

Rapport politiques et gestion 18

Construire l'Union africaine

Une évaluation des progrès accomplis et des perspectives d'avenir de l'architecture institutionnelle de l'Union africaine

Coordonné par Geert Laporte et James Mackie



Nordiska Afrikainstitutet
The Nordic Africa Institute

European Centre for Development
Policy Management

ecdpm

ECDPM works to improve relations between Europe and its partners in Africa, the Caribbean and the Pacific L'ECDPM œuvre à l'amélioration des relations entre l'Europe et ses partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Construire l'Union africaine

**Une évaluation des progrès accomplis et
des perspectives d'avenir de l'architecture
institutionnelle de l'Union africaine**

Coordonné par Geert Laporte et James Mackie

Octobre 2010

Le Centre sait gré au Ministère suédois des affaires étrangères du soutien apporté à la réalisation de cette publication dans le cadre de la Présidence suédoise de l'UE (2009).

Le Centre tient également à remercier d'autres partenaires institutionnels pour leur aide : les Ministères belge, espagnol, finlandais, luxembourgeois et néerlandais des affaires étrangères, Irish Aid, la Direction du développement et de la coopération suisse, l'Instituto Portugues de Apoio oa Desenvolvimento et l'agence britannique de développement international (DFID).

Limite de responsabilité

Le présent rapport s'inspire des discussions tenues dans le cadre d'un séminaire organisé à Uppsala, Suède, au mois d'octobre 2009, sous le titre « Construction de l'architecture institutionnelle de l'Union Africaine », ainsi que de récentes réflexions autour de l'évolution institutionnelle de l'UA et des relations actuelles et futures entre l'UA et l'UE. Les points de vue exprimés dans cette publication n'engagent que leurs auteurs.



Europe Africa
Policy Research
Network

ECDPM et Nordic Africa Institute sont membres du réseau EARN.

Copyright © 2010

Aucune autorisation préalable n'est requise pour la citation, la traduction ou la reproduction partielle du contenu de cette publication, pour autant que la source soit nommément citée en ces termes:

Laporte G. et Mackie, J. (coordonné par). 2010. Construire l'Union Africaine: Une évaluation des progrès accomplis et des perspectives d'avenir de l'architecture institutionnelle de l'Union africaine. (ECDPM Rapport politiques et gestion No. 18). Maastricht : ECDPM. www.ecdpm.org/pmr18fr

Photo de couverture : ANP/AFP

ISBN: 978-90-72908-43-8

Sommaire

Sigles & acronymes	4
Remerciements	5
Avant-propos	6
Résumé	8

1^{re} partie

1. Vers une Union africaine forte : quelles nouvelles étapes et quel rôle pour l'UE ? <i>Par Geert Laporte et James Mackie</i>	14
L'Union africaine à un tournant de son existence : principaux challenges dans un contexte en rapide mutation	14
Le bilan de l'UA dans la promotion de l'intégration africaine : quelles avancées et quels enseignements ?	16
Réformes en cours et perspectives d'avenir du développement institutionnel de l'UA	19
Aller de l'avant : 10 moyens concrets de renforcer l'architecture institutionnelle de l'Union africaine.....	21
Le rôle de l'UE dans le soutien de l'architecture institutionnelle de l'UA	33

2^e partie

Documents pour les sessions du Séminaire Uppsala

2. L'Union africaine et l'intégration africaine: rétrospective et perspective d'avenir	42
<i>Par Adebayo Olukoshi</i>	
3. Perspectives concurrentes sur l'UA et l'intégration africaine	63
<i>Par Fredrik Söderbaum</i>	
4. La réforme institutionnelle en cours de l'UA: Explorer les moyens d'opérationnaliser l'Autorité de l'Union africaine	78
<i>Par Jean Bossuyt</i>	
5. Le rôle de la ce/ue dans le soutien à l'architecture institutionnelle de l'ua	94
<i>Par James Mackie and Jean Bossuyt</i>	

Annexes:

Allocution d'introduction par Son Excellence Erastus Mwencha	114
Programme du séminaire	124
Liste des participants	126

Sigles & acronymes

AAG	Architecture africaine de gouvernance
AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique (groupe des pays ACP)
AMIS	Mission de l'Union africaine au Soudan
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
AUA	Autorité de l'Union africaine
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CEA	Commission économique pour l'Afrique (Nations unies)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté économique régionale
CIRC	Comité interrégional de coordination
COMESA	Marché commun de l'Afrique australe et orientale
CUA	Commission de l'Union africaine
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
ECOSOCC	Conseil économique, social et culturel de l'Union africaine
FED	Fonds européen de développement
GCE	Groupe conjoint d'experts
IDEP	Institut africain de développement économique et de planification
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
NAI	Nordic Africa Institute
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OSC	Organisations de la société civile
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PPA	Parlement panafricain
PTI	Programme de transformation institutionnelle
SCAU	Stratégie conjointe Afrique-UE
UNU/CRIS	Université des Nations unies – Études comparatives sur l'intégration régionale

Remerciements

L'ECDPM et le NAI souhaitent remercier toute l'équipe impliquée dans la vaste entreprise collective qui a conduit à la publication de cet ouvrage, et en particulier les principaux auteurs, Geert Laporte et James Mackie, pour la coordination générale de cette publication et la rédaction de sa première partie, Adebayo Olukoshi, Fredrik Soderbaum, Jean Bossuyt et à nouveau James Mackie, pour les documents de travail préparés pour ce séminaire, et rassemblés dans la seconde partie de cet ouvrage.

Nous tenons également à exprimer notre gratitude au Ministère suédois des affaires étrangères qui finance cette publication, pour son soutien et sa confiance indéfectibles envers le Centre. Cette publication n'aurait pas non plus été possible sans les remarques et commentaires avisés de Mats Harsmar et Fantu Cheru du NAI, de Faten Agad, Henrike Hohmeister, Melissa Julian, Eleonora Koeb, Andrew Sherriff et Veronika Tywuschik de l'ECDPM.

Avant-propos

C'est avec un immense plaisir que le Nordic Africa Institute (NAI) et le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) présentent cette publication, fruit d'une initiative conjointe soutenue par la Présidence suédoise de l'UE en 2009 et préparée en étroite collaboration avec la Commission de l'Union africaine à Addis-Abeba.

Elle rassemble plusieurs rapports présentés par des décideurs et des chercheurs africains et européens, lors du séminaire de haut niveau organisé à Uppsala, en Suède, le 21 octobre 2009. Ce séminaire a réuni une cinquantaine de personnes issues des institutions suivantes : la Commission de l'Union africaine, les Communautés économiques régionales, le Conseil économique, social et culturel de l'Union africaine, la Commission européenne, la présidence suédoise de l'Union européenne, ainsi qu'un certain nombre d'États membres de l'UE. Parmi les délégués se trouvaient également des responsables gouvernementaux et des ambassadeurs africains, des personnalités venues à titre individuel, des représentants des instituts de recherche sur les politiques, des réseaux d'universitaires africains et d'organisations de la société civile, ainsi que divers collaborateurs de l'ECDPM et du NAI. Ce séminaire a été inauguré par le secrétaire d'État suédois au Développement international, Monsieur Joakim Stymne, auquel a répondu une allocution du vice-président de la CUA, Monsieur Erastus Mwencha.

Cette rencontre d'Uppsala était organisée dans un contexte marqué par la réforme actuellement en cours de l'UA. Elle a eu lieu peu de temps après la décision prise en 2009 par les chefs d'État africains de créer une Autorité de l'Union africaine (AUA), en plein cœur d'un débat passionné sur la mise en œuvre de la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU). Ce séminaire souhaitait être une plateforme informelle permettant aux parties prenantes africaines et européennes (institutionnelles et non institutionnelles) d'évoquer ensemble les réformes de l'UA actuellement en cours et d'explorer les différentes manières dont l'UE pourrait soutenir au mieux le développement institutionnel de l'UA.

Les discussions de ce séminaire se sont tenues selon la règle dite de « Chatham House ». Cela signifie notamment que la participation à ces débats se faisait à titre personnel, selon un principe de non-attribution des déclarations, et qu'aucun compte rendu officiel de cette rencontre n'était établi. C'est la raison pour laquelle deux des organisateurs, Geert Laporte et James Mackie (qui sont également les rédacteurs de

cette publication) ont décidé de mettre par écrit leurs synthèses personnelles des discussions, en les complétant de leurs propres réflexions sur l'état actuel de l'UE et des relations Afrique-UE, ainsi que leur évaluation des perspectives d'avenir. C'est l'objet de la première partie de la présente publication. La seconde partie rassemble les documents de travail présentés lors des trois sessions de ce séminaire.

Les questions abordées lors du séminaire d'Uppsala restent d'une indéniable actualité à l'approche du 3e Sommet UE-Afrique des chefs d'État et de gouvernement (les 29 et 30 novembre 2010) et à la lumière du débat actuel sur la pertinence, le centrage et l'impact de la Stratégie conjointe Afrique-UE.

Nous souhaitons remercier vivement tous les intervenants. Nous espérons sincèrement que cette publication favorisera un débat ouvert et constructif sur le développement institutionnel de l'UA et l'avenir des relations UE-Afrique.



Carin Norberg
Directeur du NAI



Paul Engel
Directeur de l'ECDDPM

Résumé

La 1^{re} partie de ce rapport, préparée par **Geert Laporte et James Mackie**, recense les principaux défis auxquels l'UA est confrontée et fait le bilan de son action depuis 2002.¹

En tant qu'institution panafricaine, l'UA a accompli d'importants progrès dans l'adoption progressive d'un rôle de leadership en matière d'intégration continentale et dans les forums internationaux. Il reste cependant encore beaucoup à faire pour mettre en place une UA à la fois efficace et influente. Les auteurs présentent une liste de points d'action concrets pour renforcer l'UA et ses institutions. La dernière partie de ce chapitre est une analyse du rôle que pourrait jouer l'UE dans le soutien du développement institutionnel de l'UA.

D'importantes avancées ont été réalisées ces dernières années dans l'élargissement et l'approfondissement des relations UE-UA, par exemple par la formulation de la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU). Il est néanmoins urgent de renforcer les fondements politiques du partenariat UE-Afrique en abordant sans détour les questions sensibles. Le Sommet UE-Afrique prévu prochainement et le nouveau cadre de l'action extérieure de l'UE mis en place par le Traité de Lisbonne offrent d'excellentes opportunités pour aller de l'avant dans ce domaine.

La 2^e partie de ce rapport comprend les quatre documents de travail présentés lors des trois sessions du séminaire d'Uppsala.

La première session de ce séminaire était centrée sur le rôle de l'UA dans la promotion de l'intégration africaine et les progrès réalisés dans ce domaine ces dernières années. Le document de travail préparé par **Adebayo Olukoshi** de l'IDEP² analysait de manière critique les efforts actuels en matière d'intégration africaine à la lumière d'une évaluation des efforts passés.

La fin de la guerre froide, l'accélération de la mondialisation et la fin de l'apartheid ont créé une dynamique propice à un renouveau des initiatives régionales et panafricaines. L'UA a été créée au début de ce nouveau millénaire et dotée d'un

1 Vers une Union africaine forte : quelles nouvelles étapes et quel rôle pour l'UE ? Les auteurs souhaitent remercier Andrew Sherriff, Jean Bossuyt, Faten Aggad et Mats Harsmar de leurs précieux commentaires à la lecture des versions préliminaires de ce document.

2 L'Union africaine et l'intégration africaine : passé et avenir, par Adebayo Olukoshi.

nouvel acte constitutif et de diverses institutions, afin de donner un nouvel élan à l'intégration et l'unité africaine. Il reste cependant de nombreux challenges non négligeables, en particulier l'absence d'un solide soutien politique africain de ce processus d'intégration et une forte dépendance de l'aide des donateurs. Adebayo Olukoshi concluait en formulant un certain nombre de recommandations pour renforcer l'architecture institutionnelle de l'UA. Une Commission ou Autorité de l'UA, forte, et dotée du poids politique, des capacités et des ressources nécessaires pour remplir véritablement son rôle, devrait être à même d'assumer un rôle moteur dans le processus d'intégration continentale. Ce n'est pas seulement une question technique, mais surtout un aspect politique essentiel qui requerra un fort leadership et une vision stratégique. Les pays africains partageant la même vision de l'intégration doivent se préparer à mettre en commun leurs pouvoirs et à donner forme à cette souveraineté collective dans des institutions communes dotées de la puissance d'action nécessaire.

La deuxième session du séminaire avait pour thème les réformes actuellement en cours afin de renforcer les institutions de l'UA. Dans son document de travail pour cette session, **Fredrik Söderbaum** de l'Université de Göteborg/UNU-CRIS³ analysait les différentes perspectives en jeu dans le débat sur l'UA et l'intégration africaine. Il identifiait en matière d'intégration africaine deux « écoles de pensées » prédominantes, qui se recoupent parfois, à savoir : le modèle institutionnel de type CE-UE, basé sur le potentiel universel du régionalisme, et la vision panafricaine de l'intégration, selon laquelle l'Afrique « doit s'unir » afin de surmonter la marginalisation et le sous-développement et de bénéficier de la mondialisation. Face à ces deux modèles prédominants, l'auteur place d'autres perspectives plus sceptiques et plus critiques à savoir : le régionalisme « renforçateur de régime » et le régionalisme « parallèle ». Ces deux types de régionalisme reposent sur des logiques totalement différentes des modèles mentionnés précédemment. Les conférences de haut niveau sur le régionalisme avec l'adoption de fortes déclarations officielles (la « diplomatie au sommet ») et l'existence d'un grand nombre d'organisations régionales se recoupant et se faisant concurrence pourraient bien être une stratégie délibérée visant à accroître les possibilités de régionalisme « de paroles » et « renforçateur de régime ». Le régionalisme « parallèle » fait référence quant à lui à des modes informels d'interaction régionale et repose sur la recherche de situations de rente ou la stimulation de relations de type patron-client.

3 Perspectives concurrentes sur l'UA et l'intégration africaine, par Fredrik Söderbaum.

Dans son document de travail sur la réforme institutionnelle de l'UA actuellement en cours, **Jean Bossuyt** de l'ECDPM⁴ examinait plus particulièrement les moyens de mettre en œuvre la décision prise en 2009 par les chefs d'État africains de remplacer la Commission de l'Union africaine par une Autorité de l'Union africaine (AUA), conçue comme une étape politique essentielle vers la mise place des États-Unis d'Afrique. L'AUA est chargée de réformer la structure déjà existante de gouvernance de l'Union africaine afin d'accélérer l'intégration politique et économique du continent. Avec le recul, l'on pourrait dire que le débat sur la création de l'AUA est actuellement au point mort. Quel que soit le nom que l'on donne à la Commission de l'UA, des questions institutionnelles majeures doivent d'abord être abordées sans détour si l'on veut faire avancer l'intégration africaine. Dans son rapport, Jean Bossuyt décrivait un certain nombre de défis stratégiques et opérationnels, et notamment la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernance en Afrique. Il poursuivait en formulant un certain nombre de propositions pour améliorer la gouvernance générale de l'Union et revenait sur l'expérience de l'UE et le rôle qu'ont joué les feuilles de route et les calendriers pour accélérer les processus d'intégration. Les expériences européennes montrent en effet que les feuilles de route et les calendriers peuvent bel et bien être des « accélérateurs » efficaces si certaines conditions sont réunies, notamment un choix clair des domaines de politique dans lesquels des avancées sont réalisables, l'identification d'avantages démontrables, un soutien politique et une réelle capacité de la Commission à jouer un rôle de catalyseur du processus d'intégration.

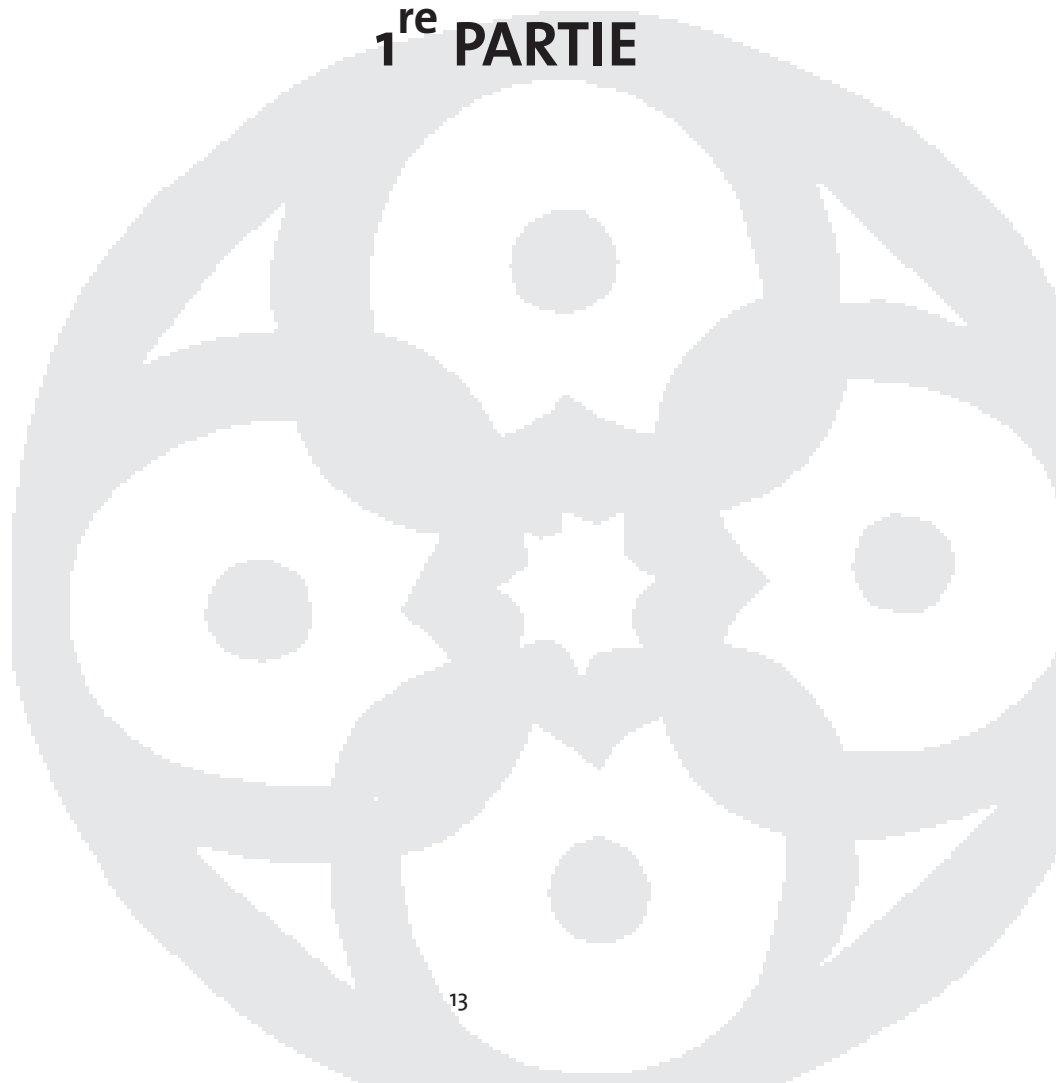
La troisième et dernière session du séminaire portait sur le rôle que l'UE pourrait jouer pour soutenir au mieux l'architecture institutionnelle de l'UA. Le document préparé par **James Mackie** et **Jean Bossuyt** de l'ECDPM⁵ analysait tout d'abord les avancées réalisées dans le développement institutionnel de l'UA sous la houlette de son premier président, Monsieur Alpha Oumar Konare. Il s'intéressait ensuite au rôle de l'UE en tant que partenaire politique et de développement de l'UA. En près d'une décennie de développement institutionnel et organisationnel de l'UA, la Commission européenne et les États membres de l'UE ont joué un rôle essentiel notamment en intensifiant le dialogue (en introduisant des rencontres de Commission à Commission), en renforçant le soutien financier, en promouvant les échanges de personnel et en formulant une Stratégie conjointe Afrique-UE.

4 La réforme institutionnelle en cours de l'UA : Explorer les moyens d'opérationnaliser l'Autorité de l'Union africaine, par Jean Bossuyt.

5 Le rôle de la Commission européenne et de l'UE dans le soutien de l'architecture institutionnelle de l'UA, par James Mackie & Jean Bossuyt

Le rôle de l'UE - et de manière croissante celui d'autres partenaires internationaux - place cependant l'UA face à un certain nombre de challenges. L'accroissement du poids des financements des donateurs n'est pas sans risque et pose des questions d'appropriation et de légitimité. Les auteurs avançaient que des actions des donateurs soigneusement harmonisées et réparties sur une assez longue période seront nécessaires pour renforcer de manière efficace les institutions de l'UA et les rendre pleinement opérationnelles.

1^{re} PARTIE



1 Vers une Union africaine forte: quelles nouvelles étapes et quel rôle pour l'UE ?

Geert Laporte et James Mackie
ECDPM, Maastricht (Pays-Bas)

Cette contribution s'inspire en partie des discussions durant le séminaire d'Uppsala en 2009, ainsi que de la réflexion personnelle des auteurs sur le développement institutionnel de l'UA et les relations UE-UA, actuelles et futures.

Le présent document :

- (i) s'intéresse plus particulièrement à quatre défis majeurs auxquels l'UA est confrontée dans un contexte africain et mondial en rapide mutation ;
- (II) dresse le bilan de l'UA en matière de promotion de l'intégration africaine, des avancées réalisées et des enseignements tirés ;
- (III) analyse les processus actuels de réforme ainsi que les perspectives d'avenir du développement institutionnel de l'UA ;
- (IV) propose un certain nombre de moyens concrets de renforcer l'architecture institutionnelle de l'Union africaine ;
- (V) et examine pour finir le rôle joué par l'UE et d'autres partenaires dans le soutien de l'architecture et du développement institutionnel de l'UA, notamment en tirant des enseignements des expériences dans le cadre de la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) et d'autres programmes de soutien de l'UE, à l'approche du troisième Sommet UE-Afrique qui aura lieu en Lybie les 29 et 30 novembre 2010.

L'Union africaine à un tournant de son existence: principaux défis dans un contexte en rapide mutation

D'ambitieuses réformes internes

Depuis le début de ce nouveau millénaire, l'Union africaine (AU) a cherché, en tant qu'institution panafricaine, à unir l'Afrique afin qu'elle puisse mieux faire face aux multiples défis mondiaux et continentaux auxquels elle est confrontée. Compte tenu de la complexité de cette tâche, l'UA a devant elle un programme chargé et ambitieux

qui englobe entre autres la paix et la sécurité, la libéralisation des échanges, la sécurité alimentaire, la gestion durable des ressources naturelles et de l'énergie, le changement climatique et les migrations.

Le contexte politique africain et mondial en rapide mutation requiert la mise en place d'institutions de l'UA à la fois plus fortes et plus efficaces, capables d'assumer un rôle de fort leadership sur les questions continentales et mondiales. C'est en partie une question interne africaine, mais il s'agit tout autant de mettre en place une représentation unifiée de l'Afrique disposant d'une voix forte dans les forums internationaux.

Pour tenter d'accélérer le processus d'intégration et de disposer d'institutions rationalisées et efficaces pour affronter ces multiples challenges, les sommets des chefs d'État et de gouvernement africains de février et de juillet 2009 ont approuvé les propositions de création d'une Autorité de l'Union africaine (AUA). L'AUA est conçue pour être l'organe central panafricain chargé de faire avancer le processus africain d'intégration. A ce jour, la définition du mandat, des pouvoirs et des ressources de l'AUA reste cependant peu claire, et le processus de ratification au niveau national de cette proposition avance à petits pas. Les avancées futures dépendent du modèle d'intégration et de gouvernance continentale que l'UA et ses États membres décideront d'adopter. Les opinions sur ce sujet sont assez divergentes au sein du groupe africain. Il reste donc à savoir si les leaders africains opteront en fin de compte de manière claire pour une structure de type supranational ou intergouvernemental.

Le rythme et l'enchaînement de l'intégration africaine restent également à définir. Ces deux aspects nécessiteront un dialogue plus étroit avec les Communautés économiques régionales (CER) en Afrique, en tant que pierres d'angle de l'intégration panafricaine.

A ceci s'ajoutent des défis d'autre nature, notamment la mesure dans laquelle les institutions de l'UA parviendront à renforcer la gouvernance participative et l'appropriation du projet panafricain par les citoyens africains. Pour répondre à ces divers défis, l'UA devra sans doute entreprendre des réformes profondes et rapides de son architecture institutionnelle.

Elargir les partenariats extérieurs

En plus de ces vastes processus de réforme interne, les institutions de gouvernance de l'UA cherchent également à élargir et approfondir leurs relations avec la

communauté internationale. Ces dernières années, les partenaires traditionnels de l'UA, tels que l'Union européenne (UE), ont accordé une attention particulière au renouvellement et au renforcement du partenariat, et au soutien des capacités et des institutions de l'UA. L'adoption de la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) témoigne du désir conjoint des deux Unions de bâtir un nouveau partenariat d'un autre type. En tant que cadre de partenariat à long terme de continent à continent, la SCAU devrait également, tout comme les autres programmes d'aide de l'UE et de la Commission européenne, être un instrument permettant de renforcer l'architecture institutionnelle de l'UA. Toutefois, à l'issue de près de trois années d'existence de la SCAU, certains se demandent si celle-ci avance suffisamment vite pour ce qui est de modifier de manière substantielle la nature même des relations UE-Afrique.

En outre, dans sa recherche d'une plus grande influence, l'UA ne mise plus uniquement sur l'Europe. L'élection du président Obama aux États-Unis et l'émergence de nouveaux acteurs de premier plan sur la scène internationale tels que le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (les pays « BRIC ») ont des répercussions indéniables sur la relation traditionnellement privilégiée qu'entretient l'Afrique avec l'UE. En très peu de temps, la Chine est devenue le troisième partenaire commercial et investisseur en Afrique. L'UE craint logiquement de perdre de son influence et semble de plus en plus réticente à s'engager dans un nouveau type de compétition avec les nouvelles puissances économiques émergentes. Cet élargissement des choix qui leur sont offerts s'est traduit par un incontestable regain de confiance en soi des leaders africains et des institutions de l'UA. Les partenaires traditionnels tout comme les nouveaux semblent tous être disposés à jouer un rôle clé en Afrique et à soutenir les institutions et les capacités de l'UA. C'est maintenant à l'UA que revient la tâche d'évaluer soigneusement le « coût » et les « bénéfices » de ce que chacun de ces partenaires peut apporter à l'Afrique. L'un des principaux challenges futurs de l'UA sera de faire en sorte que les anciens et les nouveaux partenaires travaillent ensemble de manière pragmatique au renforcement de la paix et de la stabilité, de la sécurité alimentaire, de la bonne gouvernance et de la bonne gestion des ressources naturelles et des infrastructures, afin d'accroître la prospérité de l'Afrique.

Le bilan de l'UA dans la promotion de l'intégration africaine: quelles avancées et quels enseignements ?

De l'indépendance au panafricanisme

Impossible de porter un regard sur l'état actuel de l'Union africaine sans un minimum

de conscience historique. L'impact du colonialisme affecte encore de nos jours l'intégration africaine. La colonisation a en effet lié l'Afrique aux puissances coloniales européennes et bloqué toute intégration entre régions africaines. La réflexion africaine sur l'intégration panafricaine n'a commencé qu'à l'époque de la décolonisation et de l'indépendance. Une nouvelle génération de leaders africains est apparue, comptant de nombreux partisans convaincus du panafricanisme. Au Ghana, le premier pays africain à accéder à l'indépendance, Kwame Nkrumah a plaidé avec passion en faveur de l'unité africaine. L'idée à cette époque était qu'il fallait transformer rapidement cette indépendance nouvellement obtenue en un projet politique : le panafricanisme.

D'autres leaders africains tels que Julius Nyerere ont adopté une approche plus pragmatique et gradualiste. Ils ont encouragé des projets d'intégration fonctionnelle basés sur des entités de taille plus modeste (par exemple la Communauté d'Afrique de l'Est), et sur une coopération surtout économique. Plusieurs rencontres ont été organisées au début des années 60 pour discuter du panafricanisme et c'est ce processus qui a abouti à la création de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en 1963.

Dans la période qui a suivi l'accession à l'indépendance, ce processus n'a guère avancé. L'OUA n'est alors pratiquement qu'un Secrétariat servant surtout à organiser des rencontres régulières de chefs d'État. Ce rôle a perduré sans véritable changement jusqu'au début des années 90. La fin de la guerre froide a donné un nouvel élan à ce processus. Les débats et les rivalités idéologiques de la guerre froide ont perdu de leur importance et peu à peu une plus grande convergence des visions politiques de l'intégration régionale africaine a commencé à émerger. Les leaders africains ont été de plus en plus nombreux à voir dans l'idée d'intégration africaine un instrument indispensable pour améliorer les conditions de vie de leurs populations, pour une meilleure intégration du continent africain dans l'économie mondiale et pour permettre à l'Afrique de faire davantage entendre sa voix dans les affaires internationales. La fin de l'apartheid en Afrique du Sud a également contribué à l'apparition progressive d'une vision commune de l'intégration continentale parmi les leaders africains, ainsi que d'un désir commun de rechercher des solutions africaines aux problèmes africains.

Nouveaux espoirs engendrés par la création de l'UA

L'entrée dans le nouveau millénaire a été marquée par une période pleine d'ambition. Lors de la création de l'Union africaine en 2002 en tant que successeur de l'OUA, l'espoir général était que cette nouvelle institution permettrait d'apporter une réponse aux problèmes déjà anciens et d'accélérer le rythme de l'intégration africaine. A la

différence du processus d'intégration de l'UE, qui dès le début était basé sur de solides fondements économiques, le processus africain d'intégration est surtout de nature politique. Ces intentions politiques n'ont cependant pas toujours été traduites dans la pratique. Il est rapidement apparu que de nombreux leaders africains ne souhaitent pas abandonner la moindre part de leur souveraineté nationale. L'Acte constitutif de 2002, à la base de la création de l'UA, était par conséquent un compromis entre les partisans d'une union fédérale (dotée de compétences supranationales) et ceux qui s'opposaient à cette vision ambitieuse et refusaient tout transfert de souveraineté.

Si l'acte constitutif ne modifiait pas de manière fondamentale la nature intergouvernementale du projet panafricain, il fournissait cependant des possibilités juridiques et politiques permettant d'aller de l'avant dans l'intégration africaine. L'une de ces nouvelles opportunités était la création de la Commission de l'Union africaine (CUA), chargée de stimuler l'intégration continentale graduelle et de renforcer l'architecture de l'Union. Grâce à ce rôle de premier plan de la CUA à Addis-Abeba, l'UA est désormais plus largement reconnue et acceptée en tant qu'acteur et partenaire sur des questions politiques sur la scène internationale, comme en témoigne également le nombre croissant de régions (Amérique latine et UE) et d'États (tels que les pays BRIC, mais aussi la Turquie et l'Iran) souhaitant nouer des partenariats plus étroits avec l'UA. La plupart des CER africaines ont également gagné en influence et sont devenues des acteurs économiques et politiques respectés, à la fois en Afrique et dans le reste du monde.

L'Acte constitutif de l'Union africaine reste cependant assez vague quant au rôle autonome de la CUA, ses pouvoirs et la répartition des responsabilités entre les différents organes principaux de l'UA. C'est ce qui a empêché l'intégration africaine de progresser à un rythme aussi rapide que ce qu'on espérait en 2002 lors de la création de l'UA. La mise en œuvre de l'UA est par définition un processus de longue haleine qui peut parfois se révéler semé d'embûches. Il est clair qu'il existe encore d'importants antagonismes devant être gérés avec la plus grande prudence. Ce processus requerra l'existence d'un véritable leadership et des institutions fortes et efficaces, à tous les niveaux.

Les intérêts et le rôle de l'UE dans l'intégration africaine

Le processus officiel d'intégration africaine s'inspire de différents modèles et logiques. L'exemple de l'Union européenne (UE) a sans conteste été une importante source d'inspiration.

Lors de la création de l'UA, l'UE est d'abord restée assez sceptique. Cette attitude a rapidement été abandonnée lorsque l'UE a compris que le panafricanisme signifiait aussi l'émergence possible d'un interlocuteur unique à l'échelle de tout le continent africain. Aux yeux de l'UE, l'UA recèle un immense potentiel pour affronter des challenges continentaux ou mondiaux qui ne peuvent être résolus qu'à l'échelle de tout le continent (p. ex. la paix et la sécurité, les migrations, le changement climatique, etc.). C'est ce qui explique non seulement l'enthousiasme de la Commission européenne pour ce processus, mais aussi pourquoi l'Europe souhaitait jouer un rôle de premier plan, fort et influent, dans le soutien de l'UA.

Riche de sa propre expérience, l'UE comprend que l'UA a besoin d'institutions fortes et indépendantes pour organiser un solide processus d'intégration. Le soutien apporté à l'UA a par conséquent été principalement centré sur le renforcement de la CUA à Addis-Abeba pour veiller à ce que la Commission soit un dispositif fort et efficace doté des compétences appropriées pour mener à bien d'autres réformes.

Réformes en cours et perspectives d'avenir du développement institutionnel de l'UA

Des avancées substantielles

Sur la période 2002-2008, d'importants efforts ont été déployés par le président de la Commission, Monsieur Alpha Oumar Konaré, et le premier collège de commissaires de l'UA pour définir une vision de l'UA, édifier une architecture africaine de gouvernance et faire de l'UA le principal interlocuteur sur les questions africaines. Les mandats des diverses institutions de l'UA et les relations entre elles ont été définis dans divers documents de politique et des plans stratégiques et de gestion, en particulier le Programme de transformation institutionnelle (PTI). La traduction de ces mandats et de ces répartitions des rôles en actions pratiques doit cependant être encore achevée.

La décision prise en 2009 par les chefs d'État et de gouvernement africains de créer une Autorité de l'Union africaine (AUA) - devant devenir l'organe central panafricain chargé de faire avancer le processus d'intégration africain - a été vue comme une nouvelle étape décisive vers une forme d'intégration plus panafricaine. L'objectif ultime est la création d'« États-Unis d'Afrique ». La réforme et l'affinement de la structure déjà existante de gouvernance de l'UA devraient permettre d'atteindre cet ambitieux objectif.

Mais encore un long chemin à parcourir

Malgré les nombreux efforts entrepris pour faire avancer l'intégration africaine au cours de la dernière décennie, un certain nombre de difficultés majeures doivent encore être surmontées, telles que :

- **Appropriation:** La question se pose régulièrement de savoir s'il y a ou non une réelle appropriation par la plupart des Africains du nouveau processus d'intégration de l'UA. Il est clair qu'il existe des divergences intra-africaines quant à l'approfondissement du processus africain d'intégration. Plutôt que de l'unir, les efforts actuels vers l'intégration africaine ont divisé le continent - entre ceux qu'on appelle les « maximalistes » et les « minimalistes ».
- **Absence de leadership:** Il n'y a pas actuellement de leadership crédible guidant l'intégration de l'Afrique. Il semble que nous soyons face à une pénurie de moteurs pouvant emmener l'intégration régionale, c'est-à-dire de personnes disposant à la fois d'un leadership visionnaire et du nécessaire pragmatisme pour faire avancer les choses, gérer les réformes et obtenir des résultats. Pour des raisons diverses, le Nigeria et l'Afrique du Sud n'ont pas joué ce rôle de manière suffisante et constante ces dernières années, même s'ils ont été parmi les initiateurs de projets continentaux majeurs tels que le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Jusqu'ici, les pas en avant de l'intégration africaine ont toujours été davantage le fait de quelques personnes individuelles prenant l'initiative pour faire avancer l'intégration et la faire passer à la prochaine étape, qu'un processus durable à long terme.
- **Rivalités institutionnelles:** Ces rivalités sont dues à une absence de clarté quant aux mandats et aux rôles respectifs. Aucun réel débat n'a été entamé sur la question de savoir qui (c'est-à-dire la CUA, les CER ou les États membres) est mieux placé pour faire quoi dans ce processus africain d'intégration, sur la base du principe de subsidiarité. Si une vision commune a bien été formulée quant à la destination finale de l'intégration africaine (la création envisagée des États-Unis d'Afrique), d'importantes divergences d'opinions persistent quant à la voie à suivre pour y parvenir et le rythme auquel l'unité doit progresser. Un certain nombre d'États africains ne sont clairement pas partisans d'un transfert de mandats, de compétences et de pouvoirs à un organe supranational panafricain. D'autres au contraire souhaitent avancer plus vite dans cette voie. La relation entre l'UA et les CER a été beaucoup trop longtemps une relation de concurrence plutôt que de coopération. Les CER ont désormais des

agents de liaison à Addis-Abeba au siège de la CUA. A l'origine, ces agents étaient chargés des questions de paix et de sécurité, mais on fait de plus en plus souvent appel à eux pour des tâches de liaison plus générales.

- **Ordre et calendrier:** Des questions cruciales, telles que l'ordre et le rythme selon lesquels le continent africain devrait avancer vers l'intégration dans divers domaines, restent encore sans réponse. De la même manière, les interconnexions entre ces différents domaines et la manière dont les avancées dans un domaine dépendent parfois des résultats obtenus dans un autre, ne sont pas toujours correctement identifiées. C'était également l'un des points faibles du Programme de transformation institutionnelle (PTI) de la Commission de l'Union africaine et cela explique en partie pourquoi ce programme n'a pas eu les effets escomptés. La planification de processus aussi complexes de changement est par définition une entreprise particulièrement ardue, qui requiert par conséquent un suivi attentif, ainsi que des mises à jour régulières et des ajustements en cours de route.

Aller de l'avant : 10 moyens concrets de renforcer l'architecture institutionnelle de l'Union africaine

L'on ne peut nier qu'en moins de dix ans d'existence, l'UA a accompli d'énormes progrès et est parvenue à réaliser des avancées substantielles. Il reste néanmoins encore beaucoup à faire pour construire une UA forte pouvant donner un nouvel élan à l'intégration africaine de façon à ce que le continent puisse faire le meilleur usage possible de sa place dans un monde de plus en plus « globalisé ».

Les leaders africains ont réaffirmé leur engagement en faveur de la création d'« États-Unis d'Afrique », afin d'accélérer l'intégration africaine et le développement. Il est évident que cette ambition nécessite un mandat clair et solide, ainsi qu'un vaste renforcement des institutions de l'Union africaine.

L'architecture institutionnelle de l'UA a été comparée à un « vaste chantier de construction » : certains éléments commencent à prendre forme, mais l'on ne voit pas encore clairement à quoi ressemblera l'édifice complet. Même si le contexte actuel offre des perspectives prometteuses pour améliorer l'architecture continentale de gouvernance, la construction est loin d'être achevée. Les auteurs proposent ci-dessous un certain nombre de suggestions qui pourraient servir de fondations à une plus forte architecture institutionnelle de l'Union africaine dans les années à venir.

1 Adopter une approche politique de l'intégration

L'intégration africaine est avant tout un projet politique. Toutes les grandes avancées réalisées jusqu'ici ont été le fruit de l'engagement de leaders africains qui ont exposé clairement leur vision et sont parvenus à convaincre et rassembler. Comme tout projet de ce type, l'intégration africaine a besoin de solides fondements politiques et de moteurs capables d'emmener ce processus. Les États membres africains ont un rôle crucial à jouer ici, mais seuls certains pays disposent du poids, de l'influence et de la crédibilité nécessaires pour assumer facilement un tel leadership.

Depuis le milieu des années 90, sous le leadership du président Nelson Mandela puis du président Thabo Mbeki, l'Afrique du Sud a été à l'avant-garde de l'intégration africaine. Elle semble désormais plus préoccupée par l'intégration au niveau de l'Afrique australe, en particulier dans le cadre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA). De manière similaire, le Nigeria a joué un rôle important pendant un certain temps, grâce à l'engagement du président Obasanjo. Confronté à l'heure actuelle à de graves problèmes internes, ce pays ne semble plus très désireux de jouer un rôle de premier plan dans l'intégration africaine. La Libye a également cherché à assumer ce leadership, mais elle ne dispose pas de la crédibilité nécessaire, à la fois en Afrique et dans le reste du monde. L'absence d'un leadership politique solide et crédible, et de puissants moteurs de ce processus, ralentit le rythme auquel l'intégration avance et se traduit parfois par une certaine confusion. C'est sans doute ce qui explique pourquoi à intervalles réguliers, les chefs d'État africains reviennent à ce que certains ont appelé le régionalisme « renforçateur de régime »⁶, avec l'adoption de grandes déclarations officielles qui a priori semblent assez impressionnantes mais sont rarement traduites dans la pratique. Convenir d'importants pas en avant est une excellente chose, encore faut-il que ces avancées soit accompagnées d'un leadership fort, clair et continu, veillant à la véritable mise en œuvre de ces intentions dans la pratique.

2 Promouvoir une intégration politique basée sur les citoyens en renforçant le rôle des parlements nationaux, du Parlement panafricain, de l'ECOSOCC et de la société civile

Un plus grand potentiel de changement peut être dégagé si la CUA et les organisa-

6 Cf. : Perspectives concurrentes sur l'UA et l'intégration africaine, par Fredrik Söderbaum.

tions de la société civile collaborent pour se renforcer mutuellement. L'expérience de la Commission africaine des droits de l'homme en est une excellente illustration puisque la coopération avec la société civile, prévue dans ce dispositif, s'est traduite par une nette amélioration de la qualité du travail de cette commission. Il faut également élargir et approfondir la représentation de la société civile en Afrique. L'ECOSOCC a favorisé un mouvement de fédération des organisations de la société civile (OSC), une évolution qui donne un peu plus de solidité à l'action de la société civile. De bonnes avancées ont été réalisées à ce niveau, mais l'ECOSOCC doit encore trouver une manière d'intégrer progressivement une plus large palette d'organisations de la société civile africaine. Les parlements régionaux et nationaux doivent également être renforcés et organiser de véritables élections dans des cadres où il est clair que des changements peuvent être enclenchés et le seront, de façon à ce que les candidats et les partis puissent militer en faveur de ces changements.

L'UA doit aussi faire l'objet d'un débat plus vaste au sein même des États membres africains, ainsi que dans les médias, dans les OSC et parmi les citoyens. La vision et le programme politique de l'UA ne sont pas assez connus des gouvernements nationaux et des populations africaines. Les conditions nécessaires pour un débat solide et ouvert doivent encore être créées. Néanmoins, une immense capacité se développe depuis la base et les gens pourraient fort bien prendre leurs destinées en mains. Il faut mettre en place un processus et décider de la répartition des tâches, des mandats et des compétences entre les acteurs clés. La vision panafricaine repose en fait sur de solides fondements populaires et à de nombreux niveaux, les populations africaines sont déjà bien plus avancées dans leur pratique quotidienne de l'intégration continentale que ne le sont les institutions panafricaines.

Par ailleurs, peu d'États africains peuvent prétendre être régi par les gens, ce qui peut inciter à un certain scepticisme quant à la nature « populaire » du projet actuel d'intégration africaine mis en œuvre par l'UA. Le concept même d'une intégration continentale « mue par les populations » est peut-être davantage une notion européenne puisque l'UE existe depuis plus longtemps et la création d'une nouvelle identité est un processus qui demande du temps. En Afrique, les choses prennent généralement une tournure moins favorable lorsqu'on aborde la question de transferts de pouvoirs et de transition en matière de leadership, d'où l'importance de mettre en place des institutions fortes. Il est d'une importance vitale ici de permettre aux citoyens de demander des comptes à leur gouvernements, de créer un environnement propice et de développer un avantage comparatif dans un contexte mondialisé.

Si l'on veut créer une Union centrée sur les gens, les gouvernements nationaux ont un rôle crucial à jouer pour faire avancer ce processus. En termes institutionnels, le centrage ne doit pas reposer seulement sur la CUA. Il est au contraire essentiel de reconnaître la valeur ajoutée des autres organes et d'impliquer les CER et les États membres. L'ECOSOCC et le Parlement panafricain peuvent contribuer à accroître la représentation populaire dans les décisions internes.

3 Donner de réels pouvoirs à la Commission de l'UA

Pour réussir, tout projet d'intégration a besoin d'institutions centrales autonomes et crédibles, pouvant jouer un rôle de moteur. Une CUA forte gagnerait en crédibilité si elle disposait du droit d'initiative et des pouvoirs nécessaires pour mettre en œuvre les décisions prises et veiller à l'application des traités. En l'absence de pouvoirs supranationaux, la CUA ne peut pas jouer de manière efficace son rôle de moteur ou de coordinateur de l'intégration africaine. Dans la situation actuelle, le président de la Commission ne dispose d'aucun pouvoir spécifique de coercition puisque tous les organes de l'UE ont le même statut.

En parallèle, afin de « mériter » de telles compétences et d'acquérir l'autorité et la crédibilité nécessaires, la CUA doit aussi se mettre au travail au niveau interne. Cela implique notamment une bonne dose d'innovation institutionnelle et de vastes réformes internes :

- Développement de compétences sectorielles et thématiques (p. ex. en matière de commerce) ;
- Renforcement de la communication horizontale (« un collège, une voix ») pour battre en brèche l'idée qu'il n'y a pas de réel esprit « d'équipe » au sein de la Commission, même si cette idée n'est pas tout à fait fondée ;
- Mise en place d'une solide planification et budgétisation ;
- Mise en place de politiques de recrutement et de gestion des ressources humaines efficaces et basées sur les compétences ;
- Adoption de politiques de communication et d'information permettant d'atteindre les États membres et le grand public.

La première Commission de l'UA a entamé ce processus en lançant le Programme de transformation institutionnelle (PTI). Ce mouvement de réformes internes s'est toutefois affaibli vers la fin du premier terme et a dû ensuite être relancé par l'équipe actuelle. Pour la future réforme institutionnelle, il semble nécessaire de faire preuve d'une bonne dose de réalisme, en mettant notamment à profit les enseignements

tirés des expériences couronnées de succès. Cette réforme institutionnelle doit également être accompagnée d'une vision politique claire de ce que l'on cherche à atteindre en matière d'intégration africaine.

4 Assurer une forte implication des États membres

Les États membres sont les véritables piliers du processus d'intégration. De nombreux États africains sont cependant fragiles et tous ne sont pas partisans d'une intégration régionale. Un grand nombre d'entre eux considèrent que leur toute première priorité est de renforcer leur propre capacité à gouverner. Dans de telles circonstances, il n'est pas aisé d'inciter ces États à participer activement aux étapes mises en œuvre en vue d'une intégration régionale. Il est par conséquent important de mettre en place des éléments poussant les États membres de l'UA à s'engager davantage dans l'intégration régionale africaine. Les coûts de transaction sont souvent élevés, et s'il existe bien des éléments incitant les populations à s'impliquer dans ce processus, il n'en va pas de même pour les États. Le versement d'une contribution par les membres est un des éléments clés d'une structure favorisant une plus grande participation. Cela suppose évidemment que ces contributions seront réellement réglées. Il est cependant possible d'imaginer d'autres moyens de favoriser un processus d'intégration du bas vers le haut et d'éviter les écueils:

- *Remédier à la perte de revenus* induite par l'intégration régionale et trouver des mécanismes de compensation.
- *Adopter une stratégie axée sur « les fruits des branches les plus basses »* afin de créer une dynamique et aiguïser l'appétit des parties prenantes : rien n'est aussi encourageant que le succès, en particulier si cette stratégie porte sur des domaines d'une grande visibilité publique tels que les migrations et les transports aériens, ce qui peut réduire le coût des transactions.
- *Adopter une géométrie variable* pour accroître l'implication des États membres. Les États déjà prêts peuvent ainsi aller de l'avant et servir de locomotives, et doivent donc à ce titre bénéficier du plus grand soutien possible.
- *Concevoir des instruments répondant aux besoins locaux* (les exemples européens peuvent être utiles à ce sujet, par exemple: les fonds structurels de l'UE, le programme interne de réduction de la pauvreté, et le programme de développement rural de l'UE).

Les enseignements tirés des activités de l'Union africaine en matière de paix et de sécurité semblent indiquer que la participation active des États membres au Conseil

de Paix et de Sécurité et à l'Architecture africaine de paix et de sécurité a joué un rôle majeur dans le succès de l'intégration continentale dans ce domaine. L'adoption d'une approche sectorielle de l'intégration présente par conséquent aussi des avantages parce qu'elle crée des précédents pouvant servir d'exemples et lance une dynamique. Ceci devrait à son tour encourager les États membres africains à s'impliquer davantage dans d'autres domaines thématiques de l'intégration africaine au niveau continental ou régional.

Il faut également renforcer les Comités techniques spécialisés rassemblant les ministres de ces secteurs (et en faire un meilleur usage). A l'heure actuelle, le travail de l'UA est surtout placé sous le contrôle des seuls ministres des Affaires étrangères. Cet état de fait entrave les avancées éventuelles dans des domaines techniques spécifiques. Ce faisant, il faut également veiller à éviter le danger inverse qui consisterait à développer une approche cloisonnée, chaque secteur avançant à son propre rythme et à sa manière, sans cohérence d'ensemble.

5 Utiliser le rôle des CER à la fois en termes politiques et économiques

L'exemple de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) montre également le rôle utile que peuvent jouer les CER dans la mise en œuvre et la gestion des projets continentaux de l'UA. L'UA reconnaît huit CER comme étant des « piliers » de l'intégration continentale. Compte tenu de leur importance croissante en tant que pierres d'angle de l'intégration africaine, leurs rôles et leur expérience devraient être mis davantage à profit. Les CER ne doivent pas seulement être un moteur économique mais jouer aussi peu à peu un rôle politique plus important, comme cela a été fait avec succès ces dernières années par la CEDEAO en matière de paix et de sécurité, de gouvernance et de liberté de mouvement. D'autres CER élargissent elles aussi leur rôle à des questions plus politiques. Dans les années à venir, il faudra améliorer la relation entre la CUA et les CER et définir plus clairement la répartition des rôles. L'intégration africaine devrait permettre la mise en place d'une architecture différenciée, s'appuyant sur les forces spécifiques des CER (voir par exemple le rôle joué par la CEDEAO en matière de gouvernance, et notamment la suspension du Niger en tant que membre de la CEDEAO). La coordination entre les CER pourrait également être renforcée. Un bon exemple à ce sujet est la création du Comité interrégional de coordination (CIRC) en Afrique australe et orientale, qui a considérablement renforcé la concertation et la coordination entre les différentes CER. Les chefs d'État des pays membres de la CDAA, du COMESA et de la CAE sont également en train de mettre

sur pied une structure de coopération tripartite avec pour ambition future une plus grande intégration entre leur trois CER.

Même si l'objectif à long terme est de doter progressivement l'UA de plus grands pouvoirs et compétences sur les questions continentales, l'intégration au niveau régional ou sous-régional est vraiment le point de départ. En Europe, l'on parlerait à ce sujet de « transferts de pouvoirs ». L'idée sous-tendant cette approche est qu'en associant leurs efforts, les gouvernements nationaux peuvent faire beaucoup plus que s'ils agissaient seuls. Un bon exemple à ce sujet est la manière dont l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) a renforcé les capacités et la puissance d'action des États africains en matière de paix et de sécurité.

De quelle manière les différents acteurs (c'est-à-dire la CUA, les CER, les États membres, et la CEA) peuvent-ils améliorer leur capacité collective en matière d'intégration régionale? Ils doivent tout d'abord décider qui parmi eux est le mieux placé pour:

- Fournir un cadre diagnostique sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, en se basant sur les expériences des CER;
- Organiser et faciliter des discussions avec les principaux acteurs en Afrique, axées sur la pratique et tournées vers l'avenir, sur les moyens de renforcer l'efficacité des organisations régionales africaines;
- Créer des possibilités d'innovation et de différenciation, afin d'éviter de se retrouver confrontés à un projet d'intégration rudimentaire;
- Adopter une approche qui permette une géométrie variable tout en maintenant un minimum de dénominateurs communs;
- Rassembler et développer des connaissances sur les manières dont les processus africains d'intégration peuvent être traduits dans des politiques applicables et axées sur les résultats.

Il est essentiel de reconnaître les avantages comparatifs des CER et de préserver leurs compétences spécifiques « de niche », et leur valeur ajoutée à la fois en tant que groupe et de manière individuelle. Une approche uniforme appliquée à tous ne serait pas une solution, et même si le Programme minimum d'intégration (PMI) de la CUA peut être d'une grande utilité en termes de définition d'un seuil de base, il ne suffit pas à lui seul.

Il semble clair cependant que la CUA dispose d'un avantage comparatif dans certains domaines : en assumant un rôle de coordination, par exemple pour surmonter les problèmes créés par les APE au niveau régional, ou en créant un cadre permettant d'identifier les tensions, les rivalités institutionnelles et les chevauchements de

fonctions entre les différents groupements régionaux en Afrique, et d'en discuter de manière constructive.

6 Renforcer le rôle de l'Architecture africaine de gouvernance, nouvellement créée

La mise en place de l'UA a été accompagnée de la création d'un certain nombre d'organes et d'initiatives de gouvernance en Afrique, notamment le Parlement panafricain (PPA) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). L'objectif était de favoriser l'émergence d'un programme commun africain en matière de gouvernance.

Ces deux dernières années, des efforts ont donc été entrepris pour renforcer les liens et la coordination entre les différents organes et programmes de gouvernance. L'objectif de ce processus était de consolider un cadre panafricain de gouvernance, appelé aussi Architecture africaine de gouvernance (AAG). Sous la houlette de la CUA, des discussions sur l'AAG ont été lancées, qui ont mené à un accord sur les éléments de base de l'AAG, signé en mars 2010. L'AAG est le cadre général politique et institutionnel pour la promotion de la gouvernance au niveau panafricain. Il est composé de trois piliers :

- (I) une vision commune (traduite en normes et valeurs);
- (II) un ensemble d'institutions (dotées d'un mandat officiel pour promouvoir la gouvernance sur le continent) et d'acteurs (y compris la société civile dans toute sa diversité);
- (III) un certain nombre de processus (à savoir les interactions entre les diverses institutions et les divers acteurs) visant à créer des synergies et à répartir les tâches en fonction de priorités communes de gouvernance.

Au sein de l'AAG, les parties impliquées ont également convenu de créer une « Plateforme africaine de gouvernance ». Cette structure informelle est conçue pour être le moteur de l'AAG. Coordonnée par la CUA et incluant les divers acteurs et institutions de gouvernance, elle cherchera à améliorer les flux d'informations, à renforcer les liens entre les initiatives de gouvernance et à formuler des programmes communs africains de gouvernance. Cette plateforme pourrait aussi être utile pour organiser un dialogue plus efficace sur la gouvernance avec des partenaires extérieurs tels que l'UE.

7 Clarifier la répartition des rôles et mettre en place une interaction dynamique entre les divers acteurs et institutions de l'UA

Pour réussir, l'intégration a besoin de mandats clairs, d'une répartition des tâches et d'un partage des pouvoirs entre les acteurs (c'est-à-dire : la CUA, le PPA, la Cour africaine de justice, la Conférence des chefs d'État, les rencontres ministérielles, l'ECOSOCC, etc.). Ce serait une erreur de simplement se concentrer sur le mandat, le rôle et les capacités de la CUA. Il est essentiel au contraire d'avoir une vue d'ensemble. De manière similaire, il est tout aussi important d'aborder cette question en tenant compte des différents niveaux africains de gouvernance (national, régional et continental) et de chercher à faire le meilleur usage possible du principe de subsidiarité. Il est particulièrement important d'éviter tout déséquilibre, à savoir une trop grande concentration de pouvoirs au niveau régional, car ceci pourrait entraver l'attribution de pouvoirs au niveau continental. L'exemple des APE est à ce titre particulièrement instructif.

Tout ceci peut impliquer des changements dans la répartition des mandats, des rôles et des pouvoirs. Il pourrait par exemple être utile d'investir davantage dans des politiques communes même si les pouvoirs correspondants ne sont pas entièrement transférés à un organe central de coordination, de façon à mettre en place un partage clair des responsabilités. La CUA doit être en position de surveiller et suivre les progrès réalisés. De manière similaire, la Cour africaine de justice pourrait elle aussi jouer un rôle plus important en tranchant entre les différents acteurs lorsque des divergences d'opinion se font jour sur la mise en œuvre. En Europe, par exemple, la Cour de justice de l'Union européenne a joué un rôle non négligeable en tant que l'un des facteurs d'équilibre entre les pouvoirs au sein du système, en aidant à clarifier les rôles et les accords entre institutions de façon à ce que l'intégration puisse aller de l'avant. Le contrôle démocratique est également d'une grande importance. A l'heure actuelle, ce contrôle est surtout laissé à la CUA et aux États membres, mais ceci devrait changer une fois que le Parlement panafricain et l'ECOSOCC auront renforcé leurs rôles et leurs capacités.

L'opinion générale actuelle est que les mécanismes de coordination interinstitutionnelle de l'UA ne fonctionnent pas correctement et les observateurs se demandent pourquoi ces relations sont aussi difficiles. L'adoption d'une approche secteur par secteur afin de déterminer la meilleure répartition des rôles et des responsabilités pourrait permettre d'avancer, comme cela a été le cas en matière de paix et de sécurité.

D'autres secteurs présentent eux aussi un potentiel similaire, comme le montrent par exemple le rôle joué par le MAEP en matière de gouvernance ou les efforts entrepris pour créer une Unité Changement climatique au sein de la CUA.

8 Doter les structures institutionnelles des capacités et des ressources nécessaires

L'UA souffre d'un manque de ressources africaines durables, à la fois en termes de ressources humaines et de ressources financières. Sa dépendance croissante de financements extérieurs pour certaines activités est un autre sujet de préoccupation. Le financement par les États membres engendre une plus forte appropriation. Le versement par les membres d'une contribution est également un élément clé du fonctionnement de toute organisation régionale ou continentale. La mobilisation des ressources en Afrique et la taxation (sous la forme de taxe sur la valeur ajoutée, de taxe communautaire, etc.) afin d'assurer l'indépendance politique de la Commission aidera à renforcer sa reddition de comptes. La mobilisation des ressources nationales dépend bien entendu de l'état de ces ressources et elles sont généralement faibles. Si l'augmentation de l'APD peut aider à ce niveau, ce n'est cependant pas la question fondamentale. Une croissance des échanges commerciaux ou des investissements étrangers directs (IED) aurait un effet plus notable et la compétitivité est donc d'une importance vitale. Une augmentation de 1 % du volume des échanges africains représenterait à elle seule davantage que l'ensemble des APD dont bénéficie actuellement le continent africain. L'utilisation d'instruments financiers novateurs, tels que des pools et des dispositifs continentaux ou régionaux (p. ex. fonds structurels) offrant des possibilités de financement et d'investissement pourrait aussi être un moyen de financer l'intégration régionale.

9 Gérer de manière active les questions de processus : ordre, calendrier et géométrie variable

Donner aux institutions africaines de gouvernance le temps et le soutien de développement approprié est d'une importance cruciale pour leur permettre de se développer de manière saine et de jouer un rôle plus influent. Il est par conséquent essentiel à la fois pour les partenaires africains et pour les partenaires extérieurs de ne pas attendre trop et trop vite de ces jeunes institutions. Surcharger ces institutions de rôles pour lesquels elles ne sont pas encore correctement équipées ou qu'elles ne sont pas capables de remplir peut être extrêmement préjudiciable pour ces institu-

tions, ne serait-ce qu'en termes de crédibilité si elles échouent dans des tâches trop ambitieuses pour elles.

La géométrie variable est un autre concept particulièrement utile ici. Même si l'UA permet déjà aux États membres qui sont prêts à le faire, d'aller encore plus de l'avant sur une question particulière et de servir ainsi de locomotives dans ces domaines, cette notion de « géométrie variable » pourrait peut-être être systématisée et devenir un principe de base plus largement reconnu et accepté. À l'inverse, le fait de ne pas encore être prêt à aller de l'avant sur certains aspects de l'intégration alors que d'autres le sont ne doit pas être stigmatisé.

Il pourrait aussi être utile de mettre plus fortement l'accent sur le principe du renforcement de l'intégration continentale par le biais de l'intégration régionale, en tant qu'élément constitutif de ce processus. Il est en effet souvent plus facile pour les États membres de s'identifier avec le niveau régional plutôt qu'avec le niveau continental. C'est d'ailleurs le principe à la base du traité d'Abuja de 1991 faisant des Communautés économiques régionales les fondations de l'intégration continentale. Cette nature en deux étapes étroitement interconnectées du processus d'intégration, envisagée par ce traité, c'est-à-dire à la fois régionale et continentale, est souvent oubliée et il serait peut-être utile de la rappeler.

Si l'UA a eu la chance de pouvoir bénéficier dès ses débuts de l'adhésion de toutes les nations africaines (à l'exception du Maroc), cet avantage pourrait aussi être un handicap. Il n'y a en effet plus de processus d'adhésion dans lesquels les États qui ne sont pas encore membres évaluent d'un œil critique ce qu'une institution a à proposer et décident s'ils veulent ou non devenir membres. Il est néanmoins possible d'induire une attitude de ce type pour certains aspects spécifiques de l'édification de l'UA. L'on pourrait par exemple formuler des critères d'adhésion pour de nouveaux éléments de ce projet d'intégration africaine. Un bon exemple à ce sujet est le MAEP auquel les États africains adhèrent sur une base volontaire et doivent donc choisir de participer ou non à ce mécanisme. La décision d'adhésion est un processus actif qui se traduit automatiquement par une plus forte appropriation. Un tel processus rappelle le modèle de l'UE, avec ses vagues successives d'élargissement, dans lesquelles les pays candidats entament des négociations avec la Commission européenne et les États déjà membres, et doivent accepter les conditions déjà en place. Pour certains nouveaux éléments du projet d'intégration africaine, il serait par conséquent peut-être préférable de commencer à petite échelle, avec un petit groupe de pays et de laisser aux autres pays la possibilité de rejoindre ce processus en cours de route, à un moment où ils estiment que cet aspect spécifique a une valeur ajoutée et correspond à leurs propres besoins et capacités.

10 Créer des instruments de suivi et d'application

L'existence de systèmes adéquats de suivi et d'application est d'une importance essentielle non seulement pour garantir de réels progrès et une bonne gestion de ce processus, mais aussi pour renforcer la légitimité et la crédibilité. De tels systèmes sont nécessaires à la fois au sein des institutions individuelles et entre elles. Chacune de ces institutions doit disposer de son propre système interne de suivi et de reddition de comptes. La CUA doit rendre compte à la Conférence des États membres. Le Parlement panafricain et l'ECOSOCC doivent pouvoir demander des comptes à la fois à la Commission et à la Conférence. La Cour de justice doit être compétente pour juger des divergences d'opinion entre les institutions. Les règles de participation sur la manière dont les organes sont liés entre eux seront d'une importance croissante à l'avenir, au fur et à mesure de la progression de l'intégration continentale.

Un système permettant de veiller au respect des engagements est également nécessaire. Dans le dispositif actuel, la Conférence et le Conseil exécutif disposent de pouvoirs limités leur permettant de sanctionner les membres en cas, par exemple, de non-paiement des contributions. De plus, la CUA est censée jouer un rôle de « gardienne des traités » mais ne dispose en fait d'aucun instrument pour obliger à les appliquer. Son action dans ce domaine dépend par conséquent de la bonne volonté des autres acteurs, disposés ou non à jouer leurs rôles de manière appropriée et constructive. Il n'existe donc pas de moyens de mettre en demeure des États membres, ou le cas échéant d'autres acteurs de l'intégration africaine, ne respectant pas leurs engagements dans le cadre desdits traités. A terme, la Cour de justice pourrait bien avoir un rôle important à jouer ici, en clarifiant l'interprétation de certains points et en imposant des sanctions légales, mais avant toute chose, les règles doivent être claires.

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est un autre instrument important pour le suivi des progrès en matière d'administration et de bonne gouvernance, mais jusqu'ici il reste quelque peu extérieur à l'UA. L'Architecture africaine de gouvernance bénéficierait de l'institutionnalisation du MAEP et de liens plus étroits de ce dispositif avec les instruments et institutions de gouvernance sur le continent africain.

Le rôle de l'UE dans le soutien de l'architecture institutionnelle de l'UA

De l'OUA à l'UA

La transformation de l'OUA en l'UA en 2002 a été accueillie avec le plus grand intérêt par l'UE, en particulier au sein de la Commission européenne. La Commission européenne n'était pas satisfaite du dialogue avec le Secrétariat de l'OUA et ces deux instances n'ont jamais vraiment réussi à nouer des liens étroits. Malgré certaines réticences initiales ici et là, la CE était par conséquent tout à fait disposée à établir un solide partenariat avec la CUA nouvellement créée. La paix et la sécurité ont été le premier domaine de collaboration, avec l'attribution dès 2003 par la CE d'une première subvention assez modeste. Ce premier pas a été rapidement suivi par l'enveloppe plus consistante de 250 millions d'euros de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, convenue dans le courant de la même année à la suite d'une demande du Sommet de l'UA. Au même moment, la CE a reconnu les besoins de développement institutionnel de l'UA engendrés par la transformation de l'OUA en une Union africaine. Une première aide modeste a été attribuée dans ce but, suivie plus tard d'une enveloppe de plus grande envergure de 55 millions d'euros dans le cadre du 9e Fonds européen de développement (FED).

En parallèle à ces signes tangibles de soutien, les deux Commissions ont également établi un dialogue étroit. Centré dans un premier temps sur les questions de paix et de sécurité, ce dialogue s'est rapidement élargi à d'autres questions de développement et, de manière croissante, à des questions plus « politiques », touchant l'Afrique et le monde dans son ensemble. Un Sommet Afrique-UE assez laborieux avait réuni l'UE et l'OUA au Caire en 2000. Ce sommet a été suivi d'un dialogue assez difficile et progressant fort lentement, qui devait en principe conduire à un second sommet, prévu à Lisbonne dès 2002. Les avancées réalisées étaient assez maigres et ce n'est qu'avec le passage à l'UA que ce dialogue a commencé à prendre son essor ; les négociations débouchant sur une ambitieuse et vaste Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU). Ce processus a abouti à l'adoption officielle de cette Stratégie conjointe lors du Sommet de Lisbonne, en décembre 2007.

L'intérêt de l'UE et son enthousiasme pour l'UA ont été tempérés par un certain scepticisme dans une partie de ses rangs. De nombreux Européens soulignaient en effet les difficultés que ne manquerait pas de rencontrer l'Afrique pour faire avancer rapidement les ambitieux plans de l'UA. De manière similaire, s'il était admis que les bonnes intentions devaient être appuyées par des actions pratiques et en particulier un soutien financier, la fourniture d'importants volumes de financement signifiait

également que les responsables de la CE ont commencé à s'intéresser de plus près aux processus de gouvernance de l'UA et à sa capacité à gérer correctement les fonds mis à sa disposition.

La transformation de l'OUA en UA, la mise en place de mécanismes continentaux de paix et de sécurité et la reconnaissance progressive de l'UA en tant que force politique, et ce, en tout juste quelques années, toutes ces réussites ont été reconnues à leur juste valeur par l'UE. L'attention européenne a cependant porté aussi sur divers défis restant encore à résoudre, en particulier les niveaux variables d'appropriation parmi les États membres africains, les faibles progrès enregistrés dans le cadre du Programme de transformation institutionnelle (PTI), la nécessaire consolidation de l'architecture institutionnelle de l'UA, le manque de prévisibilité des ressources et les pouvoirs limités alloués à la CUA pour veiller à la mise en œuvre par les États membres africain.

A mesure que la CUA continue de se consolider et de se réformer afin de fonctionner de manière plus efficace et plus transparente, elle sera encore un certain temps confrontée à des défis non négligeables. Ceux-ci portent notamment sur le renforcement de ses règles et systèmes et en particulier l'amélioration de sa gestion financière, car jusqu'ici, sa capacité à gérer des ressources financières est restée assez faible. Cela vaut également au-delà de la CUA en elle-même et implique notamment une meilleure intégration des différents organes de l'UA et des CER, au fur et à mesure que la CUA cherchera sa place en tant que catalyseur de l'intégration africaine. S'il est indéniable qu'il s'agit là de processus purement africains, qui devront être résolus de manière interne au sein de l'UA, l'étroite collaboration avec l'UE dans le cadre de la Stratégie conjointe Afrique-UE et l'utilisation de fonds issus de l'UE signifient que ces questions seront suivies avec un intérêt tout particulier de la part de l'UE, ce qui crée en effet une pression supplémentaire pour l'UA.

Les dilemmes liés aux financements extérieurs

Sans les fonds issus de l'UE, la CUA n'aurait pas accompli un tel chemin. Cela vaut en particulier en matière de paix et de sécurité, où l'important soutien européen a par exemple permis l'opération AMIS au Darfour (même si d'autres donateurs ont eux aussi apporté une contribution). Il reste cependant à trouver des solutions permettant des financements de la CUA qui soient non seulement plus durables, à long terme et prévisibles, mais si possible également basés en grande partie sur des ressources africaines. Le recours à des financements européens et autres financements extérieurs peut être justifié, en particulier parce que certains des problèmes auxquels l'UA s'attaque,

tels que la paix et la sécurité, sont des questions d'intérêt mondial et qu'il n'est donc pas surprenant que la communauté internationale participe aux coûts impliqués par ces actions. Il est clair cependant que si l'UA pouvait faire usage de propres ressources en Afrique, cela lui donnerait non seulement une plus grande liberté de mouvement, mais aussi un plus grand « standing » sur la scène internationale.

A certains égards, la CUA ne manque pas de fonds. Sa capacité à les absorber est cependant entravée par des systèmes obsolètes de budgétisation, le contrôle financier, la non-harmonisation des exigences des donateurs et des procédures de passation de marchés. L'utilisation des fonds de développement institutionnel mis à disposition par l'UE (une enveloppe de 55 millions d'euros) a par conséquent été beaucoup plus lente que prévu. Ceci est dû en partie à la nécessité de concilier deux systèmes foncièrement différents, à savoir : les propres procédures de l'UA et celles du FED, qui peuvent être particulièrement complexes. A mesure que le processus de développement institutionnel avance et que l'on résout un à un ces problèmes, la capacité de l'UA à utiliser les fonds disponibles s'améliore peu à peu.

La manière dont les partenaires internationaux interagissent avec l'UA n'a pas toujours été appropriée. Le cas de la mission AMIS au Darfour en est un bon exemple. Cette mission rassemblait 15 partenaires internationaux, parmi lesquels la Commission européenne et un certain nombre d'États membres de l'UE, chacun avec leurs programmes spécifiques et leurs propres exigences de reddition de comptes. Même si la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique de l'UE était extrêmement flexible, il y avait, même ici, un certain nombre de restrictions quant à ce qui pouvait ou ne pouvait pas être payé sur ces fonds. Les partenaires internationaux devraient remplir leur promesse d'harmoniser les systèmes de façon à éviter que les institutions de l'UA soient confrontées à de multiples exigences différentes de reddition de comptes, comme cela est d'ailleurs prévu par les engagements pris dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

La fragmentation des systèmes de reddition de comptes des donateurs et des autres exigences pesant sur les bénéficiaires a pour effet d'accroître de manière non négligeable les coûts de transaction pour la CUA. Les donateurs apportent aussi une dynamique différente qui exerce inévitablement une influence sur la manière dont une institution se développe (par opposition à une situation dans laquelle une institution se développe de manière organique, uniquement selon ses propres besoins).

Malgré un départ assez lent dans le cadre de l'ancien PTI, la CUA fait actuellement de réelles avancées dans ce domaine, en mettant en place graduellement de nouveaux

systèmes de passation de marchés et de gestion financière. Ces nouveaux systèmes sont conçus selon les normes internationales, en concertation étroite avec les partenaires internationaux et devraient par conséquent permettre aux partenaires d'être à l'avenir plus « souples » dans l'application de leurs règles de financement.

Les relations politiques entre l'UE et l'UA

L'on ne peut nier que l'UE a fait, ces dernières années, des progrès majeurs dans le développement d'une relation forte avec l'Afrique. Il reste cependant encore beaucoup à faire et il faudra donc faire preuve d'un peu de patience. L'UE pourrait par exemple améliorer les liens avec les débats locaux et les processus sur le continent africain, tels que par exemple le débat sur le panafricanisme et celui sur la création d'une AUA.

Le thème du panafricanisme est un vieux débat qui est à l'origine même de l'UA. L'Europe doit l'aborder avec le plus grand sérieux, sinon elle risquerait de miner les bases mêmes de l'architecture institutionnelle africaine en voie d'émergence. Ce n'est pas une question simple et les positions africaines sur ce sujet sont très diverses, tout comme c'est le cas en Europe quant à l'avenir de l'intégration européenne. Face aux pressions que fait peser la mondialisation, l'Afrique n'a guère d'autre choix que de tenter de s'intégrer. Si l'UE en est bien consciente, ses actions n'ont pas toujours été en accord avec la manière dont les Africains voient l'avenir de l'intégration continentale.

L'approche adoptée par l'UE par rapport aux organisations sous-régionales sur le continent africain est un point important à ce sujet. Le soutien de l'UE à différentes institutions de gouvernance africaines doit avoir pour but d'aider à renforcer le développement général des institutions de l'UA et leur permettre de toutes jouer un rôle plus influent au sein de l'Union africaine. La Commission européenne par exemple noue des liens directs avec un grand nombre des CER. Si l'on n'y prend garde, ces relations individuelles pourraient ne pas renforcer l'intégration continentale. De l'avis de certains, avant le débat sur les APE, le continent africain était encore très enthousiasmé par l'idée de l'Union africaine, mais les CER ont progressé à un rythme beaucoup plus rapide que ce qui était prévu. De ce fait, les CER n'acceptent plus aussi systématiquement le rôle de chef de file de l'UA dans les domaines économiques et de commerce. Il faut souligner cependant que la faute n'en revient pas seulement à l'Europe : les parties africaines ont aussi laissé passer des opportunités de s'attaquer aux défis posés par les APE. Il n'y a pas eu de véritable dialogue intra-africain sur cette question.

Il est important que l'UE respecte le principe qui consiste à « considérer l'Afrique comme un tout ». Comme le souligne le texte de la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU), cela signifie que certains ajustements doivent être faits au niveau des instruments et des accords de partenariat de l'UE, notamment de l'Accord de partenariat de Cotonou. Malgré les engagements pris par l'UE sur ce point, l'on peut s'interroger sur la mesure dans laquelle il a été tenu compte de ce principe dans la discussion sur les Accords de partenariat économique (APE) ou sur le concept même de l'Union pour la Méditerranée. Comme le président du Sénégal l'a fait remarquer, l'Union pour la Méditerranée pose un problème à l'Afrique car c'est une forme de régionalisation conduite par l'Europe. Cette entreprise risque de placer de sérieux obstacles sur la voie des efforts africains pour renforcer l'UA et mobiliser un fort soutien de la part des États africains. Une évolution de la pensée est nécessaire des deux côtés. L'Europe doit modifier son approche fragmentée de l'Afrique, et l'Afrique doit cesser de considérer l'Europe simplement comme une réserve de capitaux dont elle peut bénéficier de manières multiples et souvent non coordonnées.

Ces derniers mois, des préoccupations croissantes ont aussi été exprimées quant à la direction prise par la SCAU. A l'issue de près de trois années d'existence, la SCAU semble aux prises avec son identité et il existe un réel risque de la voir ne devenir qu'une simple série de projets et adopter une approche bureaucratique plutôt qu'une approche politique. Il est par conséquent temps de revoir les dispositions institutionnelles pour la mise en œuvre de la SCAU, telles que le rôle des groupes conjoints d'experts (GCE). La participation des États membres (africains et européens) à la SCAU dépend étroitement de leur reconnaissance de la valeur ajoutée de la Stratégie conjointe. Il serait probablement préférable de réduire le programme de la SCAU à un nombre plus restreint de priorités sur lesquelles les deux parties sont d'accord et pour lesquelles il existe un soutien clair des États membres des deux Unions.⁷ La crédibilité de la SCAU serait également renforcée si l'Afrique et l'UE produisaient des résultats plus tangibles en termes d'action conjointe et de positionnement commun dans les forums internationaux ou multilatéraux.

Il convient également de clarifier plus avant la question des liens et de la complémentarité entre l'Accord de partenariat de Cotonou et la SCAU. Il est clair que c'est à l'Afrique qu'il revient de décider si elle souhaite ou non que la SCAU remplace l'Accord de partenariat de Cotonou, ou la manière dont doit être mise en place la complémentarité et la répartition des tâches entre ces deux instruments. Jusqu'ici, le moins

7 Bossuyt, J. et A. Sherriff. 2010. *Quelle suite pour la stratégie conjointe Afrique-UE ? Perspectives de redynamisation d'un cadre innovant*. Document d'orientation. (ECDPM Document de réflexion n° 94). Maastricht : ECDPM

que l'on puisse dire est qu'il n'y a pas vraiment eu d'uniformité dans les opinions exprimées. La volonté de « considérer l'Afrique comme un tout » doit être une responsabilité commune. La récente révision quinquennale a montré que l'UE est prête à discuter des manières d'adapter l'Accord de Cotonou aux réalités africaines actuelles. Cependant, sans orientations claires de la part des États africains sur la valeur relative de l'Accord de Cotonou et de la SCAU, seules de faibles avancées pourront être réalisées. En fait, l'UE a besoin de l'aide de l'UA pour pouvoir avancer de manière notable dans l'adaptation de ses instruments au principe de « considérer l'Afrique comme un tout ». Les États africains du groupe ACP doivent être clairs sur l'importance qu'ils attachent à cette évolution. Il en va de même pour les États d'Afrique du Nord qui bénéficient de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). En fin de compte, ce n'est que si tous les États africains peuvent présenter un front commun sur ces questions que l'UE pourra avancer de manière concluante sur ces sujets.

En termes de dialogue politique entre l'UE et l'UA sur des questions spécifiques, des progrès notables ont été accomplis, comme en témoignent les approches conjointes adoptées récemment lors des crises en Guinée et au Niger. Ces questions ont créé des opportunités permettant à l'Afrique de nouer un dialogue avec la communauté internationale et d'afficher un front commun sur des questions épineuses.

L'UE et l'UA ont par ailleurs été en profond désaccord sur d'autres questions, telles que le Zimbabwe et le Soudan, ce qui a longtemps eu une influence négative sur le dialogue UE-Afrique. Le challenge à la fois pour l'UE et l'UA est de parvenir à une meilleure compréhension mutuelle de tous ces processus particulièrement complexes et d'entamer un véritable dialogue.

Où est la volonté politique la plus forte ?

Le soutien de l'UE à l'UA dépend en grande partie de la mesure dans laquelle l'action de l'UA repose sur une réelle volonté politique parmi ses diverses composantes. Plus il sera manifeste que le projet de l'UA bénéficie d'un puissant soutien des États membres africains, des divers organes de l'UA collaborant entre eux de manière harmonieuse, des CER et, si possible, des populations africaines, plus l'UE, c'est-à-dire les États membres et la Commission européenne, estimera qu'il est essentiel de nouer un dialogue, de soutenir et de respecter l'UA. Les gouvernements et les institutions de l'UE – et même l'opinion publique européenne – sont généralement disposés à soutenir l'Afrique et souhaitent voir ses institutions se développer et fonctionner de manière efficace avec le soutien des citoyens africains.

Le bilan de l'UA en matière de paix et de sécurité est un bon exemple, mais il en existe également d'autres, moins importants. Les positions africaines unies élaborées par l'UA dans des domaines politiques tels que les migrations et le changement climatique ont été accueillies avec un réel intérêt en Europe. Si l'UA peut renforcer de telles positions et obtenir un mandat clair de ses États membres pour négocier avec l'UE sur ces questions, l'UE sera beaucoup plus encline à prendre ces approches au sérieux. Dans un certain nombre de domaines, les intérêts de l'UA et de l'UE sont inextricablement liés, sans pour autant être identiques, et pourraient bénéficier d'un dialogue de continent à continent. Les politiques en matière de pêche ou de commerce en sont deux exemples. Du côté européen, ces deux domaines sont de la compétence de l'UE et sont gérés par la Commission européenne. Si l'UA parvenait à obtenir un mandat de ses États membres dans ces domaines, un dialogue d'Union à Union serait alors possible, qui pourrait se traduire par de réelles avancées pour l'Afrique.

En guise de conclusion : les prochaines étapes de la relation UA-UE

Le 3e Sommet UE-Afrique devrait se tenir à la fin 2010. C'est une occasion idéale de donner un nouvel élan à la coopération entre les deux Unions. Les deux parties sont conscientes que des améliorations fondamentales doivent être apportées au niveau de la mise en œuvre de la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU), si l'on veut que cette stratégie soit véritablement un instrument utile. Comme mentionné plus haut, les deux parties doivent examiner de quelle manière elles peuvent réduire le programme de la SCAU et rationaliser ses dispositions opérationnelles.

En plus du dialogue conjoint sur ces points, les deux parties doivent également aborder chacune de leur côté un certain nombre d'autres questions. Les Européens doivent clarifier le plus rapidement possible la manière dont les nouvelles structures de l'action extérieure de l'UE créées par le traité de Lisbonne vont influencer ses relations avec l'Afrique et l'UA, et quelle sera l'articulation entre ces structures et la SCAU, l'Accord de partenariat de Cotonou et le fonctionnement du Fonds européen de développement. Il est essentiel que ces questions soient clarifiées avant le sommet de novembre 2010, de façon à ce que l'on puisse poser de solides fondations pour l'action future.

Ces fondations peuvent servir de base à un nouvel engagement politique de l'Europe vis-à-vis de l'Afrique, qui à son tour pourrait servir de tremplin vers une plus grande cohérence des politiques, un renforcement et une simplification des processus de soutien et de meilleurs résultats.

Du côté africain, une plus grande unité de but quant à ce que les États membres de l'UA souhaitent retirer en tant que groupe de leur relation avec l'Europe est probablement le facteur le plus important qui pourrait permettre le succès de ce sommet.

Septembre 2010

2^e PARTIE

2 L'Union africaine et l'intégration africaine: rétrospective et perspective d'avenir

Adebayo Olukoshi

Institut africain de développement économique et de planification (IDEP)

Dakar, Sénégal

Document pour la session I du séminaire ECDPM/NAI : Edifier l'architecture institutionnelle de l'Union africaine : Progrès accomplis, nouvelles perspectives et soutien éventuel de l'UE.

Introduction

Au cours des quinze dernières années au moins, un nouveau mouvement politique et stratégique en faveur des efforts de coopération et de promotion de l'intégration régionale et sous-régionale a pris naissance dans toute l'Afrique, comme d'ailleurs dans d'autres régions du monde⁸. Dans le contexte spécifiquement africain, ce nouveau mouvement fait aujourd'hui partie intégrante de l'agenda de développement du continent, auquel l'Union africaine (UA), qui remplace l'ex-Organisation de l'unité africaine (OUA), a ouvert la voie et sous les auspices de laquelle il est établi et mis en œuvre. Le contexte immédiat du regain de la volonté continentale de coopération et d'intégration est la crainte commune à tous les pays africains que les processus actuels de mondialisation ne remodèlent les anciens défis, n'en posent de nouveaux et n'entraînent des glissements structuraux dans l'économie politique internationale pour lesquels des réponses collectives sont nécessaires afin de servir au mieux leurs intérêts. Cependant, les efforts de coopération et d'intégration africaine ont aussi une histoire plus ancienne et plus longue datant des premières expériences de mise en place d'un appareil d'Etat entreprises dans la région et des processus socioéconomiques les sous-tendant à différents moments dans le temps.

8 Pour une analyse sur le regain d'intérêt pour les dispositifs de coopération et d'intégration régionale basés sur la nouvelle approche régionaliste, voir Andrew J. Grant et Frederik Soderbaum (éd.), *The New Regionalism in Africa* (Londres : Ashgate, 2004). Voir aussi *Economic Development in Africa in 2009: Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development* (Nations Unies : New York, 2009).

Le présent essai fait une brève évaluation rétrospective des efforts réalisés pour promouvoir l'intégration sur le continent africain, ainsi qu'une courte réflexion sur les perspectives d'avenir. Ce faisant, il fait remonter l'origine des efforts d'intégration aux tout débuts du regroupement des communautés politiques en Afrique et aux processus économiques qui l'ont favorisé ou accompagné. A la lumière de cet ancrage historique, nous analyserons les temps forts et les temps faibles des efforts successifs d'intégration africaine, en mettant l'accent sur les décennies qui ont suivi la période coloniale tardive jusqu'aux années à partir de 1956, date à laquelle les pays africains ont commencé l'un après l'autre à accéder à l'indépendance. De nombreuses manières, les efforts d'intégration continentale actuellement entrepris sous l'égide de l'UA prolongent la longue marche engendrée par les processus antérieurs. Nous examinerons donc ici d'un œil critique les efforts d'intégration actuels à la lumière des expériences passées. En particulier, nous identifierons les anciens défis non encore résolus auquel se heurte le projet d'intégration, ainsi que les nouveaux défis qui occupent actuellement le devant de la scène. Nous terminerons par une réflexion sur les perspectives d'avenir.

Dans le cadre des analyses entreprises dans cet essai, l'intégration est entendue et considérée pas seulement ou exclusivement en termes de processus économiques et des mécanismes institutionnels par lesquels ils s'expriment, mais réfère aussi aux visions et actions politiques auxquelles ces processus sont étroitement liés. Les projets d'intégration économique sont presque toujours élaborés et opérationnalisés dans le cadre d'une vision politique et d'amarres idéologiques. Ils sont sensibles aussi à toute une série de considérations géostratégiques qui influencent et même déterminent complètement les processus et les institutions d'intégration. En tant qu'indicateurs des relations de pouvoir et d'influence, et des visions et ambitions ancrées dans ces relations, les considérations géostratégiques jouent un rôle systématique dans la politique d'intégration. De ce point de vue, et si l'on connaît bien l'histoire de l'Afrique, les efforts d'intégration continentale doivent nécessairement être considérés et traités comme faisant partie intégrante d'un agenda plus large alliant des visions de coopération économique plus profonde entre États et entre nations avec des projets d'unification politique et les efforts entrepris par le continent pour une redécouverte collective de soi. Dans le discours africain, l'unité et l'intégration du continent font partie intégrante du même mouvement. Ce sont les deux faces inséparables d'une même pièce, formant la base d'une vision globale d'une renaissance africaine.

Les racines historiques de l'intégration africaine

Le regroupement précolonial des communautés politiques

D'une certaine façon, les premières grandes expériences d'intégration africaine étaient directement liées à l'histoire de la formation de l'État et aux efforts d'extension de la suzeraineté politique sur le continent, en particulier aux tentatives pour réunir diverses populations et communautés sous l'égide d'un même organe administrativo-institutionnel. Ces expériences d'intégration étaient motivées à la fois par des facteurs politico-sécuritaires et par des considérations économiques, notamment la régulation des marchés nationaux en développement, la mobilisation de la main-d'œuvre et la gestion des relations commerciales transfrontalières et internationales, en particulier la fiscalité. Elles ont eu aussi des conséquences économiques, à savoir la création et l'expansion de marchés, l'ouverture de nouvelles frontières et routes commerciales, et le développement d'échanges commerciaux interétatiques basés sur des règles et des principes conjointement convenus. Ces expériences ont entraîné l'apparition de toute une série de royaumes et d'empires expansionnistes, multiethniques et multireligieux, érigés sur un grand nombre de projets politiques et basés sur les activités de divers opérateurs économiques. Afin d'être gouvernable sur le long terme, chacune de ces expériences exigeait le développement de mécanismes institutionnels, de normes politiques, de politiques fiscales et monétaires, et de compétences administratives, même si, dans presque tous les cas, le processus de regroupement des communautés politiques pour former des États unifiés ou fédérés restait marqué par un grand nombre de dissensions, de conflits et de guerres⁹.

La conscience panafricaine de la diaspora

Le recensement des États intégratifs qui occupaient l'ancienne masse continentale africaine est l'objet de recherches et de débats incessants entre historiens et ne doit pas retenir notre attention ici¹⁰. Ce qui est vraiment important à souligner dans le cadre de cet essai est le fait que les expériences de coordination et d'harmonisation

⁹ L'Histoire générale de l'Afrique de l'UNESCO, réalisée sur une période de 35 ans et publiée en huit volumes, comprend notamment un essai très complet sur l'histoire de la formation de l'Etat et du regroupement de communautés politiques en Afrique depuis les tout premiers débuts. Les contributions de J.F. Ade-Ajayi, Adu Boahen, Basil Davidson, Kenneth Dike et J.D. Omer-Cooper, pour ne citer que quelques-uns des principaux spécialistes de l'histoire de l'Afrique ancienne, offrent aussi des perspectives très utiles sur les aspects politiques et économiques de la formation de l'Etat et de la reconfiguration de la région.

¹⁰ Pour un aperçu de plusieurs débats historiographiques, voir A.J. Temu et B. Swai, *Historians and Africanist History: A Critique* (Londres : Zed Books, 1981).

des politiques économiques conçues pour élaborer des marchés intégrés, ont évolué en expériences historiques de formation de l'Etat connues dans toute l'Afrique. Ce qui vaut aussi la peine d'être signalé est le fait que ces expériences ont été par la suite d'importantes sources d'inspiration pour les Africains de la diaspora qui, cherchant à surmonter l'impact et les séquelles de la traite des Noirs sur les descendants africains dont les ancêtres avaient été déracinés du continent africain par la force et embarqués vers le Nouveau Monde pour servir de main-d'œuvre sur les plantations, ont étudié en profondeur l'histoire de la terre natale pour alimenter une volonté politique collective leur permettant de surmonter les difficiles conditions de vie aux Amériques et dans les Caraïbes. Ces Africains de la diaspora rêvaient de moyens leur permettant de rétablir l'histoire et la dignité des peuples noirs, tout en cherchant à consolider les succès que commençaient à remporter leur longue lutte contre l'esclavage et le racisme. C'est de ces rêves que sont nées les premières visions concurrentes de panafricanisme¹¹.

Qu'elles prennent la forme de projets de retour en Afrique, comme celui défendu par Marcus Garvey, ou d'efforts vers une « renaissance » basés sur l'appel de Booker T. Washington pour un investissement dans l'éducation, les diverses visions concurrentes de panafricanisme issues de la diaspora africaine aux Amériques et dans les Caraïbes partagent l'idée d'un continent uni ou politiquement intégré, doté de ses propres institutions économiques. Cette vision a été une fraction décimale récurrente constante dans toutes les réflexions ultérieures sur la manière dont l'Afrique pourrait être économiquement transformée et politiquement unie ou réunie. En effet, tous les congrès africains successivement organisés au cours du XX^e siècle, en commençant par celui présidé par Henry Sylvester Williams en 1900 à Londres, adhéraient à cette vision de base et se consacraient à l'exploration de nouvelles voies pour sa concrétisation et la réalisation d'une renaissance du monde africain. La question sur laquelle les pionniers du panafricanisme différaient était de savoir quand et comment pourrait se concrétiser la vision commune qu'ils partageaient. Ces différences devaient revêtir plus tard des connotations politico-stratégiques. Tout comme le principe idéologique partagé d'intégration et d'unité, elles font toujours partie intégrante du projet de renouveau et de transformation de l'Afrique¹².

Le panafricanisme dans le projet africain de libération nationale

Même si les visions d'unité, d'intégration et de renaissance africaine qualifiées de

¹¹ Voir P. Olanwuche Esedebe, *Pan-Africanism: The Idea and Movement, 1776 – 1991* (Washington DC : Howard University Press, 1994) et Colin Legum, *Pan-Africanism: A Short Political Guide* (Londres : Greenwood, 1976).

¹² Esedebe, *ibid.*

panafricanistes ont vu le jour dans la diaspora, elles se sont rapidement réfractées dans le projet nationaliste africain en faveur de l'autodétermination et de l'indépendance sur le continent même. Ayant dans certains cas séjourné en Amérique du Nord ou en Europe, nombre de nationalistes qui ont mené la lutte pour l'autodétermination africaine ont été des vecteurs de transmission de la conscience panafricaine au sein du nouveau mouvement d'indépendance en rapide croissance. Le processus d'introduction d'un agenda d'unité et d'intégration panafricaine dans le projet de libération nationale a été consolidé plus tard, en 1945, lors de la Conférence de Manchester qui a rassemblé les leaders et les représentants de divers mouvements d'indépendance originaires des différents territoires coloniaux que les puissances européennes avaient découpés lors de leur partage du continent à la Conférence de Berlin en 1884/1885¹³.

Les participants à la Conférence de Manchester étaient unis par une opposition commune à l'autorité coloniale et une volonté de coordonner leurs efforts en vue de l'autodétermination et de l'unité africaine. Ils décriaient aussi la balkanisation et la fragmentation arbitraire du continent africain due au partage européen et voulaient redresser la situation grâce à un autre projet d'unité et d'intégration basé sur une vision panafricaine. La Conférence de Manchester a peut-être été une réunion de nationalistes venus de territoires colonisés, auxquels la possibilité d'indépendance n'avait pas encore été complètement donnée. Cependant, elle tirait son importance du fait qu'elle introduisait le panafricanisme dans l'agenda de libération et d'autodétermination nationale d'une manière qui, pour la première fois depuis le projet sans lendemain de Marcus Garvey, permettait de faire passer les idées et les visions d'unité et d'intégration du domaine abstrait à celui des possibilités opérationnelles au sein d'espaces territoriaux nationaux spécifiques.

Les efforts d'unité et d'intégration au cours des premières années post-coloniales

Les résolutions de la Conférence de Manchester représentaient le premier effort majeur de construction du panafricanisme entendu comme étant l'unité politique de l'Afrique partagée et balkanisée et son intégration économique dans le projet d'autodétermination nationale qui progressait alors. Cet effort de construction s'est poursuivi lors de la toute première Conférence des États africains indépendants qui a eu lieu en 1958 à Accra au Ghana peu après l'indépendance du Ghana en 1957. Ce serait la première d'au moins six Conférences des pays africains indépendants tenues

13 Esedebe, 1994, *ibid.* ; Legum, 1976, *ibid.*

dans la période allant jusqu'en 1962. Elle a joué un rôle important dans le processus de construction d'un front africain commun et d'affirmation d'une voix africaine unie sur toutes les affaires globales, en particulier sur la poursuite de la colonisation dans de grandes régions d'Afrique, la violation afférente des droits de l'homme et des libertés fondamentales des Africains par les puissances impérialistes et les politiques ségrégationnistes des régimes minoritaires des colons blancs en Afrique australe. C'est un rôle que l'OUA devait assumer plus formellement après sa création.

La Conférence des États africains indépendants d'avril 1958 a été suivie par la première Conférence de tous les peuples africains, qui s'est tenue en décembre de la même année à Accra au Ghana, avec en toile de fond l'espoir exprimé par Nkrumah que l'indépendance du Ghana n'était que le premier pas vers une Afrique unie et intégrée. Cette conférence, qui a rassemblé plus de 300 délégués, a réitéré l'impératif global d'union et d'intégration africaine et désigné des délégués pour sa réalisation. Il est intéressant de noter que la conférence s'est tenue peu de temps après la publication du fameux livre de Nkrumah, *Africa Must Unite*, un appel de clairon signifiant aux Africains que leur destin s'inscrivait dans un avenir uni et intégré qu'ils devaient rechercher d'urgence. Alors que la première Conférence des États africains indépendants avait réuni les leaders et les responsables des pays devenus indépendants, la première Conférence de tous les peuples africains avait été conçue pour impliquer toute une série de groupes politiques non étatiques, notamment des syndicalistes et des représentants des mouvements de libération nationale.

Il est clair que la fin des années 50 et le début des années 60 ont été une période cruciale dans l'histoire de l'intégration africaine, car l'accession à l'indépendance d'un nombre croissant de pays africains ouvrait alors de nombreuses possibilités. C'était aussi la période durant laquelle les détails pratiques de la réalisation des objectifs d'unité et d'intégration sur lesquels il y avait eu jusque là un accord général, devaient être abordés du point de vue à la fois politique et technique, au-delà des déclarations générales d'intention et de l'euphorie justifiée quant aux perspectives d'une réémergence africaine. En fin de compte, c'est sur ces points de détail que la progression de l'unité et de l'intégration panafricaine s'est révélée beaucoup plus difficile à élaborer et à poursuivre. Des différences auparavant dissimulées éclataient au grand jour, car les leaders politiques se demandaient comment poursuivre l'agenda d'unité et d'intégration. Les choses n'ont pas été facilitées par le fait que chaque pays avait obtenu son indépendance en tant qu'entité territoriale nationale séparée à différents moments dans le temps et à l'issue de différentes expériences

de lutte qui avaient inévitablement coloré les perceptions et contribué à identifier des priorités.

Les conceptions nationalistes développées et exploitées par les leaders des mouvements d'indépendance étaient sans aucun doute liées à un degré ou à un autre à la vision panafricaniste. Aucun grand mouvement africain d'autodétermination et aucun parti d'indépendance nationale envers l'autorité coloniale ne s'est jamais déclaré hostile à l'idée ou au principe d'unité et d'intégration africaine. Mais la lutte qu'ils menaient était également profondément nationaliste dans le sens qu'ils étaient tout autant engagés dans la défense des intérêts des peuples habitant dans les espaces territoriaux nationaux que les leaders de la lutte pour l'indépendance avaient hérités des puissances coloniales de jadis. Même si des lendemains panafricanistes étaient une idée abstraite, l'indépendance nationale au sein d'un espace territorial donné n'en était pas une. C'est cet état de choses contradictoire qui constituait le dilemme auquel étaient confrontés de nombreux nationalistes. La plupart des nationalistes étaient panafricanistes à un degré ou à un autre, mais ils avaient aussi des États et des nations à construire et à développer ; ils n'étaient pas prêts à renoncer à la souveraineté qu'ils avaient gagnée au profit d'une nouvelle entité encore hypothétique. La situation était aggravée par les différences d'orientation idéologique entre les leaders de l'indépendance africaine, différences entretenues par les puissances coloniales en partance ou déjà parties, résolues à s'assurer un avantage néocolonial dans les affaires des pays nouvellement indépendants¹⁴.

L'intégration africaine sous les auspices de l'OUA

L'atteinte d'un compromis institutionnel

Il ne fait aucun doute que les pays africains ayant obtenu leur indépendance entre la fin des années 50 et le début des années 60 ont hérité d'une myriade de défis de développement auxquels leurs dirigeants devaient s'attaquer rapidement s'ils voulaient répondre aux attentes de leurs citoyens. Mais le défi de la construction et du développement des États et des nations postindépendance devait-il être relevé sur la base d'efforts individuels séparés ou par le biais d'une combinaison d'efforts

14 Esedebe, 1994, *ibid.* ; Legum, 1976, *ibid.* ; Immanuel Wallerstein, *The Politics of Independence and Unity* (Lincoln et London : Nebraska University Press, 2005) ; Tajudeen Abdulraheem (réd.), *Pan-Africanism: Politics, Economy and Social Change* (New York : New York University Press, 1997) ; Issa Shivji, *Pan-Africanism or Imperialism: Unity and Struggle Towards a New Democratic Africa*, Nigerian Political Science Association, Billy Dudley Memorial Lecture Series, 2005 ; Basil Davidson, *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of the Nation-State* (Londres : Three Rivers Press, 1993).

dans un projet commun d'unité et d'intégration ? Quelle signification donner au panafricanisme dans la pratique ? Quels genres de politiques et d'institutions un projet d'unité et d'intégration exigerait-il ? C'étaient là les questions qui se posaient à l'Afrique au début des années 60. C'étaient aussi les questions qui divisaient le continent en deux grands blocs, à savoir les blocs dits de Casablanca et de Monrovia. Alors que le premier bloc, représenté avec le plus d'éloquence par Kwame Nkrumah, souhaitait une évolution rapide des pays africains indépendants vers un cadre uni politiquement et intégré économiquement, le second bloc, souvent représenté par Tafawa Balewa, le Premier ministre qui a dirigé l'indépendance du Nigeria, était partisan d'une approche beaucoup plus graduelle dans laquelle l'unité et l'intégration seraient réalisées par petites étapes progressives¹⁵.

Créée en 1963 à Addis Abeba en Ethiopie, l'OUA illustre le compromis atteint par les leaders politiques du continent entre les visions concurrentes d'unité et d'intégration qui imprégnaient les négociations sur l'avenir de l'Afrique indépendante naissante. Ce compromis permettait le maintien des États-nations découpés lors de la Conférence de Berlin de 1884/1885, la reconnaissance des frontières géographiques héritées à l'indépendance et la création de l'OUA comme forum libre où seraient débattues des questions d'intérêt commun aux pays africains en vue d'une éventuelle action commune, mais sans préjudice du principe de non-ingérence d'un pays dans les affaires intérieures d'un autre. L'idée sous-jacente était que la promotion des interactions économiques entre pays africains, notamment la poursuite des efforts formels de coopération et d'intégration régionale, serait un point de départ pratique indispensable non seulement pour créer une confiance mutuelle, mais aussi pour resserrer les liens entre les pays. Des relations économiques renforcées par le biais d'initiatives (opérationnelles) de coopération et d'intégration devraient ouvrir la voie à l'unité politique.

15 Certains commentateurs ont classé en trois blocs les différentes perspectives apparues au début des années 60 en fonction de la manière dont pouvaient être réalisées l'unité et l'intégration africaine, à savoir le bloc radical de Casablanca, dirigé par Nkrumah, souhaitait un mouvement immédiat ou accéléré vers une Afrique unifiée. Cette approche a été critiquée avec véhémence par le bloc de Brazzaville réunissant principalement les pays francophones d'Afrique occidentale et centrale qui préféraient maintenir les frontières et les cadres institutionnels hérités de la colonisation, sur la base desquels ils avaient accédé à l'indépendance et qui étaient considérés à cet égard comme étant conventionnels. Le groupe de Monrovia recherchait le moyen terme entre les blocs de Casablanca et de Brazzaville ; il adhérait à l'idéal d'unité et d'intégration continentale tout en préconisant une approche graduelle par phases pour sa réalisation. Les pays de ce groupe étaient considérés comme des « gradualistes ». Pour un compte rendu détaillé, voir K. Van Walvaren, *Dreams of Power: The Role of the Organisation of African Unity in the Politics of Africa 1963 – 1993* (Aldershot : Ashgate, 1999).

Au cours des années 60 et au début des années 70, plusieurs dispositifs de coopération et d'intégration régionale ont été lancés pour tenter de promouvoir l'interaction économique interétatique sur le continent. Ces initiatives mettaient surtout, voire exclusivement, l'accent sur les aspects économiques. Le projet d'unité politique se cantonnait pour l'essentiel au niveau du rôle de coordination peu structuré attribué à l'OUA. L'accord institutionnel établi traduisait ce manque de structure. Les expériences d'union politique telles que la Fédération du Mali promue par Modibbo Keita et l'Union Ghana-Guinée-Mali créée par Kwame Nkrumah, Keita et Sékou Touré, ont fait long feu. Elles étaient, en fait, essentiellement symboliques car elles manquaient de dispositifs institutionnels communs adéquats pour traduire les aspirations dans la réalité¹⁶. Dans une minorité de cas, ces dispositifs (opérationnels) de coopération et d'intégration étaient basés sur des initiatives lancées durant la période coloniale tardive, lorsqu'ont été créées des institutions fournissant des services communs à un groupe de pays placés sous la même égide coloniale. Ces dispositifs institutionnels communs couvraient la gestion des devises, l'aviation, et le développement de l'éducation. Dans d'autres cas, dans un effort pour créer leurs propres institutions nationales qui renforceraient le sens nouvellement acquis de l'indépendance et de la souveraineté, certains pays ont choisi de ne plus participer aux accords régionaux existants et de créer leurs propres banques centrales, devises nationales, universités nationales et compagnies aériennes nationales.

Limites structurelles de l'agenda d'intégration postindépendance

Entre les pressions pour la création d'institutions nationales dans le cadre des efforts de consolidation du national-étatisme postcolonial et la volonté d'élaborer une nouvelle coopération et intégration sous-régionale, les nouvelles institutions qui ont proliféré après l'indépendance ont enregistré dans le meilleur des cas des résultats mitigés. Les raisons des performances relativement limitées des différents dispositifs de coopération et d'intégration sont très diverses. A l'indépendance, la plupart des économies africaines présentaient de nombreuses similarités structurelles, étant presque toutes sans exception productrices de produits de base pour l'exportation et importatrices de toute une gamme de biens de consommation, intermédiaires et d'équipement pour le marché national. Cette structure économique n'offrait guère

¹⁶ La Fédération du Mali réunissait le Mali et le Sénégal. Elle a été créée en avril 1959 avec Modibbo Keita pour chef et Dakar pour capitale. Elle a éclaté en août 1960 peu après l'indépendance des deux pays envers la France et en raison de désaccords politiques entre les membres de la direction. L'Union Ghana-Guinée a été créée en novembre 1958. Elle a été rebaptisée « Union des États africains » en mai 1959. Le Mali a rejoint l'Union en 1961. Elle s'est effondrée en fait en 1962.

de possibilités d'échanges commerciaux horizontaux entre les différentes économies. Mais même alors, les pays adoptaient les uns envers les autres des politiques douanières standard traduisant davantage une stratégie autonome qu'une politique de promotion délibérée des échanges et des investissements horizontaux entre pays africains.

En fait, les Conventions de Yaoundé et de Lomé conclues avec la Communauté économique européenne nuisaient encore plus avant aux possibilités de liens horizontaux élargis entre pays africains. Ces conventions offraient aux pays africains producteurs de produits de base un accès préférentiel aux marchés européens pour les produits agricoles et minéraux dont l'Europe a besoin pour sa consommation et la poursuite de son développement. Elles renforçaient la division internationale du travail établie pendant la période coloniale, en particulier le rôle de l'Afrique dans celle-ci. En réalité, les conventions reproduisaient et installaient la concurrence entre producteurs africains de produits de base, consolidaient les liens verticaux avec l'Europe, imposaient des contraintes à leur collaboration en matière de politique commerciale et industrielle, et contribuaient à l'inefficacité des efforts de coopération et d'intégration économique entrepris. Indépendamment de la tendance idéologique des gouvernements au pouvoir et des alliances économiques postindépendance qu'ils cherchaient à former, la plupart des pays entretenaient des liens relations économiques verticales avec leurs anciens dirigeants coloniaux, relations nouées durant les années d'autorité coloniale et essentiels pour l'exercice de l'influence néocoloniale¹⁷.

Par ailleurs, la politique interétatique postcoloniale était imprégnée de nombreuses rivalités entre États, élites et leaders. Greffées sur des processus inégaux de développement sous-régional, ces rivalités se sont rapidement traduites par la crainte de certains pays d'être dominés par d'autres ou par celle que certains pays tirent de plus grands avantages de la collaboration que d'autres, avec pour conséquence l'affaiblissement des processus de coopération et d'intégration régionale. Le meilleur exemple de la conséquence de ce modèle politique postindépendance est la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) qui a été dissoute dans l'aigreur sur la question du partage des bénéfices. Les institutions de coopération et d'intégration régionale ne voyaient pas non plus d'un bon œil l'existence d'une importante puissance déléguée,

17 Claude Ake, *Political Economy of Africa* (Londres : Longman, 1982) ; S.K.B. Asante, *The Political Economy of Regionalism in Africa: A Decade of the Economic Community of West African States* (Londres et New York : Praeger Publishers, 1985) ; SKB Asante, *Regionalism and Africa's Development* (Grande-Bretagne : Macmillan, 1997) ; Real Lavergne (éd.), *Regional Integration and Cooperation in West Africa: A Multidimensional Perspective* (Trenton, NJ : Africa World Press, 1995).

car les États membres gardaient jalousement leur indépendance et leur souveraineté. Dans la plupart des cas, les dispositifs de coopération et d'intégration servaient de secrétariats qui organisaient les réunions de chefs d'État et de gouvernement et de leurs ministres et avaient très peu d'autorité exécutive ou déléguée ; le principe de subsidiarité si essentiel pour la réussite d'une coopération et d'une intégration régionale restait fortement sous-développé. Même quand des accords avaient été conclus sur la réduction des barrières douanières ou la facilitation des échanges commerciaux, chaque pays était laissé libre, en réalité, de les concrétiser à sa propre manière, à son propre rythme et au moment où il le jugeait bon. Au sein des pays ou à une échelle régionale, voire les deux, il n'existait pas de mécanisme proprement doté pour imposer la conformité¹⁸.

Plusieurs auteurs ont également fait observer que la plupart des pays africains étaient impliqués en même temps dans plusieurs dispositifs de coopération et d'intégration régionale, ce qui alimentait du même coup la prolifération de ces dispositifs. En fait, des années 60 aux années 70, l'Afrique a été submergée d'un grand nombre de projets et d'institutions de coopération et d'intégration, mais les progrès enregistrés dans l'intégration des économies du continent sont restés très limités. Nombreux étaient les pays qui adhéraient à plusieurs dispositifs de coopération et d'intégration dont les mandats se chevauchaient, sans se soucier ou même sans être en mesure de payer leurs contributions. Alors que chaque pays avait le droit souverain de déterminer les groupements sous-régionaux auxquels il voulait s'associer comme fondateur ou comme membre, voire les deux, certaines influences issues de la période coloniale transparaissaient dans les processus de coopération et d'intégration africaine postindépendance, en particulier en ce qui concerne le clivage anglophone-francophone, que la France en particulier – mais aussi la Grande-Bretagne – exploitait pleinement comme élément de sa grande stratégie géopolitique consistant à vouloir jouer un grand rôle mondial et être compétitif sur le plan économique. Au sein de l'Afrique elle-même, des réglementations et des barrières de toutes sortes entravaient le développement des relations commerciales et d'investissement transfrontalières formelles, et toutes les activités transfrontalières existantes prenaient surtout des formes informelles conduites par de petits agents opérant parfois clandestinement ou en marge de la loi.

Les efforts d'intégration économique régionale des années 60 et 70 étaient censés représenter la composante économique des efforts de coopération politique limités

18 Ake, 1982, *ibid.* ; S.K.B. Asante, 1985, *ibid.* ; Lavergne, 1995, *ibid.* ; Margaret C. Lee, *The political Economy of Regionalism in Southern Africa* (Le Cap : Juta and Co., 2004) ; Said Adejumbi et Adebayo Olukoshi (réd.), *The African Union and New strategies for Development in Africa* (New York : Cambria Press, 2008).

incarnés par l'OUA. Pourtant, les institutions créées pour mettre en œuvre ces deux efforts n'avaient, en fait, pratiquement aucun contact entre elles. Qui plus est, les deux courants se poursuivaient séparément et d'une manière mal coordonnée, ce qui laissait beaucoup de marge à une manipulation néocoloniale par les puissances extracontinentales ayant un intérêt objectif à contrôler le rythme et le contenu des investissements que faisaient les Africains dans la construction de l'unité et de l'intégration. En outre, les dispositifs d'intégration et de coopération qui proliféraient avec des mandats se chevauchant n'avaient pratiquement aucun contact entre eux, même pas pour partager des responsabilités sur un continent confronté à un nombre croissant de problèmes économiques, sociaux et politiques nécessitant une attention coordonnée.

Le bilan prédominant à la fin des années 70 a donc été médiocre dans son ensemble. Les dispositifs de coopération et d'intégration de l'Afrique étaient surtout des tigres en papier ayant peu d'effets positifs directs sur la transformation socioéconomique au niveau national et sur les plus grandes transactions économiques transnationales au niveau régional et sous-régional. Dans la pratique, un grand nombre d'institutions de coopération n'existaient que de nom. En fait, dans la plupart des cas, ils avaient cessé d'être opérationnels. L'OUA elle-même se réduisait de plus en plus à une assemblée annuelle régulière de chefs d'État et de gouvernement paraissant ne pas être en mesure de réunir la volonté de faire avancer l'agenda d'unification du continent. C'est dans ce contexte que les pays africains ont connu des crises économiques au début des années 80, crises dont la plupart ont été provoquées par les hausses massives du prix du pétrole qui ont suivi la révolution iranienne de 1979, mais qui ont révélé des faiblesses structurelles tenaces au sein des économies nationales.

L'intégration durant les années de crise et d'ajustement structurel

Les origines, les dimensions et les conséquences des crises économiques qu'ont traversées les uns après les autres les pays africains dans la période allant de la fin des années 70 jusque dans les années 80 ayant déjà fait l'objet de nombreuses études, il n'est pas nécessaire de nous y arrêter ici. Il suffit de noter qu'en ce qui concerne le projet de coopération économique et d'intégration sur le continent, les crises ont débouché, comble de l'ironie, sur des attaques plus fougueuses encore du principe et de la pratique de relations horizontales entre pays africains. Ces attaques étaient paradoxales car elles émanaient de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) au moment même où les leaders politiques du continent tentaient pour la première fois de s'intéresser sérieusement aux moyens d'intensifier

et d'accélérer la coopération et l'intégration comme points de départ de la réponse collective qu'ils jugeaient nécessaire pour surmonter les crises économiques qui accablaient leurs pays. Combinant les connaissances techniques de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et l'instrumentalité politique de l'OUA, les chefs d'État et de gouvernement africains se sont rencontrés au sommet en 1980 à Lagos au Nigeria, pour lancer le Plan d'action de Lagos et l'Acte final de Lagos¹⁹.

Dans un certain sens, le Plan d'action et l'Acte final de Lagos représentaient l'effort collectif le plus audacieux et peut-être le plus visionnaire dans les annales de la prise de décision postindépendance sur l'avenir de l'Afrique durant la période postindépendance, pour dégager une réponse stratégique, sous direction africaine, aux nombreux défis de développement multiformes et croissants auxquels était confronté le continent. Basé sur un agenda réorganisé d'intégration économique, l'engagement dans la voie de l'action unie a été unanimement adopté, y compris un calendrier progressif et des étapes de mise en œuvre convenues d'un commun accord. Certains éléments du Plan d'action et de l'Acte final devaient être repris et formulés plus tard dans le Traité d'Abuja signé en 1991, traité qui fondait la Communauté économique africaine devant ouvrir la voie à l'émergence d'un marché commun africain selon un processus en six phases impliquant les communautés économiques régionales (CER). Le Traité d'Abuja est entré en vigueur en 1994²⁰.

Mais à peine l'encre du Plan d'action et de l'Acte final était-elle sèche que sortait le Rapport Berg commandité par la Banque mondiale. A la fois en intention et en implication, ce rapport était l'opposé diamétral du Plan d'action et de l'Acte final. Il situait l'origine des crises économiques auxquelles étaient confrontés les pays africains au niveau exclusif de la politique nationale, et rejetait la responsabilité des difficultés que rencontraient les pays africains sur l'interventionnisme d'État et les marchés faussés inhérents. Il plaidait en faveur d'un objectif politique consistant à faire régresser l'État et à établir des prix justes. Ce cadre analytique ne laissait aucune place à la coopération et l'intégration régionale. Qui plus est, le rapport reprenait des arguments néolibéraux bien connus, à savoir que les accords de coopération et d'intégration entre pays africains étaient, presque par définition, indésirables et inutiles parce que, soi-disant, ils détournaient les échanges et étaient inefficaces. La

19 Adejumobi et Olukoshi, 2008, *ibid.* ; Bade Onimode (réd.), *African Development and Governance Strategies in the 21st Century: Looking Back to move Forward, Essays in Honour of Adebayo Adedeji at Seventy* (Londres et Ijebu-Ode : Zed Books and ACDESS, 2004).

20 Adejumobi et Olukoshi, 2008, *ibid.* ; Onimode, 2004, *ibid.* ; *Africa Institute of South Africa (AISA), Africa's Development TRhinking Since Independence: A Reader* (Pretoria : AISA, 2004).

seule voie « rationnelle » ouverte aux pays africains était de souscrire aux mesures de stabilisation et d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, mesures qui traduisaient les recommandations du rapport Berg en un plan d'action pour la régression de l'État et l'instauration de régimes de marché libre.

Si les dispositifs de coopération et d'intégration régionale étaient déjà faiblement performants avant les années 80, les années d'ajustement structurel ont connu une accélération de leur déclin et même l'effondrement de certains d'entre eux. Sous le poids de la conditionnalité et de la conditionnalité croisée des donateurs, les gouvernements africains confrontés à des situations financières ou économiques désespérées, notamment au fardeau croissant du service de la dette, n'avaient pratiquement pas d'autre solution que de souscrire aux prescriptions du FMI et de la Banque mondiale pour la réforme de leurs économies. Pour les institutions de Bretton Woods, la coopération économique et l'intégration régionale n'étaient pas une question prioritaire, c'est le moins qu'on puisse dire. En fait, ces institutions étaient hostiles aux projets de coopération et d'intégration sous-régionale qui existaient déjà ou étaient proposés, et concentraient leurs énergies à inciter les gouvernements nationaux à signer et à mettre en œuvre individuellement et séparément les mesures de stabilisation et d'ajustement qu'elles avaient élaborées.

Cependant, alors que les pays africains cherchaient à ajuster leurs économies sous la supervision du FMI et de la Banque mondiale, plusieurs développements apparus au niveau régional et mondial allaient remettre à terme la question de l'unité et de l'intégration continentale sur l'agenda des pays africains. Au niveau mondial, à partir de la seconde moitié des années 80, le monde a visiblement entamé une nouvelle phase accélérée de mondialisation qui, grâce à une révolution dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) et à un agenda de libéralisation commerciale et financière placé sous la direction de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a incité les pays à prendre des mesures collectives et individuelles pour minimiser leurs pertes éventuelles, tout en maximalisant leurs gains issus du réalignement radical en cours. L'une des réponses généralisées qui ont émergé un peu partout dans le monde a été la renaissance du régionalisme²¹.

21 Voir Nations Unies, *Africa Recovery*, Vol. 16, No 2 – 3 septembre 2002, « *Special Feature Making African Integration a Reality* » ; Fantu Cheru, *The Impact of Structural Adjustment Programmes on the Realisation of Economic, Social and Cultural Rights*, Rapport de la haute commission des Nations Unies sur les Droits de l'homme, janvier 1999.

La naissance de l'UA dans un ordre mondial en transformation

La mondialisation, la fin de la Guerre froide et la disparition de l'apartheid

Fortuitement pour l'Afrique, la renaissance mondiale du régionalisme qui a accompagné la nouvelle phase de mondialisation accélérée a coïncidé dans les grandes lignes avec la période d'achèvement du processus de décolonisation du continent, période marquée par l'effondrement du régime d'apartheid en Afrique du Sud, la libération de Nelson Mandela et son élection au poste de premier président démocratique du pays. La fin de l'apartheid avait elle-même été précédée par un autre développement mondial important, à savoir la fin de la Guerre froide Est-Ouest qui avait dominé les relations internationales durant toute la période qui suivit la Deuxième Guerre mondiale et exigé d'énormes coûts dans les pays où elle se jouait, en particulier en Afrique. La fin de la Guerre froide a été symbolisée par la chute du mur de Berlin en 1989, la dissolution du bloc Est/COMECON, la dislocation du pacte de Varsovie et la dissolution de l'URSS en divers États indépendants. A la fois la disparition du régime d'apartheid et la fin de la Guerre froide ont fait entrer l'Afrique dans une nouvelle phase décisive de son ère postcoloniale. Cette phase ouvrait la voie à un nouvel intérêt concerté pour les efforts d'action continentale collective en vue de la transformation du continent²².

L'état d'esprit qui prévalait en Afrique au cours de la seconde moitié des années 90 traduisait une détermination à sortir le continent de l'état de sous-développement prolongé dans lequel il se trouvait depuis trop longtemps et à ouvrir un nouveau chapitre de son histoire, un chapitre plus orienté vers l'avenir. A cet égard, une attention critique a été apportée à la fois à l'OUA et aux différentes institutions de coopération et d'intégration régionale en place afin de surmonter certaines des contraintes qui avaient entravé leur capacité à jouer un rôle plus stratégique et plus efficace dans la transformation du continent. L'idée était largement partagée que le processus inachevé de libération de l'Afrique des vestiges du régime colonial avait consumé les énergies de l'OUA qui, tout à son honneur, était aussi un mobilisateur crédible de l'opinion et de l'action africaines et internationales pour l'achèvement du projet de libération nationale. Le contexte postapartheid/post-Guerre froide offrait au continent la possibilité de passer à une nouvelle phase de son développement, en mettant un accent tout particulier sur l'avancement de l'agenda de transformation sociale et économique.

22 Nations Unies Africa Recovery, 2002, op. cit. ; Adejumbi et Olukoshi, 2008, op. cit.

Quant aux institutions de coopération et d'intégration sous-régionale créées durant la période qui a précédé et suivi l'indépendance de la majorité des pays africains, l'opinion générale était qu'elles avaient mal géré leurs mandats et nécessitaient une rationalisation à plusieurs niveaux. La question des affiliations multiples était considérée comme un problème qu'il fallait examiner d'urgence. Les mandats de nombreuses organisations se recoupaient aussi. De plus, la question de savoir comment coordonner ces mandats pour renforcer leur impact général et élargir leur portée était également examinée.

Une nouvelle approche continentale et un mécanisme institutionnel pour les temps nouveaux

Dans les réflexions et les débats qui ont eu lieu, la résolution a été prise de dissoudre l'OUA et de la remplacer par l'UA dotée d'un nouvel acte constitutif et de nouveaux organismes. L'UA a été formellement créée en 2000 à Lomé au Togo, où son Acte constitutif a été formellement adopté ; elle a été officiellement lancée en 2002 à Durban en Afrique du Sud. L'Union a été conçue comme un plan délibéré pour donner un nouvel élan à l'intégration et à l'unité africaine. Ses organes clés, notamment l'Assemblée des chefs d'États, le Conseil exécutif, la Commission et le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) se sont vu attribuer des mandats clairement définis visant à créer une structure institutionnelle plus cohérente et mieux coordonnée. Un point particulièrement intéressant a été l'intégration, par le biais de l'ECOSOCC, de la mobilisation de la société civile africaine dans les travaux de l'UA et dans le projet d'unité africaine. Des dispositions ont également été prises pour créer un grand nombre d'autres institutions continentales, notamment le Parlement panafricain, la Cour de justice et diverses institutions économiques²³.

La Commission de l'UA a été conçue pour être un pivot, sinon le pivot central, de la réussite de la réalisation du mandat de l'Union. Sa structure faisait d'elle beaucoup plus qu'un simple secrétariat, car elle était dotée de l'extérieur de pouvoirs et de compétences qui lui donnaient une certaine marge de manœuvre sur les grandes questions politiques. Ainsi, grâce à la Commission, on commença à s'intéresser à la formulation de cadres politiques à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique, couvrant toute une série de thèmes et de secteurs socioéconomiques et politiques. Les efforts des membres de la Commission occupant plusieurs portefeuilles au sein de la Commission ont été particulièrement importants pour ce processus continental d'harmonisation

23 Adejumobi et Olukoshi, 2008, op. cit.

et de codification politique. L'harmonisation des points de vue africains sur les questions de développement d'intérêt régional ou mondial est devenue aussi un élément systématique des travaux de l'UA. Afin d'assurer qu'une attention adéquate et opportune soit accordée aux situations de conflit qui tourmentaient l'Afrique postindépendance, un Conseil de paix et de sécurité doté de pouvoirs appropriés pour l'action a été créé comme faisant partie intégrante de la structure de l'UA.

On a accordé également de l'attention à la création d'un mécanisme institutionnalisé sous l'égide de l'UA pour coordonner les travaux des institutions de coopération et d'intégration régionale actives sur le continent afin de renforcer leurs synergies réciproques, de renforcer leur impact, de permettre une coordination régulière entre elles et la Commission de l'UA, et d'assurer que leurs interventions aient un impact sur la communauté économique africaine proposée que l'Assemblée des chefs d'État considérait comme l'ultime destination continentale. A cette fin, le Protocole de 2007 sur les relations entre l'Union africaine et les CER prévoyait la création d'un comité de coordination et d'un autre Comité des responsables du secrétariat issu des CER. Ce protocole contraint formellement et juridiquement les CER à respecter les décisions de l'Union, même s'il soulève en soi la question des capacités de renforcement de l'UA. En tant aussi qu'élément de l'engagement dans une stratégie d'intégration mieux coordonnée, la décision formelle a été prise de rationaliser les CER actives sur le continent et, ce faisant, de réduire leur nombre à huit, lesquelles l'UA reconnaît formellement comme étant les premiers éléments constitutifs de la communauté économique africaine envisagée.

Pour donner de l'élan à l'agenda d'intégration économique essentiel pour la base et la structuration des travaux de l'UA, sept comités techniques spécialisés ont été mandatés et l'engagement a été pris de créer à terme trois grandes institutions financières, à savoir une banque centrale africaine, un fonds monétaire africain et une banque d'investissement africaine. Les leaders africains ont adopté aussi un Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) en 2001 à Lusaka en Zambie. L'initiative était un amalgame du Plan Omega parrainé par le Sénégal et du Plan d'action du Millénaire parrainé par l'Algérie, l'Égypte, le Nigeria et l'Afrique du Sud. Par le biais de cette initiative, un effort a été fait pour obtenir une aide extérieure d'investissement et de développement en faveur de projets prioritaires qui contribueraient à l'accélération de la croissance et du développement du continent. En échange de l'aide intérieure attendue, les leaders du continent se sont engagés à promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité sur le continent, ainsi qu'à favoriser le développement de la gouvernance démocratique. Pour donner un contenu à cet

engagement, ils ont lancé le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) par le biais duquel des pays individuels acceptaient volontairement de se soumettre à une évaluation complète de leur situation de gouvernance²⁴.

L'énigme non résolue de l'unité africaine

Parallèlement à la relance de l'agenda de coopération et d'intégration économique, la naissance de l'UA a rallumé aussi les débats sur la question de l'unité politique du continent. En effet, ces débats ont dominé l'agenda politique continental durant la période qui a suivi le sommet extraordinaire de Sirte en 1999 où la décision a été prise de créer l'UA et qui a vu plusieurs demandes de création d'Etats Unis d'Afrique, un gouvernement d'union/une union d'États africains, et une fédération ou confédération d'États africains. Mais comme pour les débats tenus à l'aube de l'indépendance, l'opinion est restée divisée quant au meilleur moyen de donner suite à l'agenda d'unification du continent. Les discussions ont atteint leur point culminant à Accra au Ghana en janvier 2007, lorsqu'un grand débat au sommet sur les prochaines phases de l'unification de l'Afrique a créé un clivage entre ceux qui désiraient une proclamation et un lancement rapides des États Unis d'Afrique et ceux qui, sans pour autant être nécessairement opposés au projet d'unification, souhaitaient des étapes plus mesurées, plus mûrement réfléchies, pour préparer sur le long terme le terrain de l'Afrique unie.

Au-delà d'Accra, les consultations et les discussions sur l'unité continentale se sont poursuivies sans guère progresser. Le plan de nommer des ministres de l'Union pour servir de porte-parole du continent sur des questions clés telles que l'économie, la politique étrangère, le changement climatique et la défense a été traité avec scepticisme et prudence par un groupe de non-convaincus qui sentaient qu'il existait une autre manière de faire avancer l'agenda pour créer rapidement un gouvernement d'union pour les Etats Unis d'Afrique proposés. Le sommet de juillet 2009 tenu à Sirte en Lybie a posé encore une fois encore la question de l'avenir de l'unité africaine et du rôle et de la place de l'UA dans celle-ci. Le compromis atteint consistait à accorder de l'attention à la transformation de la commission de l'UA en une autorité. Les modalités d'une telle transformation sont actuellement en cours d'étude.

24 Adejumobi et Olukoshi, 2008, op. cit.

Défis durables pour l'agenda d'intégration continentale

Il est clair que depuis l'aube du nouveau millénaire l'UA et les divers processus connexes ont suscité une grande dynamique autour des questions de développement en Afrique. Cependant, malgré tous les progrès réalisés pour concentrer les esprits sur le projet jumeau d'unité et d'intégration – et il ne devrait pas être restreint –, de nombreux grands défis restent à relever. La plupart d'entre eux révèlent les faiblesses des efforts d'unité et d'intégration tels qu'ils se sont poursuivis depuis les années 60. Ils expriment également les pressions émanant de l'extérieur du continent quant à l'orientation du développement africain et la stratégie qui la fonde à tout moment dans le temps. De plus, ils touchent à certaines préoccupations concernant l'adéquation institutionnelle, notamment l'ajustement excessif des institutions d'intégration sur le modèle de l'UE. Un signe des progrès limités enregistrés dans le domaine de l'intégration transformative est le fait que les échanges et les investissements formels intra-africains restent minuscules alors que la part de l'Afrique dans les échanges et les investissements mondiaux est dérisoire.

Un élément clé des difficultés incessantes auxquelles est confronté l'agenda d'intégration africaine reste le caractère dissonant du processus de coopération et d'intégration sous-régionale. Bien que plusieurs leaders africains aient pris des mesures hardies pour rationaliser les CER et que l'UA en ait officiellement reconnu huit d'entre elles, le contexte plus large de la prolifération et de la fragmentation des institutions reste inchangé. Il s'ajoute à cela que le compromis qui a conduit à la reconnaissance des huit CER incarne toujours un élément important du chevauchement entre le mandat institutionnel et l'affiliation, dont l'exercice de rationalisation était censé triompher en premier lieu. De plus, aucune relation sérieuse n'a été institutionnalisée entre les CER elles-mêmes pour créer et approfondir des synergies, et faire en sorte qu'elles travaillent, individuellement et collectivement, à la création d'une communauté économique africaine selon un grand plan continental. Dans l'état actuel des choses, la plupart des CER fonctionnent à leur propre rythme. Ce rythme est fortement lié aux influences et aux intérêts des donateurs extra-africains. En effet, comme elles dépendent autant de l'aide des donateurs que de nombreuses institutions d'intégration africaine, il y a de bonnes raisons de les considérer ces CER comme des entités de plus en plus dépendantes de donateurs et dont les processus stratégiques sont susceptibles, comme ils l'ont déjà été, d'être détournés par des intérêts extérieurs.

Le manque de coordination dans l'architecture institutionnelle de l'agenda d'intégration africaine ne signifie pas seulement que les différentes CER évoluent à

différents rythmes et selon différentes stratégies, mais a soulevé à maintes reprises la question de savoir qui exactement dirige le processus d'intégration et à quelle fin. Cette question est devenue encore plus urgente au cours des années 2007 et 2008, lorsque l'Union européenne faisait des efforts énergiques pour faire aboutir ses Accords de partenariat économique (APE) avec les pays africains, en passant notamment par les CER, et atteindre son objectif de conclusion rapide du plus grand nombre possible d'accords (intérimaires), même face à certaines préoccupations exprimées par la Commission de l'UA et plusieurs CER et gouvernements comme ceux de l'Afrique du Sud et du Nigeria. Ce manque de coordination a été aussi mis en évidence par les pressions croissantes exercées sur les pays africains par les puissances dirigeantes de l'UE pour qu'ils signent des accords spéciaux de diverses sortes qui détournent l'attention des efforts d'intégration africaine et même les compromettent. Le plus remarquable de ces accords spéciaux est la zone méditerranéenne proposée qui rattacherait l'UE à l'Afrique du Nord. Mis à part l'UE, d'autres grandes puissances économiques mondiales poursuivent aussi leurs propres agendas ciblant des gouvernements nationaux clés et certaines CER au détriment de l'intégrité et de la cohérence de l'agenda de développement africain en général et du projet d'intégration en particulier.

L'absence de réponse africaine cohérente et coordonnée aux propositions d'APE et autres manœuvres extra-africaines ayant un impact direct sur les processus et les institutions d'intégration sur le continent, indique également l'absence de solides mécanismes au niveau national, pouvant articuler les politiques nationales sur l'agenda d'intégration sous-régionale et régionale. A un certain niveau, ce problème reflète le manque de capacités politiques de nombreux pays, malgré l'existence de départements ministériels spécialisés dans les problèmes d'intégration. A un autre niveau pourtant, il y a une question beaucoup plus grave, à savoir que les processus de développement national continuent à être mis en œuvre sans qu'une attention ne soit accordée aux plans et aux objectifs sous-régionaux et régionaux convenus ou en voie de formation. Dans la mesure où les politiques sont planifiées, cohérentes, méthodiques et définies au sein des pays, les éléments moteurs de la politique nationale ne sont pas aussi articulés sur l'élaboration des politiques au niveau sous-régional et dans le contexte régional, que l'on pouvait s'y attendre.

Se tourner vers l'avenir

Dans le cadre des réflexions en cours sur la meilleure manière de restructurer l'architecture institutionnelle de l'Union africaine, il est clair que pour être efficaces et constructifs, les changements qui seront faits dans l'avenir devront compenser

le manque de coordination et d'articulation multi-niveaux, fortes et efficaces, de l'agenda d'intégration. Cela exigera en fait que l'Union africaine, quel que soit le nom qui sera donné ultérieurement à l'actuelle Commission, se voie attribuer les pouvoirs requis, étayés des capacités et des ressources nécessaires pour assumer un rôle moteur dans l'intégration du continent. Cette exigence nous place immédiatement dans le domaine politique. En effet, les déficiences institutionnelles qui ont empêché l'inscription de la transformation largement désirée par tous les Africains à l'agenda d'intégration rapide et détaillé, ne sont pas simplement une question technique ou une affaire de technocrates, mais un problème politique. Ce problème touche autant le partage du pouvoir que le renforcement des capacités de planification politique. Il exige davantage l'exercice de leadership au sein du continent que la recherche désespérée d'altruisme étranger.

On peut s'attendre à ce que tous les pays n'accueillent pas de gaieté de cœur un agenda d'intégration commun dirigé par une UA renforcée et restructurée, dotée des ressources et des pouvoirs appropriés. Les négociations et les concessions peuvent sérieusement commencer afin de surmonter les enjeux qui, du point de vue des pays impliqués, doivent être acceptés comme justifiés quelles qu'en soient les raisons. Mais il faut également de plus en plus accepter que l'intégration est le produit d'une décision politique délibérément prise par des pays de même tendance, décision de s'unir parce qu'ils partagent toute une série d'intérêts et d'espoirs communs pour lesquels ils sont prêts à regrouper leurs souverainetés individuelles et à incarner cette souveraineté collective dans des institutions communes dotées du pouvoir d'action nécessaire. Ce n'est pas un choix moral ; il s'agit de savoir comment garantir au mieux les intérêts nationaux dans un monde où la souveraineté des États moins puissants est quotidiennement menacée. Il est possible que l'Afrique ne soit plus en mesure de remettre à plus tard la définition de son choix stratégique.

Octobre 2009

3 Perspectives concurrentes sur l'UA et l'intégration africaine

Fredrik Söderbaum²⁵

Université of Göteborg, Suède

Document pour la session II du séminaire ECDPM/NAI : Edifier l'architecture institutionnelle de l'Union africaine : Progrès accomplis, nouvelles perspectives et soutien éventuel de l'UE.

Introduction

La question du régionalisme en Afrique fait l'objet d'un riche débat. Le présent document souhaite analyser brièvement les trois perspectives et écoles de pensée [en partie antinomiques]] en présence dans le débat sur l'Union africaine (UA) et l'intégration africaine. Pour commencer, ce document présente les deux perspectives dominantes en matière d'intégration africaine, à savoir : l'institutionnalisme libéral de type CE-UE et ce que l'on pourrait appeler l'« école panafricaine », une vision que l'on retrouve, à un degré ou un autre, dans l'UA et la plupart des communautés économiques régionales (CER). Compte tenu de la prédominance de ces deux modèles et du fait qu'ils sont déjà représentés par d'autres intervenants de ce séminaire, je me concentrerai surtout sur la troisième (et plus critique) perspective. L'ambition de ce document n'est pas d'évaluer lequel de ces trois modèles est le plus adapté au continent africain. Le point de départ est plutôt que ces modèles sont en fait tous les trois nécessaires pour parvenir à mieux comprendre, et de manière plus nuancée, les forces et les logiques en jeu au niveau de l'intégration africaine. L'une des assomptions (et des motivations) à la base du présent document est de plus que le débat scientifique ne peut qu'enrichir la réflexion et les discussions sur les politiques.

Les deux modèles prédominants : institutionnalisme façon UE et panafricanisme

Deux écoles de pensée totalement différentes mais qui néanmoins se recoupent

²⁵ School of Global Studies, University of Gothenburg, POB 700, SE-40530 Göteborg, Suède, & Université des Nations unies – Etudes comparatives sur l'intégration régionale (UNU-CRIS), Bruges, Belgique, e-mail : fredrik.soderbaum@globalstudies.gu.se

parfois dominant le débat scientifique et les discussions politiques sur l'intégration africaine. Principalement lié à la pensée institutionnaliste et libérale, le premier modèle se concentre sur des cadres officiels interétatiques ou des flux officiels d'échanges commerciaux et d'investissements, et est généralement assorti d'une référence à la CE-UE, prise comme exemple ou élément de comparaison (Fourutan, 1993 ; Holden, 2001 ; Jenkins et Thomas, 2001). Pour cette école, l'expérience européenne implique l'existence d'un potentiel universel de régionalisme, et le régionalisme peut être en Afrique un instrument non négligeable dans la mise en œuvre de la paix, de la sécurité et du développement. Le problème est que ce type de régionalisme induit par les États est plutôt faible en Afrique, et dans une large mesure même « en échec » (en particulier en comparaison avec le modèle de la CE et de l'UE), ce qui selon cette même école de pensée est principalement une conséquence de la faiblesse même de l'État en Afrique et de l'incapacité des gouvernements africains à procéder à des transferts de souveraineté, à engager une véritable action collective et à développer les capacités et les institutions des organisations régionales. Les éventuelles avancées futures dans ce domaine sont subordonnées au renforcement des capacités à la fois au niveau national (gouvernance nationale) et au niveau des organisations régionales.

Les grands fondements idéologiques du second modèle - « panafricain » - de coopération et d'intégration africaine se reflètent dans les visions respectives et les séries de traités élaborés dans le cadre de l'UA, et de son prédécesseur l'OUA, en particulier le plan d'action de Lagos, le traité d'Abuja, et plus récemment l'acte constitutif de l'UA et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), (Asante, 1997 ; Muchie, 2003 ; Muthiri, 2005).

Par le passé, les approches « panafricaines » ont mis l'accent sur l'autonomie collective et des stratégies « introverties » basées sur le protectionnisme, la distribution planifiée et étatique des ressources et une industrialisation de substitution aux importations. Même si quelques voix s'élèvent encore, en particulier parmi un nombre décroissant d'intellectuels, en faveur d'une revitalisation de ces idées déjà « anciennes » d'intégration panafricaine, il est indéniable que les visions et les institutions régionales ont profondément évolué ces deux dernières décennies. De nos jours, la plupart des analystes et des responsables politiques continuent à mettre l'accent sur les problèmes des économies africaines faibles et de petite taille (c'est-à-dire un risque de balkanisation) et souvent, ils voient également dans la Communauté économique africaine (CEA) un objectif ultime, dans lequel les CER subcontinentales, telles que l'UMA, le COMESA, la CEDEAO et la CDAA, sont autant de pierres apportées à la construction de l'unité continentale. Néanmoins, plutôt que de

mobiliser les efforts vers une autonomie collective régionale par le biais de la CEA, ils ont abandonné les anciennes stratégies introverties au profit d'une vision et stratégie dans laquelle l'Afrique « doit s'unir » afin de pouvoir profiter des opportunités offertes par la mondialisation de l'économie et la libéralisation des marchés. Cette « nouvelle » version du panafricanisme met beaucoup plus fortement l'accent sur une intégration économique régionale tournée vers l'extérieur, compatible avec le programme de libéralisation des échanges convenu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans lequel la marginalisation et le sous-développement de l'Afrique doivent être vaincus par une intégration plus étroite dans l'économie mondiale.

L'évolution de la pensée dans ce domaine est particulièrement claire dans le cas du Nepad. Ce partenariat est en grande partie similaire à de nombreux plans lancés précédemment (et sans succès) en Afrique, dans la mesure où il comprend lui aussi une vaste liste de projets et de programmes de développement. A la différence de ses prédécesseurs, le Nepad souligne cependant l'importance d'une collaboration plus étroite avec le Nord et d'une amélioration du leadership politico-économique africain. Il faut y voir le reflet de l'hégémonie de notions issues du capitalisme libéral et du concept de « bonne gouvernance », faits leurs par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), le G8, l'UE et de larges parts de la communauté des donateurs (Taylor, 2005).

Ce paradigme global a également pris pied dans la plupart des principaux dispositifs de coopération et d'intégration en Afrique tels que l'UA, le COMESA, la CEDEAO, la CDAA et l'UEMOA. L'évolution de la pensée de la CDAA par exemple est significative et assez similaire à l'évolution de la pensée au sein de l'OUA, puis de l'UA. La Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe (CCDAA), prédécesseur (de 1980 à 1992) de la CDAA, était délibérément conçue pour éviter toute intégration des échanges et des marchés, et prônait une stratégie d'industrialisation dirigiste de substitution aux importations, couplée à la répartition équitable des coûts et des bénéfices. Même si l'on retrouve encore dans le discours de la CDAA certaines références à l'« intégration du développement », la nouvelle structure (créée en 1992) a officiellement adopté une orientation de type économie de marché conventionnelle, caractérisée par un engagement de libéralisation des marchés. Cette nouvelle approche est dans le prolongement de l'argument libéral qui estime que tout bloc régional en Afrique n'aurait de toute façon pas la taille suffisante pour pouvoir générer à lui seul un développement économique, ce qui signifie donc que l'objectif général doit être au contraire de favoriser une plus grande intégration de la région (et du continent) dans l'économie mondiale.

Il est intéressant de souligner que, tout comme la pensée institutionnaliste libérale, cette école panafricaine prend souvent l'expérience de la CE-UE comme exemple et comme justification en faveur du développement du régionalisme panafricain. Malgré leurs différences fondamentales (en particulier concernant les raisons expliquant l'absence de succès et de mise en œuvre jusqu'ici), ces deux approches parviennent en effet à la même conclusion, à savoir que le succès du régionalisme en Afrique dépend fortement de l'existence d'organisations et d'institutions régionales fortes et véritablement opérationnelles. L'exemple de la CE-UE est sans aucun doute une importante source d'inspiration, ou un « modèle », même si les libéraux soulignent davantage le rôle du marché et de l'intégration des échanges couplée à une coopération opérationnelle, tandis que les panafricanistes font une plus grande place aux mesures de renforcement du développement et à la nécessité d'une intervention politique afin de mettre en œuvre la restructuration économique.

Une approche critique de l'intégration africaine

Un troisième groupe, moins nombreux, de spécialistes est plus sceptique quant à la question de savoir si, une fois restructurées, les organisations régionales pourront comme elles le souhaitent devenir des cadres institutionnels très élaborés - pratiquement toujours inspirés de l'exemple de la CE-UE - et assortis de l'intégration économique et politique qui y est liée. Ce groupe avance une interprétation radicalement différente du régionalisme et de l'intégration régionale en Afrique, interprétation qui reste largement ignorée dans les discussions officielles sur l'intégration africaine.

Cette approche critique permet de transcender le centrage étroit sur les cadres régionaux interétatiques, et rend superflue la distinction - artificielle dans le contexte africain - entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques, deux caractéristiques des approches régionales traditionnelles (Bach, 1999 ; Bøås et coll., 2005 ; Grant et Söderbaum, 2003 ; Hentz et Bøås, 2003 ; Söderbaum, 2004). Comme le fait remarquer Christopher Clapham, grand spécialiste de la politique africaine :

Le modèle d'intégration interétatique par le biais de cadres institutionnels, qui a dominé jusqu'ici l'analyse de l'intégration en Afrique et ailleurs, est de plus en plus remis en question par la faiblesse croissante du contrôle des États sur leurs propres territoires, la prolifération des réseaux informels et l'incorporation de l'Afrique (à une place extrêmement subalterne) dans un nouvel ordre mondial en cours d'émergence (Clapham, 1999 : 53).

Cette approche met en lumière plusieurs caractéristiques distinctes de l'intégration africaine. Le présent document s'intéresse plus particulièrement à ce qu'on a appelé le régionalisme « renforçateur de régime » et le régionalisme « parallèle ».

Régionalisme « renforçateur de régime »

Le régionalisme « renforçateur de régime » vise à renforcer le statut, la légitimité et les intérêts généraux du régime politique (plutôt que l'État-nation en soi), à la fois sur la scène internationale et à l'intérieur des frontières nationales. Cette analyse avance en effet que de nombreux régimes en place et leaders politiques en Afrique entreprennent // engagent des activités purement symboliques et discursives, dans lesquelles ils louent les objectifs du régionalisme et des organisations régionales, signent des traités et accords de coopération, et participent à tous les sommets sur le régionalisme, sans toutefois être prêts à mettre en œuvre ces politiques ou à en supporter les coûts.

Pour comprendre comment et pourquoi certains régimes africains se servent du régionalisme pour renforcer leur propre assise, il faut prendre en compte la nature même de l'État sur le continent africain. De l'avis général, la plupart des États africains sont des États « faibles ». L'on sait également par expérience que les États faibles ont tendance, dans leurs relations internationales, à mettre plus fortement l'accent sur une souveraineté formelle et absolue – c'est-à-dire le maintien des frontières existantes et le principe de non-ingérence dans les affaires nationales – car cet attachement à leur souveraineté renforce le pouvoir des élites politiques en place et leur capacité à rester aux commandes (Clapham, 1996). Même si la plupart des États sont faibles, le système des États et les anciens liens coloniaux sont, à quelques exceptions près, restés intacts et semblent devoir perdurer. Il en résulte une situation quelque peu paradoxale dans laquelle l'État est « faible », mais le régime est « fort » ou du moins « stable » (Bøås 2003).

A première vue, le régionalisme « renforçateur de régime » présente un certain nombre de similarités avec des formes plus conventionnelles de coopération régionale, d'inspiration libérale ou réaliste. Il en diffère cependant dans le sens où ce type de régionalisme ne favorise pas divers types de biens publics (libéralisme), ni de larges intérêts nationaux ou sociétaux (réalisme/structuralisme). Ici, le régionalisme est au contraire utilisé comme un instrument de renforcement d'image, un vaste processus dans lequel les leaders peuvent manifester leur soutien et leur loyauté réciproques, ce qui leur permet de renforcer le profil, le statut, la souveraineté formelle et l'image

de leur régime (souvent autoritaire), sans toutefois s'engager à mettre en œuvre les politiques convenues. A la différence de nombreuses lectures conventionnelles de ce domaine, il ne faut pas voir ici un « échec » de l'action collective ou une absence de ce type d'action. De manière similaire, il serait tout aussi inutile de reprocher à ce type de régionalisme son absence d'intégration politique régionale et de transfert de souveraineté, puisqu'il puise en partie son origine dans le discours même sur la souveraineté. Dans l'optique des régimes politiques partisans de telles stratégies discursives, au contraire, ce serait plutôt un exemple d'action collective « couronnée de succès », émanation d'une certaine logique de régionalisation sans « intégration régionale » formelle au sens de transferts de souveraineté.

Il existe une vaste gamme de stratégies de « renforcement de régime ». L'une d'elles est l'importance de la « diplomatie au sommet » et des rencontres et conférences de haut niveau en matière de régionalisme. Les sommets de chefs d'État des principales organisations régionales intergouvernementales, telles que l'UA, la CEDEAO et la CDAA, sont de gigantesques événements dans lesquels les leaders politiques peuvent montrer au monde entier et à leurs citoyens respectifs, qu'ils travaillent en faveur de la coopération régionale et que leur régime politique est un régime « qui compte » (ou du moins qui est « visible ») sur la scène internationale. Les sommets et conférences sont des composantes essentielles des constructions discursives, voire imaginaires, des organisations régionales, et cette pratique sociale est ensuite répétée et institutionnalisée dans un grand nombre de réunions et rencontres ministérielles ou autres, qui en réalité n'impliquent pas de véritable débat, ni de large concertation entre les États membres ou au sein de ces États (Simon, 2003 : 71). Sidaway et Gibb détaillent fort bien la logique sous-tendant de telles pratiques et stratégies discursives au sein de la CDAA :

« L'adhésion officielle à la CDAA est un autre moyen par lequel les États [c'est-à-dire les régimes] cherchent à confirmer, à conforter et à ancrer l'apparence et le pouvoir de « souveraineté ». Un peu comme le font les frontières et les palettes de couleurs des cartes murales, la participation à des forums internationaux, tels que la CDAA, est un moyen par lequel l'État est activement représenté comme étant une autorité à la fois réelle, solide et omniprésente. Le fait qu'il s'agit d'un objet contesté, fruit d'une construction sociale (et pas seulement naturelle) est ainsi largement occulté, et les États tentent ce faisant de nous faire tenir pour acquis qu'ils sont les objets naturels de gouvernance et de politique (Sidaway et Gibb, 1998 : 179).

La question des chevauchements entre les adhésions à diverses organisations régionales sur le continent africain est un thème récurrent dans les débats depuis plusieurs décennies.²⁶ Et ces chevauchements apparemment inefficaces ont souvent été pris comme preuves de « l'échec » du régionalisme africain ou du moins de la faible volonté politique de mettre en place une répartition des tâches plus appropriée. Sachant que ces chevauchements sont une des caractéristiques spécifiques du régionalisme en Afrique, il n'est pas seulement intéressant d'étudier les effets négatifs de ces recoupements en eux-mêmes, mais aussi - et surtout - de se demander quelle est leur véritable raison d'être, quels intérêts ils servent, et pour quelle raison ils perdurent à un point tel qu'ils sont désormais institutionnalisés. L'on pourrait avancer que le maintien d'un grand nombre d'organisations régionales intergouvernementales se recoupant et se faisant concurrence pourrait bien être une stratégie délibérée visant à accroître les possibilités de régionalisme « de paroles » et « renforçateur de régime ». Dans la mesure où la mise en œuvre des politiques n'est pas la préoccupation principale, un tel pluralisme pourrait tout à fait être une manière de contribuer à créer un certain « désordre » et des agendas régionaux en opposition entre eux (cf. Chabal et Daloz, 1999). Bach va plus loin dans cette voie et affirme que les organisations régionales sont en fait un instrument de « captation des ressources » et de clientélisme international :

L'adhésion concomitante à plusieurs groupements se révèle souvent être de peu de conséquences puisque les politiques ne sont mises en œuvre que de manière sporadique et que les contributions financières ne sont réglées que de manière irrégulière. Loin d'être une source inextricable de conflits, ces adhésions multiples peuvent être conciliées sans problèmes et elles se traduisent par un plus grand nombre de nouvelles opportunités de poursuite de cette « diplomatie au sommet », de conférence en conférence, par la participation à des structures financées de l'extérieur ou par l'apport d'un soutien par des puissances régionales ou extrarégionales (Bach 2005 : 182-83).

Régionalisme « parallèle »

Un nombre croissant d'études dans le domaine de la recherche attirent l'attention sur les processus informels, particulièrement dynamiques, d'interaction transfrontalière ou régionale dans de larges parts du continent africain (Bach, 1999 ; Grant et Söderbaum, 2003). Les raisons à l'origine de ces processus sont diverses et multiples.

²⁶ Voir à ce sujet Handbook of Regional Organizations in Africa (Söderbaum 1995) pour une liste de ces organisations. Le Regional Integration Knowledge System (un projet commun de GARNET et de l'UNU-CRIS) propose une base de données plus récente de tous les accords régionaux de par le monde : www.garnet-eu.org/215.o.html.

L'une d'entre elles est tout simplement la subsistance, comme le montre la multitude de marchands et petits commerçants transfrontaliers achetant et vendant d'un côté et de l'autre de la frontière toutes sortes de biens tels que légumes, fruits, denrées de base, vêtements et petits appareils ménagers. Parfois ces petits commerçants transfrontaliers informels finissent par bâtir de véritables entreprises, tout à fait viables et prospères. Les acteurs impliqués dans ces activités parallèles largement répandues sont de toutes sortes. Plutôt que de simplement décrire ces pratiques comme étant un moyen de survie pour des populations pauvres, le concept de régionalisme « parallèle » nous apporte d'importants éléments permettant de mieux comprendre ce qui est en jeu ici. Le régionalisme « parallèle » - ce que Bach (1999, 2005) appelle la « régionalisation trans-État » - renvoie au fait que des fonctionnaires et divers autres acteurs au sein de l'appareil bureaucratique de l'État peuvent être engagés dans des activités commerciales « informelles » dans le but de promouvoir leurs propres objectifs politiques ou leurs intérêts économiques personnels.²⁷

Le régionalisme parallèle croît à partir de la base et repose sur la recherche de situations de rente ou la stimulation de relations de type patron-client. Ce faisant, il contourne et met à mal le pouvoir réglementaire de l'État ainsi que les processus officiels de régionalisme ou intégration régionale (c'est-à-dire qu'il représente une forme informelle d'intégration économique régionale, masquée par les processus officiels purement discursifs de régionalisme ou d'intégration politique). Les profits en jeu dans ces réseaux parallèles sont considérables. Ces réseaux sont également caractérisés par une absence totale d'équité et une structure inégalement répartie, dans le sens où ils accumulent des pouvoirs et des ressources au sommet, pour les riches et les puissants, et ceux qui ont la chance d'avoir un emploi, plutôt qu'au niveau des sans-emplois, des pauvres urbains et des producteurs ruraux. Les petits commerçants transfrontaliers sont en effet dans une position défavorable car les économies d'échelle ne sont réservées « qu'à ceux qui peuvent payer les pots de vin nécessaires » (Bach, 1997 : 162).

Il est important de souligner que ces stratégies d'accumulation ne se produisent pas n'importe où. Les réseaux parallèles apparaissent, bien entendu, plus facilement dans des contextes caractérisés par l'existence d'un État parallèle ou de grandes disparités d'un côté à l'autre de la frontière. Cela explique que certaines catégories ou classes

27 Comte tenu de l'usage fréquent de la notion d'« État parallèle » dans le débat sur l'économie politique en Afrique (Reno, 1995), il est surprenant que ce terme ne soit pas plus usité dans le débat sur le régionalisme en Afrique.

exploitant ces « rentes » cherchent à préserver à tout prix les disparités frontalières existantes (par exemple au niveau douanier, monétaire, fiscal ou des normes en vigueur) et s'opposent par conséquent à toute tentative de mise en œuvre ou de rationalisation des dispositifs officiels d'intégration économique. Contrairement à ce que l'on pourrait croire dans une optique conventionnelle centrée sur les politiques, ces pratiques n'impliquent cependant pas une absence de facto de toute régionalisation. Les réseaux parallèles (ou « trans-État ») dépendent donc de la défaillance à la fois de l'économie formelle et du régionalisme formel, fondé sur les politiques. Cela signifie notamment que lorsque des leaders politiques et des responsables politiques freinent le régionalisme formel (ou processus formels d'intégration régionale), il est tout à fait possible qu'il s'agisse là d'une stratégie délibérée visant à maintenir le statu quo afin de ne pas mettre en danger la régionalisation parallèle.

Les tentatives entreprises pour restreindre les flux informels « trans-État » sont souvent restées sans résultats. Dans le contexte actuel (néolibéral et post-guerre froide) dans lequel l'appareil de l'État en soi offre moins de possibilités d'accumulation privée et où les barrières officielles entre pays ont été réduites, la régionalisation parallèle ne repose plus sur l'exploitation des disparités frontalières existantes. Elle s'est au contraire étendue à des activités plus criminelles, telles que le commerce de stupéfiants, notamment l'héroïne, le Mandrax et la cocaïne, et des armes, en particulier les armes légères, mais aussi d'autres matériels de guerre. Dans une certaine mesure, les réseaux parallèles sont entrés dans une nouvelle phase, dans laquelle ils seraient mieux décrits comme étant des « réseaux de pillage », profitant de la guerre et du chaos ou système des chefs de guerre (MacLean, 1999 ; Taylor et Williams, 2001). Ces réseaux de pillage peuvent même être impliqués de manière active dans la création et la promotion de la guerre, des conflits et de la destruction, comme on le voit dans les parties les plus instables de l'Afrique, telles que la zone de guerre en Afrique de l'Ouest, la région des Grands Lacs, la Corne de l'Afrique, et certaines parties de l'Afrique australe.

Conclusion

L'école institutionnaliste sur le modèle UE et l'école panafricaine sont d'accord pour considérer que le fossé entre discours et réelle mise en œuvre dans de nombreuses organisations régionales en Afrique est la conséquence de l'absence de ressources, d'un faible engagement dans les projets régionalistes, ou de difficultés liées à l'action collective. Le régionalisme « renforçateur de régime » mis en évidence par l'approche critique montre qu'une autre logique est en jeu ici, dans laquelle les stratégies

discursives des élites politiques dans des États africains faibles ont pour objectif premier de servir à renforcer le statut officiel de ces régimes, leur souveraineté officielle, leur image et leur légitimité, sans impliquer de véritable impact au niveau de la mise en œuvre des politiques. Le renforcement du régime peut être un but en soi, mais il peut aussi être étroitement lié au régionalisme parallèle, ce mode informel d'interaction régionale dans lequel les titulaires d'une fonction publique profitent de leur position pour se livrer à des activités commerciales informelles et illégales. Ces deux phénomènes peuvent même coexister et être interconnectés, dans le sens où le régionalisme « renforçateur de régime » fournit une façade derrière laquelle ces activités parallèles peuvent prospérer.

Dans ce contexte, il convient de souligner que le régionalisme « renforçateur de régime » n'est en aucun cas un phénomène que l'on ne rencontre qu'en Afrique (s'il y a des particularités africaines, elles semblent être liées à la nature même du complexe État-société en Afrique et à l'insertion de l'Afrique dans l'ordre mondial). En fait, l'attachement parfois purement rhétorique de l'UE aux raisons humanitaires et égalitaires invoquées pour le soutien apporté au régionalisme et le partenariat UE-Afrique, peut aussi être interprété comme un exemple de stratégies purement discursives et de renforcement d'image (masquant d'autres « intérêts » sous-jacents). L'importance des procédures, des symboles, de la diplomatie au sommet, et autres pratiques et activités discursives de régionalisme en Asie, en Europe, en Amérique du Nord et en Amérique latine, semble indiquer que des comparaisons avec l'Afrique pourraient se révéler fort intéressantes. Cela vaut également pour le régionalisme parallèle. Les structures de type patron-client sont un phénomène universel et ne se limitent pas à l'Afrique.

L'une des critiques adressées ici à l'approche institutionnaliste, mais aussi, et de manière plus surprenante, à l'approche panafricaine de l'intégration régionale est qu'elles s'inspirent toutes deux de l'expérience européenne qu'elles cherchent à extrapoler. Breslin et Higgott (2000 : 343) ont en effet raison lorsqu'ils constatent que : « Par une ironie de l'histoire, l'exercice d'intégration régionale que représente l'UE est actuellement l'un des principaux obstacles au développement d'études comparatives théoriques et analytiques de l'intégration régionale ». L'on pourrait faire le même constat pour ce qui est du débat sur les politiques. Comme le fait remarquer Peter Katzenstein, l'un des plus éminents spécialistes en sciences politiques, au sujet de l'Europe et de l'Asie : « Il n'y a aucune raison incitant à penser que l'Europe et l'Asie devraient suivre le même modèle. » De la même manière, tout chercheur ou analyste des politiques devrait se demander si l'Europe et l'Afrique devraient suivre les mêmes voies d'intégration régionale.

Il est clair cependant que l'UE n'est pas seulement un modèle ou un anti-modèle, mais aussi le plus important agent extérieur « bâtisseur de régions » en Afrique. Cela nous renvoie au débat sur le rôle de l'UE dans le soutien aux processus d'intégration régionale en Afrique. C'est un vaste sujet, mais des études récentes ont mis en évidence les raisons internes expliquant le comportement de l'UE en politique extérieure (dans le cas présent l'aide au régionalisme partout dans le monde et en Afrique en particulier). Dans ce contexte, l'identité de l'UE et l'image qu'elle a d'elle-même en tant que point de référence « naturel » des initiatives régionales sont d'une importance cruciale pour comprendre le rôle de l'UE dans la promotion du régionalisme et des partenariats interrégionaux dans le monde. L'intérêt de l'UE à soutenir le régionalisme et à jouer un rôle dans l'interrégionalisme ne peut en effet être compris sans prendre en compte l'identité de l'UE et sa propre image (ou certaines constructions de son identité). L'UE se voit comme le « champion mondial » de l'intégration régionale et semble par conséquent croire qu'elle a à ce titre non seulement une mission à remplir, mais aussi les compétences nécessaires pour promouvoir l'intégration régionale et la coopération régionale de par le monde. Même si dans son discours officiel, l'UE ne prétend pas « exporter » le modèle européen d'intégration, son identité assumée de « projet d'intégration régionale le plus avancé au monde » transparaît sans peine lorsqu'on analyse plus en détail ses politiques et ses partenariats (Commission européenne, 1995).²⁸ Il est essentiel à ce sujet de souligner que cette image de « modèle UE » repose sur un positionnement de l'UE en accord avec la méthode communautaire et par conséquent caractérisé par une certaine définition de l'« intégration régionale ». Rosamond montre que « les acteurs de formulation des politiques à la fois au sein de l'UE et au-delà de cette entité conceptualisent l'UE dans des termes assez particuliers voire partiels », qui occultent en fait la richesse et la complexité de ce qu'est réellement l'UE (Rosamond, 2005 : 473).²⁹

Le challenge à relever en matière de recherche à l'heure actuelle, du moins d'un point de vue constructiviste, serait alors de se demander « d'où viennent ces constructions particulières ? » (Rosamond, 2005 : 473).

28 « Un certain nombre de leçons peuvent être tirées des expériences d'intégration régionale menées dans différentes parties du monde. La plus importante de ces leçons est sans doute celle tirée de l'expérience européenne, non seulement en raison de sa longue histoire mais aussi parce qu'on peut considérer qu'il s'agit dans une large mesure, du seul exemple à ce jour d'intégration régionale couronnée de succès. » (Commission européenne, 1995: 8).

29 *Comme le montre Rosamond, la Commission Prodi (1999-2004) vantait également les mérites du modèle de gouvernance de l'UE : « Notre modèle européen d'intégration est le plus développé au monde. Malgré ses imperfections, il fonctionne néanmoins à l'échelle d'un continent. Dotés des nécessaires réformes institutionnelles, il devrait continuer à fonctionner après l'élargissement de l'UE, et je suis convaincu que nous pouvons avancer sans crainte qu'il fonctionnerait également à l'échelle mondiale » (Prodi cité par Rosamond, 2005: 473).*

Le présent document a tenté de montrer qu'il existe au moins trois lectures possibles tout aussi valides de l'intégration africaine. Chacune de ces perspectives n'est que partielle, de sorte que toutes les trois sont nécessaires pour mieux comprendre, de manière nuancée et détaillée, ce que recouvre l'intégration africaine. L'absence de dialogue entre ces différentes « écoles » n'est pas seulement un problème d'ordre intellectuel, mais un phénomène qui a de plus en plus des conséquences néfastes au niveau des politiques.

Bibliographie

Asante, S. K. B. (1997) *Regionalism and Africa's Development. Expectations, Reality and Challenges*, Basingstoke : Macmillan.

Bach, Daniel C. (1997) *Institutional Crisis and the Search for New Models*, in Lavergne, Réal (éd.) *Regional Integration and Cooperation in West Africa. A Multidimensional Perspective*, Trenton. N.J. : Africa World Press.

Bach, Daniel C. (1999a) *Regionalisation in Africa. Integration & Disintegration*, Londres : James Currey.

Bach, Daniel C. (1999b) *Regionalism versus regional integration: the emergence of a new paradigm in Africa* in Jean Grugel et Wil Hout (éd.), *Regionalism Across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, Londres : Routledge.

Bach, Daniel C. (2005) *The Global Politics of Regionalism: Africa* in Mary Farrell, Björn Hettne et Luk van Langenhove (éd.) *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Londres : Pluto Press.

Bøås, Morten (2003) *Weak States, Strong Regimes: Towards a "Real" Political Economy of African Regionalization*, in Andrew J. et Fredrik Söderbaum (éd.) *The New Regionalism in Africa*, Aldershot : Ashgate.

Bøås, Morten, Marianne H. Marchand et Timothy M. Shaw (éd.) (1999) *New Regionalisms in the New Millennium, numéro spécial de Third World Quarterly*, 20 : 5 (octobre).

Breslin, Shaun et Richard Higgott (2000) *Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New*, *New Political Economy*, 5 (3) : 333-52 (novembre)

Chabal, Patrick et Jean-Pascal Daloz (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Londres : James Currey.

Clapham, Christopher (1996) *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge : Cambridge University Press.

Clapham, Christopher (1999) *Boundaries and States in the New African Order*, in Daniel C. Bach (éd.) *Regionalization in Africa: Integration and Disintegration*, Oxford : James Currey.

Commission européenne (1995) *Communication de la Commission relative à l'appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en voie de développement*, 16 juin, Bruxelles : Commission des communautés européennes.

Grant, Andrew J. et Fredrik Söderbaum (éd.) (2003) *The New Regionalism in Africa*, Aldershot : Ashgate.

Hettne, Björn (2005) *Beyond the "New" Regionalism*, *New Political Economy* 10 (4) : 543-572.

Hettne, Björn et Fredrik Söderbaum (2005) *Civilian Power or Soft Imperialism? EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, N° 4, (hiver), 535-552.

Hettne, Björn, Andras Inotai et Osvaldo Sunkel (éd.) (1999-2001) *The New Regionalism Series*. Vol. I-V, Basingstoke : Macmillan.

Jenkins, Carolyn et Lynne Thomas (2001) *African Regionalism and the SADC*, in Mario Telò (éd.) *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Aldershot : Ashgate.

MacLean, Sandra (1999) *Peacebuilding and the New Regionalism in southern Africa*, *Third World Quarterly*, 20 (5) : 943-56.

Muchie, Mammo (éd.) (2003) *The Making of the Africa-nation: Pan-Africanism and the African Renaissance*, Londres : Adonis & Abbey.

Murithi, Timothy (2005) *The African Union. Pan-Africanism, Peace-Building and Development*. Aldershot : Ashgate.

Reno, William (1995), *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press.

Rosamond, Ben (2005) *Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics*, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, N° 4, (Winter), 463-478.

Sidaway, James et Richard Gibb (1998) *SADC, COMESA, SACU : Contradictory Formats for Regional Integration in Southern Africa*, in David Simon (éd.) *Reconfiguring the Region. South Africa in Southern Africa*, Londres : James Currey.

Simon, David (2003) *Development-Environment Discourses, Policies and Practices in Post-Apartheid Southern Africa*, in Andrew J. Grant et Fredrik Söderbaum (éd.) *The New Regionalism in Africa*, Aldershot : Ashgate.

Söderbaum, Fredrik (1995) *Handbook of Regional Organizations in Africa*, Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet.

Söderbaum, Fredrik et Ian Taylor (éd.) (2003) *Regionalism and Uneven Development in Southern Africa: The Case of the Maputo Development Corridor*, Aldershot : Ashgate.

Söderbaum, Fredrik, (2004a) *The Political Economy of Regionalism. The Case of Southern Africa*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Söderbaum, Fredrik (2004b) *Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty-boosting and Shadow Networks*, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 10 (4) : 419-436.

Söderbaum, Fredrik et Luk van Langenhove (éd.) (2006) *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*, Londres : Routledge.

Taylor, Ian (2005) *NEPAD. Toward Africa's Development or Another False Start?* Boulder : Lynne Rienner.

Taylor, Ian et Paul Williams (2001) *South African Foreign Policy and the Great Lakes Crisis: African Renaissance Meets Vagabonde Politique*, in *African Affairs*, 100 : 265-86.

Warleigh, Alex et Ben Rosamond (2006) *Comparative Regional Integration: Towards a Research Agenda, Description of Workshop for the ECPR Joint Sessions*, Nicosie, Chypre, 25-30 avril 2006.

Octobre 2009

4 La réforme institutionnelle en cours de l'UA: Explorer les moyens d'opérationnaliser l'Autorité de l'Union africaine

Jean Bossuyt

ECDPM, Maastricht, Pays-Bas

Document pour la session II du séminaire ECDPM/NAI : Edifier l'architecture institutionnelle de l'Union africaine : Progrès accomplis, nouvelles perspectives et soutien éventuel de l'UE.

Lors de leur rencontre à Addis-Abeba en février 2009, les chefs d'État et de gouvernement africains ont convenu de remplacer la Commission de l'Union africaine (CUA) par une Autorité de l'Union africaine (AUA) qui serait l'organe central panafricain chargé de faire avancer le processus d'intégration. Le présent document examine certains des principaux challenges impliqués par la mise en œuvre de cet ambitieux programme de réforme, à la lumière notamment des enseignements tirés du processus européen d'intégration.

Le débat en cours sur la construction d'une Union efficace

1. La question des modes éventuels de promotion d'une plus forte intégration politique et économique en Afrique est au centre des débats depuis la fin des années 90. La Déclaration de Syrte (1999) a ouvert la voie à la création de l'Union africaine (UA) en 2002, en tant que successeur de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA). L'ambition première était alors de mettre en place une nouvelle organisation panafricaine afin de pouvoir mieux répondre aux nombreux challenges auxquels le continent africain est confronté dans un monde en rapide mutation.
2. L'acte constitutif de l'UA reflétait un compromis entre les partisans d'une union fédérale (dotée de compétences supranationales) et ceux qui pensaient que cette vision était prématurée. Les réformateurs ont applaudi l'inclusion de nombreuses

innovations.³⁰ Les sceptiques ont souligné les faiblesses de l'Acte constitutif, qui restait vague sur des points fondamentaux tels que l'autonomie et les pouvoirs de la future Commission de l'Union africaine (CUA). Son texte ne fournissait pas non plus de véritables orientations au sujet des fondements politiques et institutionnels de l'Union au niveau national, des pouvoirs et des fonctions des autres organes et acteurs clés (p. ex. les CER), et sur leurs relations mutuelles.

3. La création d'une Union et son opérationnalisation sont par définition des processus de longue haleine (et en particulier un processus d'apprentissage). De plus, le programme d'intégration retenu par la CUA ne se prête pas à la réalisation d'impacts à court terme. Néanmoins, avant la fin du tout premier mandat (2004-2007) de la CUA, des discussions de haut niveau avaient déjà eu lieu sur un nouvel ensemble de réformes institutionnelles.
4. Ces discussions ont abouti en février 2009 au feu vert donné par les chefs d'État à la création d'une « Autorité de l'Union africaine » conçue comme un *instrument politique pragmatique, progressif et transitoire vers des États-Unis d'Afrique*. C'est ce qui ressort clairement d'un des objectifs clés de l'Autorité, à savoir : réformer et affiner la structure déjà existante de gouvernance de l'Union africaine en tant que moyen d'accélérer l'intégration politique et économique du continent.³¹ Une feuille de route en plusieurs phases a été élaborée, comprenant notamment la tenue d'une « conférence constitutionnelle » devant définir le cadre de base en vue de la création des États-Unis d'Afrique (à l'horizon 2017).
5. Lors du Sommet de Syrte, en juillet 2009, la Conférence a demandé à la Commission d'entreprendre toutes les démarches nécessaires pour préparer : les révisions nécessaires des textes juridiques (notamment de l'Acte constitutif), la structure de la nouvelle Autorité (en tenant compte de son mandat) et les implications financières de la transformation de la Commission en Autorité de l'UA.³²

30 Telles que l'inclusion de nouvelles valeurs élaborées dans le cadre de l'OUA (p. ex. démocratie, gouvernance, rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement, participation des peuples, égalité entre les sexes) ou la disposition dotant l'Union d'un droit d'intervention dans les États membres (principe de non-indifférence). L'acte constitutif comprend également des dispositions audacieuses suggérant une entité supranationale (p. ex. politiques communes, mécanismes de respect des engagements, y compris sanctions).

31 Cf. point 4 du « Rapport de la session spéciale sur l'état de mise en œuvre de la décision AU/Dec 206 (XI) sur le gouvernement de l'Union prise lors de la Conférence de Sharm el Sheikh », Sp/Assembly/AU/Draft/Rpt (I), février 2009.

32 Décision sur la transformation de la Commission de l'Union africaine en Autorité de l'Union africaine, Doc. Assembly/AU/4 (XIII), juillet 2009.

6. Tout ceci montre qu'il ne s'agit *pas uniquement d'un simple changement de nom*. Les États membres se sont engagés de manière claire à renforcer l'Autorité de l'UA en termes de contenu et de ressources afin d'accroître ses compétences et son efficacité.³³ Il est prévu d'organiser une vaste révision structurelle et réorientation de l'Autorité sur la base du principe de subsidiarité entre l'Autorité, les États membres et les CER. L'Autorité doit concentrer son action uniquement sur les domaines dans lesquels elle dispose d'un avantage comparatif.³⁴ L'UA est à cet effet prête à déterminer plus en détail « qui est le mieux placé pour faire quoi » dans la promotion de l'intégration, à tester de nouvelles formes de partenariat entre l'AUA, les CER et les États membres, et à explorer, sur la base de ces expériences et de la confiance acquise, de quelles manières les États membres pourraient transférer de manière graduelle au niveau panafricain des éléments de souveraineté dans des domaines spécifiques.
7. La *mise en œuvre* de ce programme de réforme sera sans doute un *long processus, particulièrement ardu*. Les faiblesses systémiques dont a souffert la CUA dans ses premières années d'existence (en particulier sa faible appropriation par les États membres, les CER et les populations africaines, le caractère limité de ses pouvoirs, de ses capacités et de ses ressources, le manque de clarté des règles de gouvernance au sein de l'Union, etc.) ne disparaîtront pas du jour au lendemain.
8. Les *enseignements tirés de l'expérience dans le cadre des tentatives de réforme entreprises par la « Commission Konaré »* pourraient également être utiles. Des avancées majeures ont été accomplies dans la formulation d'une vision quant au rôle de l'UA et dans la reconnaissance graduelle de cette institution comme interlocuteur premier sur les questions africaines. Les succès sont cependant plus mitigés pour ce qui est de parvenir à convaincre les États membres de doter la CUA de mandats cohérents et de niveaux suffisants de pouvoirs et de ressources qui lui permettent de mener une action efficace. La capacité à changer la CUA « de l'intérieur » s'est également avérée peu probante, comme en témoigne le sort réservé au « processus de transformation institutionnelle », l'un des projets phare du programme de réforme de la Commission Konaré. Son objectif était de changer la nature et la culture opérationnelle de l'institution, la faisant passer d'un « secrétariat » à un « moteur » du processus d'intégration, apportant une nette valeur ajoutée au niveau panafricain. Néanmoins, et pour tout un ensemble

33 Cf. point 2, par. IV du rapport mentionné à la note 2.

34 Cf. point 18 du rapport mentionné à la note 2.

de raisons, ce processus de transformation institutionnelle n'est pas parvenu à pérenniser un soutien politique suffisant pour mettre en œuvre ses ambitieux objectifs. Il est par conséquent essentiel de rester réaliste quant à la volonté et à la capacité de réforme de l'UA.

Explorer les futurs challenges

9. Le présent document se concentre sur un ensemble de challenges stratégiques et opérationnels auxquels la première phase de ce processus de transition devra sans doute apporter une réponse:
 - Comment répartir les compétences entre les différents niveaux de gouvernance?
 - Comment améliorer la gouvernance de l'Union?
 - L'établissement de feuilles de route et de calendriers peut-il contribuer à accélérer le processus d'intégration?

10. En procédant à cette analyse, nous tentons également de revenir sur le processus européen d'intégration. Notre objectif n'est cependant pas de faire de celui-ci un modèle. Néanmoins, les expériences accumulées dans le cadre du processus européen peuvent aider à mieux comprendre certains des challenges de réforme les plus critiques.

Comment répartir les compétences entre les différents niveaux de gouvernance ?

11. Lorsque des États membres décident d'engager un processus d'intégration et de mettre en place des institutions supranationales (au niveau régional ou continental), il convient de se poser **trois questions fondamentales** et de les évaluer de manière systématique lors de la mise en œuvre de ce processus:
 - Quel est l'objectif premier de ce processus d'intégration ? Existe-t-il un consensus parmi les États membres sur la voie à suivre et sur la destination finale?
 - De quel mandat est doté l'organe supranational en question? Quelles compétences lui sont transférées (qu'il s'agisse de compétences « partagées » ou « exclusives »)?
 - Quels pouvoirs sont délégués au niveau supranational (afin d'éviter que l'organe en question ne soit une « coquille vide » sans réelle autorité)?

12. Passons tout d'abord brièvement en revue les réponses apportées à ces questions fondamentales dans le cadre du processus européen d'intégration. Au fil de son histoire, la **construction européenne** a été déterminée par les choix fondamentaux suivants:

- *Pour ce qui est de la question de l'objectif et de la destination finale*, le processus d'intégration s'est dans un premier temps délibérément concentré sur des secteurs spécifiques (charbon et acier) et sur la coopération économique. Néanmoins, dès le départ, l'ambition était d'avancer graduellement vers la nature intergouvernementale de l'organisation panafricaine vers une union politique à part entière.³⁵ Au fil des ans, ce programme d'intégration s'est considérablement étendu. Néanmoins, le débat sur la destination finale (ou les limites) du processus européen d'intégration est toujours en cours, en particulier parmi les partisans d'une union politique plus renforcée et ceux opposés à une telle évolution.
- *Pour ce qui est de la question des mandats et des compétences*, l'une des caractéristiques spécifiques de la construction européenne est le transfert effectif au niveau supranational de compétences (et des parts correspondantes de souveraineté). Les vagues récurrentes de réformes de ces 50 dernières années ont peu à peu ajouté de nouvelles compétences à ce que l'on appelle le « premier pilier » (c'est-à-dire les politiques du ressort des compétences de la Communauté), contribuant ainsi à un renforcement graduel du processus d'intégration. D'importants domaines de travail restent cependant hors de la compétence des institutions de la CE et sont organisés de manière intergouvernementale dans le « deuxième pilier » (à savoir : la Politique étrangère et de sécurité commune, PESC) et le « troisième pilier » (Justice et Affaires intérieures).
- *Pour ce qui est de la question des pouvoirs*, les pères fondateurs avaient conscience de la nécessité de doter de pouvoirs suffisants l'Autorité (dans le cas de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier) et la Commission européenne (dans le cas de la Communauté économique européenne). Les responsabilités et les pouvoirs de la Commission sont triples : prendre des initiatives (c'est-à-dire le droit spécifique de soumettre des propositions au Conseil des ministres), assurer la mise en œuvre des décisions prises par le Conseil (une tâche pour laquelle la CE dispose de substantiels pouvoirs autonomes dans certains domaines clés de l'action de la Communauté tels que la concurrence ou la gestion de la politique

35 En 1955, Jean Monnet, l'un des pères fondateurs de la construction européenne, refuse un nouveau mandat de président de la Haute Autorité de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) et prend la présidence d'un très dynamique groupe de pression, le « Comité d'action pour les États-Unis d'Europe » (appelé aussi « Comité Monnet »), qui a joué un rôle clé dans la création en 1957 de la Communauté économique européenne (prédécesseur de l'Union européenne).

agricole commune) et, dernier point mais non le moindre, superviser (c'est-à-dire agir en tant que « gardienne des traités » et veiller à une mise en œuvre correcte du droit communautaire).

13. Le processus africain d'intégration a, de manière logique, emprunté des voies assez différentes, liées à sa propre trajectoire historique et aux spécificités du continent africain. L'Organisation de l'Unité africaine (OUA), fondée en 1963, témoignait de la recherche d'une intégration panafricaine par les nouveaux États africains indépendants. Le grand pas en avant suivant a été la création de l'Union africaine. Son Acte constitutif fournissait d'intéressantes perspectives juridiques et politiques pour faire avancer le processus d'intégration, notamment un mandat étendu et la mise en place d'une Commission de l'Union africaine. Il ne modifiait cependant pas de manière fondamentale *la nature intergouvernementale de l'organisation panafricaine*. Dans ce cadre, la CUA a cherché durant ses premières années d'existence, à développer une vision plus élaborée d'intégration continentale graduelle et à renforcer l'architecture générale de l'Union.
14. La décision récente de créer une Autorité de l'Union africaine est une nouvelle étape décisive puisque les Chefs d'État semblent déterminés à utiliser ce nouveau cadre institutionnel pour explorer et tester dans la pratique de quelle manière l'on pourrait passer graduellement d'un système de gouvernance intergouvernemental à un système plus « continental ». Cette évolution met les différentes parties prenantes africaines impliquées dans ce processus, face à la nécessité de reconsidérer de manière fondamentale les trois questions essentielles mentionnées plus haut et de formuler de nouvelles stratégies de réponse aux challenges en découlant.

Pour ce qui est de la question de l'objectif et de la destination finale

15. Durant les discussions qui ont précédé la création de l'AUA, il est apparu qu'il n'existe *pas de « vision commune » sur la question de savoir de quelle manière, jusqu'à quel point et à quel rythme l'on doit poursuivre le processus d'intégration*. Même si une certaine forme de compromis a toutefois été trouvée qui permet d'avancer plus avant dans les années à venir, il semble qu'il serait dans l'intérêt de l'AUA de promouvoir de manière proactive un dialogue beaucoup plus large, non limitatif et systématique entre les diverses parties prenantes africaines, sur les fondements politiques et institutionnels de l'Union, sur l'appropriation du projet même de l'UA par les États membres et les citoyens, sur la manière dont on pourrait organiser un système multi-niveau de gouvernance (au niveau continental, régional, national et

local) et sur les effets positifs attendus du renforcement de l'intégration. ***Ce type de consultations multi-acteurs est d'une importance essentielle pour la légitimité et l'efficacité de la future AUA, ainsi que de l'Union dans son ensemble.***

Pour ce qui est de la question des mandats et des compétences

16. Cette question est à nouveau à l'ordre du jour maintenant que les chefs d'État ont décidé de créer une AUA devant servir d'« instrument » pour favoriser de nouvelles formes de partenariat entre l'organisation continentale et les États membres par le biais d'un partage effectif des compétences. Dans l'année à venir, les discussions politiques se concentreront sur la manière dont on peut mettre en œuvre cet aspect essentiel du programme de réforme. Cela implique ***la nécessité d'une stratégie claire*** pour guider ce processus de manière pragmatique et axée sur les résultats.
17. Quels pourraient être les éléments constitutifs d'une telle stratégie ? Afin d'alimenter le débat sur ce point, le présent document examine une éventuelle stratégie de réponse basée sur deux axes.
18. Le ***premier axe*** est de déterminer ce qui est politiquement faisable et ce qui ne l'est pas. Lors du sommet de février 2009, les chefs d'État ont travaillé dans ce sens. Ils ont défini (et dans une certaine mesure délimité) le champ de la réforme à venir de l'Union. La nécessité de renforcer le mandat et la capacité de l'AUA est reconnue, mais l'option d'un transfert de compétences spécifiques au niveau panafricain n'a cependant pas été retenue.³⁶ En matière de souveraineté des États membres, l'Union sera basée sur un ***système de « compétences partagées »*** à tous les niveaux.
19. Au sein de ce cadre, l'AUA est appelée à assumer un ensemble initial de ***« responsabilités à l'échelle du continent »*** dans certains domaines de politique.³⁷

³⁶ Un premier rapport de la CUA sur les possibles modalités de mise en place d'un gouvernement de l'Union proposait un programme plus ambitieux. Il prévoyait notamment trois grands domaines de compétence, à savoir : les domaines résiduels de compétence législative et de formulation de politiques des États membres, les domaines « concurrents » pour lesquels les États membres partageront leur compétence avec le gouvernement de l'Union, et un nombre très restreint de domaines « intégrés », de la compétence de l'Union et dans lesquels elle dispose d'une prééminence (cf. point 24 du rapport de la Commission sur l'état de mise en œuvre de la décision de la conférence de Sharm el Sheikh sur le gouvernement de l'Union, 2008).

³⁷ Notamment des responsabilités telles que : pauvreté à l'échelle du continent, libre-circulation des personnes, des biens et des services, infrastructures interrégionales et continentales, réchauffement climatique, désertification et érosion des littoraux, épidémies et pandémies, telles que le VIH-Sida, centres d'excellence en matière de recherche et d'enseignement universitaire, négociations commerciales internationales, paix et sécurité, criminalité transnationale.

Ces responsabilités seront intégrées dans un ensemble reconfiguré de portefeuilles (la proposition actuelle envisage 12 « Secrétaires de l'Union » dans 12 domaines d'intervention correspondants). Au fur et à mesure que l'AUA se développe et gagne en confiance auprès des États membres, il est probable qu'elle devrait peu à peu voir croître non seulement sa stature, mais aussi ses responsabilités et son influence.

20. Le *deuxième axe* d'une possible stratégie de réponse est de mettre en place un processus de *dialogue multi-acteur afin d'organiser de manière adéquate ce système de « compétences partagées » pour chacun des 12 domaines de politique (et portefeuilles correspondants)* envisagés (et pour d'éventuels portefeuilles additionnels). Ce processus pourrait être traduit en une feuille de route basée sur quatre étapes interconnectées:

Étapes clés vers un système de compétences partagées	Activités à entreprendre	Effets positifs attendus
<p>Étape 1 : Définir des programmes communs d'intégration</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un dialogue avec les diverses parties prenantes (les CER, les EM [États membres]) afin d'élaborer un programme commun d'intégration dans le domaine politique concerné ; • Convenir d'un ensemble limité et réaliste de priorités stratégiques devant être réalisées dans un délai donné ; • Impliquer les organes démocratiques de l'UA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleur crédit auprès des CER et des EM ; • Mandat « partagé » sous-tendant l'exercice des compétences partagées ; • Mandat spécifique pour l'AUA (qui ne serait plus condamnée à « tenter de tout faire avec des moyens limités »).
<p>Étape 2 : Convenir d'une claire répartition des rôles et des responsabilités entre l'AUA, les CER et les EM, dans la mise en œuvre des programmes communs d'intégration (selon le principe de « subsidiarité »)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Définir des critères pour organiser la répartition des tâches entre les divers acteurs concernés (p. ex. principe de subsidiarité, avantages comparatifs, masse critique, expérience et résultats antérieurs, réelle capacité de mise en œuvre, etc.) ; • Elaborer une feuille de route de la mise en œuvre clarifiant « qui fait quoi » ; • Définir de manière claire les résultats attendus de chaque acteur ; • Harmoniser la planification et la programmation des processus de l'AUA, des CER, des EM ; • Organiser des examens conjoints des progrès réalisés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Feuilles de route pour la fourniture de résultats concrets ; • Divers niveaux de gouvernance apprennent à travailler ensemble • Meilleurs processus de prise de décision entre les institutions de l'UA, les CER et les EM ; • Meilleur suivi au niveau des CER et des EM ; • Responsabilité commune dans la réalisation des objectifs.

<p>Étape 3 : Consolider l'architecture institutionnelle de chacun des 12 domaines de compétence de l'Union ¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les principaux challenges dans l'édification d'une architecture continentale adéquate pour le domaine de politique concerné ; • Articuler les programmes et les structures des divers niveaux de gouvernance (continental, régional, national, local) ; • Mettre en place des mécanismes adéquats de dialogue ; • Améliorer la capacité des divers acteurs à jouer leur rôle spécifique dans l'architecture générale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Feuilles de route convenues d'un commun accord pour développer l'architecture institutionnelle de l'Union dans des domaines clés ; • Meilleure articulation des acteurs, des programmes et des structures ; • Consolidation des fondements généraux de l'Union.
<p>Étape 4 : Convenir d'un cadre financier (pluriannuel) pour chacun des 12 domaines de compétence de l'Union</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Définir en commun le financement nécessaire pour mettre en œuvre les priorités du programme commun d'intégration ; • Elaborer un cadre financier pluriannuel pour le domaine de politique en question. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité conjointe pour le financement des mandats « partagés » ; • Meilleure prévisibilité des financements ; • Meilleures perspectives à long terme sur les moyens de réaliser les objectifs fixés dans chaque domaine de politique.

21. Cette proposition d'organisation des compétences partagées au niveau de l'Union appelle trois observations. **Premièrement**, la mise en place d'un tel dialogue multi-acteur pour chacun des 12 domaines de compétence ne permettrait pas seulement de clarifier « qui fait quoi » (dans un système de compétences partagées), mais aussi de construire et de structurer l'Union dans son ensemble (en liant entre eux les différents acteurs autour de programmes communs et de feuilles de route de mise en œuvre). **Deuxièmement**, ce processus peut prendre des formes différentes pour chacun des 12 domaines de compétences, en fonction des spécificités du domaine en question. Les rôles et responsabilités attribuées à l'AUA peuvent également varier d'un domaine à l'autre. Dans certains domaines, il peut être justifié que l'AUA

joue un rôle de chef de file (en application du principe de subsidiarité), tandis que sa valeur ajoutée peut être moins évidente dans d'autres domaines de politique. **Troisièmement**, l'AUA semble excessivement bien placée pour faciliter ce type de dialogue multi-acteur dans les divers domaines de compétence, prouvant ainsi sa valeur ajoutée en tant que « moteur » du processus d'intégration.

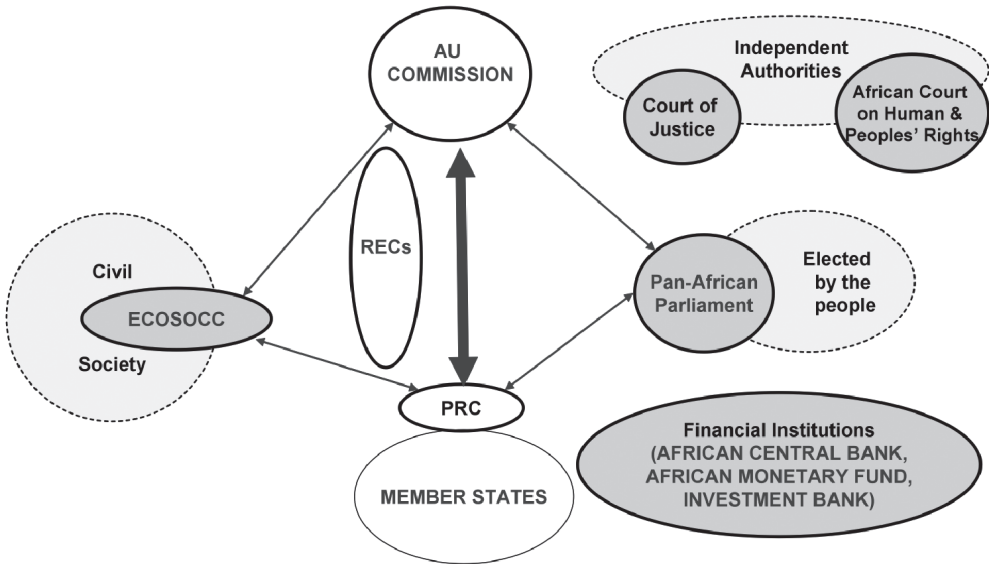
Pour ce qui est de la question des pouvoirs

22. La création d'une AUA peut également inciter à reconsidérer la question des pouvoirs à conférer aux organes supranationaux. C'est en effet un élément clé du succès de tout programme d'intégration, comme le montre l'expérience européenne. L'Acte constitutif de l'UA reste silencieux sur les pouvoirs de la Commission de l'UA. Lors de la révision de l'Acte constitutif, il faudra trouver de manière créative des modes permettant de combiner l'action autonome de l'AUA (dans l'intérêt de l'Union) avec des mesures de renforcement de la confiance (afin de ne pas s'aliéner les États membres). En termes plus pratiques, deux options semblent particulièrement prometteuses.
23. La première option est d'étendre la capacité de l'AUA à prendre des « initiatives » (en accord avec son rôle de moteur du processus d'intégration). Cet instrument sera particulièrement important lorsque des points « urgents » des programmes d'intégration devront être traités malgré l'absence d'une forte volonté politique des États membres. L'expérience européenne suggère que dans de tels cas, l'organe supranational est bien placé pour jouer un rôle de catalyseur afin de mettre ces questions à l'ordre du jour sans pour autant créer de menaces directes pour les États membres. Cette approche ne conduit pas à des résultats immédiats, mais elle permet à la Commission d'investir dans un processus de suivi, de stimuler le dialogue sur les questions concernées, d'ouvrir des opportunités d'action pour les États membres souhaitant aller de l'avant, et de créer les conditions permettant aux autres États membres de suivre le mouvement à une date ultérieure.
24. Une deuxième option est de renforcer l'AUA dans son rôle de surveillance du respect par les États membres des traités signés ou des stratégies convenues d'un commun accord. C'est là une fonction essentielle, qui à l'heure actuelle n'est pas pleinement mise en œuvre, et qui devrait gagner en importance au fur et à mesure que l'UA évolue vers des mandats et des compétences partagés.

Comment améliorer la gouvernance de l'Union ?

25. La mise en œuvre de mandats et compétences partagés rend nécessaire le renforcement d'un autre fondement essentiel de l'édifice UA, à savoir les **règles et systèmes généraux de gouvernance devant assurer un fonctionnement souple de l'Union** et de ses différents organes. Le Plan stratégique 2004-2007 de la CUA a déjà défini les principaux contours du programme de gouvernance (cf. le troisième pilier du processus de transformation institutionnelle). Ce vaste chantier est cependant, pour diverses raisons, resté fort peu prioritaire jusqu'ici. La figure 1 ci-dessous permet de visualiser le cadre multipolaire de gouvernance de l'UA à l'heure actuelle, ainsi que les connexions et articulations devant être établies entre les différents organes, en particulier avec les CER. Dans l'idéal, la dynamique de ce système de gouvernance doit permettre à chaque pôle de jouer un rôle critique dans la formulation du programme et l'évolution graduelle de l'Union.

Construire le cadre institutionnel de gouvernance



26. La question de la gouvernance de l'Union ouvre un vaste champ de réformes. Les expériences des premières années d'existence de l'UA (et de la CUA) semblent indiquer que les **challenges de gouvernance** suivants méritent une **attention particulière** durant la phase à venir :

- La gouvernance interne de l'AUA ;
- Les processus de prise de décision entre l'AUA et les États membres (notamment une clarification du rôle du Comité des représentants permanents (COREP) ;
- L'infrastructure institutionnelle nécessaire au niveau national pour assurer un fonctionnement correct « du bas vers le haut » de l'UA (notamment les comités techniques spécialisés) ;
- L'intégration souple des organes démocratiques et judiciaires de l'UA (PPA, ECOSOCC et CADHP) et leur évolution souhaitable à terme ;
- De clairs mécanismes de reddition de comptes au sein de l'Union et auprès des citoyens africains ;
- L'évolution graduelle vers un cadre financier pluriannuel en accord avec l'engagement à exercer des mandats « partagés ».

L'établissement de feuilles de route et de calendriers peut-il contribuer à accélérer le processus d'intégration ?

27. Les documents officiels qui annonçaient la venue d'une AUA mentionnaient de manière claire la nécessité de feuilles de route et de calendriers afin de faire avancer ce processus. Les expériences des tentatives d'intégration dans d'autres parts du monde semblent indiquer que des feuilles de route peuvent, si certaines conditions sont remplies, être un puissant outil stratégique pour accélérer les réformes. La CUA serait par conséquent bien avisée d'envisager leur utilisation stratégique dans les recommandations qu'elle adressera aux organes plus élevés de prise de décision de l'Union.
28. A ce sujet, *l'expérience de l'Europe* pourrait être une intéressante source d'inspiration. Le principal enseignement tiré de cette expérience est que les feuilles de route et les calendriers sont bel et bien utiles. L'un des grands succès de l'expérience européenne est l'adoption en 1985 de l'« Acte unique européen ». Ce texte comprenait un calendrier d'élimination sur sept ans de 300 barrières douanières au sein du marché intérieur européen. Malgré un indéniable scepticisme initial, ce processus a progressé de manière étonnamment rapide, en partie grâce à la planification détaillée et au soutien enthousiaste de la Commission européenne (CE). Il est vite apparu que la mise en œuvre de ce programme présentait des avantages considérables pour les États membres. Cette entreprise avait également pour avantage de donner un nouveau sens à la Communauté et elle a contribué à créer un climat dans lequel d'autres initiatives visant à étendre et renforcer la CE semblaient à la fois faisables et souhaitables. La création de l'Union monétaire

européenne (UME) était elle aussi accompagnée d'une feuille de route détaillée, basée sur un processus en trois étapes conduisant à une union monétaire à part entière et à un système européen de banques centrales, et devant être mise en œuvre de 1990 à 1999.

29. Le processus européen d'intégration fournit également des exemples dans lesquels les calendriers retenus se sont révélés inadéquats ou étaient tout simplement inexistantes. Portés par le climat positif des premières années, les pères fondateurs de la construction européenne envisagent en 1952 de créer une Communauté européenne de défense. En 1954, l'Assemblée nationale française refuse cependant de ratifier ce traité. L'idée d'un transfert au niveau supranational de responsabilités en matière de défense était visiblement trop en avance sur son temps. Ce n'est que vers la fin des années 90 que d'importantes avancées ont été réalisées dans la promotion d'une plus grande cohérence et d'une réelle capacité d'action au niveau européen en matière de défense. Il est également intéressant de revenir sur l'historique de la création d'un parlement européen élu au suffrage direct. En 1952, une « assemblée parlementaire » est ajoutée aux institutions européennes initiales. Elle est composée de membres des parlements nationaux, censés participer aux réunions de cette assemblée commune en plus de leurs fonctions au niveau national. Durant une période assez longue, aucune feuille de route claire n'a été préparée afin de transformer cette assemblée en un organe parlementaire européen plus représentatif. Les premières élections au suffrage direct du Parlement européen n'ont eu lieu qu'en 1979.
30. Ces expériences européennes semblent indiquer que les *feuilles de route et les calendriers peuvent bel et bien être des « accélérateurs »* efficaces du processus d'intégration si certaines *conditions* sont réunies, et notamment:
- Un choix mûrement réfléchi des domaines de politique dans lesquels des avancées sont politiquement faisables;
 - L'identification d'avantages démontrables dont pourraient bénéficier les États membres;
 - Un plan détaillé de mise en œuvre (assorti de points de référence et de mécanismes de suivi des avancées);
 - L'existence d'une marge d'action et de capacités suffisantes au niveau de la Commission pour que celle-ci puisse jouer un rôle proactif et dynamisant en tant que catalyseur, facilitateur et coordinateur du processus d'intégration (notamment des rôles tels que la médiation politique);
 - Un soutien politique suivi de la part d'un groupe d'États membres influents.

31. Dans ce contexte, il semble donc souhaitable que la CUA ne limite pas ses recommandations à des questions « d'aval » telles que les structures ou le nombre ou la dénomination des portefeuilles. Ce sont sans conteste des questions à ne pas négliger, mais la CUA a également la possibilité d'influer « en amont » sur des choix politiques plus fondamentaux liés à la future Union.
32. Tout ceci souligne la nécessité absolue de ***gérer avec le plus grand soin le processus de réforme***. La CUA-AUA aura un rôle d'une importance extrêmement critique à jouer pour faire avancer le renforcement du processus d'intégration et pour créer les conditions permettant aux États membres d'accepter l'évolution graduelle du mode « intergouvernemental » de fonctionnement de l'Union actuellement en vigueur vers un système de gouvernance plus « continental ».
33. Elle pourrait être aidée dans ce subtil exercice d'équilibre par certains des enseignements tirés des bonds qualitatifs qu'a connus le processus européen d'intégration. Les éléments suivants pourraient se révéler utiles :
- La Commission européenne et les autorités européennes antérieures ont toujours travaillé en étroite collaboration avec un nombre restreint d'États membres partageant les mêmes valeurs, pour mettre en œuvre le programme d'intégration. Dans la pratique, elles n'ont pas cherché à traiter de manière égale toutes les parties prenantes, malgré la rhétorique officielle affirmant le contraire. A plus d'un titre, le projet européen a pris soin d'« épargner » le rôle de l'État-nation et fait en sorte que les États membres aient un rôle clé dans sa structure de gouvernance.
 - Le processus européen d'intégration, s'il reposait sur la concertation et de claires « règles du jeu », a aussi pris à de nombreuses reprises des décisions de compromis sans s'assurer au préalable de l'appropriation de toutes les parties prenantes et de leur volonté d'aller (ou non) de l'avant. Il a ce faisant refusé de se laisser prendre en otage et a adopté des solutions novatrices pour que le processus d'intégration ne soit pas condamné à avancer au rythme de l'État membre le plus « conservateur ». Des processus pragmatiques et axés sur les résultats sont souvent plus importants que de longues consultations de parties prenantes dans lesquelles les plus réticents peuvent faire de l'obstruction et bloquer ainsi toute véritable avancée.
 - L'un des aspects sur lesquels le programme européen d'intégration s'est clairement concentré a été de faire en sorte que ce qui était en fait un processus extrêmement politique soit habilement géré de manière à ce qu'il apparaisse moins politique, tout en fournissant rapidement des effets positifs concrets et

spécifiques dans des domaines particuliers. Cette approche a aussi contribué à attirer de nouveaux États qui commençaient ainsi à voir dans le projet européen un processus auquel il pourrait être intéressant pour eux aussi de participer.

Octobre 2009

5 Le rôle de la CE/UE dans le soutien à l'architecture institutionnelle de l'UA

James Mackie et Jean Bossuyt
ECDPM, Maastricht, Pays-Bas

Document pour la session III du séminaire : Edifier l'architecture institutionnelle de l'Union africaine : Progrès accomplis, nouvelles perspectives et soutien éventuel de l'UE.

Le présent document de travail examine brièvement la trajectoire de développement institutionnel prise par l'Union africaine depuis sa création en 2002, tout en mettant un accent particulier sur les progrès réalisés jusqu'ici. Il tire plusieurs enseignements des tentatives de réforme institutionnelle entreprises par la première Commission de l'Union africaine présidée par Konaré (Partie II). Il examine ensuite le rôle important joué par la CE/UE en matière de soutien à la consolidation de l'architecture institutionnelle de l'UA (Partie III). Il conclut en énonçant plusieurs défis majeurs impliqués dans l'édification d'une UA solide, efficace, durable et présentant une valeur ajoutée en tant qu'institution panafricaine (Partie IV).

I. De l'OUA à l'UA

1. Le sommet des chefs d'États africains qui s'est tenu à Syrte en 1999 a préparé la voie à la création de l'Union africaine (UA). Un groupe de leaders africains s'est rendu compte que l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), créée en 1963, avait rempli une bonne part de son mandat principal et était mal équipée pour relever les nouveaux défis sociaux, politiques et économiques du continent dans un monde en évolution rapide. Le lancement d'une initiative plus audacieuse était nécessaire sous forme d'un nouvel institut panafricain de gouvernance doté d'un mandat élargi et d'une nouvelle structure institutionnelle.
2. Des forces favorables aux réformes cherchaient à tirer parti de *l'élan politique* suscité par la déclaration de Syrte pour rendre irréversible la création de l'Union africaine. Moins d'un an plus tard, l'Acte constitutif de la nouvelle organisation était adopté à Lomé (juillet 2000).

3. Cependant, cette **approche expéditive** a eu aussi son **revers**. Elle ne laissait pas de temps pour un débat multi-acteurs solide et profond sur des questions « existentielles » liées à la nature, au mandat, aux pouvoirs et au mode de fonctionnement de l'Union. Peu de discussions ont eu lieu aussi sur les incidences du processus de transformation de l'UA pour ses États membres (en tant que « propriétaires » de l'Union), notamment sur des questions délicates telles que la souveraineté nationale, la délégation ou le regroupement de compétences, les rôles en pleine mutation des États membres dans une structure institutionnelle comportant une Commission élue, les futures obligations de financement envers la Commission et les autres nouveaux organes (tels que le Parlement panafricain envisagé ou l'ECOSOCC), etc.
4. L'Acte constitutif a ouvert d'intéressantes possibilités juridiques et politiques pouvant être utilisées d'une manière innovante et prospective afin de faire avancer le processus d'intégration. Mais le document comportait aussi de nombreuses « zones grises ». Il restait vague, par exemple, sur des points fondamentaux tels que l'autonomie et les pouvoirs de la Commission ou sur les moyens de changer les pratiques intergouvernementales prédominantes des États membres dans la gestion de l'Union³⁸.
5. Il était clair depuis le début que l'organisation nouvellement créée devait amorcer un **profond processus de transformation** afin d'adapter les structures héritées de l'OUA à ses nouvelles missions. La première Commission de l'Union africaine présidée par Alpha Konaré s'engageait à entreprendre un « processus de transformation institutionnelle » de grande envergure. Cette réforme était une pièce maîtresse du Plan stratégique 2004-2007 de la CUA. Elle comprenait trois piliers : le renforcement de la Commission, la rationalisation institutionnelle et la gouvernance de l'Union.
6. Faire une évaluation générale des résultats obtenus par la nouvelle structure institutionnelle de l'UA est un exercice périlleux. Sept ans est une période trop courte pour tirer des conclusions majeures, étant donné le caractère à long terme de l'édification d'une Union solide et efficace.

38 Cela se traduit par exemple par la tendance à restreindre les pouvoirs de la Commission en tant que « gardienne des traités », dans des domaines délicats sur le plan politique (p. ex. le suivi effectif de la conformité) ou dans l'« approche micro-gestion » déjà adoptée par les États membres (par le biais de leurs représentants permanents).

7. Toutefois, pour alimenter le débat, le tableau ci-dessous tente de faire un résumé de quelques-uns des principaux résultats réalisés jusqu'ici par l'UA/CUA, ainsi que des déficits de mise en œuvre entre les ambitions déclarées et les réalisations concrètes.

Résultats de l'UA/CUA	Déficits de mise en œuvre
Développement d'une vision sur le rôle des Plans stratégiques successifs de l'UA/ CUA.	« Déficit d'appropriation » du rôle de l'UA par les États membres, les CER et les citoyens africains.
Reconnaissance de l'UA/CUA comme premier interlocuteur dans le dialogue politique.	L'efficacité du dialogue politique doit être améliorée.
Conception d'un modèle pour le processus de transformation institutionnelle de l'UA.	Progrès limités dans l'ensemble du processus de transformation institutionnelle.
Edification d'une architecture africaine pour la paix et la sécurité.	Progrès limités dans la mise en place de l'architecture africaine dans d'autres domaines.
Sensibilisation en faveur de l'Afrique à différents niveaux	Voix continentale encore faible sur les principaux enjeux ¹
Création du Parlement panafricain, de l'ECOSOCC et de la CADHP.	Relations non explicites entre divers organes de l'UA.
Mobilisation de ressources.	Financement imprévisible et dépendance envers des partenaires extérieurs.
Elaboration de nouveaux statuts et cadres politiques pour un vaste éventail d'enjeux.	Pouvoirs et capacités limités de la CUA pour suivre l'évolution de la mise en œuvre et la conformité des États membres à la législation communautaire.

8. Ce tableau pourrait sans aucun doute être plus complet, plus nuancé et plus détaillé. Il indique toutefois qu'après sept années d'existence, la CUA/UA a réalisé certains résultats remarquables malgré les limitations des ressources humaines et les limitations financières. Cependant, tous ces acquis doivent être consolidés avant d'atteindre leur plein potentiel. De plus, certains d'entre eux ne sont pas réversibles. Par exemple, la CUA/UA est maintenant un fait accompli, mais une capacité de réalisation renforcée sera essentielle pour assurer sur le long terme sa crédibilité et sa légitimité. Il est donc important d'examiner avec soin les obstacles majeurs rencontrés dans les processus de réforme entrepris par l'UA/CUA (se traduisant par les déficits de mise en œuvre mentionnés plus haut. Ceci peut contribuer, en retour, à améliorer l'information pour les phases suivantes du processus de réforme de l'UA/CUA.

II. Enseignements tirés des processus de réforme institutionnelle

9. Etant donné le thème central du présent document, il est important de comprendre la trajectoire du « processus de transformation institutionnelle », l'une des priorités déclarées de la Commission Konaré.
10. A la naissance de l'UA, il existait un large consensus sur la nécessité de lancer de profondes réformes institutionnelles. Les anciens systèmes de gestion de l'OUA n'étaient tout simplement pas en mesure de suivre la rapide évolution du rôle et des tâches de la nouvelle organisation. De nouveaux **systèmes de gestion financière et de gestion des activités** pouvant faire face à la complexité de la tâche et respecter les normes internationales ont donc été conçus et mis en place graduellement, mais ce genre de développement prend du temps et tous les systèmes ne peuvent pas être rendus d'emblée pleinement opérationnels. Or les systèmes financiers n'étaient pas les seuls à nécessiter une amélioration. Les systèmes de gestion des connaissances pour la planification, le suivi, l'évaluation, l'établissement de rapports et bien sûr la communication devraient aussi être complètement rénovés.
11. Dans le même temps, la Commission était impliquée dans un **processus de changement de personnel** complexe et de grande envergure. Afin de promouvoir une nouvelle approche et d'apporter un réel changement par rapport à l'époque du secrétariat de l'OUA, un système de préretraite a été instauré pour inciter de nombreux membres du personnel en exercice depuis longtemps à se retirer, et tous les cadres supérieurs ont été obligés à refaire acte de candidature pour leur poste à l'arrivée au pouvoir de la Commission Konaré. Il s'en est suivi un changement

de personnel de grande ampleur, et de nombreuses unités sont toujours en plein processus de réorganisation. En même temps, de nouvelles procédures de recrutement et de gestion des ressources humaines ont été lancées pour remplacer les systèmes révolus. De nouveaux membres du personnel devaient être introduits dans l'organisation et tout le personnel nécessitait une formation sur les nouveaux systèmes de gestion. L'ampleur du processus de changement organisationnel a donc été énorme et s'est avérée, cela se comprend, difficile à gérer de manière concertée. La principale conséquence fâcheuse de l'accent mis sur les aspects techniques et systémiques du changement institutionnel est le fait que seul un effort très limité a réellement pu être réalisé dans l'élaboration d'une nouvelle éthique et d'une nouvelle culture internes à l'organisation. Evidemment, le nouveau leadership qui insistait sur l'importance d'approches plus professionnelles et plus pragmatiques a entraîné certains changements dans ce domaine. Il est indéniable que l'arrivée de nouveaux personnels venus d'autres parties de l'Afrique et apportant de nouvelles idées et une orientation plus internationale ont contribué au changement de mentalité, mais il reste un vaste champ de travail plus systémique en matière de transformation et d'unification de la culture organisationnelle.

12. Ce processus de réforme institutionnelle de grande envergure a accompli sans aucun doute certains progrès. Un large éventail d'activités a été développé, en particulier au niveau du Pilier I du processus de transformation institutionnelle (renforcement de la Commission). A de nombreux niveaux, la CUA/UA a traversé une période d'apprentissage. Toutefois, la plupart des acteurs (au sein ou hors de la CUA) seraient d'accord pour dire qu'il y a **encore beaucoup à faire** avant que la CUA/UA ne soit dûment en mesure de jouer efficacement et à tous les niveaux son rôle moteur dans le processus d'intégration.
13. Alors que **les États membres partagent la responsabilité** du fonctionnement de la CUA/UA - en créant un environnement propice à la réalisation de son mandat -, la Commission elle-même a un rôle critique à jouer. Dans ce contexte, il semble recommandable de faire une analyse critique du processus de transformation institutionnelle afin de voir « ce qui a fonctionné » et « ce qui n'a pas fonctionné ».
14. Un enseignement pouvant être tiré de l'expérience du processus de transformation institutionnelle est qu'il n'a sans doute pas été suffisamment « approprié » par la CUA. Le leadership apportait indubitablement un soutien général au processus, et de nombreux personnels de la CUA étaient largement impliqués à divers

niveaux. Cependant, le « maillon manquant » était peut-être un puissant « **poste de commandement** » interne au niveau de la CUA, doté d'un mandat, du temps nécessaire et d'une équipe de spécialistes pour fournir des orientations stratégiques, faire des choix critiques, guider et surveiller les travaux des conseillers, mobiliser les divers départements, suivre la mise en œuvre effective et assurer un soutien politique continu pour faire passer les réformes nécessaires.

15. Un autre enseignement concerne l'existence de **contraintes systémiques** plus profondes ayant entravé le fonctionnement optimal de la nouvelle institution, à savoir :

- *Un déficit d'appropriation?* Les idéaux panafricains sont largement partagés à travers tout le continent. Les chefs d'État se sont explicitement prononcés en faveur de la vision ambitieuse de l'UA et de la mission connexe de la CUA. Toutefois, au-delà de ces manifestations officielles de soutien, la question est de savoir si le degré d'« appropriation » par les divers États membres est suffisant pour édifier une UA puissante et efficace dotée d'un organisme d'exécution habilité. Il est clair que l'UA peut compter sur un certain nombre d'alliés stratégiques, c'est-à-dire de pays qui apportent leur plein soutien politique (et financier) à l'Union. Il apparaît néanmoins qu'un grand nombre de pays accusent des **niveaux d'engagement plutôt bas** envers l'UA. Des indications de cet état de choses sont la réticence à payer régulièrement les contributions convenues au budget de l'UA, la difficulté à accepter une Commission disposant de suffisamment de pouvoirs et d'autonomie pour être la « gardienne des traités » et assurer la conformité, et, enfin, l'absence de structures et de capacités institutionnelles au niveau national pour engager les processus d'intégration de l'UA. Evidemment, dans tous les processus d'intégration régionale, il y a « des pays prêts à courir alors que d'autres préfèrent marcher ». Toutefois, si la fracture entre les forces progressives et conservatives s'élargit trop, l'Union court un grand risque de paralysie. La question de l'« appropriation » – et la question connexe de savoir **comment faire « monter à bord » les États membres réticents** – méritent par conséquent une grande attention dans le processus de réflexion sur les phases suivantes de l'évolution de l'UA/CUA. Un « déficit d'appropriation », quoique de nature différente, peut également être observé au niveau des communautés économiques régionales (CER). En principe, ces CER constituent les « piliers » de l'Union. Dans la pratique, leur intégration effective dans l'Union – en tant qu'alliés stratégiques et partenaires égaux – reste limitée et fragile. Tout cela indique que l'architecture de l'UA repose sur

des fondations plutôt faibles. Cette faiblesse structurelle devrait être contrée d'emblée si l'on veut que la « maison UA » soit solide.

- *Apprendre à agir comme une Commission.* L'Acte constitutif a créé une « Commission » dotée d'un mandat élargi pour être le « moteur » du processus d'intégration. Cependant, ce mandat reste vague quant à ses pouvoirs, ses niveaux d'autonomie, ses rôles et ses responsabilités. Contrairement à son homologue européen, la CUA n'a pas été dotée de compétences supranationales. Tout cela limite bien sûr la « marge de manœuvre » de la CUA. Cela oblige la CUA à trouver des moyens créatifs pour combiner une action autonome (dans l'intérêt de l'Union) à des mesures de confiance (pour ne pas s'aliéner les États membres). Cela favorise l'application effective du « principe de subsidiarité » (en édifiant l'UA à partir de la base). Inévitablement, il faudra du temps et de l'expérimentation pour permettre à la CUA d'être le *moteur* de l'Union. Certains départements ont déjà fait preuve d'une capacité à assumer un rôle de leadership dans la nouvelle structure de l'UA et à apporter une valeur ajoutée concrète. Cependant, dans la plupart des départements de la CUA, les difficultés sont toujours à l'ordre du jour.
- *Une Union ne peut pas fonctionner sans des règles de gouvernance communes.* Pour des raisons compréhensibles (notamment la capacité d'absorption), la CUA a décidé de concentrer ses efforts sur le Pilier 1 du processus de transformation institutionnelle, à savoir le renforcement de la CUA. Avec le recul, on peut dire qu'une *approche plus intégrée* couvrant simultanément les autres piliers du processus de transformation institutionnelle aurait pu faciliter le travail de la Commission. Avec le temps, il s'est avéré clairement que le fonctionnement effectif de la CUA dépend largement aussi des progrès réalisés en matière de rationalisation institutionnelle (en particulier la relation entre la CUA et les CER) et de gouvernance élargie de l'Union (c.-à-d. un ensemble de règles communes régissant les relations entre les différents organes et favorisant une collaboration interinstitutionnelle efficace). Un exemple évident est l'absence de budget (multi-annuel) réaliste et prévisible permettant à la CUA et aux autres organes de l'UA d'assumer les responsabilités qui leur sont assignées. Un indicateur clair de l'existence d'un grave problème de gouvernance est le fait que la CUA, en tant qu'instrument principal de l'Union, doit se battre chaque année pour réunir auprès de ses États membres le budget (très inégal) nécessaire pour remplir ses engagements. Ce phénomène sape la crédibilité de l'Union, affaiblit grandement sa capacité de mise en œuvre et menace sa légitimité.

16. Ces « contraintes systémiques » ont tendance à se renforcer les unes les autres. Par exemple, la réticence naturelle de nombreux États membres envers une Commission puissante a toutes les chances de s'intensifier si les programmes de la CUA sont considérés comme étant trop coûteux pour ce qu'ils rapportent. Dans la même veine, les demandes de compétences et de ressources supplémentaires de la CUA risquent de ne pas être entendues si la Commission ne réussit pas à mettre de l'ordre dans son organisation interne.
17. En février 2009, les chefs d'État africains ont donné le feu vert pour la transformation de la CUA en une « **Autorité de l'Union africaine** » (AUA) en tant qu'organe panafricain central chargé de diriger le processus d'intégration. La création de l'AUA est considérée comme une opération politique pragmatique, graduelle et transitoire vers des États-Unis d'Afrique (en 2017).
18. La mise en œuvre de cet agenda de réformes sera sans doute une tâche longue et ardue. Les contraintes systémiques mentionnées plus haut qui ont affecté la CUA au cours de ses premières années d'existence ne disparaîtront pas du jour au lendemain. Il sera donc important d'intégrer entièrement les enseignements tirés de la trajectoire institutionnelle de la CUA/UA dans l'élaboration de stratégies de mise en œuvre des nouveaux projets de l'AUA.

III. La contribution de la CE/UE en tant que partenaire

19. Depuis le début, la Commission européenne a considéré la transformation de l'OUA vers l'UA comme une opportunité potentiellement très intéressante. Dès la fin 2002, juste après la création officielle de l'UA lors du sommet de Durban (juillet 2002), la CE a commandé une étude pour examiner les possibilités de collaboration avec la nouvelle organisation. Cette initiative a été favorablement accueillie par la Commission intérimaire de l'UA et le rapport d'étude achevé en juin 2003 a contribué à la programmation d'une première aide de la CE à l'UA naissante.
20. Traditionnellement, l'OUA et la CE avaient leurs différences, lesquelles se sont manifestées à la fois dans un premier sommet Afrique-UE plutôt infructueux qui s'est tenu au Caire en 2000 et ensuite dans le rythme très lent du dialogue qui était censé faire avancer les divers enjeux identifiés pour la discussion entre les deux organes régionaux. La création de l'UA marquait non seulement un nouveau début pour l'Afrique et sa gestion de ses propres affaires internes, mais aussi une nouvelle ouverture à des partenaires internationaux.

Partenariat politique soutenu par une aide financière

21. Côté européen, trois préoccupations étaient probablement prioritaires. Premièrement, il y avait l'espoir que l'UA se révélerait un partenaire politique puissant, créant des conditions favorables à l'établissement d'un dialogue crédible sur des questions politiques entre les deux Unions, dialogue où seraient abordées les questions de gouvernance en Afrique et de coopération sur la scène internationale. Une mauvaise gouvernance était considérée de plus en plus comme un obstacle majeur au succès des efforts de coopération au développement sur le continent, et il a été reconnu qu'aucun progrès, ou presque, ne pourrait être réalisé dans ce domaine sans des pressions sociales extérieures à l'Afrique. Deuxièmement, l'UE était désireuse de soutenir les initiatives africaines en faveur de la paix et de la sécurité sur le continent, car elle s'est rendu compte que les interventions militaires européennes sur le continent avaient un effet éphémère et que la crédibilité d'un maintien de la paix par l'ONU sur le continent avait essuyé de graves revers avec les débâcles au Rwanda et en Somalie. Alors que la CE avait déjà apporté un soutien aux opérations de paix au niveau régional (p. ex. par le biais de l'ECOWAS), il a été reconnu que le leadership africain au niveau continental était probablement essentiel aussi dans ce domaine. La troisième considération était la capacité institutionnelle des organisations continentales africaines à relever ces défis et la CE s'est déclarée prête ici à soutenir le développement institutionnel.
22. La CE a rapidement soutenu cet *intérêt politique* en accordant un *soutien financier* autorisant une première aide de 12 millions d'euros à la CUA au début 2003. Dix millions d'euros de cette somme sont destinés au maintien de la paix et de la sécurité, et le reste au développement institutionnel. Ensuite, lors du sommet de l'UA à Maputo en juillet 2003, la CE est passée à un stade beaucoup plus ambitieux en proposant la création d'une Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF) d'un montant de 250 millions d'euros pris sur les ressources du FED pour financer des opérations de maintien de la paix dirigées par des Africains, notamment l'opération AMIS au Darfour. Censée cogérer ces fonds par le biais de son nouveau Conseil de paix et de sécurité (créé en mai 2004), l'UA est donc rapidement devenue un partenaire politique majeur de l'UE d'une manière que d'autres acteurs mondiaux considéraient en premier lieu avec réticence. Cette initiative était ambitieuse également au niveau interne de l'EU, car elle impliquait l'utilisation à grande échelle du FED dans un domaine qui n'avait encore jamais été sérieusement considéré, hormis pour des opérations mineures au niveau de l'ECOWAS. Un consensus devait donc être trouvé entre les États membres de l'UE et avec la Commission. Le fait que

ce consensus ait été atteint relativement rapidement, malgré certaines réserves, indique mieux que la plupart des choses le besoin ressenti par les gouvernements européens d'avoir un interlocuteur politique sérieux au niveau continental en Afrique. Plus récemment, la pertinence politique continue de ce partenariat sur la paix et la sécurité a donné lieu fin 2008 à une réunion conjointe du Conseil de paix et de sécurité de l'UA (CPS) et du Comité politique et de sécurité de l'UE (COPS), expérience qui sera répétée sous peu, au cours du dernier trimestre de 2009.

Coopération pratique au jour le jour

23. La CUA et la CE étaient considérées par beaucoup, y compris au niveau interne par des responsables des deux côtés, comme des « *partenaires naturels* ». Tout en manifestant aussi un grand intérêt pour la nouvelle UA, les États membres de l'UE étaient généralement ravis de laisser la CE prendre la direction de la mise en place de la nouvelle coopération. Ils voulaient être impliqués dans le maintien de la paix et de la sécurité en particulier, mais dans la plupart des autres domaines ils reconnaissaient la valeur ajoutée d'un partenariat entre les deux commissions. Ce partenariat s'est développé relativement rapidement grâce à divers échanges sur des affaires pratiques allant de l'interprétation de conférence à la budgétisation et à la politique en matière de ressources humaines. Des échanges de personnel ont aussi été institués, des responsables d'une commission allant faire des séjours de trois mois dans l'autre, et inversement. La coopération était renforcée par l'organisation régulière de réunions entre collèges, mobilisant divers commissaires - et non seulement le groupe de travail « Affaires étrangères » de la partie européenne - qui se déplaçaient alternativement d'un siège à l'autre.
24. Cette coopération pratique avait pour but à la fois l'amélioration de la connaissance mutuelle des institutions de l'autre commission, mais aussi et surtout le partage de l'expertise en vue de promouvoir le développement institutionnel de la nouvelle Commission de l'Union africaine.

Aide financière

25. Dès le début de la relation UE-UA, l'aide financière apportée par l'UE à la CUA concernait surtout, comme nous l'avons vu plus haut, le maintien de la paix et de la sécurité d'une part, et le développement institutionnel de l'autre. Grâce à la création de l'APF, le maintien de la paix et de la sécurité a bénéficié de fonds considérables. La mesure suivante était de pourvoir d'une manière beaucoup

plus adéquate au financement des projets de réforme de l'UA en matière de développement institutionnel. Ces projets ont été présentés, comme nous l'avons vu plus haut (Partie II) dans le premier Plan stratégique 2004-2007 de l'UA. Pour soutenir ces travaux, la Commission européenne a donc proposé d'allouer **un montant de 55 millions d'euros issu de l'enveloppe intra-ACP** du 9^e FED, que la CUA pourrait utiliser dans un délai de cinq ans. Un certain nombre d'Etats membres de l'UE³⁹ se sont engagés également à fournir une aide financière à une échelle plus modeste. Etant donné que le propre budget annuel de l'UA s'élève environ à 50 millions d'USD, ces contributions européennes représentaient une aide d'une certaine importance et garantissaient que des fonds considérables étaient affectés à cet agenda de développement institutionnel.

26. L'utilisation efficace de ces fonds a cependant été lente malgré le lancement de l'ambitieux programme de transformation institutionnelle énoncé dans le Plan stratégique. Les raisons de cette lenteur ont été analysées en détail dans l'audit de l'UA en 2007, mais un facteur important parmi d'autres a été la pression que cela mettait sur les systèmes de gestion fragiles et révolus de l'ancien secrétariat de l'OUA qui n'avait pas évolué aussi rapidement que l'organisation ne l'avait fait au niveau politique. Ainsi, par exemple, l'ancienne OUA n'avait brassé que de petites quantités de fonds de donateurs, alors que maintenant la Commission de l'UA doit mettre en place des systèmes permettant de brasser des quantités beaucoup plus grandes.

Placer le partenariat Afrique-UE à d'autres niveaux

27. Alors que la progression dans l'amélioration des systèmes de gestion interne a été lente, le dialogue politique entre les deux Unions a continué à évoluer plus rapidement. La création de l'UA et l'essor de la collaboration UA-UE en matière de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité a fait ressentir relativement rapidement l'urgence de passer à un second sommet Afrique-UE pour faire suite au sommet du Caire. L'UE a défini en son sein sa propre stratégie de coopération avec l'Afrique pour traduire les nouvelles réalités en 2005, ce qui a été bientôt suivi par le souhait d'établir une stratégie conjointe pouvant être adoptée lors du second sommet. Celle-ci a été négociée depuis la fin 2006 et adoptée au 2^e sommet Afrique-UE qui s'est finalement tenu à Lisbonne en décembre 2007.

39 Les plus importants étaient l'Allemagne, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

28. La **Stratégie conjointe Afrique-UE** précise bien depuis le début que les deux organes continentaux cherchaient à établir une nouvelle relation politique sur la base d'un nouveau partenariat allant au-delà de la traditionnelle coopération pour le développement de l'Afrique. L'ambition était donc de créer un partenariat qui non seulement donne des résultats concrets en termes de coopération au développement, mais qui incite aussi les deux Unions à coopérer dans l'arène internationale en vue de relever les défis mondiaux. La négociation de la Stratégie conjointe Afrique-UE a donc révélé un large champ de collaboration potentielle et d'intérêt politique des deux côtés. En soi, la Stratégie conjointe est donc un nouveau cadre pour un partenariat intensifié.
29. L'UA a bien sûr signé d'autres accords de partenariat avec d'autres acteurs mondiaux que l'UE. Le partenariat en plein essor avec la Chine est sans doute celui qui préoccupe le plus les observateurs européens, mais il y a aussi le processus TICAD déjà ancien avec le Japon et, bien que sceptiques au début sur la transformation de l'OUA en UA, les Etats-Unis eux aussi ont récemment montré plus d'intérêt pour l'UA, en particulier pour son rôle dans les questions de paix et de sécurité. Toutefois, aucun de ces processus ne semble jusqu'ici être aussi ambitieux que la Stratégie conjointe Afrique-UE, en particulier sur le plan politique. L'association avec la Chine est essentiellement centrée sur les infrastructures et l'UA a encouragé la Chine à investir dans la capacité de production industrielle à travers tout le continent, chose dont elle a conscience que ses partenaires européens sont réticents à faire. Finalement, la récente conférence Afrique-Amérique latine ne semble pas avoir produit beaucoup de résultats, bien que les liens Sud-Sud avec certains pays d'Amérique latine, comme le Brésil ou l'Argentine, détiennent toujours un fort potentiel pour une collaboration fructueuse dans l'avenir. Vu que le processus enclenché lors du G20 commence à prendre de la vitesse, il est évident qu'il est dans l'intérêt de l'UA d'avoir des liens plus étroits avec les pays en développement comme le Brésil, la Chine et l'Inde.

IV. **Défis majeurs pour l'avenir**

Promouvoir le changement organisationnel et améliorer les systèmes de gestion

30. La Commission de l'UA vient de connaître presque **une décennie de changement organisationnel assez constant**. Déjà au cours des dernières années de l'OUA, des

États membres demandaient instamment des changements et cherchaient à rénover une organisation que nombre d'entre eux considéraient comme révolue, inefficace et bureaucratique. Dans le même temps, les règles du jeu elles-mêmes avaient été changées et l'organisation a dû se réinventer elle-même pour s'adapter au rôle plus politique qui lui était assigné dans la nouvelle Union africaine. La création de l'UA et l'image de changement et de renouveau qu'elle a réussi à communiquer ont créé aussi de nouvelles attentes et augmenté le nombre et l'ampleur des nouvelles demandes adressées à l'organisation par de nombreuses nouvelles parties ainsi que par ses membres.

31. Pour ne prendre qu'un seul indicateur de changement, l'accès de la CUA aux **fonds de donateurs s'est développé de façon spectaculaire** dans l'espace de sept ans. D'une organisation tributaire essentiellement des contributions parfois très irrégulières de ses membres, de petites quantités de fonds de donateurs et de certains projets gérés par l'ONU, elle est devenue une organisation dépendant surtout de fonds de donateurs directement gérés. Les fonds de donateurs destinés aux opérations de maintien de la paix ont considérablement accru le niveau des fonds non-africains gérés par la CUA dans un laps de temps très court. En 2007, les cotisations ne représentaient qu'environ 25 % du budget de 50 millions de USD de l'UA, le reste provenant de partenaires internationaux. Parmi eux, l'UE, c'est-à-dire la CE et les États membres de l'UE combinés, constituait plus de la moitié des ressources⁴⁰. En termes financiers au moins, l'UE est donc de loin le principal partenaire de facto de l'UA.
32. Etant donné le volume des fonds de donateurs rendus maintenant disponibles, les donateurs, tout en voulant laisser une certaine marge de manœuvre à la CUA, sont inévitablement désireux de voir **une évolution dans les systèmes de rapports comptables**. Or les pressions en faveur du changement sont également internes. Les départements sectoriels ont besoin aussi que les nouveaux systèmes fonctionnent efficacement et les États membres veulent être assurés que leur organisation est à la hauteur des tâches et des responsabilités dont ils la chargent. Les attentes sont grandes de toutes parts. La normalisation des systèmes de gestion financière est donc devenue l'une des tâches de gestion des changements les plus urgentes de la Commission depuis l'arrivée de Ping il y a un an.

⁴⁰ Chiffres présentés par la CUA au séminaire sur le financement de la Stratégie conjointe UE-UA qui s'est tenu à Addis-Abeba en octobre 2009.

33. L'avancée est toutefois visible avec le temps. Ainsi, par exemple, le 2^e Plan stratégique 2009-2012 de l'UA, qui vient d'être approuvé au cours de ces dernières semaines, a été entièrement ébauché en interne avec un soutien minimal de conseillers externes, alors que pour le 1^{er} Plan stratégique de 2004, c'était l'inverse puisque la capacité interne n'existait pas. Les départements y sont incités à réduire leurs plans de travail à des proportions maîtrisables et de les insérer dans des programmes cohérents ne visant pas seulement à organiser une série infinie de réunions des États membres sur différents sujets à travers tout le continent. Les commissaires se réunissent actuellement sur une base hebdomadaire et tentent d'adopter une approche plus collégiale dans leur gestion de l'organisation. En particulier, de nombreux systèmes de gestion des technologies de l'information sont maintenant mis en place et les membres du personnel commencent à les utiliser.
34. Le financement de l'organisation reste une question de toute première importance. L'actuelle ***prépondérance du financement par des partenaires internationaux soulève des questions de légitimité*** à la fois au niveau continental et international. Alors que les États membres étaient très méfiants au début face à un tel niveau de financement extérieur, l'argent était nécessaire et les partenaires internationaux ont été persuasifs. Depuis un certain nombre d'années maintenant, des discussions portent sur des modes de financement alternatifs possibles, tels qu'une taxe aérienne, mais rien de concret n'est ressorti jusqu'ici de ces discussions. Tout un éventail de partenaires internationaux peut représenter une certaine garantie, mais la prépondérance de l'UE risque alors d'être inquiétante. Les acteurs de l'UE doivent donc tenir compte de cette question et assurer qu'ils l'évalueront régulièrement avec leurs homologues africains.

Permettre à la Commission d'être le moteur du processus d'intégration

35. Depuis plus de trois décennies, l'OUA a fonctionné comme un secrétariat doté d'un mandat bien défini. La CUA est une structure d'un autre type, dotée d'un mandat beaucoup plus large et surtout d'un nouvel ensemble de rôles orientés vers la promotion proactive des processus d'intégration. Même si une avancée a été réalisée, la Commission (en tant que collègue) et les divers départements ***ont toujours beaucoup de mal***, sur de nombreux plans, ***à remplir efficacement leur rôle de catalyseur*** de l'intégration continentale.

36. La tâche qui s'impose au cours des prochaines années est de permettre davantage à la Commission de remplir son principal mandat. A cette fin, il semble utile que la CUA:
- se concentre sur son activité principale et sur des rôles qui « ajoutent de la valeur »;
 - applique le principe de subsidiarité à toutes ses activités;
 - s'engage de manière proactive avec les CER et les États membres;
 - utilise de manière optimale son « pouvoir d'initiative »;
 - élabore un ensemble d'initiatives de renforcement des capacités pour permettre à la Commission (en tant que collège) et aux divers départements de promouvoir de manière proactive les processus d'intégration;
 - tire des enseignements des grandes réussites de la CUA⁴¹;
 - développe des pratiques innovantes mises à l'épreuve dans les départements⁴²;
 - assure un suivi plus efficace de l'avancée de la mise en œuvre;
 - renforce sa capacité à agir comme « gardienne des traités » et assure la conformité des États membres avec les déclarations, les stratégies et les plans d'action convenus.

Renforcer l'Union

37. Une autre pièce angulaire de la « maison UA » requérant un renforcement concerne les **règles et systèmes généraux de gouvernance** devant assurer le bon fonctionnement de l'Union. Ceci résume à consolider le cadre multipolaire de gouvernance de l'UA et les relations et articulations entre les différents organes, en particulier avec les CER. En principe, la dynamique de ce système de gouvernance permet à chaque organe de jouer un rôle critique dans l'établissement de l'agenda et l'évolution progressive de l'Union.

41 Des enseignements pourraient être tirés par exemple de l'expérience d'engagement de la CUA dans le maintien de la paix et de la sécurité dans cette zone. La CUA a été en mesure de jouer effectivement le rôle de « catalyseur » en mettant en place une architecture continentale pour aborder les questions de paix et de sécurité, redéfinir le partage des rôles entre les divers acteurs (CUA, CER, États membres) tout en respectant le principe de subsidiarité, produire une valeur ajoutée claire (malgré toutes les limitations qui affectent aussi ce département).

42 Dans le cadre du programme de soutien de la CE d'un montant de 50 millions d'euros (2007-2011), la CUA expérimente une approche innovante en matière de planification et de programmation des travaux de divers départements impliqués dans les processus d'intégration. L'idée de base est de se concentrer sur les rôles de facilitation que doivent jouer les départements de la CUA tout au long du cycle politique pour promouvoir de manière efficace l'intégration régionale (de l'initiation à la politique, à la formulation des politiques, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation).

38. Durant la prochaine phase, les **défis de gouvernance** suivants devraient bénéficier d'une attention prioritaire au niveau de l'Union considérée comme un tout :
- (i) la gouvernance interne de la Commission;
 - (ii) le passage graduel vers un cadre financier multi-annuel traduisant l'engagement à exécuter les « mandats partagés »;
 - (iii) l'infrastructure institutionnelle nécessaire au niveau national pour assurer un bon fonctionnement ascendant de l'UA (y compris les comités techniques spécialisés).
 - (iv) l'intégration harmonieuse des organes démocratiques et judiciaires de l'Union (PAP, ECOSOCC et ACHPR) et leur évolution souhaitable avec le temps.
39. L'édification d'une Union forte et efficace est une responsabilité partagée et une entreprise collective à long terme. Une vision solide est une condition nécessaire mais non suffisante pour forger graduellement une véritable Union à partir d'un ensemble disparate de pays aux trajectoires, cultures et intérêts divergents. La CUA peut avoir besoin d'investir davantage dans un **processus de dialogue continu** avec les parties prenantes de l'UA en vue de développer une vision partagée sur le rôle et la valeur ajoutée de l'Union, de définir des agendas prioritaires pour agir au niveau panafricain, de clarifier les règles de gouvernance, d'établir la meilleure répartition des tâches entre les différents acteurs, etc. Afin d'assurer des résultats concrets, il sera d'une importance capitale de convenir d'un ensemble de « méthodes » innovantes pour mener à bien ce dialogue interinstitutionnel.

Améliorer l'utilisation du potentiel de la Stratégie conjointe Afrique-UE pour construire un partenariat continental

40. La dernière étape en date de la relation entre l'UE et l'UA a été la Stratégie conjointe Afrique-UE signée lors du sommet Afrique-UE qui s'est tenu à Lisbonne en décembre 2007. Cet accord est ambitieux à la fois de par sa nature et de par son mandat potentiellement très large. Il vise en particulier à placer les relations Afrique-Europe à un autre niveau allant au-delà de la coopération pour le développement de l'Afrique, mais considère la manière dont les deux continents entretiennent des rapports mutuels comme un tout et fixe le cadre d'une coopération des deux Unions dans les affaires internationales. Cette Stratégie conjointe est basée sur le **concept d'une seule Afrique**, profondément enraciné dans l'histoire de l'OUA et du mouvement panafricain depuis les années 50, mais qui, depuis la grande vague d'élargissement de 2004-2006, fait écho aujourd'hui dans une Europe plus ou moins unie dans un seul projet politique et économique.

41. Tous les aspects de la Stratégie conjointe n'ont pas la même importance pour toutes ses parties prenantes. Alors que le nouveau cadre pour le dialogue politique et la coopération est particulièrement important pour ceux qui s'intéressent à l'orientation générale que prend le continent sur le plan de la gestion de ses propres problèmes, il est clair que pour les populations, la Stratégie conjointe concerne en premier lieu le développement. Ainsi donc, alors que les diplomates et les hauts fonctionnaires peuvent être particulièrement intéressés par les aspects portant sur le dialogue politique, la Stratégie aura peu d'importance pour les simples citoyens, les groupes de la société civile et leurs représentants élus si elle ne fournit pas une valeur ajoutée à la coopération au développement. Par conséquent, ces deux aspects sont nécessaires et les caractérisations simplistes des principaux intérêts de différentes parties prenantes⁴³, parfois entendues, sont à éviter. Il semblerait plutôt que la plupart des acteurs soient conscients de l'ampleur des enjeux de la Stratégie conjointe et comprennent l'importance à la fois du cadre qu'elle offre pour le dialogue politique et de sa nécessité d'être favorable aux efforts de coopération au développement, en particulier aux niveaux régional et continental. Cela soulève en retour deux questions demandant encore à être élucidées : quelle est la réelle **valeur ajoutée de la Stratégie conjointe** (comparé aux cadres stratégiques existants tels que l'Accord de Cotonou) et quel type de **financement stratégique** est nécessaire, et de quelle source, pour assurer la mise en œuvre du nouveau partenariat continent à continent.
42. La Stratégie conjointe Afrique-UE est une stratégie « **inclusive** » **par nature** qui cherche à impliquer tous les acteurs compétents à ses différents niveaux. Cela présente de grands avantages sur le plan de l'exploitation de l'expertise disponible et de l'enthousiasme existant, mais comporte aussi un danger de confusion et de manque d'orientation. Il faudra donc de la discipline pour s'assurer que les acteurs soient impliqués dans les activités adéquates. Il est particulièrement important d'appliquer le principe de subsidiarité selon lequel les actions sont effectuées au niveau le plus bas possible du système et ne sont pas inutilement centralisées avec les deux Commissions de chaque côté. En conséquence, on peut considérer qu'en Afrique les CER jouent le rôle principal dans la réalisation des travaux de la Stratégie conjointe au niveau régional. Le NPDA peut aussi agir sur mandat pour l'organisation et l'exécution de certains projets. Toutefois, la CUA aura clairement

43 A l'approche du séminaire sur le financement de la Stratégie conjointe Afrique-EU (oct. 2009), certains observateurs ont avancé que la partie africaine s'intéressait en premier lieu au financement de l'aspect développemental de la Stratégie conjointe, alors que la partie européenne s'intéressait uniquement au dialogue politique. Ces deux caractérisations sont simplistes et ne rendent pas justice à la diversité des intérêts de chacune des parties.

une valeur ajoutée sur le plan de la coordination au niveau continental et sur le plan du dialogue politique avec la partie européenne si elle est dûment coordonnée.

43. Un défi aussi pour la partie européenne est de ***se distancier de sa traditionnelle approche au coup par coup selon laquelle les États membres de l'UE avaient leurs propres programmes et relations avec différents États africains*** et prêtaient souvent peu attention à ce que faisaient les autres États européens. De toute façon, ce besoin d'harmonisation est au cœur de l'agenda Paris/Accra sur l'efficacité de l'aide. Sous ce rapport, la Stratégie conjointe donne à l'UE une impulsion supplémentaire pour s'organiser de manière harmonieuse et intégrer ses nombreux programmes nationaux et au niveau de l'UE d'aide à l'Afrique, dans un ensemble plus cohérent de mesures conjointement convenues avec la partie africaine. Le caractère conjoint de la stratégie est très favorable également à l'autre principe vital de l'agenda Paris/Accra en matière de garantie de l'appropriation.
44. Le soutien européen au développement institutionnel de l'UA a donc son utilité à différents niveaux, ce que les acteurs africains reconnaissent volontiers, mais il doit être « tiré » le plus possible dans une seule direction concertée, et basé sur l'appropriation africaine. Il est donc d'importance capitale que les ***initiatives de la Stratégie conjointe soient basées sur l'architecture institutionnelle africaine et la consolident plus avant***. La Stratégie conjointe fournit pour cela un cadre idéal, le meilleur exemple étant la Partenariat de la Stratégie conjointe pour la paix et la sécurité qui, comme il semblerait ressortir des toutes dernières réunions du groupe d'experts conjoint (JEG) à Addis-Abeba, a grandement amélioré l'accès pour tous et la résolution commune d'édifier une architecture de paix et de sécurité pour l'Afrique. Comparé aux premiers jours de la Facilité pour la paix en Afrique (APF), lorsque le dialogue était essentiellement une affaire entre les deux Commissions, les États membres des deux parties étant impliqués, mais quelque peu à l'écart dans le dialogue UA-CPS et UE-COPS, le JEP fournit maintenant un forum où tous les acteurs – les États membres des deux parties, le secrétariat du Conseil de l'UE, les deux Commissions, les CER et même certains acteurs de la société civile peuvent discuter des progrès réalisés et se communiquer des informations sur leurs contributions à la tâche commune d'édification de l'architecture de paix et de sécurité pour l'Afrique (APSA).
45. En même temps, la formule « inclusive » des JEG a ses limitations, et une certaine évaluation sera sans doute nécessaire au cours de l'année à venir dans la période préparatoire du prochain sommet Afrique-UE, pour spécifier plus clairement ce

que les JEG peuvent et ne peuvent pas faire. La plupart des JEG n'ont pas atteint non plus le niveau de maturité ni le sens de l'effort commun qui se remarque dans le JEG pour la paix et la sécurité, mais cet exemple donne une indication de ce que permet la Stratégie conjointe et, après mûre réflexion, peut-être également de ce qu'elle ne permet pas.

V. Conclusion

46. En conclusion, il est d'importance vitale que la CUA mène à bien son processus de développement institutionnel. Bien que l'urgence du moment soit peut-être d'opérationnaliser pleinement les systèmes financiers et autres systèmes de gestion, il reste le besoin d'**aborder aussi l'aspect plus culturel de la transformation institutionnelle de la CUA**. Etant donné que cette tâche demande énormément d'énergie, il importe de examiner avec soin son phasage. Il pourrait par exemple être préférable d'étaler les différents changements dans le temps afin de permettre à l'organisation et à son personnel de s'adapter à chacun d'eux.
47. Il faut du tact et de la diplomatie pour assurer que de par le **volume** de son **financement** et l'intensité du dialogue, l'UE n'exerce pas une influence trop dominante qui risquerait de réduire l'appropriation et de saper la légitimité de l'UA. Le soutien européen à l'UA, et en particulier au développement institutionnel de l'UA, peut être un élément essentiel de la Stratégie conjointe, même si celle-ci est nettement beaucoup plus large et doit être mise en œuvre par toute une série d'acteurs et non seulement par l'UA.
48. **Les attentes concernant l'avancée possible de la CUA et le délai nécessaire à sa réalisation doivent aussi être évaluées**. Il est d'importance vitale de continuer à renforcer systématiquement les différents éléments de l'architecture de l'UA, car chaque organe joue un rôle important dans la structure d'ensemble de l'UA et dans sa gouvernance. Certains processus Afrique-UE, tels que certains des huit partenariats de la stratégie commune, pourront donc prendre plus de temps que d'autres, car l'avancée peut dépendre du degré d'opérationnalité des nouveaux organes de l'UA.

Octobre 2009

Annexes



Allocution d'introduction

de son excellence Erastus Mwencha,
vice-président de la Commission de l'Union africaine

Mesdames et Messieurs,

Je voudrais tout d'abord remercier le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), le Nordic Africa Institute (NAI) et la présidence suédoise de l'UE pour l'organisation de ce séminaire.

A propos de l'architecture institutionnelle de l'Union africaine, je souhaiterais revenir sur la fondation de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en 1963. Les principaux objectifs de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) étaient de débarrasser le continent africain des vestiges de la colonisation et de l'apartheid, de promouvoir l'unité et la solidarité entre les États africains, de coordonner et d'intensifier la coopération au développement, et de promouvoir la coopération interne. Une fois réalisées, ces initiatives ont ouvert la voie à la naissance de l'Union africaine en vue d'accélérer le processus d'intégration économique et politique sur le continent africain. L'Union africaine a par conséquent été fondée en tant qu'institution de premier plan et principale organisation de promotion d'une intégration socio-économique accélérée du continent, dont l'objectif est de mener à une plus grande unité et solidarité entre les pays et les peuples africains. Depuis ses premiers pas à Durban en 2001, l'Union africaine a centré son action sur la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent, comme condition préalable à la mise en œuvre du programme de développement et d'intégration de l'Union. L'Union africaine repose sur une vision commune d'une Afrique unie et forte, et sur la nécessité de bâtir 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 au sein des populations africaines.

L'architecture institutionnelle actuelle de l'Union africaine comprend la Conférence de l'Union, le Conseil exécutif, le Parlement panafricain, la Cour africaine de justice, la Commission, le Comité des représentants permanents, les Comités techniques spécialisés, le Conseil économique, social et culturel, le Conseil de Paix et de Sécurité, et les institutions financières. La Commission est l'organe clé jouant un rôle central

dans la gestion quotidienne de l'Union africaine. Entre autres fonctions, elle représente l'Union et défend ses intérêts, elle élabore les projets de position commune de l'Union, elle prépare les plans et études stratégiques qui seront soumis au Conseil exécutif, elle élabore, facilite, coordonne et harmonise les programmes et les politiques de l'Union avec ceux des Communautés économiques régionales (CER), et elle veille également à la prise en compte de la question du genre dans tous les programmes et activités de l'Union.

Il est important de souligner à ce sujet que le 12^e Sommet de l'Union africaine a décidé de transformer la Commission de l'Union africaine en une Autorité de l'Union africaine. Il semble qu'il y ait un consensus quant à la nécessité de renforcer la Commission de l'UA afin de la rendre plus efficace sur le continent. Cette nouvelle entité sera dotée d'un mandat beaucoup plus large et la définition de ses devoirs et responsabilités devrait lui permettre de guider les États membres de l'UA tout au long du processus devant mener à la formation d'un gouvernement de l'Union. Ces nouveaux pouvoirs devraient permettre à la Commission de l'Union africaine de coordonner des politiques clés et de coordonner et d'harmoniser les positions de l'UA sur des questions présentant un intérêt pour tout le continent africain et les populations qui y vivent. Une solution de compromis, qui satisferait également les partisans d'une approche graduelle (que l'on appelle aussi « gradualistes ») et dont l'objectif serait de résoudre ce que l'Union africaine décrit comme étant les problèmes de souveraineté, reste encore à trouver. A ce sujet l'on pourrait dire que globalement, nous sommes face à deux visions différentes de l'avenir institutionnel du continent africain, à savoir l'approche dite « maximaliste » et l'approche dite « gradualiste ». Les « maximalistes » plaident en faveur de la création immédiate d'un gouvernement de l'Union africaine et pensent que l'intégration politique est le meilleur moyen de préserver la souveraineté. Les « gradualistes » préfèrent quant à eux un processus plus graduel, en plusieurs phases, dont la première étape serait l'intégration des diverses CER. Un troisième groupe, que l'on pourrait appeler les « sceptiques », se place entre les « maximalistes » et les « gradualistes », et est composé des États membres n'ayant pas encore pris position sur ce point.

A l'heure actuelle, pour renforcer son mandat, remédier à ses faiblesses, faire face aux menaces pesant sur son avenir et pouvoir pleinement tirer profit des opportunités se présentant, la Commission de l'Union africaine a élaboré pour la période allant de 2009 à 2012, un Plan stratégique qui est actuellement mis en œuvre. Cette stratégie comprend quatre « piliers » dont l'objectif est de répondre aux attentes et aux préoccupations des parties prenantes. Les programmes en question seront donc mis en œuvre en collaboration avec les parties prenantes, et notamment les États membres,

les autres organes de l'Union, les Communautés économiques régionales (CER), les responsables de l'Union sur le continent africain et dans la diaspora, ainsi que les partenaires stratégiques et de développement. Les quatre « piliers » stratégiques sont : Paix & Sécurité, Développement, Intégration & Coopération, Valeurs communes, et Renforcement des institutions et des capacités.

Mesdames et Messieurs,

L'Afrique est déterminée à résoudre ses propres challenges. A cette fin, l'Union africaine a identifié un certain nombre de priorités de développement reliées au Plan stratégique 2009-2012. Permettez-moi de vous les présenter ainsi que les avancées déjà réalisées dans ces domaines.

Paix & Sécurité

L'Afrique a accompli d'importants progrès dans la mise en place de l'architecture institutionnelle pour la promotion de la paix et de la sécurité sur le continent africain en créant l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS). L'AAPS a été créée par l'Union africaine en collaboration avec les Communautés économiques régionales. Son rôle est de se charger de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits en Afrique. L'opérationnalisation de l'AAPS sera réalisée par le biais du Groupe des sages, du Système continental d'alerte rapide permettant de suivre les mécanismes régionaux afin d'anticiper les conflits, de la Force africaine en attente (FAA) et de la Politique africaine commune de défense. De plus, l'Union africaine a déployé d'importants efforts pour s'attaquer aux sources des causes de conflit, et favoriser ce faisant la prévention des conflits. Ces efforts englobent notamment l'adoption d'instruments tels que la Déclaration sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, et la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique.

D'autres organes autonomes de l'Union africaine tels que le Parlement panafricain et le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) se sont intéressés très tôt à la prévention des conflits. Leurs activités ont porté notamment sur l'envoi de missions sur le terrain afin d'apaiser les tensions dans les zones à problèmes, et éviter ainsi qu'elles n'escaladent et ne débouchent sur de véritables conflits armés. On constate actuellement que la volonté politique - l'un des aspects les plus cruciaux d'une préven-

tion efficace des conflits - croît à tous les niveaux en Afrique, comme en témoigne entre autres la participation active des leaders africains aux négociations pour la paix et aux situations d'apaisement des tensions sur tout le continent africain.

Capacités institutionnelles de la Commission de l'Union africaine

Au niveau de la Commission, les responsables poursuivent leurs efforts vers une plus grande efficacité et efficience. Pour améliorer la transparence et la production en temps voulu des rapports financiers, un progiciel de gestion SAP-ERP a été mis en

place en décembre 2008. Un système axé sur les résultats de contrats de gestion et de performance sera mis en place fin 2009. Le personnel de la Commission se forme actuellement aux techniques de gestion allégée et de réduction du gaspillage. On envisage une fusion du budget Paix & Sécurité avec le budget normal de la Commission et un système efficace de suivi, ainsi que la révision des règles de gestion du personnel et des règles de gestion financière.

Lutter contre la pauvreté et le changement climatique

L'agriculture et l'économie rurale africaine souffrent de la faiblesse de leur productivité, de leur diversification réduite et d'une dégradation continue. Le développement durable de l'agriculture et de l'économie rurale est d'une importance critique pour assurer la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté en Afrique. La Commission de l'Union africaine considère le développement de l'agriculture et de l'économie rurale comme étant une condition préalable indispensable pour favoriser un développement accéléré économique, social et politique, et pour atteindre l'objectif commun de la construction d'une Afrique intégrée, prospère et en paix.

Amélioration des méthodes agricoles pour renforcer la sécurité alimentaire par le biais du PDDAA.

L'objectif du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) est d'éradiquer la faim et de réduire la pauvreté grâce à l'agriculture. Pour y parvenir, les gouvernements africains ont convenu d'accroître les investissements publics dans l'agriculture d'au moins 10 % de leurs budgets nationaux et de relever la productivité agricole d'au moins 6 %. L'action du PDDAA repose sur quatre grands axes correspondant à quatre principaux domaines d'intervention pour l'amélioration de l'agriculture et de l'investissement dans ce secteur. Chacun de ces axes englobe un certain nombre de programmes mis en œuvre pour réaliser les objectifs du PDDAA.

Ayant conscience de l'impact et des effets du réchauffement climatique, l'Afrique, par le biais de sa position commune sur le changement climatique, prépare son avenir et

étudie les réponses à apporter pour lutter contre les phénomènes liés aux changements climatiques, qui à terme seront de plus en plus fréquents. C'est de plus le contexte dans lequel l'Afrique cherche également à obtenir des réparations des pays développés en avançant qu'elle produit moins de 4 % des gaz à effet de serre, tandis que l'influence de ces émissions sur le climat fait peser une lourde hypothèque sur l'avenir du continent africain. La réunion à huis clos n'a cependant pas rendu public le montant demandé par les pays africains. En prolongement de cette réunion et en vue de la 15e Conférence des parties (COP 15), l'Afrique devrait nouer des alliances et des partenariats qui lui permettent de mieux promouvoir et défendre sa position collective. Cette position ne sera d'ailleurs pas fixée de manière définitive afin de pouvoir être adaptée en fonction des évolutions en matière de changement climatique et des positions adoptées par les autres parties du monde. Il serait souhaitable que le Sommet de Copenhague dote les pays africains d'une assistance financière et technologique afin à la fois de réduire les émissions et d'aider à l'adaptation aux changements climatiques.

A propos du développement des infrastructures

Mesdames et Messieurs,

L'une des priorités les plus urgentes pour l'intégration économique de l'Afrique est le rôle critique des infrastructures. La véritable intégration de l'Afrique dans le marché mondial dépend des infrastructures d'information et de communication. L'on ne peut envisager d'augmentation du volume des échanges s'il n'existe pas de routes, s'il n'y a pas de voies ferrées, si les transports posent problème. De la même manière, il est tout aussi inutile de chercher à accroître les investissements si l'on ne peut pas faire face à la demande en électricité des industries. C'est pourquoi le renforcement des infrastructures est au centre de nos préoccupations et de nos priorités. A cet égard, la Commission de l'Union africaine souhaite intégrer la question des infrastructures au programme de développement économique de l'Afrique. Une attention particulière sera portée à l'opérationnalisation du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA). L'objectif général du PIDA est de faire le meilleur usage possible des ressources afin de permettre aux leaders africains d'établir un programme commun et de proposer une vision conjointe pour le développement des infrastructures.

Intégration du NEPAD dans les structures et processus de l'UA

L'intégration du NEPAD dans les structures et les processus de l'Union africaine est en

bonne voie et nous avons l'intention de mettre en œuvre ce mandat de développement sur le terrain. Des avancées majeures ont été réalisées ces derniers mois dans une bonne part des domaines prioritaires. Ces avancées portent notamment sur le renforcement des capacités, l'autonomisation des femmes, le Plan d'action africain (PAA), la mise en œuvre au niveau national du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA).

Faire de la gouvernance une valeur pérenne

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est un instrument convenu d'un commun accord, auquel adhèrent volontairement les États membres de l'Union africaine (UA) en tant que mécanisme africain d'auto-évaluation. Ce dispositif a pour objectif d'initier une réorientation stratégique plus axée vers la validation de valeurs universelles et africaines et d'accélérer le processus intra-africain de coopération et d'intégration. Le MAEP est ainsi, sans conteste, l'un des moteurs de la renaissance et du renouveau africain, et il joue un rôle essentiel au sein du processus du NEPAD de développement socio-économique de l'Afrique. Son mandat est de faire en sorte que les politiques et les pratiques des pays participants soient en conformité avec les valeurs convenues d'un commun accord dans les quatre domaines prioritaires suivants : démocratie & gouvernance politique, gouvernance économique, gouvernance d'entreprise, et développement socio-économique. Si l'on veut associer de manière fructueuse la CUA à ce processus, il convient d'explorer les moyens permettant de renforcer la capacité des pays africains à mettre en place les pratiques de gouvernance appropriées.

L'éducation, pierre d'angle du développement durable

En reconnaissant l'importance et le rôle central pour le développement de l'Afrique, de l'éducation en matière de science, de technologie et d'ingénierie, l'Union africaine s'est engagée à revitaliser les universités africaines afin de fournir des qualifications correspondant à de hauts critères de compétences. La Commission de l'Union africaine envisage de créer une Université panafricaine en identifiant deux campus régionaux dans deux régions du continent.

Mise en carte des organisations de la société civile africaine

Lors de la mise en place des organes africains dans le cadre de l'Union africaine, un large consensus s'est fait jour quant à la nécessité de doter la société civile d'une place adéquate au sein de ces institutions. Le challenge à ce sujet est par conséquent de parvenir à une bonne connaissance du paysage de la société civile africaine et des liens probables entre les différents acteurs au niveau national, régional et continental. La question se pose également de savoir quelles stratégies sont nécessaires pour

renforcer la société civile, pour lui permettre de profiter pleinement des nouvelles opportunités de participation dans des domaines politiques clés afin d'assumer ses nouvelles responsabilités. L'année 2010 sera par conséquent une année déterminante pour explorer et recenser le paysage de la société civile africaine afin de relever ces challenges.

La question du genre

L'une des priorités en 2010 sera la responsabilité de la Commission de l'Union africaine de définir les modalités de mise en œuvre du Fonds de développement pour la femme, d'une manière centrée à la fois sur les femmes en zones urbaines et dans les zones rurales. La faisabilité a déjà été déterminée : la Commission de l'Union africaine collaborera avec les États membres pour assurer le lancement de ce fonds en janvier 2010. De plus, la création en temps voulu et de manière solide, d'un groupe de travail chargé d'engager le processus de mise en œuvre de ce fonds de développement, restera en tête des priorités en 2010 et en 2011.

Promotion du commerce intra-africain

En matière d'intégration régionale en Afrique, nous nous engageons à fournir le plus grand soutien aux programmes d'intégration continentale et sous-régionale, car ces deux processus posent de solides bases pour la promotion du commerce et des investissements interafricains et intra-africains, la réduction de la pauvreté et la promotion du développement durable, la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale. A ce sujet, nous appelons le secteur public à mettre en place un climat propice qui permette au commerce de jouer son rôle.

Les deux niveaux d'échanges commerciaux intra-africains peuvent être attribués aux faiblesses structurelles de l'économie africaine, à l'insuffisance des systèmes de financement des échanges, à la faiblesse des infrastructures de transport et de communication, aux barrières douanières et à l'absence de zone de libre-échange à l'échelle du continent, à l'absence d'un engagement clair en faveur des réformes des échanges et des calendriers d'intégration introduits par les nombreux accords commerciaux régionaux (ACR) en vigueur sur le continent, et aux nombreux « goulets d'étranglement » liés à la multiplicité de politiques et procédures douanières contradictoires mises en place par les différents ACR.

Rôle de l'UE

Quelle est la place de l'UE dans ces processus ? Il existe sans conteste des domaines communs de dialogue dans lesquels nous pouvons nous engager ensemble de

manière systématique. En tant que partenaire central, l'Union européenne a un rôle essentiel à jouer dans l'architecture institutionnelle de l'Union africaine afin de soutenir de manière appropriée les efforts du continent. Les relations UE-Afrique sont en effet organisées autour de trois accords déjà existants: l'Accord de partenariat de Cotonou, la Politique européenne de voisinage (PEV) et l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) entre l'UE et l'Afrique du Sud.

L'objectif de notre stratégie commune est de mettre en place une relation de continent à continent dans laquelle cette volonté de « considérer l'Afrique comme un tout » devra trouver une traduction en termes institutionnels.

Certains des domaines dans lesquels l'Afrique estime que le rôle de l'UE est d'une importance essentielle sont notamment : (a) La mise en place d'une enveloppe pluriannuelle panafricaine afin de soutenir de manière stratégique l'Union africaine, comme c'est déjà le cas pour les communautés économiques régionales africaines. Nous sommes profondément convaincus que désormais une telle enveloppe panafricaine est non seulement une nécessité, mais aussi une priorité qui contribuera grandement à faciliter et à stimuler la véritable mise en œuvre de nos programmes communs. (b) Le renforcement du dialogue politique dans le cadre de l'Accord de partenariat de Cotonou, notamment sur les dimensions commerciales de ce partenariat. Une plus forte association à ces processus non seulement des États membres mais aussi du Parlement européen et du Parlement panafricain, ainsi que des parlements nationaux, permettrait par exemple un débat beaucoup plus large et plus politique. (c) L'amélioration de la cohérence et les synergies entre les différents accords de commerce entre l'UE et l'Afrique, et la participation des communautés économiques régionales (CER) à la mise en œuvre de la stratégie conjointe UE-Afrique. (d) Afin de libérer le potentiel de l'entrepreneuriat africain à la fois dans les « jeunes pousses » et dans les entreprises déjà établies, l'UE pourrait envisager un cadre dans lequel elle pourrait collaborer avec les gouvernements nationaux pour fournir des services de conseil et un accès à des financements pour permettre aux jeunes Africains de traduire leurs idées dans des plans pratiques. (e) Un soutien de la part de l'UE et d'autres partenaires pour inclure tous les pays africains au classement mondial de la compétitivité du Forum économique mondial contribuerait à améliorer le climat des affaires en Afrique et sa position concurrentielle. (f) Plus des trois quarts des Africains n'ont pas accès à l'électricité – et c'est un obstacle majeur au développement économique. Le lancement de nouvelles initiatives à la fois par l'UE et l'Afrique afin d'assurer l'accès aux sources d'énergie au niveau local améliorerait à la fois la conduite des affaires et les niveaux de vie.

Challenges

L'Union africaine apprécie grandement le soutien et le partenariat de l'Union européenne. Des fonds d'aide au développement des infrastructures en Afrique ont par exemple été fournis dans le cadre du Fonds pour les infrastructures, du Fonds pour les énergies et de la coopération ACP-UE. Néanmoins, l'accès à ces fonds reste encore une entreprise assez ardue en raison de la rigidité et de la complexité des procédures FED. Il convient par conséquent de renforcer les capacités techniques correspondantes au niveau africain, tandis que nous envisageons et préparons la mise en place d'une aide budgétaire.

Construction de l'architecture institutionnelle de l'Union africaine

Progrès réalisés, nouvelles perspectives et possibilité d'un appui de l'UE

Uppsala, le 21 octobre 2009

Lieu: Hôtel Scandic Uplandia

Parrainé par Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)
Nordic Africa Institute (NAI)

Avec le soutien de la Présidence Suédoise de l'Union européenne

Programme

Mardi 20 octobre

17.30 Réception avec cocktail – Bibliothèque Carolina University

19.00 Dîner – Vasasalen, Château de Uppsala

Mercredi 21 octobre

09.00 Arrivée et inscription des participants

09.15-9.45 Mot de bienvenue : Carin Norberg, Directeur NAI & Paul Engel, Directeur ECDPM

Mot d'ouverture : Joakim Stymne, Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, Suède
Erastus Mwencha, Vice Président de la Commission de l'Union africaine

9.45-11.15 **Séance I :**
Le bilan de l'UA dans la promotion de l'intégration africaine : quelles leçons en tirer pour la future réforme institutionnelle ?

Modérateur : Carin Norberg, Directeur NAI

Introduction : Adebayo Olukoshi, Institut Africain de Développement économique et planification, IDEP

Intervenants : Erastus Mwencha, Vice Président de la Commission de l'Union africaine
Wolfram Vetter, Coordinateur des relations inter-institutionnelles, Commission européenne, DG. DEV

Débat

11.15-11.30 *Pause café*

- 11.30-13.00 Séance II:**
Les réformes institutionnelles actuelles et futures de l'UA : quelles sont les implications de l'Autorité de l'Union africaine comme moteur du processus d'intégration africain ?
- Modérateur : Geert Laporte, Responsable des relations institutionnelles et des partenariats, ECDPM
 Introduction : Mr. Jimni Adisa, Directeur Département CIDO, Commission de l'Union africaine
 Intervenants : Fredrik Söderbaum, Université de Göteborg / UN University, Bruges
 Jean Bossuyt, Responsable de la stratégie, ECDPM
- Débat
- 13.00-14.00 Déjeuner**
- 14.00-15.30 Séance II (suite):**
Groupes de travail sur les défis institutionnels majeurs
- GT 1 : Quelles sont les exigences politiques et institutionnelles pour aller d'une Commission à une Autorité de l'Union africaine ?
- GT 2 : La gouvernance de l'UA : Comment d'autres institutions de l'Union africaine (PAP, ECOSOC, Court africaine de justice, MEAP) réagiront-elles face à l'Autorité de l'Union africaine ?
- GT 3 : Mise en oeuvre des programmes de l'UA : Comment renforcer la relation entre l'Autorité de l'Union africaine et les Communautés Economiques Régionales africaines (CER) ?
- 15.30-15.45 Pause café**
- 15.45-16.30 Reportage des Groupes de travail**
- 16.30-17.30 Séance III: Mise en commun des conclusions des groupes de travail**
Le rôle de l'UE dans le soutien à l'architecture institutionnelle de l'UA : leçons livrées par la Stratégie conjointe Afrique – EU (SCAU) et par d'autres programmes d'appui de l'UE
- Modérateur : Paul Engel, Directeur ECDPM
 Introduction : James Mackie, Coordinateur de programme, ECDPM
 Intervenants : Mandla Madonsela, Coopération internationale & mobilisation des ressources, Commission de l'Union africaine
 Lars Ronnas, Ambassadeur Présidence Suédoise de l'UE
- Débat
- 17.30-17.45 Remarques finales / Conclusions**
- 17.45 Clôture du séminaire**

Liste des participants

Nom :	Organisation :	Fonction :	E-mail :
Aggad, Faten	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), The Netherlands	Programme Officer	fa@ecdpm.org
Akere, Muna	Economic, Social and Cultural Council of the African Union (ECOSOCC), Cameroon	Presiding Officer	president.auecosoc@gmail.com atmuna@munalaw.com
Andersson, Ingrid	Nordic Africa Institute, Sweden	Research Administrator	ingrid.andersson@nai.uu.se
Berger, Tania	Nordic Africa Institute, Sweden	Coordinator of Policy and Research Support Unit	tania.berger@nai.uu.se
Bossuyt, Jean	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Belgium	Head of Strategy	jb@ecdpm.org
Cardoso, Fernando Jorge	Institute for Strategic and International Studies (IEEI), Portugal	Director of Studies	ffc@ieei.pt
Cheru, Fantu	Nordic Africa Institute, Sweden	Research Director	fantu.cheru@nai.uu.se
Dalen, Kjell Harald	Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Norway	Ambassador – Senior Adviser	kjell.harald.dalen@mfa.no
Engel, Paul	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), The Netherlands	Director	pe@ecdpm.org
Hanson, Kobena	African Capacity Building Foundation (ACBF), Zimbabwe	Knowledge Management Officer	k.hanson@acbf-pact.org
Hårismar, Mats	Nordic Africa Institute, Sweden	Senior Research Associate	mats.harismar@nai.uu.se
Hellmark Lindgren, Birgitta	Nordic Africa Institute, Sweden	Head of Communications Unit	birgitta.hellmark-lindgren@nai.uu.se
Hohmeister, Henrike	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), The Netherlands	Research Assistant	hho@ecdpm.org

Janssen, Stijn	Embassy of Netherlands, Sweden	Second Secretary	stijn.janssen@minbuza.nl
Julian, Melissa	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Belgium	Knowledge Management Officer	mj@ecdpm.org
Kane, Momar Talia	Réseau des Plates-Formes d'ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre (REPAOC), Senegal	President	guy@repaoc.org mtakanet@yahoo.fr
Kasera, Leah	African Union Commission, Ethiopia	Special Assistant to the Deputy Chairperson	c/o tigi_habte@yahoo.com
Kaye, Saul	The New Partnership for Africa's Development (NEPAD), Governance & Public Administration, South Africa	Manager	saulk@nepad.org
Koeb, Eleonora	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Belgium	Programme Officer	ek@ecdpm.org
Laporte, Geert	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Belgium	Head of Institutional Relations and Partnerships	gl@ecdpm.org
Mackie, James	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), The Netherlands	Programme Coordinator	jm@ecdpm.org
Mertens, Sabine	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Belgium	Senior Executive Assistant	sm@ecdpm.org
Murunga, R. Godwin	Kenyatta University/CODESRIA, Kenya	Lecturer, Executive Committee Member	gmurunga@gmail.com
Mwencha, Erastus	African Union Commission, Ethiopia	Deputy Chairperson	c/o tigi_habte@yahoo.com
Neves, Joaquim	Portuguese Institute for Development Assistance (IPAD), Department for European Affairs, Portugal		joaquim.neves@ipad.mne.gov.pt
Ngwenya, Nomfundo Xenia	South African Institute of International Affairs, South African Foreign Policy and African Drivers, South Africa	Head of Programme	nomfundo.ngwenya2@wits.ac.za

Nom :	Organisation :	Fonction :	E-mail :
Nijskens, Renier	Federal Public Services Foreign Affairs, Africa Department, Belgium	Director	renier.nijskens@diplo.bel.fed.be
Nkanagu, Cervais	Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), Belgium	Head of COMESA Brussels Liaison Office	gkanagu@comesa.int
Norberg, Carin	Nordic Africa Institute, Sweden	Director	carin.norberg@nai.uu.se
Noumon, Coffi	African Capacity Building Foundation (ACBF), Eastern and the Horn of Africa Department, Zimbabwe	Manager	m.fazilahmed@acbf-pact.org c.noumon@acbf-pact.org
Obi, Cyril	Nordic Africa Institute, Sweden	Researcher	cyril.obi@nai.uu.se
Oksanen, Janne	Ministry of Foreign Affairs, Finland	Desk Officer Panafrikan Issues	janne.oksanen@formin.fi
Olsson Selerud, Kristian	Ministry for Foreign Affairs, Africa Department, Sweden	Desk Officer	kristian.olsson-selerud@foreign.ministry.se
Olukoshi, Adebayo	African Institute for Economic Development and Planning (IDEP), Senegal	Director	olukoshi@yahoo.com
Palme, Christian	Nordic Africa Institute, Sweden	Research Communicator	christian.palme@nai.uu.se
Riki, Nezha	Embassy of the Kingdom of Morocco, Sweden	Counsellor	morocco@telia.com, nezhariki@yahoo.fr
Ronnås, Lars	Ministry of Foreign Affairs, Africa Department, Sweden	Ambassador	lars.ronnas@foreign.ministry.se
Sali, Ebrima	Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), Senegal	Executive Secretary	ebrima.sali@codesria.sn
Sanfey, Michael	Permanent Representation of Ireland to the European Union, Belgium	Responsible for ACP Issues, Trade and Development	michael.sanfey@dfa.ie
Serre, Georges	Ministry of Foreign and European Affairs, France	Director General	georges.serre@diplomatie.gouv.fr

Sherriff, Andrew	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), The Netherlands	Senior Programme Officer	as@ecdpm.org
Stymne, Joakim	Ministry of Foreign Affairs, Sweden	State Secretary to the Minister for International Development	
Turpin, Henri Antoine	Senegal Embassy, Sweden	Ambassador	senegalembassy@telia.com
Tywuschik, Veronika	European Centre for Development Policy Management (ECDPM), The Netherlands	Programme Assistant	vt@ecdpm.org
Vetter, Wolfram	European Commission, DG Development, Belgium	Coordinator of Inter-Institutional Relations	wolfram.vetter@ec.europa.eu
Wako, Habiba	Embassy of Kenya, Sweden	Attaché	kenya.embassy@telia.com
Williams, Tim	Department for International Development (DFID), Africa Department, United Kingdom	Head of Institutions and Governance	tim-williams@dfid.gov.uk
Wohlgemuth, Lennart	University of Gothenburg, Sweden/ European Centre for Development Policy Management (ECDPM) Board	Professor/Member of the Board's Programme Committee	lennart.wohlgemuth@bredband.net



Les Rapports politiques et gestion présentent les résultats de recherches ainsi que les conclusions d'évènements et de dialogues facilités par le Centre. Les Rapports fournissent des informations de base et une analyse contextuelle des grands débats et activités stratégiques en vue de stimuler la réflexion et un dialogue constructif. Comme la plupart des produits d'information de l'ECDPM, les Rapports s'intéressent plus particulièrement à la gestion de l'action extérieure de l'UE et plus spécifiquement encore à ses relations avec les pays du Sud.

European Centre for Development
Policy Management

ecdpm

HEAD OFFICE
SIÈGE

Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES

Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447

ISBN: 978-90-72908-43-8