



DE L'OUA A L'UNION AFRICAINE,

Quel moyen pour l'Afrique d'exister ?

Mémoire de géopolitique

du chef de bataillon Benoît ROUX

dans le cadre du séminaire « Géopolitique de l'Afrique Noire ».

directeur : monsieur Pascal CHAIGNEAU

**Directeur du Centre d'études diplomatiques
et stratégiques (CEDS)**

Mars 2003

Sommaire

<u>PARTIE 1 : UN BILAN MITIGE EXCESSIVEMENT DECRIE</u>	<u>5</u>
1.1 UNE NAISSANCE SUR DES AMBIGUITES	5
1.2 UNE EXISTENCE A MINIMA	8
1.3 UNE POSITION FINALEMENT RENFORCEE : UN NOM POUR L'AFRIQUE	11
<u>PARTIE 2 : UN CONTEXTE RENOUVELE QUI DONNE DES RAISONS D'ESPERER</u>	<u>17</u>
2.1 LA FIN DE LA GUERRE FROIDE ET L'EVOLUTION DES INFLUENCES EXTERIEURES	17
2.2 UN CONTINENT DANS UNE CRISE ENDEMIQUE QUI NE SORT PAS DU SOUS- DEVELOPPEMENT	19
2.3 DES MODELES ET DES DIRIGEANTS NOUVEAUX	24
<u>PARTIE 3 : UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR UN NOUVEL AVENIR ?</u>	<u>28</u>
3.1 DE NOUVEAUX PRINCIPES ?	28
3.2 DES DEFIS NOMBREUX A RELEVER	31
3.3 UN CONTINENT EN PROGRESSIVE RESTRUCTURATION : TROIS NIVEAUX DE COOPERATION	35

INTRODUCTION

« L'Afrique, ce n'est pas cinquante Etats. C'est une nation, un peuple, une culture, une économie, une défense, et aucune frontière.¹ » En 2000, le président libyen Kadhafi justifiait ainsi son désir de faire évoluer l'Organisation de l'unité africaine (OUA), après trente six ans d'existence, vers une coopération plus étroite. Le projet débattu à Syrte fut considérablement amendé mais en 2001, l'OUA a bien cédé la place à l'Union africaine. Qu'en est-il réellement ?

L'Afrique est un immense continent qui représente presque le quart de la surface émergée de la planète, dix fois le territoire de l'Union européenne et le double de la population. L'Afrique est un espace de diversité politique (avec cinquante quatre Etats), démographique (des populations noires, blanches, arabes, métis, etc.), linguistique², économique (le PIB de l'Afrique du Sud représente à lui seul 20 % de celui de l'Afrique). Telle est l'immensité africaine. Pourtant, quelle place le continent a-t-il dans les relations internationales ? C'est bien ainsi que doit être appréciée la transformation de l'OUA en Union africaine. Cette mutation semble bien plus qu'un dépoussiérage, elle apparaît comme un élément du visage que l'Afrique veut se donner pour aborder le troisième millénaire.

En fait, le problème n'est pas de savoir si la nouvelle organisation continentale ressemble ou pas à l'ancienne. Il s'agit bien de comprendre quelle place l'Afrique veut avoir dans le concert des nations et comment alors se structure progressivement le continent.

Ainsi envisagée, l'Union africaine ne ressemblera pas à l'OUA dans le sens où elle sera un élément complémentaire d'une organisation voulue plus large et plus efficace. Expression de la volonté des Africains de prendre leur destin en main pour relever les impérieux enjeux qui se posent à eux, l'Union africaine se veut résolue à donner un visage et un nom à l'Afrique tant sur la scène internationale que vis à vis des Africains eux-mêmes.

Délibérément, tous les problèmes posés au continent africain ne sont pas abordés. Le champ d'action se limitera à tout ce qui implique ou influe sur l'organisation de la coopération au niveau du continent excluant, autant que possible, les particularismes locaux.

L'OUA a souvent été critiquée pour son bilan insuffisant qui aurait déçu les espoirs africains. Le jugement est pour le moins excessif et c'est bien cette organisation qui a aujourd'hui la

¹ Cité par CALLIES de SALIES B., Spectaculaire retour de la Libye, Le Monde diplomatique, janvier 2001, p 9.

capacité de se transformer. A une naissance sur des compromis et des ambiguïtés a correspondu une existence inégale mais qui a permis à l'Organisation de se maintenir malgré les vicissitudes. Non seulement l'OUA a survécu mais elle a renforcé sa position avec le temps pour être capable aujourd'hui de se renouveler. Or, le contexte de la fin du vingtième siècle a considérablement évolué tant sur le plan politique, diplomatique, économique, social que sanitaire. Avec la fin de la Guerre froide, les relations internationales sont bouleversées et l'Afrique a une occasion inédite de s'affranchir des anciennes influences. La situation est, toutefois, catastrophique pour un continent qui ne cesse de s'enfoncer dans la pauvreté. Si ainsi des évolutions sont nécessaires, elles sont aussi possibles grâce à l'arrivée de dirigeants nouveaux, réalistes et ambitieux. Alors, la nouvelle Union africaine, héritée de l'OUA mais désireuse d'avancer dans la coopération tente d'esquisser de nouveaux principes sur la supranationalité et surtout la « bonne gouvernance » pour relever de nombreux défis. L'Union africaine s'intègre, surtout, dans des structures autant régionales que continentales. C'est leur nécessaire complémentarité qui donne le visage de l'Afrique du vingt et unième siècle.

² « Les langues de travail de l'Union et de toutes ses institutions sont, si possible, les langues africaines ainsi que l'arabe, l'anglais, le français et le portugais. » Art 25 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

PARTIE 1 : UN BILAN MITIGE EXCESSIVEMENT DECRIE

1.1 UNE NAISSANCE SUR DES AMBIGUITES

1.1.1 Un compromis idéologique

Le Panafricanisme peut être défini comme l'expression militante d'une identité qui englobe l'ensemble des peuples aux prises avec la domination coloniale et raciale. Il s'analyse comme « un mouvement révolutionnaire essentiellement politique qui vise à détruire les bases de la domination impérialiste en Afrique et à réaliser l'unité du continent »¹.

Deux noms illustrent l'origine du mouvement panafricain : le jamaïcain Marcus Garvey et le docteur E. B. Dubois. Garvey s'est appuyé sur les Noirs de Harlem aux Etats-Unis pour défendre l'idée d'un retour massif en Afrique des Noirs. Galvanisé par son succès, il fonda sa propre église et son mouvement nettement raciste mais, en 1923, finit en prison pour escroquerie. A contrario du retour en Afrique, Dubois défendait l'idée du Panafricanisme destiné bien davantage aux Africains de l'Afrique. Avec comme objectif de stimuler l'anti-colonialisme, le mouvement préconisait une autonomie complète pour les Africains sur leur continent. Cette autonomie devait être organisée « sur la base de l'économie coopérative et du socialisme qui ne laisserait aucune place pour des millionnaires noirs ou blancs ² ». Ainsi, le Panafricanisme imaginé par Dubois reposait sur l'autodétermination nationale, la liberté individuelle et le socialisme démocratique.

Quatre congrès eurent lieu entre 1919 et 1927 à Paris, Londres et New York. Chacun se termina par un manifeste sans grande portée politique. Toutefois, il est intéressant de noter que le texte adopté au troisième congrès de Londres en 1923 dénonçait déjà la politique d'apartheid en Afrique du Sud. Ce thème a longtemps été récurrent dans les sommets de l'OUA et a même permis de rassembler des membres de l'organisation que tout séparait. A partir du cinquième congrès, tenu à Manchester en 1945, le mouvement prend une allure plus

¹ SINE Babacar, Le Marxisme devant les sociétés africaines contemporaines, Paris ; Editions Présence africaine, 1983, p. 101.

² PADMORE Georges, Panafricanisme ou communisme ? la prochaine lutte pour l'Afrique, Paris ; Editions Présence africaine, 1961.

militante et mieux organisée. Les futurs leaders africains s'affirment comme par exemple Jomo Kenyatta et Kwame N'Krumah. Des mouvements autonomistes apparaissent sur le continent africain (le rassemblement démocratique africain R.D.A.). Ce mouvement tient son premier congrès en 1946 à Bamako et déjà se font jour deux conceptions opposées des relations avec les métropoles. L'option d'une autonomie, c'est à dire de l'indépendance, s'oppose à la thèse d'une forme de partenariat défendue notamment par Félix Houphouët Boigny³.

La conférence de Bandoeng en 1955 confirme les leaders dans leurs choix à venir. D'une part, la domination coloniale est à combattre où qu'elle soit. D'autre part, le respect de l'intégrité et celui de la souveraineté sont affirmés avec force, en conformité avec la charte de l'ONU.

1.1.2 Un besoin : le respect des indépendances

La création de l'Organisation de l'Unité africaine est la conséquence d'une conciliation entre deux courants idéologiques : celui dit du « groupe de Casablanca » et celui dit du « groupe de Monrovia ».

A partir de 1960, des pays de l'ex-Afrique Occidentale française et de l'ex-Afrique Equatoriale française ainsi que le Cameroun et Madagascar se retrouvent autour de Félix Houphouët Boigny pour exprimer leur volonté de fonder une sorte de « Commonwealth à la française ⁴ ». Cette conception pragmatique des relations avec les anciennes métropoles illustre une approche modérée (ou minimaliste) de la coopération des pays africains.

A l'opposé, en janvier 1961, se réunit, à Casablanca à l'invitation du roi Mohamed V, un groupe de leaders aux intentions résolument « révolutionnaires ». Parmi ceux-ci, citons le ghanéen N'Krumah, l'égyptien Nasser, le guinéen Sekou Touré, le malien Keita et l'algérien Ferhat Abbas. Les chefs d'Etat réunis avaient discuté les termes d'une « Charte africaine » dite « Charte de Casablanca ». L'objectif était la consolidation de la coopération entre Etats mais l'accent était mis sur les problèmes politiques. Il s'agissait de faire triompher les libertés dans toute l'Afrique, réaliser son unité, et cela, dans le cadre du non-alignement, de la liquidation du colonialisme et du néo-colonialisme sous toutes ses formes. Rejetant toute forme de regroupement basé sur les langues des puissances coloniales, le Ghana, la Guinée et

³ KALAMBAY E., « Comment sortir l'OUA de l'engrenage actuel ? », Le mois en Afrique, n°225-226, octobre 1984.

⁴ Selon l'expression de l'historien Joseph Ki-Zerbo, cité par E. KALAMBAY ibid. p 11.

le Mali constituaient à Accra, en avril 1961, l'Union des Etats africains et illustraient la conception maximaliste de la coopération des Etats africains. Le leader ghanéen Kwame N'Krumah lance alors son mot d'ordre « l'Afrique doit s'unir⁵ ».

En somme, deux blocs se dressaient. L'un parlait de coopération et de progrès économique, d'alliance pour le progrès dans le respect de chacun des partenaires et sans remise en cause radicale de la nature des relations entre l'Afrique et les métropoles. L'autre, préoccupé d'affirmer et de poser la personnalité africaine en l'opposant à l'Europe naguère coloniale et à l'Occident souvent considéré comme néo-colonial, mettait l'accent sur la révolution politique africaine qui devait assurer le progrès socio-économique.

Dans ce contexte, en mai 1961, se réunit à Monrovia, au Libéria, une conférence qui regroupait vingt pays africains⁶ dont le point commun était de représenter le courant minimaliste. Ces pays énoncent six principes dont l'essentiel se retrouve dans la charte de l'O.U.A. :

- Egalité absolue des Etats quelles que soient leur superficie, leur population et leur richesse ;
- Non-ingérence réciproque dans les affaires intérieures des Etats ;
- Respect de la souveraineté de chaque Etat et de son droit inaliénable à l'existence et au développement de sa personnalité propre ;
- Condamnation des foyers de subversion entretenus dans certains pays par des Etats indépendants ;
- Instauration d'une coopération basée sur la tolérance, la solidarité et le refus de tout leadership de la part de l'un quelconque des partenaires ;
- Unité comprise non comme une intégration politique mais comme une unité d'aspiration et d'action.

L'antagonisme entre les groupes de Monrovia et de Casablanca n'a pas été franchement résolu et, très nettement, c'est la conception vue à Monrovia qui l'a emporté lors de la conférence d'Addis-Abeba en mai 1963.

Quant à savoir sur quelles frontières la souveraineté aller se fonder, la règle dite du jus possidetis juris, qui fixait les frontières existantes au moment de la décolonisation comme celles des nouveaux Etats, a été consacrée lors du premier sommet de l'OUA au Caire en

⁵ N'KRUMAH K., L'Afrique doit s'unir, Paris, Présence africaine, 2^e édition, 1994.

⁶ Parmi ces pays figuraient : la Côte d'Ivoire, la Haute-Volta, le Dahomey, le Niger, le Togo Les neuf pays de l'ex-Afrique Equatoriale française, Madagascar, le Cameroun, le Sénégal, la Mauritanie, l'Ethiopie, le Libéria, le Sierra Leone, la Tunisie et la Somalie.

1964. En effet, les chefs d'Etat membres ont affirmé : « tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils accèdent à l'indépendance.⁷ »

Cette difficile maturation de la construction africaine a finalement abouti à une ambiguïté intenable entre, d'une part, le respect de la souveraineté des Etats et la conservation en l'état des frontières héritées de la colonisation et, d'autre part, la volonté de créer une entité supranationale illustrée par l'expression « Etats-Unis d'Afrique ». Ainsi, les difficultés de l'O.U.A. étaient inscrites dans le processus historique qui a fait naître l'institution.

1.2 UNE EXISTENCE A MINIMA

L'organe suprême de l'OUA était la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement dépositaire du pouvoir de décision. Ses travaux et ses décisions étaient préparés par le Conseil des ministres des affaires étrangères réunis deux fois par an. Le secrétariat général était l'organe de mise en œuvre des décisions des chefs d'Etat. Enfin, des commissions spécialisées venaient compléter cette machine administrative. Ces commissions avaient en charge la coopération économique, socio-éducative, culturelle, militaire et scientifique. La commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage était l'organe de règlement pacifique des différends.

1.2.1 La volonté de non-ingérence, cause des difficultés pour régler les conflits

Dans le domaine des questions politico-militaires et du règlement des conflits, l'OUA a été beaucoup handicapée, depuis sa création, par les clivages traditionnels entre ses membres, entre modérés et progressistes, entre Noirs et Arabes, entre francophones et anglophones. Son action en a été paralysée. Certaines crises lui ont même été dommageables. L'OUA n'a, par exemple, rien pu faire d'autre que condamner les tentatives répétées de la Somalie pour conquérir l'Ogaden⁸, alors qu'il s'agissait là pour l'organisation d'un enjeu essentiel puisqu'il concernait le principe fondamental de l'intangibilité des frontières. Dans l'affaire du Sahara occidental, les manœuvres diplomatiques, ayant abouti à l'admission de la République arabe

⁷ LEFEBVRE M., Le jeu du droit et de la puissance, Précis de relations internationales, Paris ; PUF, 2000, p 92.

sahraouie démocratique (RASD), ont provoqué le départ du Maroc de l'Organisation en 1984 puis celui de son secrétaire général Edem Kodjo. De ce fait, l'OUA s'est mise à l'écart de tout processus de règlement du conflit et s'est trouvée marginalisée sur ce dossier. Le processus de règlement a ainsi été développé par l'ONU.

En 1977, un comité ad hoc avait été mis sur pied par l'OUA, présidé par le président gabonais Omar Bongo, pour résoudre le conflit frontalier tchado-libyen. Après avoir longtemps piétiné, le travail de ce comité fut relancé en 1986 de manière plutôt positive mais aboutit, en fin de compte, à transmettre le litige à la Cour internationale de justice de La Haye. Là encore, l'OUA n'a pas pu se prévaloir d'un succès tangible.

Depuis la création de l'OUA, il apparaît que la volonté originelle de jouer un rôle réel pour la stabilité et la sécurité du continent est restée sans suite convaincante. La charte de l'OUA, dans son article 2, indiquait que les Etats membres devaient coordonner et harmoniser leurs politiques dans six domaines essentiels dont celui de la défense et de la sécurité. L'article 3 affirmait le principe du règlement pacifique des différends par voie de négociation, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage. L'article 19 créait, à cet effet, « une commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage » qui dans la réalité n'a jamais fonctionné. L'article 20 créait, lui, une « commission de la défense » chargée d'appliquer dans ce domaine les dispositions de la Charte mais celle-ci n'a jamais eu les moyens d'élaborer une politique commune.

Compte tenu des insuffisances décrites précisément, les dispositions initiales ont été revues profondément dans les années 90. Lors du 28ème sommet de l'OUA à Dakar en 1992, un premier projet concernant la création d'un mécanisme pour la prévention et le règlement des conflits avait été présenté aux chefs d'Etat. L'idée générale était de donner une autorité contraignante avec les moyens adaptés au bureau de la conférence du sommet et au secrétaire général de l'Organisation pour régler les différends. Redoutant le risque évident d'ingérence dans les affaires intérieures, les chefs d'Etat rejetèrent ce projet audacieux. Un projet plus modeste dans ses ambitions fut adopté l'année suivante lors du sommet du Caire. Ce projet a permis la mise en place d'un mécanisme axé sur la notion de médiation excluant toute hypothèse relative à une force africaine d'intervention et de maintien de la paix.

Malgré la modestie de l'ambition de ce mécanisme, les succès n'ont pas été à la hauteur des espérances. Les conflits au Burundi, au Rwanda, au Congo ex-Zaïre, en Somalie ou en

⁸ Région pastorale éthiopienne, enjeu d'une longue et dévastatrice guerre entre la Somali et l'Ethiopie, réglée par un accord de paix et de sécurité signé en 1984.

Angola n'ont non seulement pas pu être évités mais, en plus, se sont révélés particulièrement sanguinaires.

Il faut toutefois noter que ce mécanisme n'était pas prévu se substituer au Conseil de sécurité des Nations unies et, qu'en somme, il était exigé de l'OUA bien plus que ce qu'elle pouvait faire. En outre, l'Organe central créé par le mécanisme a affiché une grande visibilité dans la résolution d'autres conflits comme la guerre Erythrée-Ethiopie⁹, la crise aux Comores et le conflit entre la République centrafricaine et le Tchad.

C'est bien à cause de la volonté des Etats de ne pas voir l'Organisation s'immiscer dans leurs affaires intérieures que l'institution n'a pu avoir qu'un rôle relativement faible dans le règlement des conflits et que ses décisions ne sont souvent restées qu'à l'état de vœux pieux.

L'OUA n'a pas su apporter une réponse satisfaisante aux problèmes économiques du continent. Certes, il y a bien eu le plan dit de Lagos¹⁰ en 1980. La création la plus spectaculaire fut le traité instituant la Communauté économique africaine prévoyant l'établissement d'un marché commun africain, d'un fond monétaire et d'une banque centrale, dans un délai de trente ans ! Le traité fut signé lors du sommet d'Abuja en juin 1991. Malgré ces initiatives louables, le bilan reste controversé et marqué par l'absence de résultats significatifs. Le manque de moyens explique, en partie, ces échecs.

1.2.2. L'absence de moyens au service d'une volonté

La stricte volonté des Etats de faire respecter leur « pré carré » s'est ajoutée à l'absence chronique des moyens, en particulier financiers, dont l'Organisation a souffert pendant son existence.

Il est vrai que la situation financière de l'Organisation a bien été à l'image de son bilan dans le domaine économique. Pour l'exercice financier 1992-1993, le secrétaire général tanzanien Ahmed Salim annonça, lors du sommet du Caire, que le budget de l'OUA représentait la somme dérisoire de 24 millions de dollars. Or, fin mai 93, à mi-parcours de l'exercice budgétaire, 7 millions de dollars de cotisations à peine avaient effectivement été versés par les Etats membres. Le montant total des arriérés s'élevait alors à 62 millions de dollars. Comment alors imaginer que l'Organisation puisse assumer ses responsabilités avec si peu de moyens ?

⁹ Cette guerre s'est terminée par un accord de paix signé à Alger le 12 décembre 2000 sous l'égide de l'OUA.

¹⁰ Le plan de Lagos visait à promouvoir le développement économique et social et l'intégration des économies des Etats membres ainsi que de créer des institutions nationales, locales et régionales chargées de faciliter la réalisation des objectifs d'indépendance et d'autosubsistance.

La fin des années 90 a vu la situation s'améliorer malgré tout, en particulier grâce à la réduction du volume des arriérés. En 1995-1996, le taux de recouvrement des contributions était tombé à 37 %, l'année suivante, il remontait à 57 %. Si les menaces de sanctions à l'encontre des Etats récalcitrants ont produit leurs effets, ce changement d'attitude doit également être mis sur le compte d'une meilleure image de l'institution.

Ainsi, outre le manque chronique de moyens qui explique pour partie les résultats décevants de l'institution, il faut noter l'amélioration de sa situation budgétaire au moment de sa transformation, expression de la reconnaissance de son rôle par ses membres.

1.3 UNE POSITION FINALEMENT RENFORCEE : UN NOM POUR L'AFRIQUE

Malgré les nombreux revers qu'elle a subis au cours de ses presque quarante années d'existence, l'institution continentale a conservé une réelle puissance d'attraction comme en témoignaient, d'une part, une forte participation à ses travaux qui, d'année en année, ne s'est jamais démentie et, d'autre part, un maillage de plus en plus étendu de ses activités diplomatiques. Si l'OUA a prouvé sa capacité à surmonter les crises qui, à plusieurs reprises, l'ont ébranlée, elle la devait à la « mystique de l'unité africaine¹¹ » dont elle était continuellement entourée et au réalisme dont elle a su faire preuve dans l'accomplissement de ses missions. Tout en étant plus modeste dans ses ambitions, l'organisation était parvenue à se rendre de plus en plus utile à des Etats membres qui, sans elle, n'auraient eu qu'une existence plus ou moins factice sur le plan international.

1.3.1 Une existence préservée malgré les crises

L'OUA se distinguait d'autres organisations régionales (Ligue arabe, par exemple) par trois traits au moins qui en ont fait une institution à part dans les relations internationales : elle exerçait une forte attraction sur les peuples africains, elle avait une grande visibilité politique et elle tenait ses sessions avec une grande régularité.

Même si l'OUA, dans ses structures comme dans son fonctionnement, demeurait bien éloignée de l'idéal panafricain qui avait longtemps servi de ferment à la lutte de libération

nationale et, a fortiori, du projet fédéral auquel Kwamé N’Krumah¹² avait donné ses lettres de noblesse, elle apparaissait toujours comme le vecteur de l’unité africaine. Or, cet objectif a demeuré mobilisateur comme en atteste la référence qu’y font la plupart des constitutions africaines. A l’image des lois fondamentales du Mali et du Bénin qui, dans leur préambule, affirment solennellement « l’attachement à la réalisation de l’unité africaine », le discours politique en Afrique véhicule largement la mystique du panafricanisme présenté comme l’ultime rempart contre toutes les formes d’ingérence extérieure et surtout comme un instrument d’affirmation de l’identité culturelle. Ces facteurs expliquent la longévité d’une organisation qui a pourtant été source de désillusions et d’interrogations sur sa capacité à remplir les missions assignées par la Charte constitutive d’Addis-Abeba. La charge symbolique dont était entourée l’OUA lui a en fait permis de surmonter les nombreuses crises qui ont jalonné son existence. Que ce soit en 1975-1976, lors de la fracture entre progressistes et modérés provoquée par les conflits en Afrique australe, et notamment en Angola, ou bien au début des années 80 à propos du Sahara occidental, l’adhésion de l’opinion publique africaine à l’idéologie panafricaine incarnée par l’organisation a eu finalement raison de tous les obstacles étatiques. Il n’est jusqu’au retrait du Maroc de l’OUA en 1984¹³, qui n’ait été en fin de compte décidé par le roi Hassan II que par dépit, non sans qu’auparavant toutes les voies aient été explorées pour faire prévaloir une solution politique. C’est dans cet esprit que le souverain chérifien avait effectué le déplacement de Nairobi en 1981 pour convaincre ses pairs, les chefs d’Etat, de sa volonté de régler le conflit du Sahara occidental en recourant à la voie du référendum. Mais la reconnaissance de la RASD par un grand nombre d’Etats africains fut très vite perçue par le Maroc comme un affront qui ne lui offrait plus d’autre alternative que le retrait de l’OUA. Depuis lors, ce pays n’a pas cessé de suivre, même de l’extérieur, les activités de l’institution continentale ou d’essayer de renverser à son profit les nouveaux rapports de force apparus en son sein. Malgré les tentatives pour le faire revenir¹⁴, le Maroc a été le seul pays à avoir défié ouvertement l’OUA et à avoir ainsi brisé le tabou de l’unité du continent. La menace a souvent été présente dans l’histoire de l’OUA mais c’est bien la crainte de se trouver en porte-à-faux avec une opinion publique africaine attentive aux activités de l’OUA qui l’a toujours emporté sur la tentation de paralyser l’institution et, a

¹¹ BOURGI Albert, Voyage à l’intérieur de l’O.U.A., Politique étrangère, n°4,1998, p 780.

¹² BOURGI A., *ibid.*

¹³ Ce retrait est la conséquence de l’admission de la République arabe sahraouie démocratique (RASD) au cours du sommet de Tripoli en novembre 1982.

¹⁴ Lors du sommet de Ouagadougou, le Gabon, le Burkina Faso et le Sénégal ont tenté de remettre en question l’admission de la RASD au sein de l’OUA à la lumière notamment de la décision prise par certains gouvernements de ne plus reconnaître l’Etat sahraoui.

fortiori, de la saborder. L'intérêt collectif de faire parler l'Afrique d'une seule voix a ainsi prévalu le plus souvent sur le souci des chefs d'Etat de conserver un hypothétique contrôle politique de l'organisation.

En dépit de la nécessité impérieuse de réduire les décisions au plus petit commun dénominateur compte tenu de la grande diversité des Etats membres, l'OUA a réussi à se donner une grande visibilité politique. Celle-ci n'est sans doute pas pour rien dans l'attrait qu'elle continue d'exercer et dans la confiance que lui ont témoignée longtemps les dirigeants africains. Fort de cet acquis, le Secrétariat a pu ainsi asseoir progressivement les structures de l'institution et consolider les moyens que les Etats membres lui ont toujours octroyés avec la plus grande parcimonie. Ce n'était pas le moindre des mérites de l'administration de l'OUA d'avoir réussi à imposer une autorité que, non seulement la Charte ne lui reconnaissait pas, mais que les organes directeurs, notamment la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements, pouvaient être amenés à lui contester. Il faut ainsi noter que le Secrétaire général n'a jamais eu un rang comparable à celui du Secrétaire général des Nations unies. En fait, la ténacité du Secrétariat lui a permis de surmonter les nombreux handicaps juridiques, politiques et financiers inhérents à une organisation qui, dès l'origine, ne s'était pas vue dotée de moyens et de mécanismes à la mesure des ambitions assignées par la Charte de 1963.

Malgré la méfiance des Etats membres induite de la lettre et de l'esprit de l'Acte constitutif d'Addis-Abeba de 1963 qui faisait d'elle tout au plus une organisation de coopération¹⁵, l'OUA a gagné le pari de la persévérance. Avec un budget insignifiant et des moyens tout aussi dérisoires, le Secrétariat est parvenu à assurer la plus grande régularité dans la tenue des travaux de ses instances constitutives. Quoique routinières, caractère qui ne semble pas propre à cette organisation, les sessions de la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements ont donné le ton des relations internationales africaines et ont été le lieu privilégié où s'exprimaient les points de vue sur les grands problèmes de l'heure. C'est ainsi sous l'égide de l'OUA que se sont mises en place les multiples structures de concertation dont l'Afrique dispose auprès des organisations du système des Nations unies. Les groupes africains à l'ONU et dans les agences spécialisées répercutaient au quotidien les décisions prises par l'OUA et veillaient à ce que les intérêts, au sens large, du continent soient préservés. Cela allait de la désignation des pays appelés à siéger au sein de certains organes principaux de l'ONU (comme le Conseil de sécurité), à l'inscription des questions à l'ordre du jour des travaux des instances délibérantes des Nations unies, en passant par la défense et

¹⁵ On se souvient que la Charte a été très influencée par le groupe modéré de Monrovia.

l'aboutissement de revendications dans les grandes enceintes internationales. Les grandes conférences mondiales organisées par l'ONU ont été l'occasion pour l'Afrique de soutenir des projets souvent négociés et élaborés à l'issue de réunions placées sous l'égide de l'OUA. Enfin, conséquence naturelle des deux faits précédents, les organes directeurs de l'OUA ont tenu leurs sessions avec une grande régularité. En trente huit ans d'existence (de 1963 à 2001), les chefs d'Etats et de gouvernements ont tenu 37 sommets annuels. A l'exception d'une courte période, entre 1982 et 1984, durant laquelle, l'institution s'est trouvée prise dans le tourbillon des contradictions et des anathèmes provoqués par les conflits du Proche-Orient et du Sahara occidental, les rendez-vous annuels et bi-annuels ont toujours été respectés¹⁶. A un niveau variable d'une session à l'autre (au gré des évènements), les Etats membres (au nombre de cinquante trois lors du dernier sommet de son histoire) se sont toujours fait représenter aux travaux des instances suprêmes de l'Organisation. Les réunions de l'OUA, qu'elles fussent politiques, économiques, sociales, culturelles ou même juridiques, qu'il s'agisse de rencontres ministérielles ou d'experts, étaient devenues des temps forts de la diplomatie africaine. Ce furent là des acquis qui ont pesé lourd lorsque les Etats membres ont parfois été tentés de défier l'Organisation ou de remettre en cause son autorité. Au-delà de cette fonction de représentation diplomatique, l'institution a manifesté une vitalité dont témoignait sa participation à la réflexion sur des questions engageant l'avenir du continent. A bien des égards, ce type d'activité compensait la difficulté qu'elle éprouvait à disposer d'une autonomie d'action et à apporter toute la contribution que l'on attendait d'elle dans des domaines aussi sensibles que ceux des règlements des conflits ou du développement économique. Or, paradoxalement, ce fut à leur propos que la mutation de l'OUA a été la plus marquée.

La modestie du discours et de la pratique de l'Organisation, lorsqu'il s'agissait de maintien de la paix et de marché commun africain, tranchait avec la rhétorique des décennies 60 et 70. Aux échecs cinglants des « vingt glorieuses » succéda un réalisme qui, pour éloigné qu'il fût des grandes ambitions annoncées initialement, déboucha sur des actes de solidarité fort utiles à l'affirmation de l'Afrique sur la scène internationale.

¹⁶ Le Conseil des ministres tenait deux sessions ordinaires par an : l'une consacrée aux problèmes administratifs et financiers, l'autre, pour préparer la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement.

1.3.2 Une maturité exprimée par un réalisme plus pertinent.

Par petites touches, l'OUA était parvenue à se départir des clichés qui lui étaient accolés jusque-là. L'Organisation n'était miraculeusement pas devenue l'instance par laquelle passaient toutes les relations interafricaines. Elle ne détenait pas non plus une autorité contraignante pour les Etats membres, en particulier pour le règlement des conflits. La réalité était tout autre et, sur bien des aspects, elle continuait de faire office de « syndicats de chefs d'Etat¹⁷ » tout occupé à se prémunir contre un possible débordement politique de l'institution et à conserver à cette dernière son caractère de légitimation des pouvoirs en place. Mais, au fil des années, aidée en cela par les bouleversements survenus sur la scène internationale et la fragilisation politique qu'ont connu nombre de régimes africains, l'OUA avait réussi à se forger un espace propre, mieux encore, à conquérir, souvent par défaut des Etats membres, une certaine autonomie d'action.

Sans la surestimer, une pareille évolution a permis à l'Organisation de surmonter le handicap de l'absence de pouvoir décisionnel et de s'imposer, de sommet en sommet, de réunion ministérielle en réunion ministérielle, comme le principal forum de concertation à l'échelle du continent. A cet égard, les ordres du jour des organes directeurs étaient édifiants : aucune question n'y était éludée et les débats, parfois longs, étaient révélateurs du besoin pressant qu'éprouvaient les dirigeants africains de se retrouver, de confronter leur point de vue et de tenter de diminuer leurs divergences. Ainsi, l'OUA faisait-elle de plus en plus fonction de tribune où des revendications étaient présentées et où les manquements de la communauté internationale à l'égard du continent étaient soulignés.

Débarassée des discours incantatoires et peu productifs, l'OUA a finalement privilégié davantage l'approche des questions économiques et sociales, tout en poursuivant la recherche de remèdes politiques à des crises multiformes.

Pour illustrer la mutation opérée par l'OUA et apprécier le réalisme des ambitions politiques, il faut se reporter aux propos du président Blaise Compaoré fixant le cap assigné à l'OUA lors du 34ème sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Ouagadougou en 1998 : l'OUA doit être « un instrument d'appui au développement et au progrès social, un instrument de

consolidation des processus sociaux et politiques au service de la liberté, un instrument de conquête de la présence du continent dans le monde.¹⁸»

Certes, l'OUA n'a pas répondu aux ambitieux objectifs que les pères fondateurs avaient rêvés pour elle. En cela, l'impossible compromis entre le respect des souverainetés et la volonté d'une coopération supranationale, d'une part, et, d'autre part, le manque chronique de moyens financiers et humains en sont largement responsables. Toutefois, l'OUA a réussi à donner un nom et un visage à l'Afrique, à lui donner une représentativité sur la scène internationale. Ce faisant, dans ses évolutions, elle a prouvé qu'elle disposait des bases nécessaires à une évolution devenue inéluctable.

¹⁷ Critique exprimée dans de nombreux documents.

¹⁸ Cité par BOURGI Albert, *op. cit.*, p 786.

PARTIE 2 : UN CONTEXTE RENOUVELE QUI DONNE DES RAISONS D'ESPERER

2.1 LA FIN DE LA GUERRE FROIDE ET L'EVOLUTION DES INFLUENCES EXTERIEURES

2.1.1 L'échec du modèle marxiste et la fin de la stratégie indirecte.

L'OUA est née au moment de la décolonisation. Appuyée sur le panafricanisme pour s'émanciper des anciennes métropoles, elle avait l'ambition de développer une coopération propre au continent et des solidarités affranchies des puissances. Cependant, au même moment, en dehors du continent africain, les puissances « du Nord » s'affrontaient en deux blocs dans un conflit larvé appelé Guerre froide. Le mouvement « panafricaniste » avait bien tenté de se rattacher à une troisième voie initiée à Bandoeng en 1955. Les courants d'influence étaient bien trop forts pour laisser cet espace représenté par l'Afrique vierge de toute influence. D'une façon ou d'une autre, les Etats qui voulurent s'affranchir de leurs anciens colonisateurs firent, peu ou prou, obédience aux deux grandes puissances, les Etats-Unis et l'URSS.

C'est ainsi que les deux géants purent s'affronter selon une stratégie indirecte en soutenant soit des Etats en place, soit des mouvements rebelles (ou de libération nationale). Le cas de l'Angola est significatif. L'UNITA de Jonas Savimbi a longtemps été soutenue par les Etats-Unis tandis que le pouvoir en place recevait l'aide massive des soviétiques.

En fait, dans le cadre d'une politique de « containment », les Etats-Unis soutenaient tout ce qui pouvaient s'opposer à l'expansion communiste.

Avec la chute du Mur de Berlin en 1989 et l'effondrement du communisme, le « Grand frère » soviétique a révélé son échec. Le modèle marxiste a prouvé son inefficacité à donner de la richesse. L'URSS étant désintégrée, elle ne pouvait plus agir indirectement et les Etats-Unis, par conséquent, n'avaient plus à financer des gouvernements dont le caractère démocratique était pour le moins discutable.

L'échec du modèle marxiste a ainsi consacré le triomphe de la version occidentale. La position des Etats européens s'en est trouvée renforcée pour exiger des Etats africains de faire significativement évoluer leur régime vers plus de participation. Le discours du président

Mitterrand, lors du sommet de la francophonie à La Baule¹ en France, en juin 1990 est représentatif de cette évolution aux conséquences majeures.

Les années 90 ont donc été l'occasion pour l'Afrique pour recomposer réellement ses relations avec les puissances occidentales, au sens le plus large. C'est certainement une des raisons qui ont amené l'OUA à évoluer jusqu'à se transformer.

2.1.2. La recomposition des relations internationales fait passer l'Afrique au second plan.

Au-delà de la fin de la stratégie indirecte, la fin de la Guerre froide a été l'occasion d'une recomposition des relations internationales à l'échelle de la planète. Pour l'Afrique, cela a eu d'autres conséquences que celles évoquées précédemment. Distinguons-en trois.

Les organisations internationales, au premier rang desquelles l'ONU, ont eu soudain un rôle majeur. Dégagées des influences des deux grandes puissances, les Etats de la planète se sont naturellement tournés vers les organisations capables d'être des autorités de substitution. Avec l'ONU, ce sont toutes les organisations internationales qui se sont trouvées renforcées. Dès lors, il n'est pas étonnant que l'OUA ait réalisé des progrès significatifs au même moment. Il est tout aussi logique que les échanges entre les deux organisations (ONU et OUA) se soient renforcés. D'ailleurs, la Commission économique pour l'Afrique, organisme de l'ONU, a son siège à Addis-Abeba pour mieux coordonner ses actions avec l'organisation continentale africaine.

Avec la fin d'une Europe coupée en deux, les anciennes puissances coloniales européennes ont redécouvert les bénéfices qu'elles pouvaient tirer de la volonté de l'Europe de l'Est d'intégrer le monde occidental. Tournés pendant de longues années vers le Sud, les pays européens ont affermi leurs relations avec leurs propres voisins. Incontestablement, les Africains ont eu le sentiment d'être délaissés, ne serait-ce que par la diminution du montant des aides et des investissements consentis au continent.

Enfin, parallèlement à la reconnaissance des coopérations régionales des organisations continentales, les relations tendent à s'atomiser. Ainsi, de nouveaux acteurs aux économies performantes intensifient leurs échanges avec le continent africain. L'Asie, le Proche et le Moyen-Orient, notamment Israël, développent considérablement leurs échanges avec

¹« La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté. » et « L'aide normale de la France sera plus tiède envers les régimes qui se comporteraient de façon

l'Afrique. En vingt ans, de 1969 à 1990, le Japon a multiplié par dix la part de son aide au développement consacrée à l'Afrique² la faisant passer à 11,4 % de ses aides extérieures. Les pays africains disposent ainsi, de plus en plus, d'un panel étendu de pays avec lesquels ils peuvent entretenir des échanges commerciaux. Ce sont là autant d'atouts dans le jeu africain.

La fin de la Guerre froide et la recomposition des relations internationales qui est toujours en train de s'ensuivre sont vraisemblablement une occasion déterminante pour l'Afrique de réellement reconsidérer ses liens avec les autres pays et, pourquoi pas, prendre son destin en main.

C'est, selon Bernard Lugan, la « chance de l'Afrique. Pour la première fois depuis qu'elle est indépendante, elle va devoir compter sur elle-même car elle est désormais placée dans l'obligation de trouver dans ses propres moyens les capacités d'une réaction éventuelle.³ »

2.2 UN CONTINENT DANS UNE CRISE ENDEMIQUE QUI NE SORT PAS DU SOUS-DEVELOPPEMENT

L'opportunité de la recomposition des relations internationales amène à poser un regard critique sur l'état du continent et constater qu'il est urgent d'agir. Renonçant à l'exhaustivité, un rapide bilan retiendra le niveau économique encore insuffisant de nombre d'Etats africains, la persistance de guerres intra africaines polymorphes et l'apparition d'une pandémie : le SIDA.

2.2.1 Le niveau économique ne cesse de diminuer

Avec 778 millions d'habitants en 1998, l'Afrique possède un Produit intérieur brut (PIB) de 544 milliards de dollars. En d'autres termes, avec 12 % de la population mondiale, le PIB africain ne représente que 2 % du PIB mondial. L'Afrique ne représente, en outre, que 2,2 %

autoritaire sans accepter d'évolution vers la démocratie. » WAUTHIER C., Quatre présidents et l'Afrique, Paris ; Seuil (L'histoire immédiate), 1995, p 561.

² Dans les années 90, l'aide du Japon s'est élevée à 1086 millions de dollars, ce qui le place au troisième rang mondial, loin derrière la France (2500 millions de dollars) mais loin devant les Etats-Unis (683 millions de dollars). Données extraites de NIQUET V., L'Afrique, un nouvel enjeu pour le Japon, La Revue internationale et stratégique, n°33, printemps 1999, p 235.

des exportations mondiales et 2,6 % des importations. Le continent n'attire que 1,6 % des investissements directs étrangers dans le monde. L'Afrique connaît la croissance de population la plus forte de la planète avec son cortège de migrations, d'urbanisation débridée, d'inadaptation croissante des infrastructures et d'inadéquation du marché de l'emploi.

En Afrique, la croissance industrielle est passée de 8 % dans les années 1960 à moins de 1 % dans les années 1990. Cette dégringolade, due à des pertes de parts de marché à l'exportation, est consécutive au renchérissement des coûts de transport, d'assurance et de télécommunication. Ces coûts - les plus élevés du monde - grèvent lourdement la compétitivité des industries et absorbent 15 % du montant total des exportations (5,8 % pour le reste des PED⁴). Dans les pays enclavés, ils peuvent même atteindre le quart des recettes d'exportation. Ainsi, la part de l'Afrique dans le commerce mondial, qui, déjà, n'était que de 3% en 1990, n'est plus que de 1,7 % en 2001 dont la quasi-totalité est relative à des produits de base et des matières premières.

Les possibilités de financement sont limitées. Au sud du Sahara, seuls l'Afrique du Sud, le Botswana et le Sénégal ont accès aux marchés de capitaux. Les autres ne disposent pas du sésame qui leur permet de s'endetter sur les places financières ni d'utiliser les sommes empruntées comme ils l'entendent. Ce sont des agences privées qui détiennent le pouvoir exclusif de décerner ce sésame connu sous le nom de « rating »⁵. Les pays du continent noir n'ont donc pas eu d'autre solution que de sous-traiter leur développement avec les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) et la Banque africaine de développement - seules sources de financement leur restant, si l'on exclut les financements bilatéraux.

Le volume des investissements étrangers privés dépend, en principe, des marges bénéficiaires que ces investisseurs, particulièrement les multinationales, entendent tirer de leurs mises. Il est à noter qu'en Afrique noire, les taux de profit les plus élevés ont atteint 40 % en 1995, faisant de la région le marché émergent le plus performant du monde. Toutefois, le continent noir n'a attiré que 1,1 milliard de dollars d'investissements étrangers directs en 2000, comparés à 1,9 milliard de dollars pour le Proche-Orient, 21 milliards de dollars pour l'Asie-Pacifique, 19,9 milliards de dollars pour l'Amérique latine et 76,9 milliards de dollars pour l'Europe⁶. En outre, cette faible part concerne un nombre limité de pays - notamment le Nigeria, l'Angola et le Mozambique - et ne finance que des investissements destinés à

³ LUGAN B., Afrique, bilan de la décolonisation, Paris ; Perrin (Vérités et légendes), 1991, p 263.

⁴ PED : pays en voie de développement.

⁵ WARDE I, Ces puissantes officines qui notent les Etats , Le Monde diplomatique, février 1997, cité par MBAYE S., L'Afrique noire face aux pièges du libéralisme, Le Monde diplomatique, juillet 2002, p 22.

l'exploitation des ressources naturelles (particulièrement le pétrole, le gaz et les minerais). Se perpétuent ainsi la dépendance de la sous-région et son appauvrissement par l'exploitation systématique de ses ressources sans la contrepartie d'investissements productifs, de créations d'emplois et d'exportations de biens manufacturés.

Pour résumer la situation économique du continent africain, en 1980, « les Africains étaient vingt deux fois moins riches que les Américains alors que vingt ans plus tard, au tournant du millénaire, ils l'étaient quatre vingt six fois moins. ⁷»

2.2.2 Guerres intra africaines polymorphes

Les conflits armés africains représentent 50 % de tous les conflits mondiaux. Pour autant, ils ne sont pas l'objet d'une attention soutenue de la part de la communauté internationale et représentent donc un enjeu majeur pour la communauté africaine.

Le grand changement intervenu ces dernières années résulte de la fin de la bipolarité et de facteurs nouveaux. Parmi ceux-ci, la dégradation générale du niveau économique décrite précédemment, les échecs de la « transition démocratique⁸ », le complexe problème des réfugiés (un réfugié sur trois dans le monde est africain)⁹ ont une importance majeure. La conséquence de la conjugaison de tous ces facteurs est « l'autonomisation des stratégies belliqueuses des Etats africains. »¹⁰. La perte des soutiens matériels extérieurs, à la fin de la Guerre froide, avait entraîné une recherche de nouvelles sources de financements à travers le détournement de l'aide humanitaire, par exemple. Puis, peu à peu, s'est constituée une véritable économie de la guerre qui repose essentiellement sur l'exploitation, par les acteurs (Etats ou groupes armés) et à leur profit, des richesses nationales. Dès lors, bénéficiant de ressources propres, ils deviennent moins contrôlables.

Cette évolution a accrédité l'idée que l'accession au pouvoir par la force conditionnait l'accès aux ressources. La recherche du pouvoir est devenue l'enjeu essentiel des conflits africains avec des effets multiples : une personnalisation des conflits dans certains cas (la république

⁶ HSBC's World Economic Watch, 11 octobre 2001, rapport fondé sur des données fournies par le Bureau d'analyse économique des Etats-Unis.

⁷ CORDELLIER S. et DIDOT B. (dir.), L'état du monde 2003, annuaire économique et géopolitique mondial, Paris, La Découverte, 2002, p 94.

⁸ cf. le discours de La Baule en 1990.

⁹ Concernant les réfugiés, les données vont de 5,9 à 7 millions. Données extraites de PASCALINI V., L'évolution des conflits en Afrique, La Revue internationale et stratégique, n°33, printemps 1999, p 135.

¹⁰ PASCALINI V Ibid. p 136.

démocratique du Congo RDC, par exemple), la multiplication des parties en raison de l'enjeu. Dans le contexte d'une guerre pour l'accession au pouvoir, les groupes de combattants se fédèrent autour des solidarités les plus sûres et les plus anciennes. C'est ainsi que l'on peut expliquer la radicalisation ethnique à l'œuvre dans la région des Grands Lacs. Deux phénomènes sont liés à ces évolutions : celui de la régionalisation des crises parce que les ethnies sont souvent transfrontalières et celui de la multiplication des sociétés de sécurité parce que ces groupes font souvent appel à des services extérieurs pour pallier leurs faiblesses numériques ou opérationnelles. Ainsi, dans les Etats en crise en profondeur, la guerre est devenue en quelques années le seul moyen de sortir de leur condition à la fois pour les populations, victimes de la crise économique, qui y trouvent un moyen de survie et parfois d'ascension sociale, et pour les dirigeants victimes de transitions politiques avortées qui y voient le seul moyen de reconquérir un pouvoir perdu.

Cette course au pouvoir entraîne une autonomisation des stratégies à tous les niveaux. N'étant plus tributaires de l'aide occidentale, les Etats africains peuvent mettre en œuvre leurs stratégies propres. De même, les mouvements armés s'atomisent et les seigneurs de la guerre se multiplient. Le cas récent de la Côte d'Ivoire est symptomatique de cette tendance lourde. Ces évolutions contribuent à la pérennisation des conflits rendant vaines toute tentative de règlement pacifique. Elles expliquent pourquoi la communauté internationale tend souvent à s'en désengager abandonnant l'Afrique à son triste sort.

2.2.3 Le SIDA : pandémie

Le SIDA se présente comme le problème majeur de l'Afrique au début du 21^{ème} siècle et des générations à venir. A la fin de l'année 2001, environ 70 % des personnes atteintes du VIH/SIDA dans le monde vivaient en Afrique subsaharienne (soit 28 millions sur 40 millions¹¹). La même année, 2,3 millions d'Africains sont morts du sida, soit plus de 6300 morts par jour¹². Au-delà de la seule souffrance humaine, des conséquences économiques terribles ont révélé l'ampleur désastreuse de la maladie : coûts pour les caisses publiques, effets directs sur l'économie en termes de disparition de compétences et d'expériences, de

¹¹ Données extraites de CHABROL F., Le sida en Afrique subsaharienne : perceptions d'un enjeu de sécurité internationale, La Revue internationale et stratégique, n°46, été 2002, p 129.

¹² Soit deux fois le nombre des victimes du World Trade Center dans l'attentat du 11 septembre 2001.

perte de productivité ou d'absentéisme dus à la maladie, baisses de revenus pour les ménages, les entreprises, les Etats...

Par son ampleur, l'épidémie est en train de réduire à néant les faibles progrès sanitaires et sociaux réalisés en Afrique où, dans certains pays, l'espérance de vie est retombée à des niveaux inconnus depuis les années 1960. La cellule familiale est la première structure ébranlée par l'épidémie, entraînant ainsi des conséquences au niveau de la production nationale. Une faible productivité des personnes malades, la baisse des revenus des ménages et la chute de la consommation et de l'épargne conjuguées à un accroissement des dépenses publiques (notamment pour la santé) sont autant de facteurs qui déterminent une baisse sensible du Produit national brut (PNB) et un ralentissement de l'activité économique. Enfin, en Afrique le sida touche l'ensemble des groupes sociaux mais en priorité les élites urbaines (fonctionnaires, enseignants, médecins), les plus à même de faire tourner la machine économique.

Le sida se présente alors comme un élément aggravant la déstabilisation des Etats africains. La maladie est un véritable objet de politique et accentue les difficultés de l'Etat à assurer la protection des populations. En accentuant les migrations, la maladie fragilise encore les Etats car ce n'est pas étonnant de constater que les pays les plus touchés (Afrique du Sud, Nigeria, Côte d'Ivoire) sont ceux qui accueillent le plus de populations immigrées. Enfin, cette épidémie pose le problème des orphelins du sida. L'accroissement du nombre « d'enfants des rues », sous-éduqués, mal nourris et désœuvrés, augmente l'effectif d'armées potentielles qui autant de menaces pour la sécurité nationale. Le cas du Sierra Leone en est une bonne illustration.

Au-delà du continent africain qui en est la première victime, une telle épidémie affecte l'ensemble des acteurs mondiaux et, en 2000, la question du sida a, pour la première fois, été évoquée en tant que question de sécurité lors d'une séance du Conseil de sécurité des Nations unies. Cependant, si la lutte contre le virus est nécessairement globale, elle utilise des relais nationaux sur le continent. Le Sénégal, l'Ouganda et bientôt le Botswana sont en passe d'avoir endigué ou, tout au moins, stabilisé le phénomène. D'autres pays semblent hésitants à s'impliquer aussi largement dans la lutte. Certains enfin utilisent les dramatiques conséquences de la maladie pour en faire un conflit Nord-Sud¹³.

Brisant la matrice du développement économique, aggravant la faiblesse chronique des Etats, alimentant les sources des conflits (qui n'en ont pas besoin !), la maladie, par l'étendue de ses

¹³ C'est le cas du président sud-africain Thabo Mbeki.

dommages, affecte en priorité le continent africain. Il paraît donc impératif autant que salubre pour les Etats africains d'unir leurs efforts pour juguler l'épidémie et trouver là l'occasion de dépasser leurs prérogatives nationales. Par son ampleur, d'une certaine façon, la maladie remet en cause l'intangibilité des frontières et la souveraineté des Etats et peut contraindre les pays à renforcer leur coopération.

2.3 DES MODELES ET DES DIRIGEANTS NOUVEAUX

2.3.1 L'Union européenne, création inédite, modèle pour l'Afrique

Dans le même temps où les pays européens donnaient leur indépendance aux colonies africaines, ces mêmes pays scellaient leur réconciliation et leur volonté de ne plus se faire la guerre en établissant les premiers traités de coopération économique. Il est intéressant de considérer l'Union européenne dans sa création, son organisation sommaire pour voir combien elle sert de modèle à la nouvelle Union africaine.

En 1952 et 1957 sont ainsi nées la Communauté économique du charbon et de l'acier et la Communauté économique européenne¹⁴. Au terme d'un processus de plus de quarante années, cet embryon de coopération a débouché sur l'Union européenne avec le traité de Maastricht en 1993. Au début du troisième millénaire, l'Union européenne dispose d'une monnaie commune, de frontières communes, d'un arsenal législatif commun contraignant (le droit européen). Globalement, cette union repose sur trois piliers : communautaire, de politique étrangère et de sécurité et, enfin, de coopération policière et judiciaire.

Au sommet de l'institution, le Conseil européen réunit les chefs d'Etat et de gouvernement, il est le « gouvernement politique » de l'Union. Le Conseil des ministres devenu Conseil de l'Union a un rôle à la fois exécutif et législatif et traite des questions touchant aux trois piliers. La Commission européenne est souvent désignée comme un embryon de gouvernement européen, ses membres sont désignés par les Etats membres¹⁵. Elle est la « gardienne des traités », elle propose des décisions au Conseil et assure le suivi des politiques et décisions communautaires. Chaque commissaire est responsable d'un domaine (comparable à un département ministériel). Le Parlement européen est élu au suffrage universel direct depuis 1979. Il n'a pas encore de rôle législatif mais il s'attache à contrôler les travaux de la

¹⁴ En 1957, un autre traité (EURATOM ou CEEA) a été signé portant à trois le chiffre des traités « fondateurs ». Ces premiers traités ne concernaient que six pays alors que l'Union compte à ce jour quinze membres.

Commission, donne des avis consultatifs sur les propositions du Conseil. Son rôle est constamment étendu au fur et à mesure des réformes. Outre ces institutions dont l'importance est primordiale, d'autres organismes existent. La Cour de justice des Communautés européennes a pour mission le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Le Comité économique et social a un rôle consultatif alors que les institutions financières comme la Banque centrale européenne ont un rôle majeur dans leur domaine, d'autant que la plupart des pays de l'Union ont la même monnaie.

Cette rapide description tend à montrer combien l'Union européenne a joué un rôle de modèle dans la création de l'Union africaine. Le vocabulaire employé pour désigner les institutions de l'Union « colle » à celui de l'Union européenne même si le contenu diffère sensiblement. Cependant, le modèle a rapidement des limites. L'Union européenne se fait progressivement depuis plus de quarante ans, elle a commencé avec six membres, n'en a que quinze au moment où elle s'apprête à en accueillir douze voire treize de plus. Dans tous les cas, nous sommes loin des cinquante trois membres de l'Union africaine. L'Union européenne rassemble des pays aux économies développées, riches, aux échanges nombreux entre elles et finalement cohérentes. La taille du continent africain ne permet pas d'envisager une telle cohérence. Mais le caractère le plus important pour définir l'Union européenne est certainement le mode de prise de décision. En effet, pour ce qui concerne les deux piliers de la politique étrangère et de sécurité commune et de coopération policière et judiciaire, la règle est, globalement, celle de l'unanimité des membres. En revanche, pour le premier pilier dit communautaire, la plupart des décisions sont prises à la majorité qualifiée dans lesquelles les Etats disposent d'un nombre pondéré de voix représentant leur poids démographique dans l'Union. De toute évidence, c'est là l'exemple caractéristique d'un transfert de souveraineté nationale vers l'autorité communautaire. Les Etats membres acceptent de fait que des décisions leur soient imposées. Les pays africains y sont-ils prêts ?

Il faut enfin remarquer que le vocabulaire européen est entré en Afrique depuis une vingtaine d'années avec la Charte des droits de l'Homme et des peuples adoptée lors du sommet de Nairobi en 1981 ou la Communauté économique africaine instituée par un traité¹⁶ signé à Abuja en 1991.

Cette comparaison avait pour but de voir comment la création inédite de l'Union européenne pouvait servir de modèle à la jeune Union africaine. Les limites ont été montrées. Il sera

¹⁵ Et confirmés par le Parlement européen.

¹⁶ Le traité prévoit notamment la création, dans un délai de trente ans, d'un marché commun africain, un parlement, une banque centrale, un fonds monétaire africain et une cour fédérale.

toutefois noté que les pays africains ont certainement un projet ambitieux et novateurs pour leur continent même si le chemin risque d'être long à parcourir. Il est le résultat de la volonté d'une nouvelle génération de chefs d'Etat débarrassés des préoccupations des pères fondateurs de 1963.

2.3.2 Une nouvelle génération de chefs d'Etat pour l'Afrique

Le rôle d'impulsion d'une diplomatie commune que joua l'OUA doit être rattaché aux changements intervenus sur la scène africaine. L'ère du pluralisme politique, dans laquelle sont entrés de nombreux Etats, a hissé au pouvoir une nouvelle génération de dirigeants plus conscients de la nécessité de renforcer entre eux les mécanismes de solidarité et qui, tout en étant plus pragmatiques que leurs prédécesseurs, sont davantage tenus de rendre des « comptes » à leurs opinions respectives. Hugo Sada affirme que « la plupart des nouveaux dirigeants s'affirment tous être des partisans convaincus de la coopération et de l'intégration régionale, de la négociation et du règlement pacifique des conflits ¹⁷ ». A une vision politique intérieure plus ouverte a donc correspondu une vision plus cohérente de l'unité africaine et du fonctionnement de l'OUA. Cette dernière n'a donc plus été perçue comme un rempart contre les ingérences extérieures ou contre une quelconque atteinte à la souveraineté nationale. Mieux, elle a été utilisée comme un levier pour mieux assurer la présence de l'Afrique sur le plan international.

Parmi les hommes de la nouvelle génération, il faut citer le sud-africain Thabo Mbeki qui prouve que l'Afrique du Sud en a terminé avec la politique d'apartheid, le sénégalais Abdoulaye Wade arrivé au pouvoir après une transition démocratique, le nigérian Olesugun Obasandjo mais aussi au Mali, au Niger ou au Ghana. Certes, l'observateur avisé notera avec pertinence que d'autres chefs d'Etat s'accrochent à leur fauteuil, en dépit d'apparentes formes démocratiques. Parmi ceux-ci, certains ont des rôles de premier plan comme le gabonais Omar Bongo, le zimbabwéen Mugabe, le libyen Kadhafi. C'est aussi vrai au Togo, en Erythrée ou au Soudan.

Le nouvel état d'esprit traduit le passage d'un panafricanisme militant utilisé le plus souvent à des fins de politique intérieure à un panafricanisme pragmatique ayant des objectifs peut-être

¹⁷ SADA Hugo, L'OUA a trente ans, Revue de la Défense nationale, n°10, octobre 1993, p 185.

plus modestes mais plus concrets et mieux adaptés aux défis auxquels l'Afrique est confrontée sur la scène internationale.

Les influences extérieures ont considérablement été transformées par la fin de la Guerre froide tant par la fin des influences des deux grandes puissances que par la recomposition des relations internationales. L'Afrique peut se sentir seule, elle a cependant une opportunité pour s'affranchir d'influences parfois pesantes et prendre son destin en main. La donne est d'autant plus intéressante que les enjeux ne manquent pas (crise économique aggravée, persistance et extension des conflits, crise sanitaire avec le sida). Elle est enfin pertinente car si un modèle inédit s'est fait jour avec la construction européenne, la relève des générations permet l'émergence de chefs d'Etat ambitieux pour le continent et pragmatiques. Les conditions semblent alors réunies pour restructurer la coopération des Etats à l'intérieur du continent africain.

PARTIE 3 : UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR UN NOUVEL AVENIR ?

Sous l'impulsion du colonel Kadhafi, qui effectuait ainsi un spectaculaire retour sur la scène internationale¹, eut lieu à Syrte en Libye un sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement africains (le quatrième dans l'histoire de l'Organisation). C'est au cours de ce sommet que fut adopté le projet d'acte constitutif de l'Union africaine, le 9 septembre 1999, sur la base de la charte de l'OUA et du traité d'Abuja² de 1991. Le projet, finalement voté par 27 chefs d'Etat, s'est révélé bien en deçà du projet initial du dirigeant libyen (qui rêvait des « Etats-Unis d'Afrique ») dans le sens où il était privé de la plupart des mesures contraignantes et qu'aucun calendrier n'était imposé. L'année suivante, à Lomé au Togo, le 36ème sommet de l'OUA a adopté ce projet et l'a soumis à la ratification des cinquante trois Etats membres. Après avoir obtenu la ratification des deux tiers des membres de l'OUA, l'Union africaine (UA) a officiellement été proclamée en mars 2001 à Lusaka en Zambie.

3.1 DE NOUVEAUX PRINCIPES ?

3.1.1 Quelle supranationalité ?

Le principal reproche fait à la défunte OUA était de n'avoir pas pu prévenir et régler les conflits entre les Etats membres et à l'intérieur des Etats. Parmi les raisons évoquées, celle de l'intangibilité des frontières alliée à celle de la non-ingérence s'est révélée déterminante. Qu'en est-il de la nouvelle Union africaine (UA) ?

Dans son article 4-b, l'Acte constitutif rappelle le principe du « respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance ». Ce problème des frontières héritées de la décolonisation pose de sérieuses difficultés aux populations africaines et est la cause de nombreux conflits. La seule réaffirmation d'un tel principe laisse penser que les jeunes pères fondateurs ont encore pas mal de chemin à faire pour envisager toute autorité supranationale et qu'il n'envisage absolument pas de transférer une quelconque parcelle de leur autorité.

Le problème du droit d'ingérence vaut ici d'être exposé. A propos de la question des interventions militaires extérieures en Afrique, que ce soit pour des motifs humanitaires ou

¹ CALLIES de SALIES B., op. cit., p 9.

tout simplement pour la défense de certains intérêts, y compris indirectement sous le couvert de l'ONU³, le besoin viscéral de confirmer « la non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre⁴ » n'a pas empêché les pays signataires de l'Acte de reconnaître le « droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision » des chefs d'Etat prise collectivement et uniquement dans des cas graves tels que « crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité⁵ ». Apparaissent ainsi les contradictions d'un nouveau droit d'ingérence. On peut, en effet, se demander quelle sera la réaction des pays formant l'Union africaine lorsque le droit, transformé en devoir par la communauté internationale, d'intervenir en cas de crimes contre l'humanité ou d'exactions graves se fera à l'intérieur même de leurs frontières et sans le consentement explicite d'un Etat membre. Il est aussi permis de s'interroger sur les capacités d'un chef d'Etat mis à l'index de reconnaître les faits qui l'incriminent et que l'on définit comme des cas graves. En cas d'investigation et de confirmation de ces faits, l'incertitude demeure également quant aux conséquences pratiques de tels principes sur le terrain. On peut enfin douter que tout acte d'ingérence d'une certaine envergure, concerté par des pays signataires de l'Acte, puisse avoir une quelconque chance d'aboutir sans l'appui de puissances occidentales. D'ailleurs, rien n'est prévu dans l'Acte dans la situation hypothétique où un Etat refuserait d'accepter le droit d'ingérence de l'Union même sur une base humanitaire. En dépit du rappel du caractère obsolète des interventions militaires de type néo-colonial, l'efficacité très discutable de l'ingérence humanitaire liée à des possibilités d'effets retour non maîtrisés confirme l'impression de saut dans l'inconnu qui se dégage des précisions de l'acte fondateur de l'Union africaine sur toute la question de l'ingérence.

3.1.2 La promotion de la bonne gouvernance

« Promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ». Dans son article 3-g, l'Acte constitutif fixe un objectif ambitieux de bonne gouvernance. La même expression est reprise en tant que principe dans l'article 4-m⁶. De quoi s'agit-il ?

² Instituant la Communauté économique africaine.

³ Il convient ici de citer le Royaume-Uni en Sierra Leone, la France au Rwanda, la Belgique dans l'ex-Zaïre mais aussi l'Afrique du Sud au Lesotho, etc.

⁴ Art 4-g, Acte constitutif de l'Union africaine.

⁵ Art 4-h, *ibid*.

⁶ « Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance ».

Un grand nombre de pays de par le monde, y compris des Etats africains, ont opté pour des formes de gouvernement démocratique. La bonne gouvernance correspond à un certain nombre de critères qui consacrent l'idéal démocratique. Récusant les coups de force militaires, ces Etats sont ouverts au multipartisme et les choix exprimés par les citoyens sont respectés. Cela n'implique pas pour autant une sorte d'uniformité ou de standardisation des systèmes de gouvernance. Des concours de circonstances uniques peuvent prédominer dans certains pays et il peut être parfois utile de prendre en compte des contradictions entre divers groupes ethniques, régionaux ou religieux. Un autre point important de la bonne gouvernance concerne la Constitution du pays. Il ne peut y avoir ainsi de dispositions concernant la durée et le nombre de mandats présidentiels changées au gré des circonstances. Il ne doit pas y avoir non plus de président à vie. Ce qui est vrai dans les affaires intérieures l'est tout autant entre les Etats. La bonne gouvernance privilégie ainsi le maintien de la paix, la maîtrise et le règlement des conflits. Les bonnes relations avec les pays voisins et une coopération mutuelle visant à prévenir et éviter les conflits sont, dès lors un des piliers de la bonne gouvernance.

La bonne gouvernance vise aussi à promouvoir la stabilité dans chacun des pays ainsi que l'autodétermination des populations, à lutter contre les disparités entre les couches sociales et les sexes.

Cette énumération peut paraître pleine de bonnes intentions. A y regarder de près, pourtant, les Etats qui choisissent cette exigeante ligne de conduite ne peuvent qu'être amenés à favoriser une coopération efficace entre les pays et à œuvrer pour la stabilité et la paix du continent. En somme, la bonne gouvernance est un « bon gouvernement » et deux volets indissociables y sont attachés : la responsabilité et la transparence⁷. Le pouvoir n'est ni un dû ni une propriété personnelle. La responsabilité désigne donc le fait de rendre des comptes devant celui qui a l'autorité, en l'occurrence le peuple. Parce que cela relève de la fiction, cela exige l'existence d'organes de contrôle et de procédures appropriées, c'est la transparence.

L'Acte constitutif ne développe pas cette bonne gouvernance et, vraisemblablement, les auteurs ont bien pris soin de ne pas prévoir d'instrument pour l'évaluer dans les Etats. C'est certainement regrettable. Toutefois, la seule mention de cette notion dans l'Acte constitutif est une marque positive de la volonté des chefs d'Etat de parvenir à une stabilité tant désirée. Il ne peut pas être exclu qu'elle soit utilisée par l'Union pour fonder une action à l'encontre d'un Etat méprisant manifestement les règles de la démocratie. C'est peut-être un progrès

⁷ Th de MONTBRIAL, *Le monde au tournant du siècle*, Ramsès 2000, Paris ; Dunod, 1999, p 17.

modeste mais symptomatique de l'adhésion des Africains aux valeurs qui ont fondé la prospérité des pays riches.

3.2 DES DEFIS NOMBREUX A RELEVER

Lorsque à Lomé, les chefs d'Etat et de gouvernement adoptent l'Acte constitutif de l'Union africaine, ils s'engagent sur une voie inconnue à plusieurs titres. D'abord, l'acte crée des institutions inédites, ensuite, ils s'obligent implicitement à donner une importance à la société civile, enfin, ces mêmes chefs d'Etat reconnaissent que l'établissement d'une paix durable et le respect de l'Etat de droit appartiennent aux fondements de la prospérité du continent.

3.2.1 La mise en place d'institutions opérationnelles

Dans un article du Monde diplomatique (Des institutions à conforter, juillet 2002, p 23), M. Tshiyembe déplore la timidité du texte fondateur de l'Union africaine. Selon lui, la Commission doit être bien davantage que le Secrétariat de l'ex-OUA. Son rôle devrait s'apparenter à la Commission européenne pour « assurer la coordination et l'application des politiques décidées par la Conférence ». Les « commissaires africains devraient être de vrais ministres ». Ce volontarisme va aussi pour le Parlement africain qu'il voit comme une assemblée bicamérale capable de délibérer pour « droit de voter le budget de l'Union ». De telles propositions font penser à une structure soit proche de l'Union européenne soit franchement intégrationniste. La coopération étatique telle que l'Acte constitutif l'envisage ne va pas encore jusque là. En tout état de cause, les institutions prévues par cet Acte doivent néanmoins devenir opérationnelles. Si le Conseil exécutif composé des ministres des Affaires étrangères est, d'emblée, apte à se réunir et travailler dans la mesure où il ressemble en de nombreux points au Conseil des ministres de l'OUA, ce n'est pas le cas pour les nouveaux organismes. En effet, les articles 17-2 et 18-2 prévoient la création respectivement d'un parlement africain et d'une cour de justice. Les modalités d'organisation de chacun doivent être définies dans des « protocoles afférents ⁸ ». Il faut donc attendre un sommet de chefs d'Etat et de gouvernement pour décider de ces protocoles. Le premier sommet de l'UA, en février 2002 à Addis-Abeba, n'a pas abordé ces questions tant les chefs d'Etat ou leurs

représentants étaient absorbés par la crise en Côte d'Ivoire. La question est donc de savoir quand ces institutions auront des protocoles pour fonctionner, avec quels moyens et pour quelles missions. Les mêmes interrogations portent sur la Commission. Il en va de la crédibilité de la nouvelle institution continentale. C'est donc un défi de première importance pour l'Union.

3.2.2 La nécessaire émergence de la société civile

Bonne gouvernance et transparence impliquent nécessairement que la société civile soit associée à la vie du pays et qu'elle soit reconnue comme telle. Selon Th de Montbrial⁹, conformément à la tradition libérale, la société civile représente tout ce qui n'est pas l'Etat et les interventions de l'Etat doivent être « réduites au strict minimum ». Dans la mesure où l'Etat « n'a nullement le monopole de l'intérêt général » (p 15), le concept de bonne gouvernance trouve un champ d'expression reconnu. A ce titre, la volonté des chefs d'Etat de créer un Parlement africain représentant tous les Africains est une initiative louable et ambitieuse, sous réserve qu'elle soit menée à son terme. Ce Parlement est un moyen privilégié de représentation de la société civile. La place laissée au secteur privé dans l'économie mais aussi, en politique, à des partis d'opposition, est, de toute évidence, la reconnaissance du rôle joué par des institutions autres que l'Etat pour contribuer à développer le continent et affirmer son image respectable vis à vis de la communauté internationale.

C'est la raison pour laquelle l'émergence de la société civile est nécessaire pour le continent. Elle est un défi à relever car, comme pour les institutions à rendre opérationnelles, elle contribue à asseoir l'autorité de l'Union et assure sa crédibilité.

3.2.3 La prospérité par l'établissement d'une paix durable

La réalité d'une coopération réaliste et efficace trouve, enfin, un champ d'action privilégié dans la promotion d'une paix durable sur le continent et le respect de l'Etat de droit. La place de l'OUA dans le règlement des conflits a été étudiée précédemment sans qu'il soit nécessaire d'y revenir. Trois puissances occidentales (les Etats-Unis, le Royaume Uni et la France) ont décidé à partir de 1997 de coordonner leurs programmes afin de coordonner leurs actions dans le domaine de la sécurité en Afrique. Ainsi sont nés le concept français Renforcement des

⁸ Art 17-2 et 18-2 de l'Acte constitutif.

capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) et l'initiative américaine African Crisis Response Initiative (ACRI).

Après être intervenue en 1996 en République centrafricaine, la France a transmis sa mission de contrôle à la Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (MISAB). Cette force africaine, soutenue par des éléments français a été la première expérience réussie d'une intervention africaine au profit d'un autre pays africain. Cette mission a ensuite été relevée par la Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINURCA)¹⁰ dont le mandat se déclinait en :

- le maintien de la sécurité, de la stabilité et de la liberté de circulation à Bangui ;
- la réintégration et le stockage des armes des belligérants ;
- la formation des forces de police.

La MINURCA était composée de 1 350 hommes provenant principalement de pays africains, tandis que la France en fournissait l'essentiel de l'équipement.

Cette expérience réussie a poussé la France à développer un concept permettant aux pays africains de contribuer significativement au maintien de la paix sur le continent africain, dans un cadre international garanti par l'ONU et l'OUA, en exploitant la capacité et surtout la volonté de ces pays de prendre en charge leur propre sécurité.

En parfaite cohérence et s'inscrivant totalement dans la politique française de sécurité et de défense en Afrique, le programme RECAMP vise, sous l'égide de l'ONU et en accord avec l'OUA, à aider au renforcement des capacités militaires des pays africains afin de leur permettre de mener, s'ils le désirent, des opérations de maintien de la paix sur leur continent. Il contribue également au développement et au renforcement du rôle des organisations sous-régionales africaines en matière de sécurité, dans un climat de confiance mutuelle.

Il s'appuie sur les principes suivants :

- multilatéralisme de la participation : grandes puissances (dits pays donateurs) et Etats africains (dits pays contributeurs) qui réalisent la dotation matérielle ou financière et soutien logistique ;
- ouverture à tous les pays africains volontaires ;
- Non-permanence des forces mais capacités constituées de modules rapidement mobilisables ;
- recours aux structures et capacités militaires existantes dans les pays africains ;
- transparence des contributions ;

⁹ Th de MONTBRIAL, op.cit.

¹⁰ créée par la résolution 1159 du 27 mars 1998

- missions d'intervention qui se limitent au maintien de la paix et aux missions à caractère humanitaire.

Le financement des activités est assuré par des contributions qui peuvent passer par les structures des Nations Unies ou bien être attribuées directement par les pays donateurs aux pays africains.

L'appui français aux opérations de maintien de la paix à Bangui s'était concrétisé par la prise en charge des dépenses d'entretien des contingents de la MISAB, ce qui a représenté un coût total de 3,7 millions d'euros pour l'année 1997. La même assistance a été apportée à la MINURCA par l'équipement d'une compagnie d'intervention (460 000 euros) et la formation d'instructeurs. En 1998, 27,5 millions d'euros ont ensuite été consacrés au programme RECAMP et cette dotation a été reconduite en 1999. Notons qu'en 2000, la France a consacré plus de 30 millions d'euros au programme RECAMP¹¹.

ACRI est l'initiative américaine qui cherche à aider les nations africaines à répondre aux crises humanitaires et aux missions de maintien de la paix dans leurs régions. Le déploiement d'unités entraînées selon l'initiative ACRI est une décision souveraine des Etats partenaires de l'initiative en réponse à une demande d'une organisation politique internationale telle que l'ONU ou l'OUA et maintenant l'Union africaine ou une organisation régionale telle que la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Depuis 1997, des entraînements ont eu lieu au Ghana, au Sénégal, au Mali, au Bénin et au Malawi. Comme RECAMP avec la France, les unités intervenant dans le cadre de ACRI sont soutenues par les Etats-Unis¹².

Les pays africains ne sont donc pas seuls pour résoudre leurs conflits. L'aspect novateur des concepts français, américain et britannique est de laisser l'initiative aux Africains par l'intermédiaire des Etats ou des organisations internationales.

Compte tenu de l'impérieux besoin de paix que connaît le continent pour amorcer un développement économique, la mise en œuvre de ces initiatives par l'Union africaine sera un défi au même titre que les deux précédents pour asseoir son autorité.

¹¹Site Internet de l'état-major des armées : www.defense.gouv.fr/ema/actualités/recamp/presentation.htm.

¹² cf. site Internet : <http://usinfo.state.gov/regional/af/acrifact0500.htm>.

3.3 UN CONTINENT EN PROGRESSIVE RESTRUCTURATION : TROIS NIVEAUX DE COOPERATION

Les différentes structures qui se mettent en place d'une façon accrue depuis les années 90 montrent un certain réalisme dans la recherche de la coopération entre les Etats. En fait, il faut en faire une approche par niveau. Il existe une coopération régionale poussée jusqu'à l'intégration qui concerne essentiellement le développement économique. Le niveau continental offre un niveau politique de coopération. Enfin, ignorant la position géographique des pays, le NEPAD pourrait se présenter comme le liant d'une recette et surtout la dynamique de la coopération africaine.

3.3.1 L'intégration régionale : solution réaliste pour le développement économique¹³

En dehors de l'OUA, un certain nombre d'organisations régionales ou sub-régionales (selon que la référence est le continent ou les Nations unies)¹⁴ sont nées, portées par une volonté politique localisée. Compte tenu de la diversité de leur réussite, une description des seules organisations efficaces, selon un critère géographique s'impose.

En Afrique de l'Ouest :

Les pays de la zone franc se retrouvent au sein de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), forte de huit membres¹⁵. Existant depuis 1995, leur force réside dans leur monnaie commune dont la convertibilité est garantie par le Trésor français. A partir d'une union monétaire est recherchée une union économique. Enfin, le poids lourd de cette union est la Côte d'Ivoire, 3ème PIB de l'Afrique.

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est une organisation plus ancienne (1975), plus vaste (seize membres¹⁶) mais moins avancée en terme d'intégration que l'UEMOA. Disposant d'une force militaire (Economic Community Monitoring Group ECOMOG¹⁷), la CEDEAO avait tendance à s'en tenir à un rôle plutôt

¹³ Les informations ont été prises principalement dans L'Intégration régionale en Afrique, En route vers « l'Union africaine » ?, OBCE – Vers une Union africaine ?, CE 12, 2000.

¹⁴ Dans la suite de l'étude, nous référant au continent africain, les organisations seront dites régionales.

¹⁵ UEMOA : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

¹⁶ La CEDEAO comprend les huit membres de l'UEMOA plus Cap Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Libéria, Mauritanie, Nigeria et Sierra Leone.

¹⁷ L'Ecomog est intervenue dans le conflit du Liberia de 1990 à 1999. Cf. DUNN D.E., BEYAN A., BURROWES C., Historical Dictionary of Liberia, London ; The Scarecrow Press, Inc., 2001, pp 118-120.

politique. Elle a l'ambition de parvenir à une monnaie commune dans un très court terme. Les poids lourds de la Communauté sont le Nigeria et la Côte d'Ivoire.

En Afrique centrale, la Communauté économique et monétaire en Afrique centrale (CEMAC) compte sept membres¹⁸ dont le point commun majeur est d'avoir une monnaie commune : le franc CFA. La faiblesse de la CEMAC tient aux faibles échanges intra-régionaux (moins de 2 %).

En Afrique orientale,

Le Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA) compte vingt et un membres de l'Egypte au sud de l'Afrique (à l'exception de l'Afrique du Sud) et existe depuis 1994. L'objectif général est de favoriser le libre-échange, de remédier aux faiblesses structurelles et de promouvoir la stabilité et la paix.

La East African Cooperation (EAC) a été relancée en 1996. Forte de dix membres¹⁹, elle vise à former un bloc cohérent par le développement d'infrastructures économiques.

En Afrique australe,

La Southern African Development Community (SADC), créée en 1992, est forte de quatorze membres tous situés en Afrique australe et dont le plus au nord est la République démocratique du Congo. Il s'agit d'une structure de coopération pour les Etats de la région visant à favoriser les échanges économiques.

En Afrique du Nord,

L'Union de Maghreb arabe (UMA) existe depuis 1989 et comprend l'Algérie, le Maroc, la Libye, la Mauritanie et la Tunisie. L'Union vise à la constitution d'un ensemble régional intégré pour l'heure à l'état de projet.

Divers traits caractérisent ces organisations régionales. De création récente pour la plupart (années 90), elles sont organisées selon des architectures voisines (Conseil de chefs d'Etat, Conseil des Ministres, secrétariat). Elles ont toutes pour objectifs d'améliorer les échanges économiques entre les membres par l'harmonisation des législations, le développement des infrastructures, la suppression des droits de douane et la promotion de la paix et de la stabilité. Elles prouvent ainsi que le développement économique passe par des coopérations fondées sur des réalités communes à une échelle inférieure à celui du continent africain. Elles n'ont pas la même ambition que l'Union africaine et agissent en complément de l'organisation continentale. D'ailleurs, le 37ème sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, réuni à

¹⁸ CEMAC : Cameroun, République centrafricaine, Congo-Brazzaville, Gabon, Guinée équatoriale, Sao Tomé e Príncipe et Tchad

¹⁹ EAC : Botswana, Burundi, Kenya, Lesotho, Malawi, Ouganda, Rwanda, Tanzanie et Zimbabwe.

Lusaka en juillet 2001 a réaffirmé, dans une décision, à l'article 8-b-ii, « le statut des communautés économiques régionales en tant que piliers de l'Union africaine et la nécessité de leur participation active à l'élaboration et à la mise en œuvre de tous les programmes de l'Union.²⁰ »

3.3.2 Un forum continental : l'Union africaine

L'Union africaine est vue dans beaucoup d'études et d'articles avec scepticisme quand ce n'est pas critique. Le reproche le plus fréquent est de ressembler à la défunte OUA dont elle est issue. Un des mérites de l'OUA fut de donner une tribune à des chefs d'Etat sans laquelle leur existence eut pu être précaire. Un autre mérite fut de contribuer à donner une place à l'Afrique dans les relations internationales. Ces qualités ont toutes chances de demeurer dans la nouvelle Union africaine. Compte tenu de la disparité des pays africains, de la taille du continent, du nombre important d'Etats qui la composent, il paraît indispensable de favoriser l'existence d'une institution dans laquelle les chefs d'Etat puissent se rencontrer d'égal à égal. L'Acte constitutif prévoit dans son article 17 la création d'un parlement panafricain dont les pouvoirs et le mode d'élection restent encore à déterminer. Sans laisser croire qu'il pourrait ressembler au Parlement européen, il est permis d'envisager qu'il puisse être l'expression d'une société civile peu représentée non seulement à l'échelle du continent mais au sein même des démocraties naissantes. La réalisation d'une telle assemblée se heurte certes à de nombreux obstacles matériels que le temps et la volonté politique peuvent résoudre.

Le rôle de l'Union africaine dans la prévention et le règlement des conflits a été confirmé par le 37ème sommet de Lusaka qui, dans sa décision finale, a décidé « d'incorporer l'Organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en tant qu'organe de l'Union ²¹ ». L'Union se veut donc présente dans les conflits qui menacent la stabilité du continent.

L'Union africaine situe ainsi sa coopération au niveau à la fois politique et continentale. Elle entend être le porte-parole du continent dans les relations internationales et contribuer à maintenir les Africains dans le concert des nations.

²⁰ Décision sur la mise en œuvre de la décision du sommet de Syrte sur l'Union africaine, in Documents d'actualité internationale, n°17, 1^{er} septembre 1999, p 692.

²¹ Art 8-a-ii, l'Organe central est ainsi rattaché aux organes majeurs définis à l'article 5 de l'Acte constitutif. Ibid.

3.3.3 Le NEPAD : vers un G5 africain ?

Outre la transformation de l'OUA en Union africaine, la détermination des chefs d'Etat africains de prendre leur destin en main s'est exprimée par la mise en place du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique baptisé NEPAD. Il constitue la synthèse de plusieurs plans dont les plus connus sont le Millenium african plan (MAP) initiés par les présidents algérien, nigérian et sud-africain et le plan Oméga du président sénégalais Adboulaye Wade. Globalement, le NEPAD propose une analyse de facteurs constituant des obstacles à une croissance durable de l'Afrique, présente une série de conditions préalables au développement et indique les domaines prioritaires pour l'allocation de ressources. Il propose ainsi huit initiatives auxquelles les pays africains sont censés prendre part, les incitant à accepter des règles et des disciplines contraignantes pour leur gouvernement. Il donne la priorité aux mesures d'urgence : sida, nouvelles technologies, accès aux marchés mondiaux par la suppression des subventions. Enfin et surtout, le NEPAD énonce les principes d'une nouvelle coopération de l'Afrique et de ses partenaires extérieurs.

Le NEPAD est essentiellement conçu, élaboré et préconisé par des dirigeants africains actuellement en exercice et qui se sentent engagés par sa réussite. Par ailleurs, il a été débattu et amendé par leurs collègues avant et après le sommet de Lusaka. Il est ainsi une preuve manifeste de l'acceptation des Africains de leurs responsabilités et c'est un élément remarquable au vu de la situation économique et politique du continent. Le NEPAD exige des dirigeants africains des engagements et des obligations spécifiques. Les Chefs d'Etat sont invités à jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre des différents programmes prévus par le plan. D'ailleurs, le plan prévoit un système d'examen par les pairs en vue de favoriser l'obligation de rendre compte. Ce système peut être une voie ouverte à une sorte d'ingérence qui est ici vue comme saine. Autre qualité de ce plan, il repose sur les principes d'avantages, d'engagements et de responsabilités mutuelles. Tout en formulant leurs stratégies globales de développement, les pays doivent non seulement s'attacher à relever les défis mais également chercher à tirer parti des opportunités et des potentialités qui existent chez eux.

La qualité du plan a eu l'occasion d'être reconnue sous la forme d'une invitation faite aux quatre présidents algérien, nigérian, sénégalais et sud-africain au sommet du G8 au Canada en 2002. Le NEPAD est un plan ambitieux qui se démarque des précédents (en particulier du plan de Lagos ou de celui d'Abuja) dans la mesure où il compte d'abord et surtout sur les Africains et sur l'Afrique. Il a en outre la qualité d'intéresser les partenaires de l'Afrique au

sort du continent faisant admettre que sa sortie de la pauvreté est un gage de paix et de stabilité pour l'ensemble de la planète. Réaliste, soutenu par des dirigeants qui chacun ont un poids régional reconnu (le Sénégal, l'Algérie, l'Égypte, le Nigeria et l'Afrique du Sud), le NEPAD se présente comme, à la fois, le gage nécessaire à la bonne gouvernance et un moteur insufflant une dynamique à un continent qui en bien besoin.

CONCLUSION

L'Union africaine est vue dans beaucoup d'études et d'articles avec scepticisme quand ce n'est pas critique. Le reproche le plus fréquent est de ressembler à la défunte OUA dont elle est issue. Cette étude s'est efforcée d'en montrer les différences sans nier les nombreuses ressemblances. Si l'UA ressemble à l'OUA, faut-il lui le lui reprocher ? Rappelant que ce sont les chefs des Etats membres de l'OUA qui ont pensé cette nouvelle union, les similitudes étaient faciles à prévoir. La grande différence réside dans deux faits que cette étude a évoqués : d'une part, les chefs d'Etat ont pris la mesure de leurs responsabilités en admettant que le salut du continent viendrait, pour une bonne part, du continent lui-même et ont ainsi renforcé leur coopération, d'autre part, l'Union africaine s'intègre dans une redéfinition plus large de la coopération des Etats à l'échelle africaine cédant au réalisme des intégrations régionales.

Il a souvent été reproché à l'OUA de ne pas régler les conflits. Mais le pouvait-elle ? Les Etats ne demandaient-ils pas trop à cette organisation dépourvue de moyens de financement ? N'existe-t-il pas une organisation internationale reconnue pour régler les différends ? L'ONU s'engage dans le règlement des conflits parfois avec force de moyens, militaires ou civils, des contraintes politiques ou économiques avec un succès inégal. Dès lors comment demander à l'organisation continentale africaine de parvenir à de comparables résultats mais avec considérablement moins de moyens ? La tendance récente semble porter l'OUA, et désormais la nouvelle Union, à laisser les organisations régionales s'engager dans les conflits. A ce titre, la CEDEAO avec l'ECOMOG est l'organisation la mieux armée pour agir comme ce fut le cas au Libéria ou maintenant en Côte d'Ivoire¹. L'institution continentale joue un rôle d'observateur voire d'intermédiaire. Une évolution possible serait que les organisations régionales fournissent des forces pour une action mandatée par l'Union africaine. La situation d'aujourd'hui au Burundi peut y aider. « Mettre en place une Union africaine, cela suppose donc que bien des étapes soient franchies, que bien des obstacles soient surmontés. Je suis convaincu qu'il fallait commencer par quelque chose, et si l'ensemble peut presque paraître utopique, rappelons que les meilleures politiques se font par des desseins plus ou moins ambitieux. Celui-ci en est un, qui rencontre, de surcroît, l'adhésion de toute l'opinion publique africaine.² »

¹ avec le soutien de la France selon le concept RECOMP.

² BOURGI A., « L'Union en chantier », interview sur RFI par F. Bouzenmout, <http://www.rfi.fr>.

Au-delà des craintes et des critiques formulées à l'encontre de la nouvelle Union africaine, cette transformation doit donc être considérée comme un élément d'une coopération africaine restructurée ou enfin structurée. Le projet ambitieux mais, somme toute, réaliste veut répondre aux défis nombreux et déterminants qui se posent au continent africain. Véritable forum exprimant la volonté politique des Etats et des peuples africains, l'Union africaine doit être comprise comme étant complémentaire des structures régionales et du NEPAD. Elle a les moyens de donner à l'Afrique une position qu'elle doit occuper sur la scène internationale. Alors, à la suite du président algérien Bouteflika, les Africains pourront parler d'une « nouvelle ère pour l'Afrique qui a pris conscience [...] de l'importance de réussir le processus de restructuration des économies ainsi que l'intégration sous-régionale et continentale.³»

³ Discours du président Bouteflika devant « l'Africa Society » à Washington en juin 2001 in Documents d'actualité internationale, n°17, 01 septembre 2001, p 697.

ANNEXE

Acte Constitutif de l'Union africaine

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

INSPIRES par les nobles idéaux qui ont guidé les Pères fondateurs de notre Organisation continentale et des générations de panafricanistes dans leur détermination à promouvoir l'unité, la solidarité, la cohésion et la coopération entre les peuples d'Afrique, et entre les Etats africains ;

CONSIDERANT 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 ;

CONSIDERANT 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 ;

RESOLUS à relever les défis multiformes auxquels sont confrontés notre continent et nos peuples, à la lumière des changements sociaux, économiques et politiques qui se produisent dans le monde ;

CONVAINCUS de la nécessité d'accélérer le processus de mise en oeuvre 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 ;

GUIDES 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, comme condition préalable à la mise en oeuvre de notre agenda dans le domaine du développement et de l'intégration;

RESOLUS 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 ;

RESOLUS 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 9.9.99, 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 :

- « Acte », le présent Acte constitutif ;
- « AEC », la Communauté économique africaine ;
- « Charte », la Charte de l'OUA ;
- « Comité » un comité technique spécialisé ;
- « Commission », le Secrétariat de l'Union ;
- « Conférence », la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union ;
- « Conseil », le Conseil économique, social et culturel de l'Union ;
- « Conseil exécutif », le Conseil exécutif 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

Institution 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

(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) Oeuvrer 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 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;

(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 de recourir ou de menacer de recourir à l'usage 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 d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité;

(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 anti-constitutionnels 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;
- (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

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, des situations de guerre et autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix;
- (h) Nommer et mettre fin aux fonctions des juges de la Cour de justice ;
- (i) Nommer le Président, le ou les vice-présidents et les Commissaires de la Commission, 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 de tous les 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) Ressources en eau et irrigation
- (e) Protection de l'environnement, action humanitaire et réaction et secours en cas de catastrophe ;
- (f) Transport et communication;
- (g) Assurances
- (h) Education, culture et santé et mise en valeur des ressources humaines;
- (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 oeuvre 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 qui sont responsables devant le Conseil exécutif:

- (a) le Comité chargé des questions d'économie 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'énergie, 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'éducation, 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. Les Comités techniques spécialisés sont composés des ministres ou des hauts fonctionnaires chargés des secteurs relevant de leurs domaines

respectifs de compétence.

Article 15

Attributions 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 les 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

1. Il est créé une Commission qui est le Secrétariat de l'Union.
2. La Commission 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 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 nécessaire.

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.

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 liens avec les autres Etats membres dans le domaine des transports et communications, et de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans les domaines politique et économique.

Article 24

Siège de l'Union

1. Le siège de l'Union est à Addis-Abéba (République fédérale démocratique d'Ethiopie).

2. La Conférence peut, sur recommandation du Conseil exécutif, créer des bureaux ou des représentations de l'Union.

Article 25

Langues de travail

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

Article 26

Interprétation

La Cour est saisie de toute question née de l'interprétation ou de l'application 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, ratification et adhésion

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.
3. Tout Etat membre de l'OUA peut adhérer au présent Acte, après son entrée en vigueur, en déposant ses instruments d'adhésion auprès du Président de la Commission.

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

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 son intention d'adhérer au présent Acte et d'être admis comme membre de l'Union.
2. Le Président de la Commission, 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 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 anti-constitutionnels 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 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 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

Arrangements transitoires et dispositions finales

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 le transfert de ses prérogatives, de ses biens, et de ses droits et obligations à l'Union et de régler 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 oeuvre 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, le Secrétariat général de l'OUA est le Secrétariat intérimaire de l'Union.

5. Le présent Acte, établi en quatre (4) exemplaires originaux en arabe, anglais, français et portugais, les quatre (4) textes faisant également foi, est déposé auprès du Secrétaire général et, après son entrée en vigueur, auprès du Président de la Commission, qui en transmet une copie certifiée conforme au Gouvernement de chaque Etat signataire. Le Secrétaire général de l'OUA et le Président de la Commission notifient à tous les Etats signataires, les dates de dépôt des instruments de ratification et d'adhésion, et l'enregistrent, dès son entrée en vigueur, auprès du Secrétariat général des Nations Unies.

Lomé, Togo le 11 juillet 2000

BIBLIOGRAPHIE

I - OUVRAGES

- AMAIZO Yves Ekoué (dir.), L'Afrique est-elle incapable de s'unir, Lever l'intangibilité des frontières et opter pour un passeport commun, Paris ; L'Harmattan, 2002.
- CHABAL P., DALOZ J.-P., L'Afrique est partie du désordre comme instrument politique, Paris ; Economica , 1999 .
- CHAIGNEAU P., Dictionnaire des Relations internationales, Paris ; Economica, 1999.
- CORDELLIER S. et DIDOT B. (dir.), L'état du monde 2003, annuaire économique et géopolitique mondial, Paris, La Découverte, 2002,
- GONIDEC P. F., L'O.U.A., trente ans après , Paris ; Karthala ,1993 .
- KABOU A., Et si l'Afrique refusait le développement, Paris ; L'Harmattan, 1991.
- KASSE M., Le développement par l'intégration, NEAS, 1991.
- LACOSTE Yves (dir.), Dictionnaire géopolitique des Etats, Flammarion , Paris .
- LUGAN B., Afrique, bilan de la décolonisation, Paris ; Perrin (Vérités et légendes), 1991.
- NKRUMAH Kwame, L'Afrique doit s'unir, Paris ; Présence africaine, 2^e édition, 1994.
- TSHIYEMBE Mwayila, « les principaux déterminants de la conflictualité africaine »,in La Prévention des conflits en Afrique, Paris ; Kathala,, 2001.
- WAUTHIER C., Quatre présidents et l'Afrique, Paris ; Seuil (L'histoire immédiate), 1995.
- ZARTMAN I. W., La résolution des conflits en Afrique, Paris ; L'Harmattan, 1990.

II - ARTICLES

- AMAIZO Yves Ekoué, « Union africaine sans la société civile », Africa International, n°328, octobre 1999.
- CAILLAUD F-E et HUGON Ph. (dir.), « Une voie venue de l'Afrique », La Revue internationale et stratégique, n°46, été 2002.
- JACKSON Willy, « La marche contrariée vers l'union économique », Le Monde diplomatique, mars 1996.
- KALAMBAY E., « Comment sortir l'OUA de l'engrenage actuel ? », Le mois en Afrique, n°225-226, octobre 1984, pp 3-14.

- MELEDJA DJADJRO F., « L'OUA dans le règlement des conflits », Afrique contemporaine, La Documentation française, Paris ; n°180, 1996.
- PASCALINI V., « L'évolution des conflits en Afrique », La Revue internationale et stratégique, n°33, printemps 1999.
- SADA H. (dir.), « L'Afrique entre guerre et paix », La Revue internationale et stratégique, n°33, printemps 1999.

III. SITES INTERNET :

- Union africaine : www.africa-union.org
- Africalog : www.africalog.com
- Radio France internationale : www.rfi.fr
- Afrique Relance : www.un.org/french/ecosocde/geninfo/afrec
- Le Monde diplomatique : www.monde-diplomatique.fr
- Jeune Afrique : www.jeuneafrique.com
- Afrique contemporaine : www.ladocumentationfrancaise.fr/revues/ac

Table des matières

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	3
PARTIE 1 : UN BILAN MITIGE EXCESSIVEMENT DECRIE	5
1.1 UNE NAISSANCE SUR DES AMBIGUITES	5
1.1.1 UN COMPROMIS IDEOLOGIQUE	5
1.1.2 UN BESOIN : LE RESPECT DES INDEPENDANCES	6
1.2 UNE EXISTENCE A MINIMA	8
1.2.1 LA VOLONTE DE NON-INGERENCE, CAUSE DES DIFFICULTES POUR REGLER LES CONFLITS	8
1.2.2 L'ABSENCE DE MOYENS AU SERVICE D'UNE VOLONTE	10
1.3 UNE POSITION FINALEMENT RENFORCEE : UN NOM POUR L'AFRIQUE	11
1.3.1 UNE EXISTENCE PRESERVEE MALGRE LES CRISES	11
1.3.2 UNE MATURITE EXPRIMEE PAR UN REALISME PLUS PERTINENT.	15
PARTIE 2 : UN CONTEXTE RENOUVELE QUI DONNE DES RAISONS D'ESPERER	17
2.1 LA FIN DE LA GUERRE FROIDE ET L'EVOLUTION DES INFLUENCES EXTERIEURES	17
2.1.1 L'ECHEC DU MODELE MARXISTE ET LA FIN DE LA STRATEGIE INDIRECTE.	17
2.1.2 LA RECOMPOSITION DES RELATIONS INTERNATIONALES FAIT PASSER L'AFRIQUE AU SECOND PLAN.	18
2.2 UN CONTINENT DANS UNE CRISE ENDEMIQUE QUI NE SORT PAS DU SOUS-DEVELOPPEMENT	19
2.2.1 LE NIVEAU ECONOMIQUE NE CESSE DE DIMINUER	19
2.2.2 GUERRES INTRA AFRICAINES POLYMORPHES	21
2.2.3 LE SIDA : PANDEMIE	22
2.3 DES MODELES ET DES DIRIGEANTS NOUVEAUX	24
2.3.1 L'UNION EUROPEENNE, CREATION INEDITE, MODELE POUR L'AFRIQUE	24
2.3.2 UNE NOUVELLE GENERATION DE CHEFS D'ETAT POUR L'AFRIQUE	26
PARTIE 3 : UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR UN NOUVEL AVENIR ?	28
3.1 DE NOUVEAUX PRINCIPES ?	28
3.1.1 QUELLE SUPRANATIONALITE ?	28
3.1.2 LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE	29
3.2 DES DEFIS NOMBREUX A RELEVER	31
3.2.1 LA MISE EN PLACE D'INSTITUTIONS OPERATIONNELLES	31
3.2.2 LA NECESSAIRE EMERGENCE DE LA SOCIETE CIVILE	32
3.2.3 LA PROSPERITE PAR L'ETABLISSEMENT D'UNE PAIX DURABLE	32

3.3 UN CONTINENT EN PROGRESSIVE RESTRUCTURATION : TROIS NIVEAUX DE COOPERATION	35
3.3.1 L'INTEGRATION REGIONALE : SOLUTION REALISTE POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	35
3.3.2 UN FORUM CONTINENTAL : L'UNION AFRICAINE	37
3.3.3 LE NEPAD : VERS UN G5 AFRICAIN ?	38
<hr/> CONCLUSION	<hr/> 40
 ANNEXE	 42
 BIBLIOGRAPHIE	 53
 TABLE DES MATIERES	 55