socio-économique au profit des populations.
(15.50 euros, 152 p.,)
ISBN : 978-2-343-05985-3, ISBN EBOOK : 978-2-336-37437-6

CHEIKH HAMAHOULLAH
Homme de foi et résistant
L'Islam face à la colonisation française en Afrique de l'ouest
Traoré Alioune
Cheikh Hamahoullah fut l'un des principaux propagateurs du tijânisme en Afrique occidentale. Il mena un combat inlassable pour la liberté et la dignité des peuples d'Afrique pendant la période coloniale. En s'appuyant sur des documents d'archives, la tradition orale africaine et des manuscrits conservés par les fidèles et les adversaires du Cheikh, l'auteur rejette l'image d'un Hamahoullah agitateur sans culture et sans foi, que répandaient complaisamment les rapports des administrateurs coloniaux.
(34.00 euros, 404 p.)
ISBN : 978-2-343-04694-5, ISBN EBOOK : 978-2-336-37070-5

QUELLE AFRIQUE POUR LES JEUNES ?
Lettre ouverte
Barry David
Ce livre est une lettre ouverte d'un panafricaniste convaincu. Il s'adresse aux jeunes, car ce sont eux qui peuvent encore nourrir de grands rêves et qui ont encore la capacité de s'indigner. Le panafricanisme est pour l'auteur la seule voie royale qui permettra aux jeunes de retrouver une

certaine cohérence, un sens et surtout de reprendre l'initiative. Cette lettre ne comporte pas de recettes mais propose une démarche en fournissant des repères.
(Harmattan Burkina Faso, Coll. L'Harmattan International Burkina Faso, 16.50 euros, 166 p.,)
ISBN : 978-2-343-06009-5, ISBN EBOOK : 978-2-336-37484-0

DYNAMIQUES DES GUERRES CIVILES EN AFRIQUE
Sous la direction d'Arsène Brice Bado
Cet ouvrage offre un essai de typologie des nombreuses hypothèses concurrentes dans l'analyse des causes des guerres civiles en Afrique. Il distingue 3 éléments dans la chaîne causale de leur émergence : les facteurs structurels, les éléments amplificateurs et les facteurs déclencheurs. Si les causes peuvent être similaires pour certains conflits, il restitue à chacun sa complexité selon les acteurs en présence, l'histoire sociopolitique particulière des sociétés et les conditions matérielles.
(Coll. Études africaines, 21.00 euros, 212 p.)
ISBN : 978-2-343-05586-2, ISBN EBOOK : 978-2-336-37590-8

LES MENACES ÉMERGENTES À LA PAIX ET À LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE : DE 1990 À NOS JOURS
Bamba Mamadou - Préface du Pr Ismaïla Madior Fall
Cet ouvrage apporte des éléments de réponse aux questions que soulève la problématique de la paix et de la sécurité dans ces deux sous-régions du Continent, si différentes et si proches l'une de l'autre par la géographie, les similitudes socio-historiques et le caractère transnational des défis qui émergeront sur l'un des territoires communautaires et qui ne manqueraient d'atteindre l'autre.
(Coll. Études africaines, 24.00 euros, 242 p.)
ISBN : 978-2-343-06163-4, ISBN EBOOK : 978-2-336-37576-2

VIOLENCES ET CONFLITS EN AFRIQUE DES GRANDS LACS
Polémologie et géo-systémisme
Mashimango Abou-Bakr Abelard - Préface de Daniel Derivois
Ce livre esquisse les diverses recompositions géopolitiques et stratégiques de la région des Grands Lacs et appréhende la problématique de la conflictualité sous l'angle de la polémologie. Il propose une réflexion transversale sur la bellicité en Afrique des Grands Lacs et analyse les facteurs qui se rapportent au «phénomène de guerre», à savoir les «complexes belligènes» et les causes du déclenchement des hostilités, de l'éclatement de la guerre, principalement en RDC et au Rwanda.
(Coll. Études africaines, 20.00 euros, 198 p.)
ISBN : 978-2-343-03586-4, ISBN EBOOK : 978-2-336-37473-4

LE PAGNE AFRICAIN ET SA SYMBOLIQUE
Femmes et féminité au travers de motifs d'un objet majeur de la culture africaine
Mukundila Kembo Dieudonné - Préface de Masiala ma Solo
Ce livre explore la manière dont le signe de la femme est utilisé dans les illustrations des pagnes africains. Il montre le caractère sexué du pagne en relation avec les fonctions sociales de la femme, lesquelles contribuent à la structuration de la société. L'objet n'est pas seulement artistique, il est culturel et social et se trouve à la fondation des croyances, des institutions, des structures sociales. Il cesse d'être uniquement un vêtement et devient un lieu de savoir et de culture, un reflet de la société africaine. (illustrations en couleur)
(Coll. Culture Africaine, 20.00 euros, 174 p.)
ISBN : 978-2-343-04531-3, ISBN EBOOK : 978-2-336-37124-5

L'Harmattan Italia
Via Degli Artisti 15; 10124 Torino
harmattan.italia@gmail.com

L'Harmattan Hongrie
Könyvesbolt ; Kossuth L. u. 14-16
1053 Budapest

L'Harmattan Kinshasa
185, avenue Nyangwe
Commune de Lingwala
Kinshasa, R.D. Congo
(00243) 998697603 ou (00243) 999229662

L'Harmattan Congo
67, av. E. P. Lumumba
Bât. – Congo Pharmacie (Bib. Nat.)
BP2874 Brazzaville
harmattan.congo@yahoo.fr

L'Harmattan Guinée
Almamya Rue KA 028, en face
du restaurant Le Cèdre
OKB agency BP 3470 Conakry
(00224) 657 20 85 08 / 664 28 91 96
harmattanguinee@yahoo.fr

L'Harmattan Mali
Rue 73, Porte 536, Niamakoro,
Cité Unicef, Bamako
Tél. 00 (223) 20205724 / +(223) 76378082
poudiougopaul@yahoo.fr
pp.harmattan@gmail.com

L'Harmattan Cameroun
TSINGA/FECAFOOT
BP 11486 Yaoundé
699198028/675441949
harmattancam@yahoo.com

L'Harmattan Côte d'Ivoire
Résidence Karl / cité des arts
Abidjan-Cocody 03 BP 1588 Abidjan 03
(00225) 05 77 87 31
etien_nda@yahoo.fr

L'Harmattan Burkina
Penou Achille Some
Ouagadougou
(+226) 70 26 88 27

L'Harmattan Sénégal
10 VDN en face Mermoz, après le pont de Fann
BP 45034 Dakar Fann
33 825 98 58 / 33 860 9858
senharmattan@gmail.com / senlibraire@gmail.com
www.harmattansenegal.com