

BÂTIR L'UNION AFRICAINE : DES LEÇONS À TIRER DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?

Par John Palmer*
Avril 2007

Un éditorialiste d'un journal indien a récemment fait observer que « l'Union européenne semble être plus appréciée et respectée par ceux qui en sont loin que par ses propres habitants. » Ce commentaire était peut-être injustement sévère, mais il ne manquait pas de pertinence. Il est indéniable que l'Union européenne traverse une crise depuis le rejet par la France et les Pays-Bas il y a deux ans d'un nouveau traité constitutionnel conçu pour renforcer l'intégration européenne. Pourtant, quels que soient les doutes et les controverses qui entourent le débat sur l'avenir de l'UE au niveau interne, le projet d'intégration et d'unification européenne demeure une source d'inspiration et une référence concrète pour ceux qui cherchent à bâtir des communautés régionales et des unions ailleurs dans le monde.

Le nombre des communautés régionales actuellement en phase de développement ne cesse de s'accroître. En dehors de l'Union africaine (UA), l'Association des nations du Sud-est asiatique (ASEAN) a été mise en place par cinq États il y a quarante ans. Elle prévoit maintenant d'établir une zone de libre échange avec ses principaux voisins asiatiques, la Chine, le Japon et la Corée du Sud. Le Mercosur a été créé par le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay en 1991, au travers du Traité d'Asuncion, et il comporte maintenant six États membres. Son projet immédiat est de créer un marché commun et une union douanière mais, comme c'est le cas pour l'ASEAN, la coopération entre les États membres va déjà au-delà de ces aspects de politique environnementale et de sécurité. Mercosur, avec les pays de la Communauté andine, aspire à l'avenir à créer une Communauté des nations sud-américaines. Dans l'hémisphère nord-américain, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) regroupe les États-Unis, le Mexique et le Canada.

Le modèle de l'UE a largement servi de référence centrale pour l'élaboration de ces nouvelles communautés régionales. Toutefois, le contexte politique et juridique dans lequel travaillent les institutions de l'UE est très différent de celui de la plupart des autres communautés régionales qui ont émergé au cours des 50 dernières années. L'Union européenne a rapidement approuvé le développement des communautés régionales. Elle a cherché, avec un niveau d'engagement et de réussite plus ou moins important, à donner la priorité à des relations étroites non seulement avec les différents États membres de ces organisations, mais aussi avec les institutions régionales collectives qui ont été créées.

Ceci n'est pas une question de dogme institutionnel. Cette approche est plutôt motivée par la nécessité de simplifier les relations complexes et souvent imbriquées (et parfois conflictuelles) entretenues par les différents pays européens avec certains pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Mais cet objectif reste difficile à atteindre dans la mesure où les relations d'un État avec un autre restent importantes pour certains des grands pays de l'UE. La structure des relations intra-régionales qui en résulte demeure complexe et loin d'être transparente.

Ce qui fait la particularité de l'Union européenne

Il est important de relever certaines différences fondamentales entre le niveau de développement de l'Union européenne et celui des autres communautés régionales. Certaines de ces différences tiennent aux circonstances historiques dans lesquelles la Communauté économique européenne (devenue

* John Palmer est l'ancien Directeur politique du European Policy Centre, un groupe de réflexion européen basé à Bruxelles, et il est maintenant membre du Conseil d'administration de l'EPC. Entre 1975 et 1997, il était éditorialiste européen basé à Bruxelles pour le journal *The Guardian*. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages consacrés à l'intégration européenne et aux relations entre l'Europe et les États-Unis.

l'Union européenne) a été créée en 1958, après l'acte fondateur du Traité de Rome en 1957. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, les objectifs de l'intégration européenne bénéficiaient d'un large soutien, en particulier comme moyen d'éviter d'autres conflits internes à l'Europe et de créer des bases supranationales pour la démocratie et l'état de droit.

Au cours des 50 dernières années, l'UE a renforcé l'intégration de ses États membres, à travers la création d'un marché unique, une monnaie unique et l'émergence de politiques communes dans un certain nombre de domaines importants. Dans le même temps, elle a élargi de façon spectaculaire le nombre de ses membres, en passant des six membres fondateurs présents à l'origine aux 27 membres actuels, ce qui implique dans les faits l'union de la quasi-totalité du continent européen, pour la première fois dans une situation de démocratie.

Une grande partie des affaires courantes de l'Union européenne sont traitées sur la base d'une « coopération intergouvernementale » entre les gouvernements des États membres. L'unanimité est nécessaire pour les décisions de ce type. Il n'y a ni intervention du droit supranational européen, ni rôle direct des institutions européennes supranationales créées par le Traité de Rome (la Commission, le Parlement européen et la Cour de justice. Mais, à la différence de ce qui se passe dans les autres communautés régionales, une proportion de plus en plus importante des décisions de l'UE sont maintenant prises à travers ce processus supranational basé sur le principe de la souveraineté partagée et pas simplement de la coopération. De plus, bon nombre de ces décisions basées sur le droit de l'UE sont également prises maintenant au moyen d'un système de « vote à la majorité », dans lequel un pays seul ne peut plus avoir recours à un veto national.

Dans ce que l'on appelle le système de prise de décision « communautaire », seule la Commission européenne (le pouvoir exécutif supranational de l'UE nommé tous les cinq ans par les États membres) peut proposer de nouvelles lois et réglementations. Les décisions finales sont prises par les États membres (lors du Conseil des Ministres) conjointement avec le Parlement européen qui est élu par suffrage direct à travers un complexe processus en trois étapes. Dans ce type de cas, les décisions forment la base d'un corpus de plus en plus important de droit supranational européen (que l'on connaît sous le nom français d'« acquis communautaire »). Si ces acquis sont contestés, ils peuvent être confirmés par la Cour de justice européenne dont la compétence dans ces domaines l'emporte même sur celles des plus hautes cours dans les États membres.

Certains domaines politiques importants, notamment la politique étrangère, la politique de sécurité et la défense, demeurent une question de coopération et nécessitent l'accord unanime de tous les États membres. Mais une proportion de plus en plus importante de décisions au niveau de l'UE sont prises au niveau supranational, par l'utilisation du vote à la majorité. En conséquence, la Commission européenne et plus encore le Parlement européen et la Cour de justice européenne en sont venus à jouer un rôle majeur dans l'orientation du processus d'intégration européenne et, par conséquent, dans les politiques internes des États membres.

L'évolution de l'Union européenne est loin d'être achevée. Les tensions qui proviennent de l'interaction complexe de la « souveraineté nationale » et de la « souveraineté partagée » au niveau européen restent fortes et entraînent parfois des « crises » majeures dans la vie de l'Union. Ces tensions semblent avoir été encore exacerbées depuis la poursuite de l'élargissement et avec la perspective de voir l'UE, d'ici à la fin de la décennie à venir, englober quelque 35 pays ou plus.

Conditions pour l'adhésion à l'Union européenne

Chaque pays européen peut demander à adhérer s'il respecte les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'état de droit, des principes qui sont communs aux États membres. L'adhésion ne peut toutefois être validée que si le pays européen concerné remplit tous les *critères d'adhésion* qui ont été établis par le Conseil européen de

Copenhague en 1993 et renforcés par le Conseil européen de Madrid en 1995. Ces critères sont les suivants :

- Politique : avoir mis en place des institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme et le respect des minorités et leur protection ;
- Economie : Avoir institué une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
- Avoir la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ;
- Adopter les *acquis communautaires* (la totalité des textes de loi européens) et leur mise en œuvre effective au travers de structures administratives et judiciaires adaptées.

Plus récemment, les gouvernements de l'UE ont stipulé une condition supplémentaire : l'UE doit être à même d'absorber les nouveaux membres et, de ce fait, elle se réserve le droit de décider quand elle sera prête à les accepter. À l'exception possible de la Croatie, il ne peut donc plus y avoir maintenant d'élargissement de l'Union sans la mise en œuvre de mesures destinées à réformer et renforcer les institutions et processus de prise de décision de l'UE, ainsi que sa responsabilité démocratique. Une proportion significative de citoyens de l'UE semblent peu enthousiastes à l'idée d'un élargissement supplémentaire important, ou à court terme, du fait de préoccupations plus globales liées à l'impact économique et social de l'immigration à partir des pays plus pauvres situés à l'est de l'Union européenne.

Pour toutes ces raisons, bien que les avancées de l'Union européenne aient été impressionnantes, son évolution au cours de la décennie à venir continue à faire l'objet d'un débat houleux à la fois au niveau de l'UE et dans chacun des pays. Quelles que soient les réserves avancées par certaines franges de l'opinion publique à propos de l'orientation future de l'UE, la quasi totalité des personnes participant au processus de prise de décision européen considèrent qu'il est essentiel de renforcer et de réformer la gouvernance de l'Union. Suite au récent sommet de Berlin qui a commémoré le 50^e anniversaire de la signature du Traité fondateur de Rome, l'espoir est que des étapes importantes de réforme et de renforcement des institutions de prise de décision de l'UE, notamment la création d'un poste de ministre des affaires étrangères et d'un service d'action extérieure de l'UE, seront acceptées et entreront en vigueur en juin 2009, date de la prochaine élection pour le Parlement européen.

Il restera à voir combien des réformes présentées dans le Traité de l'Union européenne accepté il y a deux ans, puis rejeté lors des référendums en France et aux Pays-Bas, seront intégrées dans un accord révisé sur la réforme institutionnelle dans un avenir proche. Le résultat le plus probable sera une nouvelle prolongation du système de prise de décision par vote à la majorité qualifiée lors du Conseil de Ministres, une prolongation parallèle des pouvoirs de co-législation du Parlement européen élu, la création d'un poste de « Ministre des affaires étrangères de l'Union européenne » et d'un service diplomatique de l'UE, un Président élu du Conseil des ministres (au lieu du système actuel de rotation de la présidence de l'UE entre les États membres tous les six mois), et l'élection probable du Président de la Commission par l'intermédiaire du Parlement européen.

Parmi les diverses questions qui doivent encore faire l'objet d'un accord, figurent la taille et la composition futures de la Commission, même s'il est admis qu'à l'avenir il y aura moins de Commissaires que d'États membres. À l'heure actuelle, chaque pays a droit à un Commissaire pendant chaque mandat de cinq ans. Il y a également un soutien très important en faveur d'une réaffectation des voix de chaque État membre au Conseil des Ministres, ce qui permettrait de mieux rendre compte des différences en termes des poids démographiques des différents pays.

La démocratie et l'état de droit

Au cours de la dernière décennie, dans des traités successifs de l'UE, les valeurs qui unifient et définissent l'Union européenne ont été explicitées plus en détail. Elles ne se contentent plus de codifier

les conditions d'admission des nouveaux États membres. Elles peuvent maintenant aussi être invoquées dans les cas où il est jugé que les États membres existants ont enfreint les valeurs de l'UE. En effet, toute une série de sanctions peuvent être imposées contre un État particulier en cas d'infraction - depuis des amendes financières jusqu'à la suspension de ses droits de membre, voire à son expulsion complète de l'UE.

C'est devenu pour la première fois une question de politique nationale d'actualité pour l'Union Européenne après l'admission au sein du gouvernement de la coalition de centre-droit en Autriche du Parti de la Liberté, un parti d'extrême droite dirigé par Georg Haider en 2000. Les déclarations favorables au Troisième Reich de Hitler exprimées par M. Haider avaient en effet fortement choqué les populations dans toute l'Union européenne. Les dirigeants des 14 pays de l'UE avaient au final conclu que l'isolement de l'Autriche n'était pas politiquement durable et risquait d'être contre-productif. Il a été demandé à un groupe de « sages » de rédiger un rapport, et l'« isolement » a officiellement été levé en septembre 2000.

Toutefois, dans le Traité de Nice de l'Union européenne, qui a été ratifié plus tard dans la même année, des règles ont été créées qui précisent comment l'UE doit réagir lorsqu'« il existe un risque clair de violation grave par un État membre des droits fondamentaux ». Selon l'Article 7 du Traité de Nice, le Conseil de l'Europe peut dans un tel cas constater l'existence d'une « violation grave et persistante des droits fondamentaux ». Si ceci se produit, le Conseil peut, à une majorité qualifiée, décider de suspendre certains des droits du pays concerné.

Cette procédure est accompagnée d'un « instrument de prévention » qui est très difficile à activer. Le texte précise : « Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et lui adresser des recommandations appropriées. » Les valeurs et principes sont présentés comme suit : « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'État de droit, des principes qui sont communs aux États membres. »

L'Autriche est le seul cas faisant intervenir un État membre existant dans lequel on a tenté d'imposer des sanctions (diplomatiques dans ce cas). Mais plus récemment, on a pu assister à un débat sur la question de savoir si les dispositions du Traité de Nice pourraient être utilisées contre des États membres suspectés (sans que la preuve ait été déjà apportée) d'avoir collaboré à des « vols de restitution » illégaux réalisés par la CIA pour transporter des terroristes présumés en utilisant des installations basées dans un certain nombre de pays de l'UE.

Les questions soulevées soit en interne (au travers des dispositions du Traité de Nice), ou en rapport avec des pays aspirant à devenir membres de l'UE (au travers des critères de Copenhague), devraient dans une certaine mesure être distinguées des autres questions plus globales liées à la « bonne gouvernance ». Dans cette dernière catégorie doivent figurer des questions comme la corruption des fonctionnaires, la qualité du système judiciaire et des autres institutions d'État et le niveau d'ouverture et de transparence des échanges entre le secteur public et le secteur privé.

À différentes périodes, toutes ces questions ont joué un rôle important pour déterminer si des pays particuliers étaient prêts pour adhérer à l'UE. Dans le cas de la Turquie, il reste encore des questions extrêmement sensibles portant sur des affaires non résolues en matière de droits de l'homme et de minorités (par exemple la question des Kurdes), le rôle politique de l'armée, la réforme judiciaire et la liberté d'expression. Mais la plupart des observateurs considèrent que la volonté d'adhésion à l'UE de la Turquie a fortement contribué aux avancées qui ont déjà été faites sur ces questions.

Dans le cas de la récente adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (et auparavant de certains des autres nouveaux États membres d'Europe centrale et de l'Est), une attention plus importante a été accordée aux questions de corruption et à l'efficacité à la fois du pouvoir judiciaire indépendant et de l'administration publique. Les responsabilités qui échoient aux nouveaux États membres de l'UE lors de leur adhésion sont redoutables : le corpus actuel des obligations juridiques représente des dizaines de milliers de pages.

Mondialisation : un élément moteur de l'intégration régionale

Au cours des décennies qui ont suivi les deux guerres européennes et mondiales du XX^e siècle, et en particulier après la défaite des Nazis, le soutien populaire à l'unité européenne a également été une force essentielle de soutien pour les initiatives qui ont abouti au Traité de Rome de 1957 et à la création de la Communauté européenne. Mais aujourd'hui, l'Union européenne se retrouve confrontée à un enjeu de taille : comment ranimer chez les Européens un sentiment de mission historique derrière une intégration européenne plus étroite, maintenant que le continent connaît une unité aussi large.

C'est à ce stade qu'il est utile d'explorer un peu plus en détail les principaux éléments moteurs actuels du développement et de l'intégration des communautés régionales, en Europe, en Afrique et ailleurs. Les données existantes indiquent que la mondialisation joue un rôle moteur important dans les efforts visant à bâtir des communautés d'États élargies. Bien sûr, le terme « mondialisation » recouvre une multitude de facteurs complexes au niveau économique, social, politique et de la sécurité. Ces facteurs englobent l'émergence graduelle d'une économie de marché mondiale, des forces financières mondialisées disposant d'un pouvoir et d'une vitesse de réaction énormes, des communications mondiales instantanées, la création d'un marché du travail mondial (lui-même impulsé en grande partie par les mouvements de population qui sont eux-mêmes principalement le résultat de la pauvreté et du sous-développement), d'un environnement planétaire précaire, vulnérable face à des menaces comme le réchauffement climatique qui ne respectent pas les frontières nationales, et de nouveaux dangers liés au crime et au terrorisme transnational.

Presque partout, les gouvernements sont conscients que la mondialisation apporte à la fois d'énormes opportunités, des défis de taille et des dangers potentiels. Ils savent aussi qu'une économie mondialement interdépendante évolue beaucoup plus rapidement que les accords sur de nouvelles règles de gouvernance mondiale. Mais si l'on ne convient pas d'une gouvernance mondiale, l'impact de la mondialisation pourrait s'avérer bien plus une menace qu'une aubaine pour les plus démunis et défavorisés de la planète. La volonté de mettre à profit une coopération entre des États relativement faibles pour avoir plus d'influence dans le débat sur la gouvernance mondiale est une préoccupation majeure dans le contexte du développement de nouvelles communautés régionales. Ceci est d'autant plus urgent que l'essentiel de ce débat a lieu au sein des institutions mondiales existantes, comme les Nations Unies, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation internationale du commerce, où les pays africains sont sous-représentés et souvent ne peuvent exercer l'influence qui devrait être la leur.

Une question importante à laquelle sont confrontées toutes les communautés régionales est de savoir si elles, et leurs États membres, seront à même de répondre à un défi urgent : comment gérer la mondialisation sans prendre des mesures importantes pour renforcer leur propre capacité interne de prise de décision collective. Plus simplement, une coopération entre des États souverains sera-t-elle suffisante pour atteindre ces objectifs ? Ou les régions émergentes devront-elles aller au-delà de la coopération et s'accorder au moins sur certains éléments de partage de la souveraineté et d'intégration supranationale, tout comme l'Union européenne a tenté de le faire ? Si tel est le cas, sera-t-il possible de mener à un bien un projet aussi ambitieux sans un accord bien plus approfondi entre les États participants sur un processus juridique et une plus grande responsabilité démocratique ?

Conclusions

1. La démocratisation et le développement futurs de l'Union africaine sont essentiels, non seulement dans l'intérêt des populations d'Afrique mais aussi dans le cadre de la construction d'un ordre mondial plus juste et équitable. Un préalable essentiel au développement futur de l'UA sera d'accorder une priorité plus importante à la démocratie, aux droits de l'homme, à la bonne gouvernance et à une plus grande volonté de l'UA d'aller au-delà de la coopération vers le partage de la souveraineté. Il est possible de déterminer l'objectif d'un Parlement directement élu par l'UA pour renforcer à la fois la responsabilité démocratique et le sentiment populaire de communauté d'intérêts entre Africains.
2. En dépit des terribles problèmes de pauvreté et d'oppression dans certaines régions d'Afrique, il y a aussi dans certains États africains des signes encourageants de développement économique et d'une plus grande confiance dans leur rôle politique sur la scène internationale. L'expérience de l'Union européenne laisse supposer que dans sa prochaine phase de développement, l'UA devrait en priorité créer un système de commerce interne à l'Afrique beaucoup plus libre, ce qui aboutirait à un marché commun complet qui pourrait à l'avenir être étendu à l'ensemble du continent. Ceci permettrait ensuite, si l'on en juge par l'expérience de l'Union européenne, de préparer le terrain pour une monnaie africaine commune à l'avenir, un événement qui pourrait contribuer de manière significative à l'amélioration des conditions d'échange entre l'Afrique et les économies plus développées.
3. La création d'un marché commun africain, par étapes, permettrait aussi de fournir un point de départ constructif permettant à l'UA de passer de décisions prises entre les gouvernements et basées entièrement sur le consensus, à un système basé sur une forme de vote à la majorité qualifiée. Il est indéniable que cette question est particulièrement sensible, mais l'expérience de l'Europe semble indiquer qu'elle est essentielle dans la création de toute communauté transnationale durable.
4. Une fois que le socle d'un marché commun africain sera mis en place, il sera également nécessaire de créer des politiques communes sur les programmes d'aide régionale et de développement en Afrique. L'UE apporte des enseignements limités mais précieux, à la fois positifs et négatifs, sur les politiques d'aide régionale et structurelle qui peuvent être élaborées. Ces programmes devront forcément au départ être modestes, mais ils devraient aider à répandre plus largement un sentiment de solidarité avec toute l'Afrique au sein de la société civile.
5. L'engagement par l'UA par rapport à d'importantes tâches de maintien de la paix dans un nombre de régions croissant en Afrique a constitué une avancée de la plus grande importance au cours des dernières années. Toutefois, ceci souligne que l'UA doit préalablement véritablement renforcer une politique étrangère et une politique de sécurité communes, pour servir de base à ce rôle de sécurité dans l'ensemble du continent. L'intérêt évident de l'UE et de la communauté internationale au sens large dans cette question doit se transformer en programmes d'assistance plus ambitieux destinés aux capacités de maintien et d'imposition de la paix.
6. L'évolution réussie d'une Union africaine permettant aux Africains de s'exprimer et d'avoir une influence dans les affaires du monde dépend de la volonté des États de l'UA d'aller au-delà de la coopération dans des domaines de véritable partage de la souveraineté. Toutefois, la confiance dans le partage de souveraineté serait soutenue par la construction d'un système judiciaire supranational au sein de l'Union africaine, qui pourrait avec le temps gagner le respect de l'intégrité de ses jugements, en particulier lorsqu'il confirmerait les intérêts globaux des Africains contre ceux d'États ou de régimes particuliers. Parmi les institutions de l'UE, la Cour de Justice européenne a joué un rôle essentiel en aidant à rendre le processus d'intégration européenne irréversible.

Les opinions exprimées sont de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de AfriMAP ou de l'Open Society Institute.