



L'Etat face au processus d'intégration en Afrique

Mémoire de géopolitique du capitaine de frégate Yves Cuny
dans le cadre du séminaire
« Géopolitique de l'Afrique Noire »

Directeur : Monsieur Pascal Chaigneau
Professeur des universités
Avocat à la Cour

MARS 2002

GLOSSAIRE

APD	Aide Publique au Développement
APER	Accord de Partenariat Economique Régionalisé
CEA	Commission Economique pour L'Afrique
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire en Afrique Centrale
CES	Conseil Economique et Social
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
IDE	Investissement Direct à l'Etranger
NEPAD	NouvEau PARTenariat pour le Développement en Afrique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PAC	Politique Agricole Commune
PMA	Pays les Moins Avancés
PPTE	Pays Pauvre Très Endetté
RECOMP	Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix
UA	Union Africaine
UDAA	Union Douanière de l'Afrique Australe
UDEAC	Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
UE	Union Européenne
UFM	Union du Fleuve Mano
ACRI	<i>African Crisis Response Initiative</i>
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
IGAD	<i>Inter Gouvernemental Authority for Developpement</i>
SADC	<i>Southern Africa Developpement Community</i>

L'Etat face au processus d'intégration en Afrique

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE

QUARANTE ANS DE TENTATIVES D'INTEGRATION

La part de l'incantation dans le processus d'intégration continental

Les organisations régionales actrices opérationnelles de l'intégration ?

DEUXIEME PARTIE

RESPONSABILITE DE L'ETAT ET DES BAILLEURS DE FONDS DANS L'ECHEC

Les Etats membres des organisations d'intégration au cœur du processus d'intégration

Tutelle économique extérieure et capacité d'action des Etats membres

TROISIEME PARTIE

L'ETAT AFRICAIN RECONNU ET RENOVE PREALABLE A UNE INTEGRATION REUSSIE

Légitimité et crédibilité de l'Etat, gages de capacité d'action au niveau régional

La résolution d'une contradiction : bénéficier de l'aide et maîtriser son destin

LIMINAIRE

L'Afrique du Nord de population majoritairement blanche et islamique se distingue assez nettement de l'Afrique subsaharienne. Les relations économiques de l'Afrique du Nord avec L'Europe sont plus développées qu'avec sa voisine africaine du Sud¹. En dépit des caractéristiques géopolitiques assez différentes de ces deux parties de l'Afrique, nous nous intéresserons au continent africain dans son ensemble.

L'approche macroéconomique sera privilégiée sans pour autant ignorer l'influence de la microéconomie, cette dernière tenant une place importante sur le continent africain au travers de l'économie dite informelle.

Pour éviter dans ce mémoire les confusions possibles entre les niveaux sous-régionaux et régionaux, nous n'utiliserons pas le terme « sous-région » et l'adjectif correspondant. Nous qualifierons le niveau inférieur d'intégration de « régional » et le niveau supérieur d'intégration de « continental ». Une organisation telle que l'UMA sera donc régionale et une autre telle que l'OUA² sera continentale.

¹ Les pays d'Afrique du Nord sont plus intégrés à l'espace euroméditerranéen : l'ensemble des échanges de l'Afrique du Nord avec l'UE dépasse ceux effectués entre l'Afrique du Nord et la totalité des pays d'Afrique subsaharienne.

² ou l'UA

INTRODUCTION

La guerre dans la région des Grands Lacs a fait plus de deux millions de morts au cours de la décennie. Aujourd'hui la moitié des Africains vivent avec moins d'un dollar par jour¹ et plus des deux tiers des personnes infectées par le VIH dans le monde sont Africains². Pourtant, l'Europe apparemment indifférente, influencée par l'Allemagne, réoriente son aide publique et ses investissements privés vers les pays de l'Est au détriment de l'Afrique. Quant aux Etats-Unis, dominants dans les décisions des grandes instances financières mondiales³, ils privilégient l'Europe⁴, l'Asie ou l'Amérique latine.

Pour sortir du sous-développement, l'Afrique a pourtant absolument besoin de capitaux. Les investisseurs internationaux, déçus par les résultats obtenus jusqu'à présent en dépit des sommes injectées massives, ont perdu confiance alors que le potentiel du continent africain demeure. L'Afrique asphyxiée par le service de la dette est donc dans une impasse.

Les synergies économiques régionales et l'intégration au marché mondial représentent dans ce contexte de pénurie de capitaux un enjeu important. En effet, les échanges enregistrés entre pays africains ne représentent que 6% du commerce du continent. En outre, la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux ne cesse de diminuer, elle n'est plus que de 1,8%¹ en 2001.

Les engagements solennels des dirigeants africains en faveur de l'intégration ont pu laisser croire qu'il existait une volonté politique à travailler en commun. Dans les faits, les nombreuses organisations d'intégration ne disposent toujours pas de réels pouvoirs d'action. En particulier, les chefs d'Etat n'ont pas délégué une part de leur souveraineté aux organisations en charge de l'intégration. Ils n'ont pas non plus réservé de moyens financiers significatifs à ces organisations.

Est-il raisonnable d'espérer une avancée du processus d'intégration alors que les Etats sont toujours soucieux de défendre leur souveraineté, rarement solidaires et peu présents à l'intérieur de leur propre territoire? Finalement on peut même se poser la

¹ 340 millions de personnes disposent de moins d'un dollar E-U par jour, sur 43 PMA dans le monde, 34 sont africains.

² L'Afrique subsaharienne recense 70% des cas de séropositivité de la planète, cf. Dictionnaire de la mondialisation, 2001, p.427.

³ En vertu du principe « one dollar, one vote », les Etats-Unis détiennent 17% des droits de vote dans le cadre des décisions prises par le FMI.

⁴ La Turquie, malgré une corruption avérée, est puissamment soutenue par le FMI sous la pression des Etats-Unis.

question de savoir si l'intégration n'est pas une politique prématurée sur le continent africain.

Pour tenter de répondre à ces questions, nous établirons dans un premier temps le bilan de quarante ans de tentatives d'intégration. Nous mettrons notamment en perspective les principes et objectifs proclamés au sein des organisations d'intégration avec les résultats obtenus sur le terrain.

Nous analyserons ensuite la part de responsabilité des Etats et des bailleurs de fonds dans l'échec constaté des politiques d'intégration.

Enfin, nous montrerons qu'un changement de mentalité de la classe dirigeante africaine, une réforme profonde de l'Etat ainsi que le changement des modalités d'attribution de l'aide publique au développement sont les conditions préalables au succès des politiques d'intégration à venir.

1 Commerce de l'Afrique du Sud compris or ce pays représente 50% des échanges de tout le continent.

PARTIE I. Quarante ans de tentatives d'intégration en Afrique

Un mouvement d'intégration régional important se dessine depuis le milieu des années quatre-vingts à l'échelle mondiale. Les organisations régionales fondées sur le principe d'une adhésion libre d'Etats d'une même zone géographique à une zone de libre-échange, une union douanière ou, stade ultime d'intégration économique, à un marché commun, prolifèrent. Cette dynamique d'intégration touche en fait des domaines bien plus vastes que le champ de l'économie. Elle affecte des prérogatives étatiques variées. A ce jour dans le cadre de l'UE, seule l'Europe atteint un stade d'intégration tel que le droit interne des Etats membres en est bouleversé¹. Ce niveau d'intégration impose un haut degré de collaboration des Etats membres, un corpus juridique commun élaboré et des institutions communes stables.

Cette évolution mondiale n'a pas épargné l'Afrique qui a connu deux vagues d'intégration : la première dès les années soixante, la seconde à partir de l'effondrement du monde communiste. Mais, quel que soit le niveau d'intégration examiné régional ou continental, les résultats enregistrés sont décevants. Cinq régions africaines² émergent toutefois. Elles disposent de nombreux forums informels ou d'institutions plus ou moins structurées. Le poids économique de ces régions africaines ne souffre cependant pas la comparaison avec les régions du monde développé.

Dans cette première partie, nous nous intéresserons d'une part à l'intégration de l'Afrique au sein du marché mondial, d'autre part à l'intégration des marchés régionaux africains en terme d'objectifs affichés et de résultats obtenus.

¹ Désormais le droit communautaire représente plus de la moitié de la production législative de chacun des pays membres de l'UE.

² Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est, Afrique Centrale et Afrique Australe.

Chapitre 1. La part de l'incantation dans le processus d'intégration continentale

I. De l'idéologie panafricaniste à l'Union africaine

A) La mystique de l'unité africaine

1) L'esclavage et la colonisation

Le concept de l'unité africaine est né de deux blessures profondes subies par les Africains : l'esclavage et la colonisation. Ces deux blessures affectent encore aujourd'hui la confiance des Africains en eux-mêmes mais aussi la société africaine : dans son modèle d'organisation. Au début du vingtième siècle, un mouvement de revendication des Africains vivant aux Etats-Unis prend corps. Il évolue vers le Panafricanisme qui tend à promouvoir l'unité et la solidarité africaine. Les élites de l'Afrique subsaharienne et de l'Afrique « blanche » du Nord sont alors largement influencées par ce mouvement anticolonialiste. Les nouveaux chefs d'Etats africains affichent une volonté ferme de s'affranchir de la dépendance extérieure dans le cadre de l'éradication du colonialisme. Mais Daniel Bach note qu'« *en Afrique subsaharienne, la thématique de l'intégration régionale s'est historiquement nourrie d'une critique de l'héritage colonial porteuse de fortes ambivalences fondée sur le constat d'une balkanisation du continent que les élites dirigeantes des Etats nouvellement indépendants étaient peu soucieuses de remettre en question puisqu'elles en étaient les principales bénéficiaires* »¹.

Au cours de la décolonisation, les nouveaux pouvoirs mal assurés tentent de renforcer leur légitimité par l'africanisation de l'économie nationale. Leur politique inclut souvent des nationalisations et se traduit toujours par le recrutement d'Africains dans l'administration jusque là totalement investie par le colonisateur. Pourtant, cette politique ne suffit pas pour imposer l'Etat comme référent aux yeux des peuples africains. En revanche, la réunion des Etats africains au sein d'une organisation continentale telle que l'OUA suscite naturellement l'adhésion des peuples africains.

2) Un Panafricanisme minimaliste

Le Panafricanisme pâtit dès les années soixante de la position ambiguë des dirigeants africains. Son exaltation permet de désigner le colonisateur, ancien esclavagiste comme la source de tous les maux et, simultanément fragilise le statut des jeunes Etats. En 1975 et en 1976, le groupe radical de Casablanca composé des chefs d'Etats africains favorables à une union continentale de type fédéral, s'oppose au groupe modéré de Monrovia. Ce dernier est composé de chefs d'Etat soucieux de conserver leur souveraineté pleine et entière. Ils soutiennent le principe de l'intangibilité des frontières et souhaitent garder des liens avec les anciennes puissances tutélaires².

Les dirigeants africains ne peuvent ignorer la charge symbolique de l'unité africaine pour leurs populations. L'unité continentale est une source de fierté pour les peuples africains traumatisés par un passé d'esclavage, de travail forcé et de soumission à l'homme blanc. En même temps, les dirigeants africains redoutent particulièrement les effets d'une ingérence extérieure – des pays voisins ou extérieurs au continent. La force du nationalisme des nouveaux Etats africains est parfaitement illustrée par le mythe du dur combat libérateur³ contre le colonisateur.

Naturellement, les hommes d'Etat défendent leurs intérêts propres ou ceux de leurs pays. En revanche, les organisations régionales ou continentales ne reçoivent le soutien des Etats qu'en période de grandes difficultés partagées⁴. L'échec récent de deux entreprises multinationales africaines montre assez clairement la difficulté persistante à dépasser les intérêts purement personnels ou nationaux. Dans les années quatre-vingts, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo se sont dotés d'une cimenterie ayant la capacité de fournir les trois pays⁵. Cette usine a du fermer en 1984 car les Etats parties se sont approvisionnés ailleurs en violation des accords conclus. Plus récemment, le sort d'Air Afrique⁶ a montré l'absence de détermination des chefs d'Etat africains en faveur de l'intégration économique au niveau continental⁷. Quelques programmes ont pu être

¹ BACH Daniel, "Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne, Paris ; Editions Karthala, 1998, p.15

² Seules capables de leur assurer un soutien financier nécessaire à leur légitimation.

³ Ce mythe apparaît notamment dans les préambules des textes fondateurs de l'OUA et de l'UA.

⁴ En 1980, à l'occasion du deuxième choc pétrolier : plan de Lagos. En 1994, création de l'UEMOA, le jour même de la dévaluation du franc CFA.

⁵ CIMA

⁶ compagnie aérienne multinationale africaine

⁷ Plusieurs chefs d'Etat, dont Wade et Gbagbo, ont affirmé au sommet de Brazzaville qu'ils allaient tout faire pour sauver Air Afrique . Ce sont les mêmes qui ont contribué à la création de micro compagnies dans leur zone. Le 7 février 2002 Air Afrique est en cessation de paiement

conduits en commun mais dès que la situation s'est éclaircie, les organisations collectives ont été délaissées¹. Cette rivalité entre unité continentale et nationalisme se traduit dans les deux textes fondateurs de l'OUA et de l'UA par un panafricanisme minimaliste.

B) Les organisations d'intégration continentale

1) L'Organisation de l'Unité africaine

En 1963, dans l'euphorie des indépendances, l'Organisation de l'Unité Africaine est portée sur les fonds baptismaux. Cette organisation exerce, on l'a vu, une attraction certaine sur les peuples africains. Les lois fondamentales malienne et béninoise dans leurs préambules réaffirment solennellement « *l'attachement à la réalisation de l'unité africaine* ». Mais la méfiance des chefs d'Etats se reflète dans le texte fondateur qui réduit finalement l'OUA à une structure de coopération. L'OUA avec des moyens presque insignifiants va pourtant s'imposer comme une tribune politique et diplomatique de premier plan dont les dirigeants africains sauront parfaitement jouer pour leur propre compte. L'absence de résultats tangibles dans le domaine de la stabilité et du développement va cependant avoir raison de sa crédibilité. L'évolution de la Charte de 1963 devient indispensable pour donner un nouveau souffle à un processus d'intégration au point mort. En s'accordant en 2001 pour créer l'Union africaine, les chefs d'Etats ont sans doute voulu montrer leur volonté de mettre un terme à la marginalisation de l'Afrique. Mais il n'est pas certain qu'ils se donneront les moyens politiques et financiers de faire fonctionner cette nouvelle organisation continentale.

2) L'Union africaine dans la continuité de l'OUA

A Syrte, en septembre 2000, le président libyen présente un grand projet de création des « Etats-Unis d'Afrique ». Le colonel Khadafi inspiré par les pères fondateurs de l'OUA entend relancer la dynamique de l'unité africaine et sans doute servir sa cause personnelle. Il essaie d'imposer une vision fédérale de l'organisation d'intégration. Etant donné ses tentatives passées infructueuses pour promouvoir d'autres intégrations son initiative incite au scepticisme. Pourtant, un texte fondateur est finalement signé par

¹ Participation plus aléatoire aux forums, défaut de paiement des contributions au budget de l'organisation.

vingt-sept chefs d'Etats africains à l'occasion du trente-sixième sommet de l'OUA¹. Cet Acte constitutif présente une grande continuité avec celui de l'OUA. Il reprend deux principes fondamentaux : la non ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat et l'intangibilité des frontières. Le nouvel accord rend cependant possible des évolutions démocratiques et met l'accent sur la nécessité du développement. En dépit des espoirs qu'il fait naître, on ne peut ignorer que les dirigeants africains n'ont pas fondamentalement changé leur degré d'implication au service des causes régionales et continentales. La conjoncture économique dramatique les pousserait même davantage à faire cavalier seul pour disposer de plus de moyens financiers en propre.

II. Portée des engagements des chefs d'Etats africains

A) Portée des principes et objectifs de l'OUA et de l'UA en matière de stabilité

1) Discours et principes concernant la stabilité du continent

Les textes fondateurs de l'OUA et de l'UA affichent le maintien de la paix comme préalable au développement. La charte de l'OUA érige au rang de principe « *le règlement pacifique des différends, par voie de négociation, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage* ». Une commission est spécialement chargée de son application². Alors que la volonté affichée par les dirigeants africains de régler pacifiquement les tensions paraît claire, le rappel du principe de non ingérence amoindrit considérablement la portée pratique de l'engagement.

La charte de l'UA, quant à elle prévoit parmi ses objectifs de « *promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent* ». Le texte fondateur de l'UA est beaucoup plus prolix sur la question de la stabilité que celui de l'OUA, il réserve en effet cinq principes de l'Acte constitutif à sa défense³. Mais la nouvelle organisation ne possède pas d'organe ayant clairement dans ses attributions la charge du maintien de la paix. Aucun système de sanction précis n'est mentionné pour faire respecter les grands principes précisés dans le texte fondateur. La possibilité de sanction économique est

¹ En 2001, quinze pays ont ratifié le traité de l'UA, dix huit ratifications sont encore nécessaires pour que le traité entre en vigueur.

² Article XIX de la Charte de l'OUA en annexe 1.

³ Article 4 de l'Acte constitutif de l'UA en annexe 2

toutefois évoquée à l'encontre d'un Etat qui ne se conformerait pas aux décisions et aux politiques de l'Union¹.

2) Résultats sur le terrain en terme de stabilité

L'impuissance de l'OUA à gérer les différends est patente. La Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage en charge de prévenir ou de régler les conflits en son sein n'a eu qu'une existence théorique. Les comités *ad hoc* ou groupes de travail auxquels ont été confiées des missions de maintien de la paix par l'OUA ont échoué. On peut citer notamment les échecs successifs de 1975 à l'occasion des troubles en Afrique du Sud, des années quatre-vingts sur la question du Sahara occidental ainsi que dans les années quatre-vingt-dix lors des conflits dans la région des Grands Lacs. Les anciennes puissances colonisatrices, les Etats-Unis ou l'ONU ont du se substituer à la carence de l'OUA pour rétablir la paix. La mise en oeuvre de forces d'interposition africaines soutenues par les concepts RECAMP et ACRI donne certains résultats mais ce sont encore des initiatives d'origine extérieure. La stabilité du continent du fait des Africains reste un objectif lointain². Quelques résultats positifs obtenus au niveau régional l'ont été sous la direction d'un Etat dominant au sein d'une région. Le rôle du Nigeria dans la CEDEAO pour la régulation de l'intervention de l'ECOMOG en est l'exemple le plus significatif.

B) Portée des principes et objectifs de l'OUA et de l'UA en matière de développement

1) Discours et principes concernant le développement du continent

Dans son texte fondateur, l'OUA ne précise rien sur les modalités du développement économique³. Au contraire, l'Acte constitutif de l'UA proclame dès son préambule « *la nécessité 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* ». Le traité signé à Abuja au Nigeria en 1991 prévoyait en effet d'établir une Communauté économique africaine à l'horizon 2025. L'Acte constitutif de l'UA

¹ Article 23 de l'Acte constitutif de l'UA en annexe 2

² L'intervention britannique en 2001 en Sierra Léone montre que la stabilité du continent africain n'est pas acquise. L'ONU hérite des pires conflits que l'OUA n'a pas su gérer.

³ Il est seulement fait mention de la création d'une « Commission économique et sociale ».

propose des solutions assez explicites sous la forme de deux objectifs : « *promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples* » et « *créer les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales* ». Les Africains entendent bénéficier pleinement de la mondialisation de l'économie en pesant davantage dans les négociations internationales et en s'intégrant au marché mondial. La détermination de termes de l'échange plus favorables aux pays Africains apparaît en filigrane dans les objectifs affichés. La Charte de l'OUA très politique est écartée au profit d'un texte moins polémique vis-à-vis des anciens pays colonisateurs et plus orienté vers l'économie. Le préambule du texte fondateur de l'UA reprend quand même le thème classique des luttes héroïques contre les anciens colonisateurs¹.

2) Résultats sur le terrain en terme de développement

On peine à attribuer à l'OUA des progrès en terme de développement économique régionale. Les résultats dont peuvent se prévaloir les initiateurs du Traité d'Abuja² sont ténus. Rien n'indique que le projet de mise en place d'un marché commun continental se concrétisera en 2025. Les échanges transfrontaliers enregistrés n'ont pas évolué sensiblement depuis que l'intégration régionale est affichée comme la solution de tous les maux. De nos jours, l'OUA participe cependant plus que par le passé à la promotion du développement car elle dispose d'une plus grande visibilité sur la scène internationale. Malheureusement, le rayonnement de l'OUA à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Afrique n'est pas en rapport avec son efficacité. En effet les organisations intergouvernementales africaines n'agissent pas car elles ne disposent pas des éléments de la négociation qui sont conservés par les chefs d'Etat africains.

L'absence de complémentarité des économies des pays africains voisins ne peut à elle seule expliquer l'échec de l'intégration. En effet, il ne faut pas sous-estimer la responsabilité de l'Etat dans l'ampleur de l'échec. Son laxisme favorise l'essor de réseaux d'échanges transfrontaliers non enregistrés³. Le trafic qui se développe dans les régions frontalières profite aux grands commerçants, à de hauts fonctionnaires voire à

¹ « Rappelant les luttes héroïques menées par nos peuples et nos pays pour l'indépendance politique, la dignité humaine et l'émancipation économique », cf. préambule de l'Acte constitutif de l'UA en annexe 2

² OUA, 1991

³ Les statistiques officielles manquent donc de validité car ces échanges informels ne sont pas comptabilisés.

des chefs d'Etat au détriment des plus faibles. En décalage complet avec les discours au sein des organisations intergouvernementales, certains hommes politiques se satisfont très bien de la porosité de la législation ou de sa transgression. C'est finalement l'exploitation des dysfonctionnements étatiques plus que les engagements à libéraliser les échanges qui favorise les flux transfrontaliers. L'OUA n'a pas réussi à imposer une réglementation homogène dans les différentes régions d'Afrique. La disparité des législations nationales et la perméabilité des frontières contribuent à la promotion de la contrebande. Le trafic informel licite ou illicite n'apporte pourtant pas la prospérité.

C) Quelle valeur accorder aux nouvelles initiatives des chefs d'Etats africains ?

1) La prise de conscience de la marginalisation alarmante de l'Afrique

L'aide extérieure à l'Afrique s'est accrue de 5% en termes réels entre 1970 et 1995¹ ce qui représente en pourcentage du PIB, un chiffre cinq fois supérieur à ce que la France ou l'Allemagne ont reçu à l'occasion du plan Marshall².

Constatant l'absence de résultat malgré l'aide massive, les bailleurs de fonds ont durci les conditions de versement de l'aide et les investisseurs privés se sont tournés vers d'autres horizons. Les entrées nettes de capitaux par habitant représentaient à la fin des années quatre-vingt-dix, la moitié de leur niveau au début des années quatre-vingts³. Alors que les pays développés s'étaient engagés à affecter 0,7% de leur PIB à l'APD dans les années soixante-dix, l'APD en 2000 s'est établie à 0,2%. La conjonction de la « fatigue de l'aide » et de l'augmentation massive du poids du service de la dette bloque toute marge de manœuvre des Etats africains. Les Africains prennent conscience du caractère alarmant de la situation de leur continent. Depuis peu, ils reconnaissent aussi que les Africains doivent prendre leur responsabilité pour sortir le continent du sous-développement.

2) Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique : l'action de quatre Etats leaders

Le NEPAD dénote un changement radical de mentalité chez certains dirigeants africains : l'introduction du NEPAD affirme « *la détermination des Africains à*

¹ Afrique contemporaine N°199 juillet-septembre 2001 p.26

² Afrique du sud et Nigeria exclus

³ HUGON Philippe, « Economie de l'Afrique » Ed. la Découverte, Paris ; 2001, p49

*s'extirper eux-mêmes du malaise du sous-développement et de l'exclusion d'une planète en cours de mondialisation*¹ ». Les dirigeants africains manifestent leur volonté d'assumer leur responsabilité. Mais ils demandent quand même toujours des concessions substantielles pour pouvoir mettre un terme à l'appauvrissement historique du continent. Ce nouveau partenariat mondial est fondé sur « *la responsabilité conjointe et l'intérêt mutuel*² ». Il est intéressant de noter ce point d'inflexion dans le discours des dirigeants africains. Jusque là, tant que l'aide affluait, la classe politique africaine s'accommodait de l'interventionnisme extérieur. Qu'il s'agisse de la stabilité ou du développement du continent, les initiatives étaient majoritairement d'origine étrangère. Les pays développés, directement ou par l'intermédiaire d'organisations internationales qu'ils contrôlent, étaient les éléments moteurs d'un processus subi par les Africains.

Les chefs d'Etats africains affirment aujourd'hui ne plus vouloir rester en marge de l'évolution économique mondiale sans pour autant subir le *diktat* des institutions de Bretton Woods. Les chefs d'Etat africains ont d'ailleurs montré leur détermination auprès des donateurs à l'occasion du premier sommet Europe-Afrique au Caire en avril 2000. De 1999 à 2001, les initiatives africaines se sont succédées à un rythme soutenu créant même une certaine confusion³.

Il faut souligner que ces initiatives en faveur de toute l'Afrique ont été promues par quatre chefs d'Etat⁴ et non pas par l'OUA. L'UA fera-t-elle plus que l'OUA en liaison avec les initiateurs du NEPAD ? L'UA affiche en tous cas parmi les objectifs de son texte fondateur de « *coordonner et harmoniser les politiques entre les communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union*⁵ ».

¹ Introduction du NEPAD

² op. cit.

³ Le programme de renaissance africaine initié par le président sud africain Thabo Mbeki en 1999, le plan OMEGA, du président sénégalais Abdoulaye Wade en janvier 2001, la nouvelle initiative africaine en juin 2001 (fusion des deux premiers plans)

⁴ Les présidents d'Afrique du sud, du Nigeria, d'Algérie et d'Egypte notamment à l'occasion des sommets de Gênes en juillet 2001 et de Paris en février 2002.

⁵ Article 3 de l'Acte constitutif de l'UA, en annexe 2.

Chapitre 2. Les organisations régionales actrices opérationnelles de l'intégration ?

I. La prolifération des organisations et des accords régionaux

A) La prolifération des organisations régionales

1) Les raisons objectives de la prolifération

On dénombre à ce jour, plus de deux cents institutions de coopération et d'intégration régionales. Quelles que soient les motivations profondes des acteurs du processus d'intégration, le nombre des organisations régionales qui ont vu le jour au cours des quarante dernières années¹ témoigne de l'importance des enjeux pour les protagonistes.

Il existe en effet des raisons objectives pour expliquer la prolifération des organisations régionales :

- plusieurs pays africains sont totalement enclavés ;
- la majorité des Etats africains comptent moins de 15 millions d'habitants ce qui est considéré comme une taille sous critique pour la viabilité d'un Etat ;
- le pouvoir d'achat moyen des Africains est le plus bas du monde ;

La recherche d'effet d'échelle, c'est à dire la création d'un marché atteignant une taille critique milite en faveur de la création de zones de libre-échange.

2) Les difficultés inhérentes à la prolifération

La conduite rationnelle du processus d'intégration dans ces conditions de prolifération pose d'énormes difficultés. L'implication d'acteurs trop nombreux, peu homogènes et ne disposant pas d'institutions structurées et permanentes complique la prise de décision. En Afrique Australe notamment, les pays s'insèrent dans une

¹ Les principales organisations régionales à l'œuvre aujourd'hui sont :

- en Afrique du Nord : L'UMA ;
- en Afrique de l'Ouest : la CEDEAO, l'UEMOA et l'UFM ;
- en Afrique Centrale : la CEMAC, la CEEAC et la CEPGL ;
- en Afrique Australe : l'UDAA et la SADC ;
- en Afrique Orientale et Australe : la COMESA
- en Afrique de l'Est : l'EAC « ressuscitée » en 1994 mais bloquée par les conflits actuels.

multitude d'organisations d'intégration économiques qui génèrent des conflits de compétence. En outre, l'aide publique est éclatée entre des dizaines de programmes pas toujours cohérents entre eux. « *L'Afrique tient le record du nombre d'organisations censées favoriser les regroupements régionaux et de leur inefficacité totale : elles sont d'abord des machines à distribuer de mirobolants salaires* » affirme Sylvie Brunel¹. De surcroît, l'efficacité des politiques régionales est étroitement subordonnée à la bonne volonté des différents Etats membres. Or les chefs d'Etats africains confrontés à des situations d'urgence décident davantage en fonction des possibilités d'obtenir des ressources à court terme que des exigences d'un développement coordonné régionalement et durable. Enfin, les organisations d'intégration en Afrique utilisent toujours un mode de décision purement intergouvernemental² très sensible au blocage - les seules constructions à caractère vraiment supranational sont héritées de la période coloniale notamment en Afrique de l'Ouest avec la zone Franc et en Afrique du Sud avec la zone Rand .

B) L'explosion des accords régionaux

1) Les cas de l'UMA et de la CEDEAO

En ne comptabilisant que le cas de deux des cinq régions africaines, l'UMA et la CEDEAO, une soixantaine d'accords intergouvernementaux ont été conclus en moins d'un quart de siècle. Cette explosion normative manifeste la densité du travail accompli par les hauts fonctionnaires africains. Cette activité intense doit être interprétée avec prudence. En effet les accords régionaux négociés restent majoritairement lettre morte dans la pratique. Le double jeu des contractants condamne souvent à l'oubli les décisions prises solennellement : l'UMA par exemple est toujours au point mort depuis sa création en 1989. Le bilan de la CEDEAO créée en 1975 est moins catastrophique mais très réduit par rapport aux objectifs qui prévoyaient notamment la libéralisation des échanges, la mobilité de la main d'œuvre et la création d'un fonds de rémunération et de développement. Aucun de ces trois objectifs n'est atteint par les Etats membres de la CEDEAO³.

¹ BRUNEL Sylvie, « Le gaspillage de l'aide publique », Paris ; Editions du Seuil, 1993

² i.e. ne concernant presque que les hommes d'Etat compte tenu de la concentration du pouvoir en Afrique.

³ Banque Africaine de Développement : *Rapport sur le développement en Afrique 2000 : intégration régionale en Afrique*, Paris ; Editions Economica , 2000

2) L'intégration à l'Europe au détriment de l'intégration régionale ?

Les pays d'Afrique du Nord sont finalement davantage tournés vers l'Europe que vers l'Afrique. Ils développent des liens commerciaux bilatéraux avec l'UE mais pas entre eux. Malheureusement si ce type d'accord bilatéral s'avère profitable dans un premier temps, il perd de son intérêt quand des pays africains voisins signent eux aussi¹ des accords avec l'UE. Le Maroc, l'Algérie ou la Tunisie ont conclu des accords commerciaux avec l'UE alors qu'aucune perspective économique sérieuse ne se dessine entre les pays du Maghreb dans le cadre de l'UMA.

L'intégration régionale en Afrique du Nord se meurt car les différends politiques ne permettent pas de développer de coopération. L'affaire du Sahara occidental envenime les relations entre Rabat et Alger. Il existe des liens économiques plus étroits entre la Tunisie et l'Algérie mais ces échanges restent minimes par rapport à ceux effectués avec l'Europe. Ce constat permet la redécouverte de la concurrence possible entre les différents niveaux d'intégration. Il est désormais admis que les intégrations à petites échelles peuvent constituer une étape en direction d'une intégration plus large².

II. La reconnaissance des organisations régionales

A) L'ONU et les organisations régionales

Par l'intermédiaire du Conseil économique et social, principal organe de l'ONU chargé du développement économique et social, les Nations Unies impliquent les organisations régionales dans la définition et la conduite des programmes de développement. Les organes de l'ONU tels que l'UNESCO travaillent en collaboration étroite avec l'OUA et les principales organisations régionales africaines. Le forum africain sur le développement¹, piloté par les Nations Unies entend promouvoir l'intégration régionale et continentale en Afrique en s'appuyant sur l'OUA, la SADC, l'ECOWAS, l'EAC, la COMESA, la SACU et l'ECCAS avec la participation de la commission économique pour l'Afrique et la Banque africaine pour le développement.

¹ Centre de développement de l'OCDE, « Vers une intégration régionale arabe et euro-méditerranéenne », 2001

² au marché mondial conformément aux règles édictées par l'OMC.

Les organisations régionales sont plus facilement reconnues que l'OUA car elles sont réputées plus proches des réalités et moins sujettes aux blocages.

Au mois de janvier 2002, une réunion consacrée à la mise au point du Réseau régional informel des ONG s'est tenu en Tunisie. Quinze ONG des cinq régions de l'Afrique y ont participé. L'objectif était de renforcer le partenariat des ONG régionales avec les Nations Unies, en particulier avec les commissions et comités intergouvernementaux du CES. Il s'agissait de fournir aux ONG régionales les outils nécessaires à leur contribution au travail du CES et à la mise en valeur de leurs propositions dans les délibérations de cet organe.

B) L'Union européenne en soutien des initiatives régionales

1) L'Afrique : domaine de prédilection de l'UE

Les organisations régionales africaines font aussi l'objet d'une attention particulière de la part des Européens. Il n'est pas étonnant que l'UE se montre attentive au processus d'intégration en Afrique : elle entretient des liens historiques et commerciaux privilégiés avec l'Afrique. Sous l'impulsion des anciens colonisateurs de l'Afrique, l'UE joue le rôle de défenseur de l'Afrique auprès des principales organisations internationales dépendant ou non des Nations Unies. Les accords de Lomé entre l'UE et les pays ACP instituent un régime de préférence en faveur des produits africains. La promotion de l'intégration régionale est aussi au cœur de l'accord de Cotonou² par le biais des accords de partenariat économiques régionalisés. Les APER permettent en effet d'instituer le libre-échange entre l'UE et des sous-ensembles économiquement intégrés au sein du groupe ACP. Leur but est notamment d'inciter les pays africains à rationaliser leurs initiatives d'intégration régionales pour s'ancrer à l'économie européenne. A partir de 2008, des APER devraient être conclus avec l'UEMOA, la CEA et la SADC. Les mécanismes STABEX et SYSMIN sont d'ores et déjà supprimés.

Cette politique européenne est cependant sur le point d'être concurrencée par les Américains. En effet, le président Georges Bush a déclaré en 2002 que désormais les Américains augmenteraient significativement la part de dons dans leur APD et que les produits africains seraient admis sur le territoire américain en franchise de douane.

¹ ADF III

² Signé le 23 juin 2000

2) La question du financement du développement par l'Europe

A l'occasion du sommet de Monterey¹, des organisations issues de la société belge² lancent un appel aux autorités européennes afin qu'elles encouragent des mesures de nature à améliorer le financement du développement. Même s'il est peu vraisemblable que le catalogue de mesures proposées voit une application effective rapide, il est intéressant de souligner la teneur de certaines d'entre elles. En effet, elles mettent le doigt sur des causes majeures de l'échec des politiques actuelles d'aide au développement. Elles soulignent notamment la responsabilité actuelle de la classe politique au pouvoir dans la gestion de l'APD.

Sur le plan fiscal, une des propositions avancées consiste à renforcer le contrôle de la société civile³ sur la détermination des cibles prioritaires de l'aide publique et l'affectation des ressources correspondantes. Plus révélateur encore, il est suggéré de récupérer les deniers publics détournés pour les rétrocéder aux populations réellement désignées comme bénéficiaires. Afin que l'aide réponde prioritairement aux besoins des Africains, les organisations proposent aussi que l'aide octroyée ne soit pas liée c'est à dire qu'elle ne soit pas une aide déguisée aux exportateurs du Nord industrialisé⁴. La politique de privatisation est également stigmatisée ; sur un continent à court de capitaux, des services vitaux peuvent ainsi être purement et simplement abandonnés faute de repreneurs privés, par ailleurs les effets microéconomiques attendus de la privatisation ne jouent pas ou trop peu, compte tenu de la faiblesse du tissu industriel.

¹ Mexique, mars 2002

² Association pour la Taxation des Transactions financières et l'Aide aux Citoyens, Centre National de Coopération au Développement, Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, Groupe de Recherche pour une Stratégie alternative.

³ Contrôle parlementaire et citoyen

⁴ Dans le cadre de la PAC, les produits agricoles européens bénéficient de soutien important à l'exportation.

PARTIE II. RESPONSABILITE DE L'ETAT ET DES BAILLEURS DE FONDS DANS L'ECHEC

Malgré l'absence de résultats, on ne peut pas attribuer la responsabilité de l'échec du processus d'intégration aux organisations intergouvernementales africaines. Jamais les Etats membres ne leur ont octroyé une réelle autonomie d'action. En effet, le processus d'intégration s'est développé sur un mode incantatoire. Il ne s'est traduit ni par l'attribution de moyens significatifs, ni par une inflexion des politiques nationales. Cette absence de volonté politique des représentants des Etats membres n'explique pas tout. La capacité d'action réduite des Etats a beaucoup contrarié les initiatives en faveur de l'intégration. L'administration étatique exsangue n'a pas les moyens de mettre en œuvre les politiques régionales quand bien même elle en aurait été effectivement chargée.

Nous ne pouvons omettre la responsabilité personnelle des chefs d'Etats africains. Conscients de leur faiblesse sur le plan intérieur, ils ont en effet privilégié une politique permettant leur maintien au pouvoir au détriment de l'intérêt général. La stratégie d'un développement régional et continental durable a ainsi été sacrifiée au profit d'une politique à court terme.

La question de l'appropriation des politiques régionales par les hommes politiques, les fonctionnaires et la société civile toute entière se pose sérieusement après plus de quarante ans d'une situation de subordination passive aux initiatives étrangères.

Les Etats étrangers portent leur part de responsabilité dans l'échec. Ils ont souvent favorisé un système générateur de bénéfiques records à court terme pour leurs entreprises publiques ou privées. Une trop grande connivence des chefs d'Etat africains avec les bailleurs de fonds étrangers a conduit à des choix peu pertinents pour assurer le développement coordonné et durable des pays africains.

Chapitre 1. L'autonomie des organisations d'intégration en question

I. L'Etat au cœur du processus d'intégration

A) L'Etat : sujet de droit par excellence en droit international

1) Capacité juridique de l'Etat et des organisations internationales

Le sujet de droit international par excellence est l'Etat. Du point de vue strictement juridique, l'Etat est la seule personne morale titulaire de la souveraineté. Les organisations régionales ou continentales tirent leur capacité d'action de leurs Etats membres. A une capacité juridique complète de l'Etat souverain répond une capacité juridique limitée des organisations internationales. En effet les attributions de ces dernières dépendent des délégations octroyées par les différents Etats membres. En Afrique, au sein de l'OUA ou des organisations régionales, ce déséquilibre a pesé lourdement car les Etats jeunes ont été extrêmement sensibles à tout ce qui pouvait limiter leur pouvoir fragile.

En outre, le régime de vote qui impose la majorité des deux tiers à l'OUA a souvent bloqué le processus décisionnel du fait des dissensions entre chefs d'Etat. Privées de pouvoirs, les organisations internationales africaines ont donc été réduites à fonctionner comme des organisations de coopération sectorielle. Les seuls résultats tangibles ont été obtenus dans les domaines des réseaux de télécommunications et des infrastructures de transport.

2) Des politiques régionales peu suivies

Lorsqu'un consensus est obtenu, il n'existe aucune garantie que les politiques régionales décidées soient appliquées : les textes fondateurs des organisations d'intégration ne comportent pas de dispositif vraiment coercitif. Pour la plupart, les Etats n'ont de toutes façons ni les moyens, ni la volonté de conduire les politiques décidées solennellement à l'occasion des sommets interafricains. Pour s'en convaincre, citons le cas de la liberté de circulation des personnes en Afrique de l'Ouest. Les Etats membres de la CEDEAO se sont mis d'accord pour mettre en place un document donnant accès aux pays de la région. De nombreux voyageurs se plaignent toujours des

forces de sécurité aux frontières. Les fonctionnaires en poste n'accordent pas de validité au nouveau document légal et réclament encore le « bakchich » traditionnel. Manque d'information des fonctionnaires ou persistance de la corruption, les deux hypothèses illustrent l'inanité des décisions prises au sein d'organisations régionales quand les Etats ne jouent pas leur rôle de relais fidèles.

B) Les moyens d'actions des organisations régionales

1) La contribution des Etats membres au budget des organisations

Les textes fondateurs des organisations d'intégration les plus importantes ne prévoient pas de dispositif de sanction pour contraindre les Etats membres à s'acquitter régulièrement de leur contribution au budget. Un ancien secrétaire de l'OUA s'étonnait d'avoir pu boucler année après année le budget de l'organisation malgré le paiement aléatoire des contributeurs. La multitude des organisations d'intégration créées représente par ailleurs une charge lourde pour des pays généralement pauvres. Il est fréquent que la partie la plus importante du budget de ces organisations provienne de dons extérieurs. Ces apports affectent naturellement l'indépendance de ces organisations. En outre n'ayant pas un caractère régulier, ces ressources ne peuvent pallier les défaillances des Etats membres. Pour conduire une organisation et développer des stratégies cohérentes à long terme, il est nécessaire de bénéficier de ressources stables. A la merci d'un budget aléatoire et contraint, les organes des organisations d'intégration éprouvent des difficultés à travailler efficacement. En outre, les organisations ne disposent généralement pas d'effectifs permanents suffisants, elles doivent se contenter d'un noyau réduit à quelques personnes regroupées au sein d'un secrétariat général.

2) L'évaporation de l'aide destinée au développement

Les organisations régionales bénéficient d'aides extérieures substantielles non seulement pour leur fonctionnement mais aussi dans le cadre de programme à conduire. Les Nations Unies, l'UE, les institutions de Bretton Woods ou des Etats étrangers offrent ce genre de contributions¹. Dans le circuit financier emprunté par l'aide publique, l'Etat africain joue un rôle d'intermédiaire pour la partie du financement des

programmes concernant sa zone de responsabilité. Malheureusement, en Afrique, la distinction entre biens publics et biens privés ne va pas de soi. Le chef d'Etat africain incarne l'Etat, il peut donc disposer personnellement des ressources du programme d'aide à sa convenance. Des sommes très considérables sont ainsi détournées de leur but. L'évaporation de l'aide au plus haut niveau de l'Etat n'est un secret pour personne. On estime que certains dirigeants africains possèdent les sommes nécessaires au remboursement de la dette de leur pays. Le droit international public qui érige en principe la non ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat constitue alors une protection commode à la disposition des indélébiles. Abrisés à l'intérieur par l'inertie d'une culture spécifique² et protégés de l'extérieur par le droit international, certains chefs d'Etat ont spolié et continuent de spolier leurs peuples en toute impunité.

II. L'Etat africain officiel sans pouvoir sur l'Etat réel

A) L'instrumentalisation de l'Etat par les dirigeants africains

1) Les pratiques de la classe politique

Il semble que, contrairement à une idée répandue, les tensions ethniques, claniques ou tribales ne soient pas la cause première du désordre dans les Etats africains. L'exacerbation de différences entre communautés par des dirigeants africains peu scrupuleux favorise en revanche l'apparition de conflits violents. Afin de se maintenir au pouvoir coûte que coûte, des chefs africains n'ont pas hésité à dresser des communautés les unes contre les autres. Les stratégies classiques consistant à diviser pour mieux contrôler, à mettre en lumière des difficultés contingentes pour mieux occulter des carences majeures de l'Etat sont utilisées sans véritable retenue. La désorganisation est même pour certains le moyen d'obtenir plus facilement des aides d'urgence qui seront par la suite détournées.

Les spécificités ethniques ou religieuses fournissent au pouvoir en place des instruments dont il joue pour mieux contrôler le jeu politique. Les dirigeants privilégient leur ethnie, leur famille ou leur village natal par une politique clientéliste. Cette pratique porte en elle les germes de conflits interethniques futurs. En effet, dès que la situation

¹ A titre d'exemple la France est actuellement le principal contributeur de l'Organisation de coordination pour la lutte contre les Endémies en Afrique Centrale. L'aide est octroyée pour une période de trois ans.

² Dans laquelle la corruption est un mode habituel de redistribution.

économique se détériore, ces inégalités de traitement, même si elles font partie des comportements africains habituels, enveniment les tensions entre communautés.

Les rivalités interethniques ainsi entretenues résultent de l'échec du développement ; elles ne sont pas à l'origine de l'échec de la société africaine.

Selon Jean-Pierre Olivier de SARDAN¹, « *la crise est d'abord institutionnelle, « la démocratisation » a apporté le multipartisme et une certaine liberté de la presse, mais pas le principe de l'alternance. Le plus souvent un président, une fois installé au pouvoir, n'entend en aucun cas le céder par la voie des urnes. Le truquage électoral est massivement pratiqué dans la plupart des pays – avant, pendant ou après l'élection ».* En fait c'est tout un système pratiqué par l'ensemble de la classe politique qui doit changer². Et l'opposition au gouvernement en charge n'est pas en reste, elle donne souvent l'impression de n'avoir pour seul but que de chasser le gouvernement en charge pour s'enrichir à son tour.

2) L'Etat comme moyen d'accéder aux ressources

Pour Heidelberg, la naissance de l'Etat implique la fin du patrimonialisme³. En Afrique, la différenciation entre biens privés et biens publics malgré la généralisation de l'institution étatique ne s'est pas imposée. A des degrés divers, l'élite au pouvoir dispose de l'argent public et contrôle l'économie. Il est tout à fait significatif qu'un changement de gouvernement puisse être redouté des électeurs. La désignation d'un nouveau chef de l'Etat signifie en effet une phase d'enrichissement du nouveau président lourde à supporter par les contribuables. Les électeurs savent que la fortune déjà accumulée par le président sortant devrait limiter ses appétits. Anecdote instructive, le président Houphouët Boigny prétend avoir financé une cathédrale et des établissements de formation prestigieux autour de son village natal de Yamoussoukro sur sa « cassette personnelle ». Cet aveu prouve l'existence d'une fortune personnelle extraordinaire. Comble de l'injustice pour les Africains, les fortunes accumulées par les hommes au pouvoir sont pour une bonne part mises à l'abri à l'étranger. Elles ne

¹ de SARDAN Jean-Pierre Olivier, « L'espoir toujours repoussé d'une démocratie authentique », Le Monde diplomatique, février 2000, p.12-13

² La tournure prise par les élections présidentielles à Madagascar et au Zimbabwe en 2002 montre que la culture démocratique est loin d'être partagée par toute la classe politique africaine.

³ Chez Max Weber, le patrimonialisme repose sur une confusion entre la sphère du droit public et la sphère du droit privé de la part du titulaire du pouvoir, cf. BOURMAUD Daniel, *La politique en Afrique*, Paris ; Editions Montchrestien, 1997.

participent donc en aucune manière au développement du pays. Finalement, les peuples africains sont doublement spoliés par le comportement de leurs plus hauts représentants.

Mais la corruption n'est pas l'apanage des élites. Travailler dans la fonction publique garantit à un niveau plus modeste un pouvoir d'accès aux ressources. La recherche d'un emploi dans l'administration s'effectue dans cette perspective. C'est pourquoi l'intégration dans la fonction publique représente un aboutissement pour les familles africaines. En principe en charge de la défense et du bien public, les fonctionnaires militaires ou civils se servent de leurs prérogatives dérogatoires du droit commun pour mieux piller l'Etat. Ce système est suffisamment inscrit dans les mœurs pour qu'un proverbe africain dise que « *si tu ne voles pas l'Etat, tu voles les tiens* ». Dans ces conditions, l'intérêt régional pèse évidemment peu dans les politiques conduites par les Etats africains. Les accords obtenus au sein des organisations intergouvernementales résultent souvent de manœuvres destinées à mobiliser des aides extérieures dont la redistribution s'effectuera en fonction d'une logique clientéliste.

B) L'administration sans moyen ni pouvoir

1) Une administration exsangue

Dans un contexte de récession en Afrique, l'attribution d'une aide extérieure massive dans les années soixante-dix avait deux objectifs :

- promouvoir la stabilité ;
- accomplir des réformes étatiques en profondeur.

Après les indépendances, l'administration africaine embryonnaire nécessitait une adaptation importante. Malheureusement à l'époque, la conjonction d'une situation économique favorable et un fonctionnement clientéliste typiquement africain ont desservi cette administration naissante. Pour satisfaire une clientèle avides d'accéder aux richesses, les dirigeants ont permis que l'on procède à un recrutement massif sans condition stricte quant aux compétences requises pour les postes à honorer. Plus grave, ils n'ont pas mis de limites à l'inflation des dépenses publiques.

L'explosion des effectifs aurait pu se traduire par une meilleure offre de services publics. Il n'en a rien été. Les élites au pouvoir n'ont pas pu faire face à l'inflation des dépenses de fonctionnement lorsque la conjoncture s'est retournée. Un blocage des salaires et l'arrêt des dépenses d'équipement ont privé les fonctionnaires de motivations et de moyens d'actions. Les fonctionnaires impayés ont été tentés de se « servir » plus

encore que par le passé. Les plus compétents se sont mis au service d'institutions spécialisées ou se sont expatriés¹ attirés par des salaires importants. Les moins chanceux ou les moins doués restent dans cette administration exsangue qui leur octroie des salaires dérisoires quand elle peut encore le faire. Cette gestion déplorable des fonctionnaires est à la source même d'une dérive des comportements.

2) L'Etat fait-il partie des référents identitaires ?

En Afrique, les référents identitaires qui déterminent les rapports sociaux sont nombreux et concurrents. L'appartenance à la Nation, la notion de citoyenneté ne conditionnent pas les esprits. En effet, d'une part les domaines public et privé s'enchevêtrent, d'autre part les solidarités intergénérationnelles sont fortes, elles résultent de l'action de groupes privés d'adhésion ou d'appartenance². L'Etat est largement concurrencé comme référence par les « tontines », les associations, les ONG mais aussi les solidarités propres au lignage, à l'ethnie ou aux communautés religieuses.

Alors même que l'Etat ne s'impose pas naturellement comme grille de lecture aux Africains, celui-ci doit travailler sous la contrainte des politiques d'ajustement structurelles. La réduction des effectifs de la fonction publique figure parmi les priorités imposées par le FMI. Cet allègement des effectifs de l'administration accentue l'image déjà peu populaire de l'Etat. En effet peu représentés dans les campagnes, les agents publics affectés hors des grandes villes ont été sacrifiés sur l'autel de la rigueur budgétaire. Les dirigeants africains concernés ne se sont pas risqués à diminuer dans les mêmes proportions les effectifs de l'administration centrale. Cette déterritorialisation de l'Etat a éloigné encore un peu plus les citoyens de leur autorité légale.

En définitive, les capacités d'action des organisations régionales reposent sur des Etats qui n'ont pas les moyens de peser sur les comportements de leurs citoyens. Alors que l'Etat représente l'acteur clef des relations internationales, il est ignoré des hommes dont il a en principe la charge sur toute l'étendue de son territoire.

¹ La fuite de l'intelligentsia n'est pas limitée à la fonction publique : les médecins, les universitaires ou les ingénieurs s'expatrient aussi.

² Extrait du programme du séminaire 2002 « Prospective africaine », Marie-Odile blanc, Philippe Hugon et Guy Pourcet.

Chapitre 2. Tutelle économique extérieure et capacité d'action des Etats

I. Les politiques dictées par les organisations internationales

A) La pression des bailleurs de fonds sur les Etats

1) L'aide publique subordonnée à la transition démocratique

Officiellement les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux exigent désormais des pays demandeurs des pratiques démocratiques et une bonne gouvernance pour être éligibles à l'APD. Le sommet franco-africain de la Baule en juin 1990 a été l'occasion pour le président Mitterrand de sensibiliser les chefs d'Etats africains à ces nouvelles exigences.

Malheureusement, les Etats les plus directement visés pratiquent des stratégies d'évitement. Dépourvus de moyens pour résister à un mécontentement généralisé - forces de sécurité insuffisantes ou peu fiables, système judiciaire délabré ou dépendant du pouvoir - les chefs d'Etats en cause appliquent superficiellement ces conditions imposées par l'extérieur. La transition démocratique n'est souvent qu'un leurre. En outre, même les représentants des mouvements d'opposition n'ont pas toujours acquis une véritable culture démocratique. L'alternance politique quand elle se produit, n'entraîne pas à coup sûr une démocratisation durable du régime.

Dans quelques pays africains, des progrès ont été réalisés mais on oublie qu'en Europe la transition démocratique a exigé des décennies. La culture démocratique se construira à partir d'initiatives africaines. La pression extérieure ne peut pas donner de résultat car la démocratie ne s'impose pas de l'extérieur, elle est le fruit de la réunion de conditions particulières. Le développement des « *conférences nationales* » initié par le Bénin doit même être analysé avec prudence. Il n'est pas toujours révélateur d'une transition démocratique effective. Il cache parfois une manœuvre dilatoire du pouvoir. L'évolution des mentalités prend du temps mais on peut espérer que, devant l'ampleur des échecs, des Africains responsables vont se manifester pour accélérer cette évolution indispensable.

2) L'application de politiques trop standardisées

La Banque mondiale a confessé la trop grande simplicité de ses raisonnements sur le rôle de l'Etat pour la conduite des PAS. Un Prix Nobel d'économie¹ a récemment dénoncé dans la presse la politique de l'OMC, du FMI et de la Banque mondiale. Leur action serait caractérisée selon lui par « *l'idéologie de la privatisation, de la libéralisation et de la macro-stabilisation* ». Cet économiste affirme également que « *la libéralisation a été programmée par les pays occidentaux, pour les pays occidentaux* ». Depuis le début des années quatre-vingts, le FMI et la Banque mondiale se sont basés sur un modèle de développement préconisant l'ajustement des économies de tous les pays au marché mondial. Ce modèle intègre une régulation économique par les marchés et minimise l'intervention de l'Etat dans l'économie. Il accorde la priorité aux exportations, à l'exploitation massive des ressources, à la libéralisation des échanges, à l'investissement international et aux privatisations.

Une politique de réduction des systèmes publics de protection sociale et une diminution des dépenses budgétaires considérées comme improductives², ont été menées en Afrique dans cette logique avec des effets dramatiques sur le plan social.

Pour réduire le déficit commercial, l'ajustement préconise le développement accéléré des exportations ce qui impose une ouverture des marchés. Mais la libéralisation commerciale pour des pays peu compétitifs et incapables de subventionner leurs exportations, est un remède pire que le mal³.

Enfin, les résultats de la privatisation des entreprises est un échec. Justifiée en principe par le souci de maîtriser le budget de l'Etat et l'amélioration des services rendus, la privatisation n'a pas eu les effets escomptés, elle a même été dévastatrice car des services vitaux pour la population ont été abandonnés faute de repreneurs privés.

B) L'administration d'Etat contournée par les bailleurs de fonds

1) Le système des projets dévitalise l'administration d'Etat

Les bailleurs de fonds constatant que l'aide attribuée aux Etats ne donnait pas les résultats attendus, ont décidé de mettre en place le système des « projets » de

¹ Extrait du rapport d'information de M. le député Yves Tavernier du 19 décembre 2001

² en matière de santé et d'éducation notamment

³ L'UE subventionne significativement l'exportation de ses produits agricoles dans le cadre de la politique agricole commune.

développement. Dans ce cadre, l'administration d'Etat ne reçoit plus de subventions directement, c'est une structure fonctionnelle indépendante de l'Etat d'accueil qui gère l'aide publique. Ces enclaves sous le contrôle direct des bailleurs de fonds assument dans un luxe mal venu des prérogatives de l'Etat sans se coordonner avec l'administration hôte. L'Etat ne peut pas s'y opposer car il est dans l'incapacité de payer ses propres fonctionnaires et il a absolument besoin de ressources mêmes résiduelles que lui apportent ces projets. « *Les services de l'Etat de moins en moins dotés et de plus en plus incapables ont perdu ainsi jusqu'aux apparences de la légitimité et aux formes extérieures de l'autorité, face à des « projets » distribuant généreusement subventions, crédits, salaires et avantages de fonctions* »¹. Dans son rapport sur le développement de 1997 centré sur l'Etat, la Banque mondiale a reconnu que l'intervention des bailleurs de fonds a pu contribuer à la dégradation institutionnelle des pays notamment en aggravant la fragmentation institutionnelle.

2) L'Etat mis en concurrence avec d'autres organisations par la Banque mondiale

Il est surprenant de constater que les fonctionnaires de la Banque mondiale, conscients des risques inhérents au dépérissement de l'Etat, puissent même occasionnellement conduire des politiques participant à son affaiblissement. La Banque mondiale a approuvé le 7 février 2002 le démarrage de la deuxième phase du programme plurinational de lutte contre le VIH-SIDA pour lequel est prévue une dotation de 576 millions d'euros. Pour cette seconde phase d'un grand programme, les gouvernements africains ne seront plus les seuls destinataires des fonds publics extérieurs. Toute organisation civile ou administrative pourra en bénéficier si elle est fait la preuve de son sérieux. Cette possibilité n'existait pas pour MAP I². Privé de ressources, l'Etat perd encore un peu plus de sa capacité d'action et la possibilité d'être reconnu par les citoyens comme acteur nécessaire sur le territoire. En multipliant les destinataires de l'aide, les bailleurs de fonds participent à l'anarchie dans la mise en œuvre des programmes de développement. Ils rendent plus complexe l'action de coordination de l'Etat tout en l'affaiblissant politiquement.

¹ de SARDAN Jean-Pierre Olivier, « L'espoir toujours repoussé d'une démocratie authentique », Le Monde diplomatique, février 2000, p.12-13.

² BASTIN Juliette, « Banque mondiale. Des fonds contre le sida », L'Intelligent N°2144 du 11 au 17 février 2002, p 18.

II. Les effets des pressions extérieures sur la politique de l'Etat africain

A) Affaiblissement ou renforcement du rôle de l'Etat ?

1) L'intérêt général des Africains bafoué sous la pression de lobbies étrangers

Il existe des conditions à l'attribution de l'APD qui échappent à la lumière des projecteurs des médias. Le commerce avec l'Afrique, par son opacité, arrange à la fois donateurs et bénéficiaires de l'aide. Pour ce qui concerne les donateurs, le retour sur investissement exceptionnel en Afrique explique la générosité de certains gouvernements étrangers. L'Etat français par exemple affiche avec constance sa générosité envers l'Afrique. Mais la libéralité avec laquelle il distribue l'APD bilatérale cache souvent la promotion de projets industriels très profitables aux grandes entreprises françaises¹. Récemment, les sénateurs français se sont émus de la baisse de l'aide bilatérale au profit de l'aide multilatérale délivrée par l'UE. L'aide bilatérale permet en effet de mieux contrôler l'utilisation de l'APD. Cette émotion reflète-t-elle une volonté sincère d'aider les Africains ou le désir de continuer à soutenir les entreprises françaises² sans le contrôle d'une autorité supranationale ?

Malheureusement, les projets en question ne sont pas nécessairement en rapport avec les besoins de l'économie nationale ou des populations³. Une étude réalisée en 1985 montre que, sur 343 projets de grande envergure, 195 fonctionnaient mal et 79 étaient abandonnés. La plupart de ces « *éléphants blancs* » viennent alourdir la dette des pays africains sans avoir généré de richesse dans le pays. Le passé colonial favorise ce phénomène en pérennisant des relations étroites entre chefs d'Etat africains et dirigeants successifs des anciennes puissances tutélaires⁴. L'attribution de l'APD permet de favoriser des entreprises françaises mais aussi de prélever des fonds au profit de partis politiques dans des proportions substantielles avec une certaine discrétion. Pour les

¹ La rentabilité des investissements en Afrique est dix fois supérieure à celle des investissements en Europe selon le rapport 2002 du CIAN.

² Le marché africain est particulièrement rémunérateur et parfois le seul accessible pour des entreprises françaises peu compétitives.

³ Il est intéressant de noter à ce sujet la pression des industriels de l'armement, du BTP et de l'aéronautique civile. Les dirigeants africains sont d'excellents clients de DASSAULT ou de BOUYGUES. Ces contrats répondent-ils aux besoins des africains ou à une certaine mégalomanie des chefs africains ?

⁴ Le président Tony Blair et le président Jacques Chirac entretiennent des relations très étroites avec la majorité des chefs d'Etats africains.

dirigeants africains, l'attribution de marchés publics ouvre la possibilité de percevoir des commissions dont une bonne partie est mise à l'abri hors du continent africain¹.

2) Cadre stratégique de réduction de la pauvreté : renforcement du rôle de l'Etat

Aujourd'hui, les institutions spécialisées des Nations Unies essaient de renforcer à la fois le rôle de l'Etat et de la société civile dans l'élaboration et la conduite des programmes d'aide au développement. La Banque mondiale consciente des inconvénients de ses PAS met aujourd'hui l'accent sur les aspects qualitatifs de sa politique. Dans les années quatre-vingts, le financement des infrastructures et des secteurs productifs dominait. La Banque mondiale affecte désormais l'essentiel de ses engagements aux réformes structurelles et aux actions sociales. Des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ont été créés. Ils intéressent déjà une douzaine de pays pilotes en Afrique. L'objectif des CRSP est de mettre en cohérence les différentes aides destinées à chacun des pays et d'accroître leur efficacité en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté. Il s'agit en particulier de pallier le manque d'appropriation des PAS par les Etats en recherchant à la fois l'implication de l'administration et de la société civile dans l'élaboration du CRSP. La reconnaissance du rôle irremplaçable de l'Etat est une bonne chose. Mais il faut reconnaître que la mise en place de mécanismes de consultation efficaces de la société civile représente une grande difficulté dans des pays faiblement institutionnalisés. Pour conduire une démarche participative, il faudrait pouvoir compter sur une société civile organisée et des moyens de communication et de transports renforcés qui n'existent pas.

Il s'agit aussi de faire en sorte que l'Etat ne puisse plus se retrancher derrière les institutions de Bretton Woods pour s'affranchir de ses responsabilités nationales.

L'efficacité de cette nouvelle politique se heurte aussi à l'inertie de certains bailleurs de fonds très attachés à leur autonomie actuelle. Quoiqu'il en soit, cette initiative est de nature à renforcer le rôle de l'Etat en Afrique. Elle peut notamment permettre de restituer à l'Etat ses responsabilités en matière de développement. Cette évolution participe puissamment à la crédibilité et à la légitimité de l'Etat africain.

¹ Notamment dans les banques du pays bienfaiteur

B) Les ONG se substituent à l'Etat défaillant

1) Les ONG privent l'Etat d'une part de l'aide

Les donateurs privés ont été déçus par l'action des Etats africains. Constatant que l'Etat ne représentait pas les intérêts des peuples africains mais ceux de groupes particuliers, les bienfaiteurs ont voulu s'adresser directement aux populations en détresse sans l'entremise de l'Etat. Les ressources mises à la disposition des ONG ont ainsi notablement augmenté à partir des années quatre-vingts. On estime que d'ici une dizaine d'années, plus de 50% de l'aide sera gérée de manière autonome par les ONG. L'Etat africain extrêmement dépendant des aides extérieures perd ainsi une part significative de ses sources de financement. Certes, lorsque les bénéficiaires de l'aide sont isolés et cantonnés dans un espace géographique restreint, l'action des ONG à la place de l'Etat défaillant ne manque pas forcément de pertinence.

En revanche, quand il s'agit de traiter des problèmes collectifs sur une vaste échelle, l'Etat dispose seul, en principe, des moyens et de l'autorité nécessaire à la coordination dans le sens de l'intérêt général. La généralisation du contournement de l'Etat par des ONG accentue la décrédibilisation de l'Etat vis-à-vis des citoyens. Elle lui enlève une prérogative fondatrice de l'autorité : le pouvoir d'arbitrer la répartition des ressources.

2) Des services publics pris en charge par les ONG

Les interventions humanitaires des ONG en Afrique pour des situations d'urgence n'ont jamais été si fréquentes qu'aujourd'hui. Elles s'expliquent par des politiques irresponsables et la pauvreté des moyens étatiques pour faire face aux catastrophes. De la même façon des pans entiers des services publics sont abandonnés par l'Etat. Le pouvoir recentre en effet ses maigres ressources sur les secteurs les plus utiles à sa survie à court terme¹. Les ONG se substituent ainsi à l'Etat dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du transport. Mais l'action des ONG ne s'exerce pas dans les conditions optimales. Les ONG n'ont pas toutes la capacité ou la volonté de durer sur le terrain. La coordination et la cohérence des actions de l'Etat et des ONG ne sont pas

¹ Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, la survie politique peut exiger de payer d'abord les forces de sécurité. Les dépenses d'équipement n'existent plus dans ces conditions.

assurées. Les populations finissent par être privées de services indispensables car ni l'Etat, ni les ONG ne sont capables de prendre en charge ces services sur le long terme.

PARTIE III. L'Etat africain reconnu et rénové préalable à une intégration réussie

On a vu qu'une politique d'intégration régionale et continentale n'a aucune chance d'aboutir sans le concours résolu des Etats et plus clairement des chefs d'Etat et de gouvernement.

L'Etat africain n'a pas atteint un degré d'institutionnalisation suffisant pour orienter la vie économique et sociale sur son territoire. L'imposition d'un « Etat minimal » dans le cadre des politiques d'ajustement structurel n'a fait qu'accélérer le dépérissement de l'Etat, hypothéquant ainsi la conduite de toute politique gouvernementale.

La corruption de la classe politique et de l'administration n'est plus admise même si elle a longtemps été considérée par tous les Africains comme faisant partie d'un système de redistribution normal. En effet, l'argent à redistribuer manque et la société civile africaine qui souffre s'éveille aux principes de la démocratie au contact du reste du monde. Les dirigeants africains corrompus vont inévitablement devoir en tenir compte ou en rendre compte. Le durcissement des conditions d'attribution de l'aide et le développement du droit international pénal inciteront de toutes façons les dirigeants les plus réticents à se remettre en cause.

La défense effective de l'intérêt général par un Etat rénové est l'enjeu du moment. Le processus d'intégration régional ou continental ne pourra se développer que dans un deuxième temps. Cette évolution en faveur des citoyens conditionne la capacité d'action future de l'Etat car elle est susceptible d'imposer l'institution étatique comme référent sur toute l'étendue de son territoire. L'Etat dépourvu de moyens ne peut s'opposer au développement des activités illégales. Pour conduire une politique du développement cohérente, l'Etat a besoin de s'appuyer sur une administration structurée et respectée. Il doit pouvoir aussi disposer de ressources stables. Il lui faut enfin être capable de prévoir la réponse des citoyens à ses stimulations. Or les comportements des peuples africains se caractérisent pas une forte imprévisibilité inhérente à la fracture persistante entre la légalité et la réalité. Le décalage permanent entre « le dire » et « le faire » prive les politiques de développement de toute efficacité.

La multiplicité des normes de droit positif marginalise la norme étatique. Dans ce contexte, l'importation de réformes administratives en provenance des pays développés

n'a aucun sens. Elle constitue pour les dirigeants et les administrations corrompus un moyen de donner le change vis-à-vis de l'extérieur sans se réformer dans le fond.

En prouvant sa nouvelle légitimité interne, l'Etat africain améliorera aussi sa crédibilité vis-à-vis de l'extérieur. Il pourra plus facilement mobiliser l'aide publique et privée. L'angélisme n'est cependant pas de mise, c'est aussi en agissant dans le sens de l'autonomie financière que les Etats africains maîtriseront mieux leur destin.

Chapitre 1. Légitimité et crédibilité de l'Etat, gages de capacité d'action au niveau régional et international

I. Légitimité et efficacité de l'Etat

A) Vers la défense de l'intérêt général des citoyens

1) Combattre la « culture de la corruption »

Au moment d'aborder la question de la défense du bien public par l'Etat, soulignons que l'existence de l'Etat n'est pas discutable sur le continent africain. En effet, l'Etat existait en Afrique avant la colonisation et la mondialisation n'a fait que renforcer son rôle dans les relations internationales. Pour que l'Etat en Afrique possède de réelles capacités d'action sur les populations, la classe politique doit promouvoir, y compris par l'exemple, une culture du service de l'Etat. Le respect des deniers publics par les décideurs conditionne largement l'ampleur des effets de l'aide extérieure.

La corruption dont font preuve de nombreux chefs d'Etats africains n'est pas une fatalité. Dans un article du Monde diplomatique Jean-Pierre Olivier de Sardan propose¹ « *des pactes nationaux de réformes* » entre bailleurs de fonds et PMA complétés par des « *pactes sectoriels de productivité et anti-corruption* » contractés auprès de fonctionnaires volontaires. Ces derniers seraient intéressés à la réussite des objectifs des réformes entreprises. Le système permettrait de limiter progressivement la corruption par la promotion de nouveaux comportements. L'intéressement des fonctionnaires aux objectifs permettrait d'instaurer une saine motivation dans la mesure où elle s'adresse uniquement à des volontaires. Une telle démarche permettrait de ne plus dénaturer les réformes grâce à une véritable appropriation de celles-ci par des fonctionnaires motivés. Elle montrerait qu'il existe une alternative « *au système de prébendes, de pillage des ressources de l'Etat par les détenteurs de hauts postes, la préséance accordées aux « faveurs », aux « recommandations » et aux « protections » sur la compétence à tous les échelons de la fonction publiques* »².

¹ De SARDAN Jean-Pierre Olivier, « Dramatique délinquance des Etats en Afrique », Le Monde diplomatique, février 2000, pp12-13.

² Op. cit.

2) La crise de l'Etat autoritaire aiguillon pour la classe politique

En dépit de sa faible influence positive sur les populations, l'Etat africain a pu se maintenir longtemps grâce à la passivité de la société civile. Ce temps est révolu : *« la chute en cascade des régimes d'Europe centrale et orientale a précipité la perte de crédibilité des chefs d'Etats au sud du Sahara »*¹.

En fait, la légitimité des dirigeants africains est affectée par la simultanéité de deux événements : l'effondrement de régimes autoritaires communistes et le tarissement des ressources permettant de fidéliser une clientèle en expansion continue.

Pour renforcer sa légitimité et sa crédibilité auprès des citoyens, la classe politique ne peut plus faire usage d'autoritarisme et de clientélisme, elle doit montrer que son action s'inscrit réellement dans le sens de l'intérêt général. Sur un continent encore marqué par la prééminence de l'agriculture sur la vie des hommes, cela impose de s'occuper des paysans. Or *« les paysanneries africaines subissent, selon des degrés divers, un triple effet : de dépendance (baisse des prix agricoles internationaux), de désarticulation (hausse des marges de commercialisation) et de ponction (parafiscalité) »*².

Pour obtenir la reconnaissance populaire, l'Etat ne peut plus se désintéresser du secteur agricole. La promotion de l'agriculture aura en outre un effet stabilisateur très sensible en limitant la fuite des campagnes vers des villes déjà au bord de l'explosion.

B) La légitimité de l'Etat : nouvelle condition d'attribution de l'aide extérieure

William Easterly, chercheur au « Center for Global development » déplore³ l'acharnement des pays riches et des institutions multilatérales à prêter de l'argent à des gouvernements corrompus ou incompetents. Cet économiste insiste sur la nécessité de réformer le système d'aide. Afin d'encourager les gouvernements méritants qui s'engagent dans des réformes réelles, il propose de rendre l'attribution de l'aide plus sélective. Le dilemme vient du fait que se sont souvent les pays les plus pauvres qui ont des gouvernements les plus corrompus et qui ont le plus besoin d'aide. La résolution de cette difficulté viendra peut-être de la réaction de la société civile de ces pays qui imposera à la classe politique un comportement plus responsable.

¹ BOURMAUD Daniel, *La politique en Afrique*, Paris ; Editions Montchrestien, 1997, p132.

² HUGON (Philippe), « Economie de l'Afrique », Paris, Editions la découverte, 2001, p.34.

³ EASTERLY William, « Il ne faut plus financer les bureaucraties », Le Figaro économique, lundi 18 mars 2002, p.2

Le sommet des Nations Unies de mars 2002 sur le financement du développement n'a pas permis de dégager des perspectives nouvelles. Le consensus de Monterrey est en effet un catalogue d'idées vagues sans engagements précis qui pérennise une politique connue conditionnant l'aide à un progrès en direction de l'idéal de la démocratie libérale. La stigmatisation de la corruption en Afrique par la presse écrite et la médiatisation internationale des pratiques contestables de dirigeants africains accentuent cependant la pression s'exerçant sur les pouvoirs en place. Même si l'attribution de l'aide n'est pas en réalité systématiquement fonction de pratiques démocratiques, des signes forts dans ce sens se multiplient.

II. La nécessaire prévisibilité des comportements

A) La règle et l'exception

1) L'influence du système juridique

En Afrique, les règles de droit édictées par l'Etat sont au mieux marginalisées au pire ignorées. Elles entrent en concurrence avec le droit coutumier ou le droit musulman. Les pays africains utilisent en effet des systèmes juridiques dit « mixtes » ou « composites » : les colonisateurs français et anglais ont importé soit le droit civil, soit un système de « common law ». Suivant les régions d'Afrique, les systèmes juridiques incorporent à ces modèles une dose plus ou moins importante de droit coutumier ou de droit musulman. Ce mélange nuit à la clarté du droit positif¹. La lisibilité du droit est insuffisante pour déterminer les comportements des populations. Cette incertitude dans l'application du droit affecte aussi la confiance des investisseurs étrangers.

En l'état, le système juridique ne donne pas satisfaction et doit être réformé. Les tentatives passées de conciliation du droit importé et des coutumes locales sont la difficulté de l'exercice². Une réforme réussie devra s'appuyer sur l'analyse des pratiques et non sur des modèles théoriques que les Africains ne se sont pas capables de s'approprier.

¹ D'autant plus que le droit est parfois instrumentalisé au profit de la classe au pouvoir.

² L'expérience sudafricaine pour tenter de concilier les règles de droit coutumier relatives aux mariages, discriminatoires envers les femmes, avec le principe d'égalité devant la loi est révélateur.

2) L'influence du maillage de l'administration sur le territoire

Nous avons dit dans la deuxième partie que l'Etat sous la contrainte budgétaire a délaissé la gestion de ses campagnes. Ce repli de l'Etat sur la capitale et les villes principales prive la majorité des Africains de l'action des services publics. L'Etat s'impose d'autant plus difficilement comme référent qu'il est peu présent. La norme étatique inconnue des administrés trop éloignés des centres administratifs n'a pas de valeur. Pour être suivie d'effets, la politique de l'Etat doit être à la fois connue et respectée des citoyens dans l'ensemble du territoire. La décentralisation des services de l'Etat est une politique à promouvoir. Elle apportera à l'administration centrale une bien meilleure connaissance des difficultés locales et permettra de proposer des services publics de proximité adaptés. Les chefferies peuvent représenter le niveau de décentralisation adéquate pour que la « *voix des pauvres* » s'exprime auprès de représentants de l'Etat au contact des réalités.

B) De la teneur des réformes

1) De l'intérêt d'être pragmatique

Avec l'échec du développement et sous la pression extérieure, de nouvelles réformes administratives élaborées dans les pays riches ont souvent été transposées en Afrique avec l'espoir de redresser une situation incontrôlée. Les réformateurs ont agi sans se soucier de savoir quels impacts ces changements pouvaient avoir. Alors que les comportements des citoyens n'étaient pas encore infléchis par les règles administratives précédemment édictées, des Etats ont changé régulièrement leurs règles de fonctionnement. Cette absence de stabilité profite à quelques privilégiés mais elle favorise la non application de la règle par les agents publics et la transgression de la règle par les administrés. Vis-à-vis de l'extérieur, notamment le FMI, l'Etat fantoche gesticule mais n'oriente qu'à la marge la vie des habitants sur son territoire. A l'instar de la démocratie, les réformes administratives réussies seront sans doute le fruit d'initiatives africaines qui seront pragmatiques plutôt que calquées sur des modèles non pertinents pour un Africain.

2) La nécessité d'une « décolonisation mentale » des élites

Pour que les Africains acceptent les réformes, il faut qu'elles soient d'inspiration africaine. Or la formation en Occident des élites africaines influence largement leur vision du développement sur le continent. Le modèle d'économie libérale structure la pensée des élites africaines en Afrique même. Il est étonnant de voir la conviction avec laquelle des dirigeants africains se font les défenseurs zélés de politiques économiques d'inspiration libérale. La promotion d'un enseignement africain de haut niveau mais plus autonome permettrait peut-être d'offrir aux Africains des leaders effectuant des choix plus conformes aux vrais intérêts africains. Il faut procéder à une décolonisation mentale¹ des élites afin que les choix effectués profitent aux populations africaines et non à des intérêts particuliers ou à ceux d'entreprises étrangères. Du développement par le système des projets aux cadres stratégiques de réduction de la pauvreté en passant par le développement du micro-crédit, les initiatives exogènes foisonnent. Mais la connaissance profonde de l'Afrique par les Africains ne remplacera jamais les contributions extérieures mêmes désintéressées. La politique qui incitera les meilleurs éléments africains à travailler au profit de leur continent, en toute indépendance matérielle et morale, donnera des résultats. Cela nécessite par exemple de savoir s'opposer au *diktat* du FMI qui impose de réduire la masse salariale dans la fonction publique. En effet, pour attirer et garder des fonctionnaires compétents et pour endiguer la corruption, le versement effectif de salaires décents est absolument nécessaire.

¹ FASSASSI Assani, « Sursaut de l'Afrique qu'on achève », Paris, Editions Al Qalam, 1995, p 402.

Chapitre 2. La résolution d'une contradiction : bénéficiaire de l'aide et maîtriser son destin

I. Restaurer la confiance des investisseurs privés et publics dans l'Afrique

A) Transparence et contrôle des circuits financiers de l'aide

Aujourd'hui encore, les circuits financiers de l'APD manquent singulièrement de transparence. Un contrôle d'opportunité des dépenses de l'aide extérieure devrait être imposé conjointement aux décideurs politiques africains et aux bailleurs de fonds. Trop souvent encore, un simple contrôle de légalité permet de dédouaner les acteurs du processus décisionnel de leurs responsabilités. Le gaspillage de l'aide dans des projets pharaoniques ou sans rapport avec les besoins locaux est possible car les décisions sont prises au sein d'un collège restreint. Le processus décisionnel n'implique pas la société civile qu'il s'agisse des Etats africains ou des bailleurs de fonds. La difficulté consiste à assurer un contrôle par la société civile qui soit réellement indépendant. Le concours de représentants de la société civile est une garantie sans être la panacée car la question des critères de choix des représentants de la société civile n'est pas simple.

C'est de toutes façons une transition progressive vers l'Etat de droit en Afrique qui est nécessaire dans le cadre d'un droit international plus exigeant vis-à-vis des hommes politiques au pouvoir. Pour s'assurer de l'acheminement de l'aide aux bons destinataires, il faut être en mesure d'exercer un contrôle a posteriori plus systématique et indépendant. En effet, un choix de projet opportun n'implique pas qu'il n'y aura pas d'évaporation du financement. Les représentants de la puissance publique interviennent en effet d'abord dans le choix puis comme intermédiaire dans le financement. C'est un contrôle de bout en bout du circuit financier qui garantira l'intégralité du financement aux bénéficiaires. L'Afrique a besoin de plus d'Etat pour maintenir l'ordre public condition préalable au développement mais aussi pour coordonner le développement. Cette institutionnalisation de l'Etat n'a toutefois d'intérêt pour les Africains que dans la mesure où les dirigeants placent l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers.

B) La stabilité politique et la sécurité juridique

Le « risque pays » attribué aux pays africains reste très élevé. En effet, d'une part de nombreux conflits déstabilisent encore le continent, d'autre part la faible

institutionnalisation de l'Etat n'offre pas de garanties juridiques aux investisseurs étrangers intéressés par le potentiel africain. Les conflits sont cependant essentiellement intra étatiques, c'est donc bien l'Etat qui a en principe les clefs pour rétablir l'ordre public. A ce jour, il n'est pas rare de constater que des hommes politiques au pouvoir prennent au contraire le risque de conflits internes pour se maintenir au pouvoir.

La facilité actuelle avec laquelle certains chefs d'Etat manipulent les institutions à leur profit fait beaucoup de tort aux Africains. Elle montre que le respect de la loi fondamentale doit être d'abord le fait des plus hautes autorités de l'Etat pour donner une base solide au développement. Pour cela l'indépendance du pouvoir judiciaire et notamment celle des cours constitutionnelles mérite d'être renforcée.

II. Limiter la dépendance financière des Etats africains vis-à-vis de l'aide extérieure

A) La promotion de l'agriculture nouvelle priorité

La période coloniale a façonné les économies africaines dans le sens de la dépendance. L'interdiction passée de toutes transformations¹ des produits locaux pèse aujourd'hui sur la balance commerciale des pays africains. Il n'est pas réaliste de rechercher l'autarcie et de retourner à une économie de troc comme le suggère FASSASSI Assani². En revanche, les Etats africains doivent être encouragés à limiter leur dépendance partout où cela profite à l'activité locale. La monoculture d'exportation, dangereuse car dépendante des variations des cours mondiaux, et le changement des habitudes alimentaires, générateur d'augmentation des importations, peuvent être combattus. La promotion des cultures locales allégerait le poids de l'importation massive de céréales dans la balance des paiements. En effet, les intérêts des puissantes agricultures nord américaine et européenne ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'agriculture africaine. L'« aide alimentaire » permet surtout d'écouler les excédents des pays développés. Les subventions des Etats exportateurs déterminent des prix bas qui concurrencent les productions africaines. C'est notamment ce qui se passe en Ethiopie : alors que des ressources alimentaires existent dans la région, les importations de céréales ont continué.

¹ réservées aux industries métropolitaines pendant la colonisation

² FASSASSI Assani, « Sursaut de l'Afrique qu'on achève », Paris ; Editions Al Qalam, 1995

Alors que plus de 70% des Africains habitent la campagne, les efforts des dirigeants en faveur de l'agriculture sont minimes. Un premier axe d'effort consiste à limiter les importations de produits agricoles en aidant les paysans à augmenter leur rendement. Un second axe d'effort consiste à accroître la valeur ajoutée des produits agricoles exportés en les transformant. Les transformations effectuées sur les produits agricoles peuvent participer à la lutte contre les gaspillages existant du fait des difficultés de conservation des produits bruts. En d'autres termes, l'industrialisation doit être pensée dans une perspective locale et régionale, l'exportation hors du continent africain étant un paramètre à prendre en compte parmi d'autres.

B) L'attractivité du continent africain à valoriser

Les engagements récents des Etats-Unis et la pérennité de l'aide japonaise sur le continent confirment l'attractivité de l'Afrique pour les grandes puissances industrielles. Le 29 octobre 2001, le président Georges Bush annonçait le lancement du programme commercial pour le développement et les entreprises en Afrique financé initialement à hauteur de quinze millions de dollars¹. Les Japonais quant à eux poursuivent le processus de la TICAD². Les richesses en matières premières énergétiques et minières du continent ne sont évidemment pas étrangères à l'attention de ces deux grandes puissances économiques plus dépendantes aujourd'hui qu'hier des approvisionnements en provenance d'Afrique. En dépit de la fin de la guerre froide, l'Afrique est donc toujours courtisée. La France, la Belgique et la Grande Bretagne portent également une attention soutenue à l'Afrique notamment à travers la prise en compte sérieuse du NEPAD³. Les dirigeants africains ont là une opportunité à exploiter. Les incertitudes qui pèsent sur le Moyen Orient renforcent aussi l'attractivité des matières premières africaines.

Pour obtenir des concessions substantielles, les Etats africains producteurs des mêmes matières premières agricoles ou minérales les plus recherchées peuvent aussi se regrouper pour influencer sur la fixation des prix des matières premières. La réussite d'une telle politique sous entend que la solidarité des pays africains intéressés soit beaucoup plus forte qu'aujourd'hui.

¹ programme TRADE

² Conférence internationale de Tokyo sur le développement en Afrique

³ Mini sommet africain à l'Élysée le 8 février 2002, rencontre de Philadelphie en janvier 2002, rencontre à Londres en septembre 2001, sommet de Gênes en juillet 2001. Le sujet sera à l'ordre du jour du prochain G8 au Canada en juillet 2002

CONCLUSION

En Europe, la cohésion nationale a précédé le processus d'intégration. En Afrique cette politique a été lancée avant même que l'Etat ait pu acquérir une légitimité et un réel pouvoir. Pour réussir l'intégration en Afrique, tant au niveau régional que continental, un renforcement de l'institution étatique est un pré requis.

Mais cette évolution vers un Etat plus fort doit être conduite parallèlement à la démocratisation des régimes politiques. Si cela n'était pas le cas, les changements se feraient encore au profit d'un cercle de privilégiés et au détriment des citoyens ordinaires.

Les exigences actuelles de la société civile africaine et de la communauté internationale¹ se rejoignent pour mettre fin aux excès passés. Cette poussée en direction de l'Etat de droit au moment où la logique de l'économie de rente et le clientélisme s'épuisent, représente une opportunité historique pour forcer le départ des dirigeants illégitimes. Sous la conduite d'hommes politiques nouveaux, imprégnés à la fois d'une culture démocratique et des réalités africaines, des réformes structurelles fructueuses pourront être menées.

Dans un contexte de lutte sans merci pour attirer les capitaux étrangers et d'éveil des peuples à la démocratie, les dirigeants africains ne pourront pas faire l'économie d'un *aggiornamento*. La transparence des actions, l'engagement effectif des dirigeants pour la défense de l'intérêt général s'impose aujourd'hui. L'efficacité des politiques suppose l'alignement du discours sur la réalité.

A la nouvelle exemplarité des responsables africains doit répondre celle des bailleurs de fonds. Cette évolution à caractère moral ne représente pas un objectif utopique dans la mesure où elle s'inscrit dans une évolution positive des opinions et du droit international publics. Les exigences des citoyens et une justice internationale de plus en plus consistante appuieront les changements de mentalité. Il apparaît aujourd'hui clairement que le décalage entre l'Etat légal et l'Etat réel, entre démocratie formelle et démocratie réelle est insoutenable pour les peuples africains et une partie de ses élites.

¹ En qualité de bailleurs de fonds

Le défi à relever est difficile dans un contexte de récession. Le développement des pays africains ne sera effectif et durable que si les choix des investissements sont laissés à l'initiative des Africains eux-mêmes et que les circuits financiers deviennent sûrs.

Le défi à relever par la classe politique africaine réside dans l'existence de cette contradiction : faire des choix libres tout en bénéficiant d'une aide extérieure substantielle.

Pour l'heure, les Africains n'ont que deux arguments à opposer à l'ingérence extérieure : le risque d'une immigration massive vers les pays développés et le dénie d'accès à leurs matières premières.

TABLE DES MATIERES

GLOSSAIRE	2
SOMMAIRE	3
LIMINAIRE	4
INTRODUCTION	5

PARTIE I. QUARANTE ANS DE TENTATIVES D'INTEGRATION EN AFRIQUE	7
--	----------

<i>Chapitre 1. La part de l'incantation dans le processus d'intégration continentale</i>	8
--	----------

I. De l'idéologie panafricaniste à l'Union africaine.....	8
A) La mystique de l'unité africaine.....	8
1) L'esclavage et la colonisation.....	8
2) Un Panafricanisme minimaliste	9
B) Les organisations d'intégration continentale	10
1) L'Organisation de l'Unité africaine	10
2) L'Union africaine dans la continuité de l'OUA	10
II. Portée des engagements des chefs d'Etats africains.....	11
A) Portée des principes et objectifs de l'OUA et de l'UA en matière de stabilité	11
1) Discours et principes concernant la stabilité du continent	11
2) Résultats sur le terrain en terme de stabilité.....	12
B) Portée des principes et objectifs de l'OUA et de l'UA en matière de développement.....	12
1) Discours et principes concernant le développement du continent.....	12
2) Résultats sur le terrain en terme de développement.....	13
C) Quelle valeur accorder aux nouvelles initiatives des chefs d'Etats africains ?	14
1) La prise de conscience de la marginalisation alarmante de l'Afrique	14
2) Le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique : l'action de quatre Etats leaders	14

<i>Chapitre 2. Les organisations régionales actrices opérationnelles de l'intégration ?</i>	16
---	-----------

I. La prolifération des organisations et des accords régionaux	16
A) La prolifération des organisations régionales.....	16
1) Les raisons objectives de la prolifération.....	16
2) Les difficultés inhérentes à la prolifération.....	16
B) L'explosion des accords régionaux	17
1) Les cas de l'UMA et de la CEDEAO	17
2) L'intégration à l'Europe au détriment de l'intégration régionale ?	18
II. La reconnaissance des organisations régionales.....	18
A) L'ONU et les organisations régionales.....	18
B) L'Union européenne en soutien des initiatives régionales.....	19
1) L'Afrique : domaine de prédilection de l'UE	19
2) La question du financement du développement par l'Europe	20

PARTIE II. RESPONSABILITE DE L'ETAT ET DES BAILLEURS DE FONDS DANS L'ECHEC 21

Chapitre 1. L'autonomie des organisations d'intégration en question 22

I. L'Etat au cœur du processus d'intégration	22
A) L'Etat : sujet de droit par excellence en droit international	22
1) Capacité juridique de l'Etat et des organisations internationales	22
2) Des politiques régionales peu suivies	22
B) Les moyens d'actions des organisations régionales.....	23
1) La contribution des Etats membres au budget des organisations	23
2) L'évaporation de l'aide destinée au développement	23
II. L'Etat africain officiel sans pouvoir sur l'Etat réel	24
A) L'instrumentalisation de l'Etat par les dirigeants africains	24
1) Les pratiques de la classe politique.....	24
2) L'Etat comme moyen d'accéder aux ressources	25
B) L'administration sans moyen ni pouvoir	26
1) Une administration exsangue.....	26
2) L'Etat fait-il partie des référents identitaires ?.....	27

Chapitre 2. Tutelle économique extérieure et capacité d'action des Etats..... 28

I. Les politiques dictées par les organisations internationales.....	28
A) La pression des bailleurs de fonds sur les Etats.....	28
1) L'aide publique subordonnée à la transition démocratique.....	28
2) L'application de politiques trop standardisées	29
B) L'administration d'Etat contournée par les bailleurs de fonds	29
1) Le système des projets dévitalise l'administration d'Etat	29
2) L'Etat mis en concurrence avec d'autres organisations par la Banque mondiale.....	30
II. Les effets des pressions extérieures sur la politique de l'Etat africain	31
A) Affaiblissement ou renforcement du rôle de l'Etat ?.....	31
1) L'intérêt général des Africains bafoué sous la pression de lobbies étrangers	31
2) Cadre stratégique de réduction de la pauvreté : renforcement du rôle de l'Etat.....	32
B) Les ONG se substituent à l'Etat défaillant	33
1) Les ONG privent l'Etat d'une part de l'aide	33
2) Des services publics pris en charge par les ONG.....	33

PARTIE III. L'ETAT AFRICAIN RECONNU ET RENOVE PREALABLE A UNE INTEGRATION REUSSIE	35
<i>Chapitre 1. Légitimité et crédibilité de l'Etat gages de capacité d'action au niveau régional et international</i>	<i>37</i>
I. Légitimité et efficacité de l'Etat	37
A) Vers la défense de l'intérêt général des citoyens.....	37
1) Combattre la « culture de la corruption »	37
2) La crise de l'Etat autoritaire aiguillon pour la classe politique	38
B) La légitimité de l'Etat : nouvelle condition d'attribution de l'aide extérieure	38
II. La nécessaire prévisibilité des comportements	39
A) La règle et l'exception.....	39
1) L'influence du système juridique.....	39
2) L'influence du maillage de l'administration sur le territoire.....	40
B) De la teneur des réformes.....	40
1) De l'intérêt d'être pragmatique.....	40
2) La nécessité d'une « décolonisation mentale » des élites.....	41
<i>Chapitre 2. La résolution d'une contradiction : bénéficier de l'aide et maîtriser son destin.....</i>	<i>42</i>
I. Restaurer la confiance des investisseurs privés et publics dans l'Afrique.....	42
A) Transparence et contrôle des circuits financiers de l'aide	42
B) La stabilité politique et la sécurité juridique.....	42
II. Limiter la dépendance financière des Etats africains vis-à-vis de l'aide extérieure	43
A) La promotion de l'agriculture nouvelle priorité	43
B) L'attractivité du continent africain à valoriser.....	44
CONCLUSION.....	45
TABLE DES MATIERES	47
TABLE DES ANNEXES	50
ANNEXE 1 : CHARTE CONSTITUTIVE DE L'ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE.....	51
ANNEXE 2 : ACTE CONSTITUTIF DE L'UNION AFRICAINE.....	57
ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE.....	69

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 Charte constitutive de l'OUA

Annexe 2 Acte constitutif de l'UA

Annexe 3 Bibliographie

Annexe 1 : Charte constitutive de l'Organisation de l'Unité Africaine

Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement africains réunis à **Addis-Abeba**, Ethiopie;

Convaincus que les peuples ont le droit inaliénable de déterminer leur propre destin;

Conscients du fait que la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains;

Sachant que notre devoir est de mettre les ressources naturelles et humaines de notre continent au service du progrès général de nos peuples dans tous les domaines de l'activité humaine;

Guidés par une commune volonté de renforcer la compréhension entre nos peuples et la coopération entre nos Etats, afin de répondre aux aspirations de nos populations vers la consolidation d'une fraternité et d'une solidarité intégrées au sein d'une unité plus vaste qui transcende les divergences ethniques et nationales;

Convaincus qu'afin de mettre cette ferme détermination au service du progrès humain, il importe de créer et de maintenir des conditions de paix et de sécurité;

Fermement résolu à sauvegarder et à consolider l'indépendance et la souveraineté durement conquises, ainsi que l'intégrité territoriale de nos Etats, et à combattre le néo-colonialisme sous toutes ses formes;

Voués au progrès général de l'Afrique;

Persuadés que la **Charte des Nations Unies** et la **Déclaration universelle des Droits de l'Homme**, aux principes desquels nous réaffirmons notre adhésion, offrent une base solide pour une coopération pacifique et fructueuse entre nos Etats;

Désireux, de voir tous les Etats africains s'unir, désormais, pour assurer le bien-être de leurs peuples;

Résolu à raffermir les liens entre nos Etats en créant des institutions communes et en les renforçant;

Sommes convenus de créer :

L'ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE

Article I

Les Hautes Parties Contractantes constituent, par la présente Charte, une **Organisation** dénommée **Organisation de l'Unité Africaine**.

Cette Organisation comprend les Etats africains continentaux, Madagascar et les autres îles voisines de l'Afrique.

OBJECTIFS

Article II

Les objectifs de l'**Organisation** sont les suivants :

- . Renforcer l'unité et la solidarité des Etats africains ;
- . Coordonner et intensifier leur coopération et leurs efforts pour offrir de meilleures

conditions d'existence aux peuples d'Afrique;
. Défendre leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur indépendance;
. Eliminer sous toutes ses formes le colonialisme de l'Afrique;
. Favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la **Charte des Nations Unies** et de la **Déclaration universelle des Droits de l'Homme**.

A ces fins, les Etats membres coordonneront et harmoniseront leurs politiques générales, en particulier dans les domaines suivants :

Politique et diplomatie; Economie, transports et communications; Education et culture; Santé, hygiène et nutrition; Science et technique; Défense et sécurité.

PRINCIPES

Article III

Les Etats Membres, pour atteindre les objectifs énoncés à l'Article II, affirment solennellement les principes suivants :

Egalité souveraine de tous les Etats membres; Non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats; Respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante; Règlement pacifique des différends, par voie de négociations, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage; Condamnation sans réserve de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par des Etats voisins ou tous autres Etats; Dévouement sans réserve à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants; Affirmation d'une politique de non-alignement à l'égard de tous les blocs.

MEMBRES

Article IV

Tout Etat africain indépendant et souverain peut devenir membre de l'Organisation .

DROITS ET DEVOIRS DES ÉTATS MEMBRES

Article V

Tous les Etats membres jouissent des mêmes droits et ont les mêmes devoirs.

Article VI

Les Etats membres s'engagent à respecter scrupuleusement les principes énoncés à l'Article III de la présente **Charte**.

INSTITUTIONS

Article VII

L'Organisation poursuit les objectifs qu'elle s'est assignée, principalement par l'intermédiaire des institutions ci-après :

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement;
Le Conseil des Ministres;
Le Secrétariat général;
La Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage.

LA CONFÉRENCE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

Article VII

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement est l'organe suprême de l'Organisation. Elle doit, conformément aux dispositions de la présente **Charte**, étudier les questions d'intérêt

commun pour l'Afrique, afin de coordonner et d'harmoniser la politique générale de l'Organisation. Elle peut, en outre, procéder à la révision de la structure, des fonctions et des activités de tous les organes et de toutes les institutions spécialisées qui pourraient être créés conformément à la présente Charte.

Article IX

La conférence est composée des Chefs d'Etat et de Gouvernement, ou des leurs représentants dûment accrédités, et se réunit au moins une fois l'an. Si un Etat le demande, et sous réserve de l'accord des deux tiers des membres, la Conférence se réunit en session extraordinaire.

Article X

1 / Chaque Etat membre dispose d'une voix.

2 / Toutes les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Organisation.

Toutefois, les décisions de procédure sont prises à la majorité simple des Etats membres de l'Organisation. Il en est de même pour décider si une question est de procédure ou non.

Le quorum est constitué par les deux tiers des Etats membres.

Article XI

La Conférence établit son règlement intérieur.

LE CONSEIL DES MINISTRES

Article XII

Le Conseil des Ministres est composé des Ministres des Affaires Etrangères, ou de tous autres Ministres désignés par les Gouvernements des Etats membres.

Il se réunit au moins deux fois l'an. Lorsqu'un Etat en fait la demande, et sous réserve de l'accord des deux tiers des membres, le Conseil se réunit en session extraordinaire.

Article XIII

Le Conseil des Ministres est responsable envers la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Il est chargé de la préparation de cette Conférence.

Il connaît de toute question que la Conférence lui renvoie ; il exécute ses décisions.

Il met en uvre la coopération interafricaine selon les directives des Chefs d'Etat et de Gouvernement, conformément à l'Article II, paragraphe 2, de présente **Charte**.

Article XIV

Chaque Etat membre dispose d'une voix.

Toutes les résolutions sont prises à la majorité simple des membres du Conseil des Ministres.

Le quorum est constitué par les deux tiers des membres du Conseil des Ministres.

Article XV

Le Conseil des Ministres établit son règlement intérieur.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Article XVI

Un Secrétaire général de l'Organisation est désigné par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement il dirige les services du Secrétariat.

Article XVII

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement désigne un ou plusieurs Secrétaires

généraux adjoints.

Article XVIII

Les fonctions et conditions d'emploi du Secrétaire Général, des Secrétaires Généraux adjoints et des autres membres du Secrétariat, sont régies par les dispositions de la présente **Charte** et par le règlement intérieur approuvé par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire Général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire Général et du personnel, et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de tâche.

COMMISSION DE MÉDIATION, DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE

Article XIX

Les Etats membres s'engagent à régler leurs différends par des voies pacifiques. A cette fin, ils créent une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage, dont la composition et les conditions de fonctionnement sont définies par un protocole distinct, approuvé par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Ce protocole est considéré comme faisant partie intégrante de la présente **Charte**.

COMMISSIONS SPÉCIALISÉES

Article XX

Sont créées, outre les commissions spécialisées que la Conférence peut juger nécessaires, les commissions suivantes :

La Commission économique et sociale;

La Commission de l'éducation, de la science, de la culture et de la santé;

La Commission de la défense.

Article XXI

Chacune de ces commissions spécialisées est composée des Ministres compétents, ou de tous autres Ministres ou plénipotentiaires, désignés à cet effet par leur gouvernement.

Article XXII

Chaque commission spécialisée exerce ses fonctions conformément aux dispositions de la présente **Charte** et d'un règlement intérieur approuvé par le Conseil des Ministres.

BUDGET

Article XXIII

Le budget de l'Organisation, préparé par le Secrétaire général est approuvé par le Conseil des Ministres. Il est alimenté par les contributions des Etats membres, conformément aux références qui ont permis l'établissement du barème des contributions aux Nations Unies.

Toutefois, la contribution d'un Etat membre ne pourra pas excéder vingt pour cent du budget ordinaire annuel de l'Organisation. Les Etats membres s'engagent à payer régulièrement leurs contributions respectives.

SIGNATURE ET RATIFICATION DE LA CHARTE

Article XXIV

La présente **Charte** est ouverte à la signature de tous les Etats africains, indépendants et souverains. Elle est ratifiée par les Etats signataires conformément à leur procédure constitutionnelle.

L'instrument original, rédigé, si possible, dans des langues africaines, ainsi qu'en français et en anglais, tous les textes faisant également foi, est déposé auprès du Gouvernement de l'Ethiopie à tous les Etats africains indépendants et souverains.

Les instruments de ratification sont déposés auprès du Gouvernement de l'Ethiopie, qui notifie le dépôt à tous les Etats signataires.

ENTRÉE EN VIGUEUR

Article XXV

La présente **Charte** entre en vigueur dès réception par le Gouvernement de l'Ethiopie, des instruments de ratification des deux tiers des Etats signataires.

ENREGISTREMENT DE LA CHARTE

Article XXVI

La présente **Charte**, dûment ratifiée, sera enregistrée au Secrétariat des Nations Unies, par les soins du Gouvernement de l'Ethiopie, conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies.

INTERPRÉTATION DE LA CHARTE

Article XXVII

Toute décision relative à l'interprétation de la présente **Charte** devra être acquise à la majorité des deux tiers des Chefs d'Etat et de Gouvernement des membres de l'Organisation.

ADHÉSION ET ADMISSION

Article XXVIII

Tout Etat africain indépendant et souverain peut, en tout temps, notifier au Secrétaire Général, son intention d'adhérer à la présente **Charte**.

Le Secrétaire général, saisi de cette notification, en communique copie à tous les membres. L'admission est décidée à la majorité simple des Etats membres. La décision de chaque Etat membre est transmise au Secrétaire Général qui communique la décision à l'Etat intéressé, après avoir reçu le nombre de voix requis.

DISPOSITIONS DIVERSES

Article XXIX

Les langues de travail de l'Organisation, et de toutes ses institutions sont, si possible, des langues africaines, ainsi que le français et l'anglais.

Article XXX

Le Secrétaire Général peut accepter, au nom de l'Organisation, tous dons, donations ou legs faits à l'Organisation, sous réserve de l'approbation du Conseil des Ministres.

Article XXXI

Le Conseil des Ministres décide des privilèges et immunités à accorder au personnel du Secrétariat dans les territoires respectifs des Etats membres.

RENONCIATION À LA QUALITÉ DE MEMBRE

Article XXXIII

Tout Etat qui désire se retirer de l'Organisation en fait notification au Secrétaire Général. Une année après ladite notification, si elle n'est pas retirée, la **Charte** cesse de s'appliquer à cet Etat, qui, de ce fait, n'appartient plus à l'Organisation.

AMENDEMENT ET RÉVISION

Article XXXIII

La présente **Charte** peut être amendée ou révisée quand un Etat membre envoie à cet effet une demande écrite au Secrétaire Général. La Conférence n'est saisie du projet d'amendement que lorsque tous les Etats membres ont été dûment avisés, et après un délai d'un an.

L'amendement ne prend effet que lorsqu'il est approuvé par les deux tiers au moins des Etats membres.

EN FOI DE QUOI, Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement africains, avons signé la présente **Charte**.

Fait à **Addis-Abeba**, Ethiopie, le **25 mai 1963**.

Annexe 2 : Acte constitutif de l'Union Africaine

Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) :

1. Le Président de la République d'Afrique du Sud
2. Le Président de la République algérienne Démocratique et Populaire
3. Le Président de la République d'Angola
4. Le Président de la République du Bénin
5. Le Président de la République du Botswana
6. Le Président du Burkina Faso
7. Le Président de la République du Burundi
8. Le Président de la République du Cameroun
9. Le Président de la République du Cap Vert
10. Le Président de la République Centrafricaine
11. Le Président de la République Fédérale Islamique des Comores
12. Le Président de la République du Congo
13. Le Président de la République de Côte d'Ivoire
14. Le Président de la République de Djibouti
15. Le Président de la République Arabe d'Égypte
16. Le Premier Ministre de la République Fédérale et Démocratique d'Éthiopie
17. Le Président de l'Etat d'Erythrée
18. Le Président de la République Gabonaise
19. Le Président de la République de Gambie
20. Le Président de la République du Ghana
21. Le Président de la République de Guinée
22. Le Président de la République de Guinée Bissau
23. Le Président de la République de Guinée Equatoriale
24. Le Président de la République du Kenya

25. Le Premier Ministre du Royaume du Lesotho
26. Le Président de la République du Libéria
27. Le Guide de la Révolution du 1er septembre de la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne Populaire et Socialiste
28. Le Président de la République de Madagascar
29. Le Président de la République du Malawi
30. Le Président de la République du Mali
31. Le Premier Ministre de la République de Maurice
32. Le Président de la République Islamique de Mauritanie
33. Le Président de la République du Mozambique
34. Le Président de la République de Namibie
35. Le Président de la République du Niger
36. Le Président de la République Fédérale du Nigeria
37. Le Président de la République Ougandaise
38. Le Président de la République Rwandaise
39. Le Président de la République Démocratique du Congo
40. Le Président de la République Arabe Sahraoui Démocratique
41. Le Président de la République de Sao Tome & Principe
42. Le Président de la République du Sénégal
43. Le Président de la République des Seychelles
44. Le Président de la République de Sierra Léone
45. Le Président de la République de Somalie
46. Le Président de la République de Soudan
47. Le Roi du Swaziland
48. Le Président de la République Unie de Tanzanie
49. Le Président de la République du Tchad
50. Le Président de la République Togolaise
51. Le Président de la République de Tunisie
52. Le Président de la République de Zambie
53. Le Président de la République du Zimbabwe

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 et la cohésion, et à promouvoir la coopération entre les peuples d'Afrique et entre les Etats africains ;

Considérant les principes et les objectifs énoncés dans la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et le Traité instituant la Communauté économique africaine ;

Rappelant les luttes héroïques menées par nos peuples et nos pays pour l'indépendance politique, la dignité humaine et l'émancipation économique ;

Considérant que depuis sa création, l'Organisation de l'Unité Africaine a joué un rôle déterminant et précieux dans la libération du continent, l'affirmation d'une identité commune et la réalisation de l'unité de notre continent, et a constitué un cadre unique pour notre action collective en Afrique et dans nos relations avec le reste du monde ;

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 en Afrique et dans le monde ;

Convaincus de la nécessité 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 ;

Guidés par notre vision commune 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 nos peuples ;

Conscients 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 notre agenda dans le domaine du développement et de l'intégration ;

Résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit ;

Résolus également à prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer nos institutions communes et à les doter des pouvoirs et des ressources nécessaires afin de leur permettre de remplir efficacement leurs missions ;

Rappelant la Déclaration que nous avons adoptée lors de la quatrième session extraordinaire de notre Conférence à Syrte, en Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire socialiste, le 09 septembre 1999, et par laquelle nous avons décidé de créer l'Union Africaine, conformément aux objectifs fondamentaux de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et du Traité instituant la Communauté économique africaine

SOMMES CONVENUS DE CE QUI SUIT :

Article Premier

Définitions

Dans le présent Acte constitutif, on entend par

"AEC", la Communauté économique africaine

" ACTE ", le présent Acte constitutif ; " Conférence de l'Union ", la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union ;

" Charte ", la Charte de l'OUA;

" Conseil ", le Conseil économique, social et culturel de l'Union;

" Comité " un comité technique spécialisé ;

" Commission exécutive ", le Secrétariat de l'Union

" Conseil exécutif ", le Conseil des Ministres de l'Union;

" Cour ", la Cour de justice de l'Union;

" Etat membre ", un Etat membre de l'Union ;

" OUA ", l'Organisation de l'Unité Africaine ;

" Parlement ", le Parlement panafricain de l'Union;

" Union ", l'Union africaine créée par le présent Acte constitutif.

Article 2

Institutions de l'Union africaine

Il est institué par les présentes une Union africaine conformément aux dispositions du présent Acte.

Article 3

Objectifs

Les objectifs de l'Union sont les suivants:

- a) **réaliser** une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique ;
- b) **défendre** la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses Etats membres ;
- c) **accélérer** l'intégration politique et socio-économique du continent ;
- d) **promouvoir** et **défendre** les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ;
- 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 ;
- f) **promouvoir** la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ;
- g) **promouvoir** les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance
- 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 ;

- i) **créer** les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales ;
- j) **promouvoir** le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines ;
- k) **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, de maintenir et de promouvoir la stabilité économique ;
- l) **coordonner** et **harmoniser** les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union;
- m) **accélérer** le développement du continent par la promotion de la recherche dans tous les domaines, en particulier en science et en technologie ;
- 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.

Article 4 **Principes**

L'Union africaine fonctionne conformément aux principes fondamentaux suivants .

- (a) Egalité souveraine et interdépendance de tous les Etats membres de l'Union;
- (b) Respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance;
- (c) Participation des peuples africains aux activités de l'Union ;
- (d) Mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain et ses Etats membres;
- (e) Règlement pacifique des conflits entre les Etats membres de l'Union par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par la Conférence de l'Union ;
- (f) Interdiction d'user ou de menacer d'user de la force entre les Etats membres de l'Union ;
- (g) Non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre ;
- (h) Le droit de l'Union à intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, telles que le génocide ;
- (i) Co-existence pacifique entre les Etats membres de l'Union et leur droit de vivre dans la paix et la sécurité ;
- (j) Droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité ;
- (k) Promotion de l'autodépendance collective, dans le cadre de l'Union ;
- (l) Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes
- (m) Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance;

- (n) Promotion de la justice sociale pour assurer le développement économique équilibré;
- (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;
- (p) Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Article 5

Organes de l'Union

1. Les organes de l'Union sont les suivants :
 - a) La Conférence de l'Union ;
 - b) Le Conseil exécutif ;
 - c) Le Parlement panafricain ;
 - d) La Cour de justice ;
 - e) La Commission exécutive ;
 - f) Le Comité des représentants permanents ;
 - g) Les Comités techniques spécialisés;
 - h) Le Conseil économique, social et culturel;
 - i) Les institutions financières.
2. La Conférence peut décider de créer d'autres organes.

Article 6

La Conférence de l'Union.

1. La Conférence est composée des Chefs d'Etat et de Gouvernement ou de leurs représentants dûment accrédités.
2. La Conférence est l'organe suprême de l'Union.
3. La Conférence se réunit au moins une fois par an en session ordinaire. A la demande d'un Etat membre et sur approbation des deux tiers des Etats membres, elle se réunit en session extraordinaire.
4. La présidence de la Conférence est assurée pendant un an par un chef d'Etat et de Gouvernement élu, après consultations entre les Etats membres.

Article 7

Décisions de la Conférence

1. La Conférence prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Union. Toutefois, les décisions de procédure, y compris pour déterminer si une question est de procédure ou non, sont prises à la majorité simple.
2. Le quorum est constitué des deux tiers des Etats membres de l'Union pour toute session de la Conférence.

Article 8

Règlement intérieur de la Conférence

La Conférence adopte son propre Règlement intérieur.

Article 9

Pouvoirs et attributions de la Conférence

1. Les pouvoirs et attributions de la Conférence sont les suivants .

- a) Définir les politiques communes de l'Union
- b) Recevoir, examiner et prendre des décisions sur les rapports et les recommandations des autres organes de l'Union et prendre des décisions à ce sujet ;
- c) Examiner les demandes d'adhésion à l'Union ;
- d) Créer tout organe de l'Union ;
- e) Assurer le contrôle de la mise en œuvre des politiques et décisions de l'Union, et veiller à leur application par tous les Etats membres ;
- f) Adopter le budget de l'Union;
- g) Donner des directives au Conseil exécutif sur la gestion des conflits et autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix;
- h) Nommer et révoquer les juges de la Cour de justice
- i) Nommer le Président, le ou les vice-présidents et les Commissaires de la Commission exécutive et déterminer leurs fonctions et leurs mandats.

2. La Conférence peut déléguer certains de ses pouvoirs et attributions à l'un ou l'autre des organes de l'Union.

Article 10

Le Conseil exécutif

1. Le Conseil exécutif est composé des Ministres des Affaires étrangères ou de tous autres ministres ou autorités désignés par les gouvernements des Etats membres.

2. Le Conseil exécutif se réunit en session ordinaire au moins deux fois par an. Il se réunit aussi en session extraordinaire à la demande d'un Etat membre et sous réserve de l'approbation des deux tiers de tous les Etats membres.

Article 11

Décisions du Conseil exécutif

1. Le Conseil exécutif prend ses décisions par consensus ou, à défaut à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Union. Toutefois, les décisions de procédure, y compris pour déterminer si une question est de procédure ou non, sont prises à la majorité simple.

2. Le quorum est constitué des deux tiers des Etats membres pour toute session du Conseil exécutif.

Article 12

Règlement intérieur du Conseil exécutif

Le Conseil exécutif adopte son propre Règlement intérieur.

Article 13

Attributions du Conseil exécutif

1. Le Conseil exécutif assure la coordination et décide des politiques dans les domaines d'intérêt communs pour les Etats membres, notamment les domaines suivants

- a) Commerce extérieur;
- b) Energie, industrie et ressources minérales ;
- c) Alimentation, agriculture, ressources animales, élevage et forêts;
- d) Transport et communication;
- e) Assurances;
- f) Ressources en eau et irrigation ;
- g) Education, santé, culture et mise en valeur des ressources humaines;
- h) Protection de l'environnement ;
- i) Science et Technologie ;
- j) Nationalité, résidence des ressortissants étrangers et questions d'immigration ;
- k) Sécurité sociale et élaboration de politiques de protection de la mère et de l'enfant, ainsi que de politiques en faveur des personnes handicapées ;
- l) Institution d'un système de médailles et de prix africains.

2. Le Conseil exécutif est responsable devant la Conférence. Il se réunit pour examiner les questions dont il est saisi et contrôler la mise en œuvre des politiques arrêtées par la Conférence.

3. Le Conseil exécutif peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs et attributions mentionnés au paragraphe 1 du présent article aux Comités techniques spécialisés créés aux termes de l'article 14 du présent Acte.

Article 14

Les Comités Techniques Spécialisés.

Création et Composition

1. Sont créés les Comités techniques spécialisés suivants

- (a) le Comité chargé des Questions d' Economie Rurale et Agricoles ;
- (b) le Comité chargé des Affaires Monétaires et Financières
- (c) le Comité chargé des Questions commerciales, douanières et d immigration ;
- (d) le Comité chargé de l'industrie, de la Science et de la Technologie, de l'Energie, des Ressources Naturelles et de l'environnement ;
- (e) Le Comité chargé des transports, des Communications et du Tourisme ;
- (f) Le Comité chargé de la Santé, du Travail et des Affaires Sociales ;
- (g) Le Comité chargé de l' Education, de la Culture et des Ressources Humaines.

2. La Conférence peut si elle le juge nécessaire, restructurer les Comités existant ou en créer de nouveaux.

3. Chaque Comité comprend un Représentant de chacun des Etats membres. Les Représentants peuvent être assistés par des conseillers .

Article 15

Attribution des comités techniques spécialisés

Chacun des comités, dans le cadre de sa compétence, a pour mandat de :

- (a) préparer des projets et programmes de l'Union et le soumettre au Conseil exécutif ;
- (b) assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des décisions prises par les organes de l'Union ;
- (c) assurer la coordination et l'harmonisation des projets et programmes de l'Union ;
- (d) présenter des rapports et des recommandations au Conseil exécutif, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Conseil exécutif, sur l'exécution des dispositions du présent acte ; et
- (e) s'acquitter de toute tâche qui pourrait lui être confiée, en application des dispositions du présent Acte.

Article 16

Réunions

Sous réserve des directives que peuvent être données par le Conseil exécutif, chaque Comité se réunit aussi souvent que nécessaire et établit son règlement intérieur qu'il soumet au Conseil exécutif pour approbation.

Article 17

Le Parlement panafricain

1. En vue d'assurer la pleine participation des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent, il est créé un Parlement panafricain.
2. La composition, les pouvoirs, les attributions et l'organisation du Parlement panafricain sont définis dans un protocole y afférent.

Article 18

Cour de justice

1. Il est créé une Cour de justice de l'Union.
2. Les statuts, la composition et les pouvoirs de la Cour de justice sont définis dans un protocole y afférent.

Article 19

Les institutions financières

L'Union africaine est dotée des institutions financières suivantes, dont les statuts sont définis dans des protocoles y afférents :

- (a) La Banque centrale africaine ;
- (b) Le Fonds monétaire africain ;
- (c) La Banque africaine d'investissement.

Article 20

La Commission exécutive

1. Il est créé une Commission exécutive qui est le Secrétariat de l'Union.
2. La Commission exécutive est composée du Président, du ou des Vices-présidents et des commissaires. Ils sont assistés par le personnel nécessaire au bon fonctionnement de la Commission.
3. La Structure, les attributions et les règlements de la Commission exécutive sont déterminés par la Conférence.

Article 21

Comité des représentants permanents

1. Il est créé, auprès de l'Union, un Comité des représentants permanents. Il est composé de représentants permanents et autres plénipotentiaires des Etats membre.
2. Le Comité des Représentants permanents est responsable de la préparation des travaux du Conseil exécutif et agit sur instruction du Conseil. Il peut instituer tout sous-comité ou groupe de travail qu'il juge nécessaires.

Article 22

Le Conseil économique, social et culturel

1. Le Conseil économique, social et culturel est un organe consultatif composé des représentants des différentes couches socio-professionnelles des Etats membres de l'Union.
2. Les attributions, les pouvoirs, la composition et l'organisation du Conseil économique, social et culturel sont déterminés par la Conférence.
3. La structure, les attributions et les règlements de la Commission exécutive sont déterminés par la Conférence.

Article 23

Imposition de sanctions.

1. La Conférence détermine comme suit les sanctions appropriées à imposer à l'encontre de tout Etat membre qui serait en défaut de paiement de ses contributions au budget de l'Union : privation du droit de prendre la parole aux réunions, droit de vote, droit pour les ressortissants de l'Etat membre concerné d'occuper un poste ou une fonction au sein des organes de l'Union, de bénéficier de toute activité ou de l'exécution de tout engagement dans le cadre de l'Union.
2. En outre, tout Etat membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions notamment en matière de transports et communications et dans les domaines politique et économique.

Article 24

Siège de l'Union

1. Le siège de l'Union africaine est à Addis-Abeba (République fédérale démocratique d'Ethiopie).
2. La Conférence peut, sur recommandation du Conseil exécutif ou là où elle le juge nécessaire, créer des bureaux de l'Union africaine et relatifs aux fonctions de l'Union dans les Etats membres.

Article 25

Langues de travail

Les langues de travail de l'Union et de toutes ses institutions Sont, si possible, les langues africaines, l'arabe, l'anglais, le français et le portugais.

Article 26

Interprétation

La Cour de justice est saisie de toute question née de l'interprétation du présent Acte. Jusqu'à la mise en place de celle-ci, la question est soumise à la Conférence qui tranche à la majorité des deux tiers.

Article 27

Signature et ratification

1. Le présent Acte est ouvert à la signature et à la ratification des Etats membres de l'OUA, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.
2. Les instruments de ratification sont déposés auprès du Secrétaire Général de l'OUA.

Article 28

Entrée en vigueur

Le présent Acte entre en vigueur trente (30) jours après le dépôt des instruments de ratification par les deux tiers des Etats membres de l'OUA.

Article 29

Adhésion au présent Acte et admission comme membre de l'Union

1. Tout Etat Africain peut, à tout moment après l'entrée en vigueur du présent Acte, notifier au Président de la Commission exécutive son intention d'adhérer au présent Acte et d'être admis comme membre de l'Union.
2. Le Président de la Commission exécutive, dès réception d'une telle notification, en communique copies à tous les Etats membres. L'admission est décidée à la majorité simple des Etats membres. La décision de chaque Etat membre est transmise au Président de la Commission exécutive qui communique la décision d'admission à l'Etat intéressé, après réception du nombre de voix requis.

Article 30

Suspension

Les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union.

Article 31

Cessation de la qualité de membre

1. Tout Etat qui désire se retirer de l'Union en notifie par écrit le Président de la Commission exécutive qui en informe les Etats membres. Une année après ladite notification, si celle-ci n'est pas retirée, le présent Acte cesse de s'appliquer à l'Etat concerné qui, de ce fait, cesse d'être membre de l'Union.

2. Pendant la période d'un an visée au paragraphe 1 du présent article, tout Etat membre désireux de se retirer de l'Union doit se conformer aux dispositions du présent Acte et reste tenu de s'acquitter de ses obligations aux termes du présent Acte jusqu'au jour de son retrait.

Article 32

Amendement et révision

1. Tout Etat membre peut soumettre des propositions d'amendement ou de révision du présent Acte.

2. Les propositions d'amendement ou de révision sont soumises au Président de la Commission exécutive qui en communique copies aux Etats membres dans les trente (30) jours suivant la date de réception.

3. La Conférence de l'Union, sur avis du Conseil exécutif, examine ces propositions dans un délai d'un an suivant la notification des Etats membres, conformément aux dispositions du paragraphe (2) du présent article.

4. Les amendements ou révisions sont adoptés par la Conférence de l'Union par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers, et soumis à la ratification de tous les Etats membres, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives. Les amendements ou révisions entrent en vigueur trente (30) jours après le dépôt, auprès du Président de la Commission exécutive, des instruments de ratification par les deux tiers des Etats membres.

Article 33

Dispositions finales et arrangements transitoires

1. Le présent Acte remplace la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine. Toutefois, ladite Charte reste en vigueur pendant une période transitoire n'excédant pas un an ou tout autre délai déterminé par la Conférence, après l'entrée en vigueur du présent Acte, pour permettre à l'OUA/AEC de prendre les mesures appropriées pour la transmission de son actif et de son passif à l'Union dans le cas où cela est possible et de toutes les questions y afférentes.

2. Les dispositions du présent Acte ont également préséance et remplacent les dispositions du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, qui pourraient être contraires au présent Acte.

3. Dès l'entrée en vigueur du présent Acte, toutes les mesures appropriées sont prises pour mettre en œuvre ses dispositions et pour mettre en place les organes prévus par le présent Acte, conformément aux directives ou décisions qui pourraient être adoptées à cet égard par les Etats Parties au présent Acte au cours de la période de transition stipulée ci-dessus.

4. En attendant la mise en place de la Commission exécutive, le Secrétariat général de l'OUA est le Secrétariat intérimaire de l'Union.

EN FOI DE QUOI NOUS avons adopté le présent Acte.

Fait à Lomé, TOGO.....le 12 juillet.....2000.

Annexe 3 : Bibliographie

OUVRAGES GENERAUX

- CORDELLIER Serge ; DIDOT Béatrice (dir.), *L'état du monde 2002*, La Découverte, Paris ; 2001
- LOROT Pascal, sous la direction de, *Dictionnaire de la mondialisation*, Paris ; Editions Ellipses, 2001

OUVRAGES SPECIALISES

- BACH Daniel, sous la direction de, *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Paris ; Editions Kartala, 1998
- BAYART Jean François, *L'Etat en Afrique*, Fayard, Paris ; 1989
- BOURMAUD Daniel, *La politique en Afrique*, Paris ; Edition Montchrestien, 1997
- BRUNEL Sylvie, *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris ; Editions du Seuil, 1993
- DU BOIS DE GAUDUSSON (Jean)^o et MEDARD (Jean François) sous la direction de : « L'Etat en Afrique : entre le global et le local », La documentation française, trimestriel n° 199 juillet/septembre 2001
- FASSASSI Assani, *Sursaut de l'Afrique qu'on achève*, Paris ; Edition Al Qalam, 1995
- HUGON Philippe, *Economie de l'Afrique*, Paris ; La Découverte, 2001

DOCUMENTS OFFICIELS

- Banque Africaine de Développement : *Rapport sur le développement en Afrique 2000 : intégration régionale en Afrique*, Paris ; Editions Economica, 2000

ARTICLES DE REVUE

- CHAIGNEAU Pascal, « Afrique subsaharienne : crises enchevêtrées et marginalisation économique », *La revue des Conseillers du Commerce extérieur de la France*, février 2002, n°500

SOURCES ORALES

- Colonel ELLENBOGEN secteur Afrique Direction des Affaires Stratégiques
- Lieutenant Colonel de BAZOUGES secteur Afrique Direction des Affaires Stratégiques

THESES ET MEMOIRES

- Lieutenant Colonel SEBASTIO José « *La politique africaine subsaharienne des Etats-Unis* », Mémoire de géopolitique dans le cadre de l'étude dirigée "La politique étrangère des Etats- Unis", février 2001
- Colonel Mohamed MAAMAR « *L'union africaine : Mythe ou réalité ?* » Mémoire de géopolitique dans le cadre de l'étude « Géopolitique de l'Afrique noire », février 2001

SITES INTERNET

Africaintelligence.fr,
africaonline.com,
afdb.org (BAD),
ecowas.int,
mbolo.com,
comesa.int,
lehman.cuny.edu/depts/langlit/french/afrique.html
socatel.intent.cf/accueil1.htm (CEMAC)
africanews.org,
afrik.com
rapide-pana.com/rapide/sommaire.htm
ecowas.int (CEDEAO)
oau-oua.org,
maghrebarabe.org (UMA)
sadc.int