

De la division à l'intégration de l'Afrique

Réflexions sur le rôle de l'Europe

Dieter Frisch

www.ecdpm.org/dp169fr

De la division à l'intégration de l'Afrique

Réflexions sur le rôle de l'Europe

Dieter Frisch

Ancien Directeur Général du Développement à la Commission Européenne;
Ancien Vice Président du Conseil d'administration de l' ECDPM

Janvier 2015

« Il ne s'agit évidemment pas de nier l'Histoire, mais de montrer comment, depuis les indépendances des pays africains autour de l'année 1960 et en fonction des progrès dans l'unification de l'Europe, celle-ci a contribué à corriger les méfaits de la division arbitraire de l'Afrique, commis pendant la période coloniale au gré des jeux de puissance et d'intérêts strictement européens. »

Table des Matières

1. L'exploration des côtes africaines.....	1
2. La division et la colonisation de l'Afrique	2
3. L'Afrique divisée malgré les indépendances	3
4. L'intégration de l'Europe change la donne	3
5. L'impact unificateur de « Lomé »	4
6. Les instruments de coopération au service de l'intégration.....	5
7. Une grande ambition politique : l'intégration du continent africain	7

Avertissement

Les points de vue exprimés sont uniquement ceux de l'auteur et ne sauraient être imputés à une tierce personne, ECDPM ou toute autre institution.

Le titre peut surprendre. En effet, lorsqu'on évoque les relations de l'Europe avec l'Afrique, c'est son rôle diviseur qui vient spontanément à l'esprit, alors que l'on ne pense guère à la contribution que l'Europe a pu apporter plus tard à l'intégration du continent africain.

Il ne s'agit évidemment pas de nier l'Histoire, mais de montrer comment, depuis les indépendances des pays africains autour de l'année 1960 et en fonction des progrès dans l'unification de l'Europe, celle-ci a contribué à corriger les méfaits de la division arbitraire de l'Afrique, commis pendant la période coloniale au gré des jeux de puissance et d'intérêts strictement européens.

Mais jetons d'abord un regard sur l'évolution historique!

1. L'exploration des côtes africaines

Il ne faut pas confondre l'exploration de la côte africaine à partir du milieu du XVe siècle¹ avec la colonisation de l'Afrique dont on peut situer le seuil au dernier quart du XIXe siècle.

En fait, les Portugais découvrirent l'Afrique parce qu'ils cherchaient une voie maritime vers l'Inde leur permettant de briser le monopole commercial des Arabes. Mais au fur et à mesure que les Portugais descendaient la côte vers le Sud, ils s'arrêtaient à des endroits propices pour se ravitailler en eau potable et en nourriture. Plus tard, ces points d'ancrage se développèrent en comptoirs commerciaux où l'on échangeait des tissus, de l'alcool, des armes et de la pacotille contre l'or, de l'ivoire, des peaux et, surtout, des esclaves. Mais en dehors de la traite des esclaves - qui était une activité triangulaire très rémunératrice après la découverte de l'Amérique jusqu'au début du XIXe siècle - le commerce avec la côte africaine était plutôt un maigre sous-produit de l'objectif principal : la voie vers l'Inde qui s'ouvrit à Vasco da Gama en 1498 lorsqu'il avait contourné le « Cap des Tempêtes » (qui deviendra le « Cap de Bonne Espérance »). Certes, les comptoirs, souvent transformés en petites forteresses, appartenaient à tel ou tel pays européen, ou plutôt à ses compagnies commerciales. Des conflits pour occuper les meilleurs points d'échanges n'étaient pas rares. C'est ainsi que l'un des premiers établissements commerciaux portugais, « El Mina », fondé en 1482 à la Côte d'Or (le Ghana d'aujourd'hui), passa plus tard entre les mains des Hollandais. Mais il s'agissait bien de la possession de petites enclaves le long des côtes et non de l'occupation de vastes territoires.

A cette époque personne n'envisageait de répartir l'Afrique entre Etats européens. Si même les côtes n'étaient que très ponctuellement occupées, il n'était évidemment pas question de s'aventurer à l'intérieur du continent. Les Européens avaient entendu des rumeurs et parfois des descriptions de ce qui se passait loin des côtes, que des empires florissaient même avant leur arrivée, que des bêtes sauvages et des maladies rendaient la vie dangereuse, que de grands fleuves et des lacs existaient... mais il fallut attendre 1806 pour que l'explorateur écossais Mungo Park leur prouve que le Niger coulait de l'Ouest vers l'Est et que les « oil rivers » étaient en fait le delta du Niger. C'est dire que l'intérieur du continent resta inconnu pendant des siècles.

Après l'abolition de la traite des esclaves l'intérêt commercial pour l'Afrique déclina. Seuls les Portugais, les Français (arachide au Sénégal) et les Anglais (huile de palme au Nigéria) restèrent à certains endroits intéressants de la côte africaine, alors que Hollandais, Danois, Suédois, Prussiens se retirèrent.

¹ Nous ne remonterons pas ici aux Phéniciens et aux Carthaginois.

2. La division et la colonisation de l'Afrique

Il est d'autant plus surprenant dans ces conditions que le dernier quart du XIXe siècle ait connu une véritable ruée vers le continent africain : si jusqu'en 1875 on peut encore parler d'une période précoloniale, une quinzaine d'années plus tard le continent entier était réparti entre puissances coloniales. Comment peut s'expliquer ce changement de la politique des Etats européens, cette course aux colonies africaine (« scramble for African colonies »)?

Besoin d'expansion, esprit d'aventuriers et de pionniers, vitalité débordante, vocation missionnaire ou civilisatrice, recherche de débouchés...? Ou simplement le sentiment que, lorsqu'un pays part à la découverte et d'autres le suivent, on ne peut rester hors de la course ? Quoi qu'il en soit, on chercherait en vain une explication unique ou un plan d'ensemble rationnel de ce comportement précipité, compte tenu de l'intérêt économique et politique encore limité que semblait présenter l'Afrique de l'époque.

L'événement marquant de cette période aura été la Conférence de Berlin (de novembre 1884 à février 1885). Cette conférence de douze puissances européennes auxquelles se sont joints les Etats Unis et la Turquie comme observateurs, fut convoquée à l'initiative du Chancelier Bismarck qui y voyait une occasion d'affirmer la position du Reich allemand dans la politique mondiale. Mais le motif concret pour organiser cette rencontre était la situation que le Roi des Belges Léopold II avait créée dans le bassin du Congo. En effet, Leopold II eut recours en 1879 au journaliste-explorateur Stanley pour joindre par voies fluviale et terrestre l'embouchure du fleuve Congo et les chutes du fleuve près de Kisangani (ex-Stanleyville), une distance de 1700km. Leopold II, qui agit non comme Roi des Belges mais comme homme privé, réussit à convaincre les autres puissances coloniales qu'il était dans leur intérêt d'éviter une concurrence des grands autour du plus grand fleuve d'Afrique et de favoriser la création d'un vaste espace international de libre-échange ouvert à tous. C'est ainsi que Leopold II obtint la reconnaissance de l'Etat indépendant du Congo qui s'étendait sur presque 2.500.000km² de l'Atlantique au Tanganyika. Un coup de maître diplomatique de l'homme privé Léopold devenu pratiquement propriétaire de cet Etat.

En vue de la Conférence de Berlin, la prise de possession de territoires africains par les puissances européennes s'accéléra, chacun s'efforçant d'apporter le plus grand « acquis colonial » possible à la table de négociation. C'est ainsi qu'avant la conférence Bismarck fit annexer en dix-huit mois le Sud-Ouest, le Togo, le Cameroun et des parties de l'Afrique de l'Est. Les Français consolidèrent leurs positions en Afrique de l'Ouest et Centrale. Contrôlant l'amont du fleuve Niger, ils auraient voulu étendre leurs possessions jusqu'au delta. Mais les Anglais s'étaient déjà emparés des « oil rivers », une des rares régions où des plantations semblaient profitables. En dehors de la Côte de l'Or (« Gold Coast »), ils s'intéressaient principalement à l'Afrique de l'Est et, évidemment, à l'Afrique du Sud. Mais là, c'est seulement au gré d'une guerre contre les boers qu'ils l'emportèrent en 1902. Les Portugais gardèrent surtout l'Angola et le Mozambique. Initialement contigus, ces territoires avaient toutefois été séparés par l'avancée des Anglais vers ce que seront la Rhodésie du Nord et le Njassaland. L'Italie a dû se contenter de la Somalie et de l'Erythrée après avoir vainement tenté d'occuper toute la Corne de l'Afrique et notamment l'Ethiopie dont l'indépendance fut assurée après la victoire de Ménélik sur les Italiens (1896).

Toutefois, la fièvre qui avait dominé la Conférence de Berlin, avec la course effrénée des puissances européennes pour le maximum de territoires coloniaux possible, est aussi vite retombée qu'elle était montée. En effet, jusqu'à la première guerre mondiale, la vraie colonisation avec mise en valeur et exploitation systématiques ne progressa que lentement. L'exploitation du Congo, son « Etat privé », par le Roi Leopold II constituait à cet égard plutôt une exception.

3. L'Afrique divisée malgré les indépendances

L'Afrique est désormais divisée en de nombreux territoires coloniaux. Les frontières avaient été tracées en fonction du poids respectif des puissances concurrentes sans tenir le moindre compte ni de l'organisation territoriale préexistante, ni de l'occupation par les différentes ethnies. Celles-ci vivent depuis lors souvent à cheval sur les territoires de différents pays colonisateurs. Cette situation perdurera au-delà des indépendances des Etats africains autour de l'année 1960².

C'est l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), créée en 1963 par 32 pays africains, qui consacra le principe de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation. Peu d'exceptions ont eu lieu depuis lors à ce principe : le Sahara espagnol, qui aurait normalement dû devenir un Etat, a été de facto annexé par le Maroc; l'Erythrée échappa au contrôle Ethopien en obtenant son indépendance en 1993; le Sud-Soudan se sépara du Soudan en 2011. Pour le reste, la division héritée de la période coloniale a dû être acceptée par l'OUA comme un moindre mal. Toute alternative aurait inéluctablement conduit à des litiges territoriaux interminables.

Condamnés, dans ces conditions, à confirmer la division arbitraire de l'Afrique, les Etats africains étaient désormais tiraillés entre leur souhait de surmonter la « balkanisation » du continent et leur souci primaire de transformer en Etats modernes les structures politico-administratives coloniales et, à partir de là, de construire et de consolider des nations (« nation building »). Placés devant l'alternative de donner priorité aux ambitions panafricaines ou à la structuration de leurs jeunes Etats à la recherche d'une identité nationale, ils optèrent dans la pratique pour la deuxième branche de l'alternative : le national passait devant le régional et, encore plus, devant le continental. Pourtant, l'histoire du panafricanisme et du régionalisme est riche en Afrique. Il suffit d'évoquer des hommes comme Kwame Nkrumah ou Modibo Keita qui ont pris des initiatives visionnaires dès avant la création de l'OUA.

De leur côté, les anciennes puissances coloniales n'entreprirent rien pour aider à corriger les turpitudes géographiques du passé colonial. Au contraire elles tendaient plutôt à consolider leurs « chasses gardées » respectives, la France à l'égard des pays francophones, le Royaume Uni dans le cadre du Commonwealth, le Portugal en regroupant ses anciennes colonies dans une organisation des pays africains lusophones (PALOP).

4. L'intégration de l'Europe change la donne

Le processus d'intégration en Europe, à partir de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA-1952), puis à travers la Communauté Economique Européenne (CEE-1958), a-t-il changé ce statu quo géographique sur le continent africain?

Il y a indubitablement contribué de manière significative bien que cette influence positive ne se manifestât pas d'emblée.

Dans une première période, à partir de 1958, les partenaires européens de la France ont en effet dû accepter l'exigence politique de celle-ci d'associer les « pays et territoires d'outre-mer » à la jeune CEE. Le rattachement de ces colonies à l'Europe ne changea évidemment rien aux clivages géographiques en Afrique. Même l'indépendance des pays africains ne modifia pas la donne. Désormais Etats souverains, ils conclurent une convention d'association avec l'Europe, connue comme Convention de Yaoundé (1963, renouvelée en 1970), qui restait limitée aux 18

² Les Etats d'Afrique du Nord – à part l'Algérie (1962) – avaient acquis leurs indépendances plus tôt (plusieurs en 1956). En Afrique subsaharienne, le Ghana et la Guinée y arrivèrent dès 1957/58; les pays de l'Afrique de l'Est plus tard (1962-64), ceux de l'Afrique Australe beaucoup plus tard (Angola, Mozambique en 1975, Zimbabwe en 1980).

« Etats Africains et Malgache Associés » (EAMA), tous francophones à l'exception de la Somalie.³

Dans les fora panafricains, notamment l'OUA et la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies, les critiques étaient acerbes à l'égard de cette « Europe qui divise l'Afrique » en particuliers entre francophones et anglophones. L'Europe servait en même temps de bouc émissaire idéal pour cacher la faiblesse de la volonté politique des pays africains d'avancer concrètement vers l'unification de leur continent.

Il fallait attendre le premier élargissement de la CEE (1973), en l'occurrence l'accession du Royaume Uni notamment, pour que l'Europe prenne conscience du rôle qui devrait être le sien en faveur de l'intégration africaine, en encourageant, dans une première étape, au moins une action commune des pays africains dans leurs rapports avec l'Europe.

5. L'impact unificateur de « Lomé »

Une nouvelle négociation entre l'Europe et l'Afrique leur en fournissait l'occasion. Dans l'acte d'adhésion du Royaume Uni à la CEE, vingt pays indépendants du Commonwealth situés en Afrique (13), dans les Caraïbes(4) et dans le Pacifique (3) se sont vu offrir trois possibilités de régler leurs relations avec la future communauté élargie : (1) négocier, conjointement avec les pays EAMA de Yaoundé, un nouvel accord d'association avec la CEE ; (2) conclure un accord commercial préférentiel basé sur le principe du libre-échange et comportant des éléments institutionnels ; ou (3) conclure des accords commerciaux classiques.

La deuxième et la troisième formules paraissaient peu attrayantes, car elles ne comportaient pas d'aide financière. Mais même la première solution s'est heurtée, contre toute attente, à de vives critiques de la part de la majorité des pays anglophones. Ils interprétaient l'offre comme une incitation à adhérer à la Convention de Yaoundé, *telle qu'elle est* (« as it stands »), ce qu'ils n'envisageaient en aucune façon. Ils récusait la notion même d'association perçue comme une adhésion de deuxième classe (« second class membership ») à forte connotation néocolonialiste, mais aussi et surtout le régime commercial de Yaoundé qui était bâti sur le principe de préférences réciproques, une telle réciprocité (les *préférences inversées*, « reverse preferences ») étant inconnue dans le cadre du Commonwealth.

Ils exigeaient une véritable négociation, sans préalable, sans les trois « portes d'entrée » pré-établies par les Européens.

Ces divergences ont déclenché, en 1972/73, un violent affrontement entre francophones et anglophones - et non avec l'Europe. Un groupe conservateur des pays de Yaoundé prit la tête du mouvement pour réclamer la préservation intégrale du modèle d'association, qualifiant le régime des préférences commerciales réciproques de « ciment de l'Association ». La position contraire fut défendue par le Secrétariat du Commonwealth. Déjà on voyait se profiler à l'horizon une négociation parallèle avec une coalition pour et une autre contre Yaoundé qui se serait soldée par deux accords distincts et aurait donc inéluctablement abouti à une impasse politique.

C'est le mérite de la Commission Européenne d'avoir tiré rapidement les conséquences politiques d'une situation quasiment bloquée. A l'initiative du Commissaire de l'époque, le Français Jean-François Deniau, la Commission a présenté dès avril 1973 ses propositions au Conseil de Ministres sous forme d'un mémorandum. Passant outre aux trois formules initialement déterminées, la Commission préconisa d'adresser une offre globale de négociation aux pays de Yaoundé, aux 20 pays du Commonwealth figurant dans l'acte d'accession du Royaume Uni,

³ Lire aussi Frisch, Dieter (2008), La politique de développement de l'Union européenne: Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale, Rapport ECDPM 15. <http://ecdpm.org/pmr15fr>

mais aussi aux autres pays indépendants de l'Afrique Subsaharienne (à l'exception de l'Afrique du Sud)⁴. Sur ce dernier point, il s'agissait d'une démarche politique délibérée visant à témoigner d'une volonté d'ouverture au-delà des anciennes relations coloniales, c'est-à-dire à l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne.

Parmi d'autres innovations, la Commission a notamment recommandé formellement de renoncer à toute obligation d'accorder des préférences commerciales à la Communauté et de se contenter d'un traitement non-discriminatoire des Etats membres par les pays partenaires de la future convention.

L'Europe a engagé les pourparlers sur cette base. Les pays invités sont tous venus, sans exception, à la table de négociation ayant noté avec satisfaction que leurs principaux soucis avaient été entendus. Le Nigéria, fort de sa richesse pétrolière, membre de l'OPEP, avait initialement montré peu d'intérêt à suivre le courant favorable à la négociation avec l'Europe, mais il a fini par se laisser convaincre par ses frères africains de mettre son pouvoir de négociation (« bargaining power ») dans la balance et même par prendre le leadership du côté africain. Son ambassadeur Edward Olusola Sanu a été leur porte-parole tout au long de la négociation.

Lancées en Juillet 1973, les négociations ont abouti à la signature, le 28 février 1975, de la « Convention ACP-CEE de Lomé » par 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et par la Communauté et ses 9 Etats Membres.

Il s'agit bien, en l'occurrence, de la première contribution importante de l'Europe à l'intégration de l'Afrique. C'est effectivement le défi de négocier un accord avec le « bloc européen » qui a amené les pays de l'Afrique Subsaharienne à se regrouper, pour la première fois depuis leurs indépendances, afin de négocier tous ensemble - francophones, anglophones, lusophones, italophones, hispanophones - avec un partenaire extérieur un accord de coopération financière, technique et commerciale. La contribution de Lomé au dépassement des frontières artificielles que l'ère coloniale avait laissées en Afrique est donc incontestable. Il s'agissait d'une occasion de traduire les discours panafricains en action commune!

6. Les instruments de coopération au service de l'intégration

Si la négociation a eu lieu pour ainsi dire de « bloc à bloc », la mise en oeuvre, et notamment l'allocation des ressources en matière de coopération financière et technique, devait tenir compte du faible degré d'intégration régionale et continentale en Afrique. Les jeunes Etats, mettant leurs ambitions panafricaines de côté, tenaient à gérer les ressources d'aide extérieure au plan national. C'est ainsi qu'à chaque reconstitution du Fonds Européen de Développement (FED) - l'instrument financier de Lomé, à renouveler tous les cinq ans - c'est la Communauté Européenne qui devait insister pour qu'une partie significative, de l'ordre de 10% au moins, de l'enveloppe financière totale fût réservée à la coopération au niveau régional. Il faut reconnaître que la gestion de cette enveloppe s'est avérée ensuite plus compliquée que celle des programmes nationaux. Cela tenait principalement au foisonnement d'organisations régionales et sub-régionales qui souvent se chevauchaient et auxquelles, de surcroît, les Etats africains n'avaient que très parcimonieusement transféré quelques miettes de souveraineté et de ressources. L'Europe manquait donc à cet égard d'interlocuteurs valables et opérationnels. On a dû fréquemment se résigner à accepter comme « régionaux » des investissements qui s'opéraient sur le plan national, mais dont on pouvait montrer - par exemple des routes conduisant vers les frontières - qu'ils servaient un but d'interconnexion régionale.

⁴ Ethiopie, Soudan, Liberia, Guinée (Conakry), Guinée Bissau, Guinée Equatoriale

Il importe ici de relever que c'est l'Europe qui était le principal moteur de ces modestes contributions à l'intégration régionale. Ingérence critiquable ou plutôt pression salutaire?

En ce qui concerne le régime commercial des relations euro-africaines tel qu'il existait jusqu'à l'Accord de Cotonou (qui remplace les conventions de Lomé depuis 2000), il contribuait spécifiquement assez peu à l'intégration régionale en Afrique. En effet, le marché européen était ouvert aux exportations africaines sans exigence de réciprocité, alors que les relations intra-africaines ne relevaient pas de la coopération avec l'Europe. Toutefois, celle-ci restait très disposée à fournir son assistance technique à la structuration d'ensembles régionaux commerciaux, aidant, là aussi, à surmonter les divisions du passé et à attirer davantage d'investissements extérieurs.

La situation changea fondamentalement à partir de 2000. En fait, le régime d'ouverture du marché européen à un nombre limité de pays, les ACP, sans réciprocité n'avait jamais été conforme aux règles de non-discrimination de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) - intégré en 1995 dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il était néanmoins toléré jusque dans les années 1990. A partir de là, on demanda à la Communauté Européenne d'introduire auprès du GATT une demande formelle de dérogation (« waiver »). Celle-ci fut obtenue en 1996 pour une période de cinq ans, mais au prix de quelques marchandages pénibles avec des pays tiers. Par ailleurs, la limitation de la dérogation à cinq ans était de nature à insécuriser les investisseurs potentiels. Afin de mettre un terme aux chantages et de rassurer les investisseurs, il fut décidé de définir pour Cotonou un régime commercial compatible avec les règles de l'OMC. On n'avait pas d'autre choix que d'opter pour l'établissement de zones de libre-échange, comportant nécessairement une réciprocité commerciale. Ces zones de libre-échange furent intégrées dans le cadre plus large d'Accords de Partenariat Economique (APE).

Il ne s'agit pas de discuter ici certains aspects controversés de cette approche (degré d'ouverture des marchés africains, durée de la période de démantèlement, clause de la nation la plus favorisée, accompagnement financier...), mais d'évaluer son impact en termes de coopération et d'intégration régionales. Cet impact paraît largement positif.⁵

En effet, en définissant cette nouvelle approche, l'Accord de Cotonou insiste sur son potentiel d'intégration régionale et donne une nette préférence à des APE à conclure avec des régions africaines.

Un premier pas a consisté à déterminer la configuration des régions et les organisations régionales avec qui l'Europe pourrait négocier de tels accords. Pour certains pays, membres de plusieurs organisations régionales se chevauchant, cela comportait des choix concernant leur principale appartenance, ressentis comme douloureux mais s'avérant finalement salutaires.

Il paraît normal que l'Europe ait eu des exigences de clarté sur la composition des régions qui seraient partenaires à la négociation. Néanmoins cette exigence a été parfois perçue comme une intrusion dans les affaires africaines alors qu'en vérité elle contribuait à mettre un peu de transparence dans le désordre institutionnel régional et, de ce fait, à favoriser l'intégration régionale.

En deuxième lieu, il fallait renforcer les structures régionales ainsi identifiées, tant du point de vue de leurs capacités techniques pour mener une telle négociation compliquée que, surtout, d'un

⁵ Pour une approche plus élaborée, lire Ramdoo I. et S. Bilal (2013), "European Trade Policy, Economic Partnership Agreements and Regional Integration in Africa", in Kleinman, D. ed., EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy and Development Aspects, European University Institute. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/27661>

transfert réel de compétences du niveau national au plan régional avec un mandat explicite pour pouvoir négocier au nom des membres nationaux. C'est grâce à ces conditions que certaines organisations régionales qui existaient depuis des décennies ont été pour la première fois mises en mesure de conduire pareille négociation avec un partenaire extérieur.

Comme naguère la négociation de Lomé a amené les pays africains à se regrouper pour affronter ensemble le « colosse » européen, la négociation des APE a fortement contribué à rationaliser et à renforcer les structures institutionnelles régionales et, en conséquence, à promouvoir l'intégration de l'Afrique.

Après des années de controverses et d'atermoiements, les premiers APE en Afrique ont été conclus en 2014. Le rôle de pionnier revient à l'Afrique de l'Ouest où deux organisations régionales, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), souvent concurrentes dans le passé, ont mis leurs forces en commun pour négocier et conclure, au nom de 16 États dont le Nigeria, le premier APE sur le continent. Presque un miracle en termes d'intégration régionale ! L'Afrique Australe (un sous groupe de la SADC - Southern African Development Community) et l'Afrique de l'Est (EAC - East African Community) ont suivi.

Si le mouvement d'intégration régionale progresse, lentement mais sûrement, en Afrique Subsaharienne, on ne peut malheureusement pas dire la même chose de l'Afrique du Nord. En effet, les pays de cette partie du continent se sont montrés politiquement incapables d'organiser leur coopération. Même la tentative de regrouper au moins les pays du Maghreb dans le cadre de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) est restée depuis sa création en 1989 sans résultats concrets. Or, sans un minimum de coopération régionale, l'Afrique du Nord peut difficilement contribuer à l'intégration continentale. Certains cercles panafricains ont cherché à attribuer à l'Europe une responsabilité dans ce retard d'intégration. Un tel reproche serait injuste : si l'Union Européenne a dû conclure des accords de coopération avec les États d'Afrique du Nord individuellement, c'est qu'un cadre régional de coopération s'est avéré impossible à réaliser, alors que l'Europe aurait voulu le promouvoir.

7. Une grande ambition politique : l'intégration du continent africain

Si le transfert de quelques parcelles de souveraineté vers des organisations régionales ne s'est opéré que parcimonieusement, comment se passent alors les rapports des pays africains avec les instances panafricaines et notamment l'Union Africaine (UA)? Et comment s'articulent les relations entre l'Union Européenne (UE) et l'Union Africaine?

L'intégration du continent reste un objectif politique, une ambition, une vision, mais elle ne sera pas la réalité de demain. Rien n'épargnera aux africains, pas plus qu'aux européens, un cheminement patient et persévérant, étape par étape, pour atteindre leur but. S'il y a quelques problèmes concrets qui peuvent être attaqués dès aujourd'hui, la « Vision 2063 de l'Union africaine » - cent ans après la création de l'OUA - ne paraît pas un horizon exagérément lointain pour réaliser une union politique et économique au sens ambitieux du terme à l'échelle continentale.

Et, surtout, il faut bâtir l'édifice à partir de ses fondations que représentent les États africains et considérer les regroupements régionaux comme des éléments de cette construction (« building blocks ») et non comme une alternative à l'intégration continentale. Comme le montre l'exemple européen, le processus d'unification ne peut fonctionner du haut vers le bas ; la base doit le vouloir. Mais cette volonté ne doit pas seulement s'exprimer par des déclarations et des

résolutions des Chefs d'Etat, mais aussi se concrétiser par des mandats transférant des tâches précises aux institutions panafricaines et par l'octroi de ressources adéquates pour les exécuter. A cet égard, beaucoup reste à faire : même pour la principale tâche confiée à ce stade à l'Union Africaine, à savoir la paix et la sécurité (« Peace and Security »), le financement des programmes opérationnels dépend pour l'essentiel de l'aide extérieure.

L'Union Européenne a établi d'excellents rapports avec l'Union Africaine tant au niveau politique que sur le plan opérationnel. L'institution africaine, issue en 2002 d'une transformation de l'OUA, s'est d'ailleurs largement inspirée de la construction européenne en adoptant une nomenclature institutionnelle qui la fait apparaître comme le pendant de l'UE sur le continent africain et en transformant son secrétariat général en « Commission de l'UA ». Cette ressemblance formelle ne doit toutefois pas cacher la réalité : le processus d'intégration et, surtout, le degré d'intégration atteint ne sont évidemment pas comparables sur les deux continents.

Néanmoins, l'Europe a décidé de jouer un jeu « politiquement correct », en donnant même, par sa pleine reconnaissance politique du partenaire africain, une légitimité supplémentaire à celui-ci vis-à-vis de ses propres Etats Membres. Ainsi, deux fois par an, les deux Commissions de l'UE et de l'UA tiennent des sessions conjointes, même si, pour certains thèmes, les partenaires sont loin d'avoir un degré comparable de compétence réelle.

Au niveau opérationnel aussi, l'UE est un partenaire fiable de l'UA. Elle fournit, sous de multiples formes, une assistance technique pour renforcer les capacités institutionnelles africaines. Mais c'est surtout à travers la « Facilité pour la Paix en Afrique » (« African Peace Facility » - APF) que l'Europe appuie les opérations de l'UA sur le terrain, en Somalie, au Darfour, en République Centrafricaine, ... Prélevée sur le Fonds Européen de Développement, l'APF a atteint, en incluant les engagements programmés jusqu'en 2016, un volume de près de € 2 milliards.

Les financements sont désormais facilités grâce aux passerelles qui ont été intégrées dans l'Accord de Cotonou lors de sa dernière révision (en 2010) : l'UA apparaît maintenant dans ce cadre parmi les acteurs de la coopération, comme partenaire du dialogue politique, comme organisation éligible aux financements du FED. En outre, le « Programme panafricain » qui fait partie de la programmation budgétaire 2014-2020 prévoit des ressources de € 875 Mio qui seront pour l'essentiel consacrées à des activités menées sous l'égide de l'UA et qui pourront notamment servir à jeter des ponts entre l'Afrique Subsaharienne couverte par Cotonou et l'Afrique du Nord partenaire de la politique européenne de voisinage.

En résumé : Le processus de réconciliation et d'intégration en Europe a non seulement inspiré nos partenaires africains, mais a surtout mis l'Europe en mesure - ce que ses Etats membres n'auraient pu faire individuellement - d'appuyer de manière politiquement crédible et techniquement bien adaptée les efforts africains d'intégration tant sur le plan régional que continental. Les Etats européens rivaux ont naguère divisé l'Afrique ; réunis dans l'Union Européenne, ils travaillent désormais ensemble pour aider à son intégration.

À propos de l'ECDPM

Créé en 1986, l'ECDPM est une fondation indépendante dont le but était d'améliorer la coopération entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Aujourd'hui, son objectif principal est de nouer des partenariats efficaces entre l'Union européenne et les pays en développement, notamment l'Afrique. L'ECDPM encourage des formes de développement impliquant tous les niveaux d'acteurs et coopère avec des organisations des secteurs public et privé pour une meilleure gestion des relations internationales. Le Centre soutient également la réforme des politiques et des institutions, tant en Europe que dans les pays en développement. L'un des atouts majeurs de l'ECDPM réside dans son très large réseau de relations dans les pays en développement, y compris les économies émergentes. Parmi ses partenaires, on compte des institutions multilatérales, des centres d'excellence internationaux et un vaste éventail d'organisations étatiques et non étatiques.

Priorités thématiques

L'ECDPM articule ses activités autour de quatre thèmes :

- Concilier les valeurs et les intérêts dans l'action extérieure de l'UE et d'autres acteurs internationaux
- Promouvoir la gouvernance économique et le commerce pour une croissance inclusive et durable
- Soutenir les dynamiques de changement des sociétés, liées à la démocratie et à la gouvernance dans les pays en développement, notamment l'Afrique
- Aborder la sécurité alimentaire comme un bien public mondial par le biais de l'information et l'appui à l'intégration régionale, aux marchés et à l'agriculture

Approche

L'ECDPM est un « centre de réflexion et d'action ». Il établit des liens entre politique et pratique, par une combinaison de rôles et de méthodes. L'ECDPM encourage le dialogue au niveau des politiques, il fournit des analyses et des conseils sur mesure, participe aux réseaux Sud-Nord et effectue des recherches avec ses partenaires du Sud. L'ECDPM apporte également son appui à la mise en œuvre des politiques et dispose d'une solide expérience en matière d'évaluation de l'impact des politiques. Les activités de l'ECDPM sont largement conçues pour appuyer les institutions des pays en développement dans la définition de leurs propres priorités. L'ECDPM conduit ses activités de façon franche et indépendante, en s'engageant dans des partenariats avec l'esprit ouvert tout en mettant l'accent sur les résultats.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter www.ecdpm.org.

Documents de réflexion de l'ECDPM

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

La présente publication a bénéficié de l'appui des pays apportant un soutien structurel à l'ECDPM : les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède, L'Autriche et la Suisse.

ISSN 1571-7577

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