

« AFRIQUE, UNIS-TOI ! » ...

Par L. Muthoni Wanyeki*
Mai 2007

Afrique unis-toi... parce que nous quittons Babylone¹...

L'objectif ultime est d'atteindre, au travers d'une intégration politique, économique, sociale et culturelle, une Afrique multiraciale et multiethnique forte et unie, fondée sur les principes de justice, de paix, de solidarité, et sur l'exploitation judicieuse de ses ressources humaines et naturelles.²

1. Résumé

Le sommet des chefs d'État et de gouvernements de l'Union africaine de mi-2007 a pour tâche prioritaire à son ordre du jour un « Grand débat sur le gouvernement de l'Union. »

Les différences idéologiques observées au cours des trois premières décennies d'indépendance politique de l'Afrique semblent avoir perdu leur pertinence du fait de la domination actuelle du néolibéralisme comme seule base idéologique valable pour l'organisation économique, que ce soit au niveau des économies politiques nationales ou mondiales. Mais de nouvelles distinctions politiques sont apparues, en partie du fait de l'émergence d'une soi-disant « nouvelle génération » de dirigeants africains suite à la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et aux mouvements en faveur du pluralisme politique dans le reste du continent. Ces dirigeants se sont positionnés comme étant à même et prêts à parler et à agir au nom du reste de l'Afrique, une Afrique présentée comme déterminée à renaître, telle qu'elle s'incarne dans le concept de « renaissance africaine ». De la même manière, les distinctions économiques se sont également clarifiées maintenant, en partie du fait des orientations économiques initialement prises après l'indépendance, en partie du fait de changements dans la présence et l'utilisation des ressources minérales, tout comme des autres ressources naturelles, et en partie du fait de la gouvernance.

Ceci a abouti au fait que certains États africains se situent, dans les faits, comme des métropoles vis-à-vis des autres « périphéries » africaines. Ces États africains, préoccupés par l'impact politique de l'union sur leurs économies politiques nationales, hésitent par rapport aux possibilités d'union immédiate. D'autres États africains, qui ne voient que des avantages dans une union, font valoir que étant donné la diversité de l'Afrique, il n'y aura jamais de moment idéal, et que la période actuelle est aussi propice qu'une autre. D'autres enfin demeurent simplement sceptiques.

Le scepticisme n'est-il pas justifié ? Est-ce le bon moment pour une union ? Les dirigeants africains sont-ils vraiment prêts à accepter les implications de l'union ?

Le « Grand débat » qui se tient (opportunément) à Accra pendant ce mois de juin devrait répondre à ces questions. Bien que l'idée du « Grand débat » puisse manquer de crédibilité, étant donné le manque d'information du public (sans même parler de débats approfondis) sur le processus qui y mène, son impact potentiel sur l'Afrique et les populations africaines ne fait aucun doute. Mais le processus qui aboutit à ce débat est influencé par des motivations et des raisonnements qui ne sont pas si irréalistes. En effet, l'étude de ces motivations et raisonnements révèle que le processus qui aboutit au « Grand Débat » est quelque peu inévitable, si l'on se base sur l'histoire et sur le contexte actuel de l'Afrique au sein de l'économie politique mondiale.

Cet article tente donc de réexaminer cette histoire et de souligner les raisons expliquant la dynamique actuelle des dirigeants africains en faveur d'une union, d'explorer les implications de l'union pour l'organisation intergouvernementale actuelle de l'Afrique, l'UA, de mettre en lumière les défis auxquels est confronté le projet d'union et de définir les conditions de son succès. Ce faisant,

* L. Muthoni Wanyeki est un chercheur en sciences politiques basé à Nairobi, au Kenya.

¹ Marley, Robert Nestor.

² (2006). *Study on an African Union (AU) Government towards the United States of Africa (USA)*. Addis Abeba: UA, page 35.



cette contribution procède à une présentation et une analyse critique de l'étude qui va servir de base au « Grand débat », et s'inspire des débats qui ont eu lieu au sein de la société civile africaine (notamment le mouvement des femmes africaines) sur l'expérience de l'UA à ce jour. Elle évalue aussi les propositions financières faites par l'étude, du point de vue de la théorie par rapport au processus d'intégration.

Ce document conclut en soulignant que le délai fixé dans l'étude est trop court. Le faible niveau d'information du public par rapport à l'étude, ses recommandations et le « Grand débat » à venir, ne peuvent que plaider contre la mise en œuvre des recommandations, même si l'idée du « panafricanisme » a longtemps été considérée comme un idéal. On considérera que ces recommandations sont imposées d'en haut aux populations africaines, et ne viennent pas d'un processus consultatif accepté et soutenu par l'ensemble des Africains. De plus, les propositions financières, en particulier, ne pourront être tenues (comme le note l'étude elle-même) dans le délai des neuf ans à venir. Mis à part les aspects techniques, elles dépendent entièrement de certaines préconditions essentielles à leur succès, notamment, et dans le meilleur des cas, la citoyenneté africaine (notamment les droits de citoyenneté autonome des femmes africaines), ou au moins la liberté de mouvement dans l'ensemble du continent. Le respect de ces deux préconditions sera difficile à obtenir étant donné la diversité des résultats économiques des différents États africains ainsi que la persistance de conflits internes dans toute la région.

Toutefois, il ne s'agit pas de laisser entendre que les recommandations de l'étude ne sont pas réalisables. Il est vrai que l'expérience de l'UA à ce jour donne une image de progression peu cohérente et irrégulière, qui est plutôt balbutiante que réellement ressentie sur le terrain. Mais elle traduit aussi l'existence d'un passage à l'action collective réel et important qui est de bonne augure pour l'intensification à venir du calendrier d'intégration régionale.

Mais pour réussir à mettre en œuvre les recommandations de l'étude et pour que le cri de ralliement « Afrique, unis-toi » se concrétise, il faudra un renforcement de la volonté politique à tous les niveaux. Il est tout à fait essentiel que l'UA telle qu'elle est constituée actuellement améliore ses résultats. Tout en travaillant dans le sens d'un cadre ambitieux dans un délai plus raisonnable, la priorité devrait maintenant être de combler l'écart entre le cadre normatif de l'UA et la prestation de projet/programmatique et institutionnelle.

2. Le débat : de quoi s'agit-il ?

Le sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine qui sera organisé vers le milieu de 2007 a pour priorité à l'ordre du jour un « Grand débat sur le gouvernement d'union. »

Ce débat intervient un demi-siècle après la proclamation de l'indépendance politique de la domination coloniale au Ghana, dont le président fondateur, Kwame Nkrumah, était un ardent défenseur de l'unité panafricaine. Du point de vue de ceux qui croient au panafricanisme, le débat arrive avec 50 ans de retard. Mais il est clair que les tensions qui portaient sur cette proposition sous le gouvernement Nkrumah persistent encore, toutefois pour des raisons différentes.

Il est vrai que les groupes connus sous les noms de « groupe d'Addis Abeba/Casablanca » et « groupe de Monrovia » n'existent plus. Ce dernier préconisait d'ailleurs de revoir les frontières établies suite à la « ruée vers l'Afrique » et à la Conférence de Berlin, et une union immédiate du continent. Le premier groupe, toutefois, appelait à une collaboration et à une coopération continentale entre les États autonomes établis par ces frontières. Il est certain que les différences idéologiques observées au cours des trois premières décennies d'indépendance politique de l'Afrique semblent avoir perdu leur pertinence du fait de la domination actuelle du néo-libéralisme comme seule base idéologique valable pour l'organisation économique, que ce soit au niveau des économies politiques nationales ou mondiales. De nouvelles distinctions politiques sont toutefois apparues, en partie par l'émergence d'une soi-disant « nouvelle génération » de dirigeants africains après la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et au travers des mouvements en faveur du pluralisme politique par ailleurs. Ces dirigeants se sont positionnés de façon à être capables et prêts à parler et à agir au nom du reste de l'Afrique, une Afrique présentée comme déterminée à renaître à travers un processus concrétisé par le concept de « renaissance africaine ». De la même manière, les distinctions économiques sont également plus claires maintenant, en partie du fait des orientations économiques initialement choisies



après l'indépendance, mais aussi du fait des variations en terme de présence et d'utilisation de ressources minérales et d'autres ressources naturelles, et en partie du fait de la gouvernance.

Ceci a abouti à une situation dans laquelle certains États africains se positionnent, dans les faits, comme des métropoles des autres « périphéries » africaines. Ces États africains, préoccupés de l'impact potentiel de l'union sur leurs économies politiques nationales, sont aussi hésitants sur les possibilités d'union immédiate, que l'était le groupe d'« Addis Abeba/Casablanca » à l'époque de Nkrumah. D'autres États africains, qui ne voient que des avantages dans une union, font valoir que, étant donné la diversité de l'Afrique, il n'y aura jamais de moment idéal, et que la période actuelle est aussi propice qu'une autre. D'autres enfin demeurent simplement sceptiques.

Le scepticisme n'est-il pas injustifié ? Est-ce le bon moment pour une union ? Les dirigeants africains sont-ils vraiment prêts à ce qu'implique l'union ?

Le « Grand débat » qui se tient (opportunément) à Accra pendant ce mois de juin devrait répondre à ces questions. Même si la couverture médiatique en Afrique sur le processus qui mène au « Grand débat » a été d'une pénurie affligeante, ce dernier n'est certainement pas aussi mal conçu et spontané que cette couverture pourrait le laisser entendre. Il est l'aboutissement du travail de deux comités de chefs d'État et de gouvernement africains rassemblés sous les auspices de l'UA, en partie suite aux pressions de la Libye, qui a établi que la nécessité de l'union ne faisait plus aucun doute. Toutefois, les comités ont observé que toute union doit se baser sur le consentement éclairé des populations africaines à des valeurs et intérêts communs, et se mettre en place de manière progressive et à des niveaux multiples, avec des actions au niveau national pour résoudre ce que l'on a appelé des « contradictions internes », en utilisant les Communautés économiques régionales (CER) comme composantes de base et en renforçant les institutions de l'UA actuelle. Les comités ont en outre remarqué que toute union doit être basée sur l'adhésion.³

Pour détailler les recommandations des comités, la Commission de l'UA a rédigé l'« Étude sur un gouvernement de l'UA : vers les États-Unis d'Afrique (EUA) » (*Study on an AU Government : Toward the United States of Africa (USA)*). Cette étude a d'abord été présentée lors du sommet de l'UA en juin-juillet 2006 à Banjul. Les discussions et décisions ont été reportées au sommet de l'UA de janvier 2007 à Addis Abeba. À cette date, il a été décidé d'en faire la priorité du sommet de l'UA du milieu de l'année à Accra, d'où le « Grand débat », préparé par la réunion du Conseil exécutif des ministres des affaires étrangères africains de l'UA en mai 2007. Toutes ces décisions ont été prises au niveau des chefs d'État (éclairés par les apports habituels dans le processus du sommet), en se rapportant assez peu aux organes législatifs nationaux ou à la consultation du public.

Bien que l'idée du « Grand débat » puisse sembler peu crédible, étant donné le manque d'information du public (sans même parler de débats approfondis) sur le processus qui y mène, son impact potentiel sur l'Afrique et les populations africaines ne fait aucun doute. Mais le processus alimentant ce débat est influencé par des motivations et raisonnements qui ne sont pas si irréalistes. En fait, l'étude de ces motivations et raisonnements fait apparaître que le processus qui conduit au « Grand Débat » est quelque peu inévitable, si l'on se base sur l'histoire et le contexte actuel de l'Afrique au sein de l'économie politique mondiale.

Cet article tente donc de réexaminer cette histoire et de souligner les raisons expliquant la dynamique actuelle des dirigeants africains en faveur d'une union, d'explorer les implications de l'union pour l'organisation intergouvernementale actuelle de l'Afrique, (l'UA), de mettre en lumière les difficultés auxquelles est confronté le projet d'union, et de définir les conditions de son succès. Ce faisant, cette contribution procède à une présentation et une analyse critique de l'étude et s'inspire des débats qui ont eu lieu au sein de la société civile africaine (notamment au sein du mouvement des femmes africaines) sur l'expérience de l'UA jusqu'à maintenant. Elle évalue en particulier les propositions financières faites par l'étude, du point de vue de la théorie par rapport aux processus d'intégration.

³ Contexte.

3. Quelques repères historiques

Le panafricanisme, en tant qu'idéologie, a été fondé à la fois par les luttes pour l'indépendance des pays africains du colonialisme, et par celles visant à mettre fin à la discrimination raciale systématique engendrée par l'esclavagisme imposé aux populations africaines dans la Diaspora des Amériques et des Caraïbes. Le panafricanisme en tant qu'idéologie, qui vise à exalter la fierté de l'ascendance africaine et à valoriser les cultures et traditions africaines, pourrait se voir reprocher (et l'a été) d'être de nature essentialiste et potentiellement discriminatoire par rapport aux femmes. Les questions liées à la définition des « Africains », étant donné la présence à la fois d'anciennes communautés de « colons », dont l'arrivée remonte à l'ère coloniale, et celle de communautés d'immigrés plus récentes, demeurent contestées aujourd'hui. De la même manière, on continue de s'interroger sur l'interprétation de la culture et de la tradition (et à qui incombent ces interprétations), ainsi que sur la nécessité d'avoir une compréhension dynamique de la culture et de la tradition.

Ceci dit, le panafricanisme avait néanmoins de nombreux sympathisants et partisans critiques sur le continent et au sein de sa Diaspora, des universitaires et artistes africains et, surtout, des militants politiques issus de la première génération de l'indépendance en Afrique. Ces militants politiques professaient aussi un grand nombre d'autres idéologies, et insufflaient des idéaux panafricanistes dans les plates-formes de « libération ». La « libération » était nécessairement considérée comme étant à la fois politique et économique. Les dirigeants politiques panafricanistes de la génération de l'indépendance en Afrique soulignaient ainsi la nécessité d'une indépendance politique portant sur l'unité et l'action collective, ainsi que la nécessité d'une autonomie économique et d'une autosuffisance.

Ces impératifs politiques et économiques n'ont jamais vraiment disparu, malgré leur apparente résolution lors de la formation en 1963 de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), un compromis entre les groupes « d'Addis Abeba/Casablanca » et de « Monrovia », permettant une coopération africaine aux niveaux les plus élevés sans union continentale complète sous la forme d'une fédération politique et d'une intégration régionale. On peut porter au crédit du Comité de libération de l'OUA son travail en faveur de l'indépendance politique dans l'ensemble du continent tout au long des années 1960 et 1970, ainsi que son action pour mettre fin à l'apartheid jusqu'aux années 1990. Depuis sa création, l'OUA est passée de 35 à 53 membres.

Dans les années 1990, l'impératif politique qui servait de fondement à l'OUA semblait avoir été atteint au niveau national, mais de nouveaux défis politiques ont vu le jour. La chute du mur de Berlin et la fin de la Guerre froide ont impulsé une nouvelle dynamique et ont permis d'apporter un soutien international aux mouvements en faveur du pluralisme politique dans tout le continent. Le génocide au Rwanda a soulevé des questions épineuses pour l'OUA concernant son rôle en cas de conflits internes, en particulier lorsqu'ils sont accompagnés de violations des droits de l'homme graves et généralisées. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de l'OUA (le mécanisme régional des droits de l'homme) a révisé sa stratégie afin de profiter au maximum de son mandat dans des situations similaires.⁴ Ceci a permis un début de remise en cause des anciennes notions rigides de souveraineté de l'État et de non-ingérence.

C'est cette remise en cause qui a permis la formation de l'UA, au travers de l'adoption de l'Acte constitutif de l'UA qui a créé l'UA en 2002 à Maputo. Selon l'Acte constitutif, l'UA se distingue fortement de son prédécesseur, l'OUA. Il souligne l'importance des droits de l'homme, notamment de l'égalité entre les sexes, et précise clairement que la souveraineté de l'État et la non-ingérence ne s'appliqueront pas dans des situations de violations des droits de l'homme graves ou généralisées. Parmi les institutions pertinentes dont la création et/ou le renforcement ont été considérés comme nécessaires, se trouvaient proposés la Cour de justice africaine (qui devrait maintenant être une Cour africaine mixte des droits de l'homme et de la justice), et le Conseil de paix et de sécurité (PSC). L'UA se présente aussi comme une union des peuples africains, et non des dirigeants africains, et

⁴ Voir par exemple le rapport de la réunion de la Commission africaine des droits des hommes et des peuples en réponse aux situations d'urgence relatives aux droits de l'homme, convoquée en collaboration avec la Commission internationale des juristes (CIJ-Kenya) et Interights à Nairobi, au Kenya, en 1996.



permet la participation populaire à l'UA à travers des institutions comme le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) et le Parlement panafricain (PAP).

Dans le même temps, à la suite des programmes d'ajustement structurels (PAS) imposés aux économies politiques dépendantes de l'Afrique dans les années 1980, l'OUA avait commencé à s'interroger sur la meilleure façon de répondre aux impératifs économiques de l'Afrique. En parallèle au processus de « démocratisation » engendré par les mouvements réclamant le pluralisme politique, le processus de libéralisation économique et de privatisation avait commencé. Mais, pour la première fois, ce qu'on appelle la « nouvelle génération » de dirigeants africains semblait prête à ne plus seulement attribuer la crise économique africaine à la réduction de l'aide publique au développement (APD) et à la dette correspondante, aux faibles investissements étrangers directs (IED) hors du secteur des ressources/de l'extraction, et aux conditions de commerce inéquitables. La question de la « gouvernance » a aussi été mise en débat. Le document de base du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a par conséquent été fondé sur un « échange » : l'Afrique devait s'attaquer à la question de la « gouvernance » et, en échange, le Groupe des Huit (G8), (ainsi que les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) finançant le développement de manière générale), devait avancer dans le financement du développement dans tous les domaines pertinents. Ceci a abouti à l'intégration au sein du NEPAD du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), qui consiste pour l'essentiel en un outil de suivi et d'évaluation de la gouvernance des États, adopté librement pour permettre une évaluation par des pairs d'autres États. Malgré la dispute initiale (et assez persistante) portant sur la relation entre le NEPAD et l'UA émergente, le NEPAD a finalement été adopté en tant que programme de développement de l'UA.

Chronologie : Les dates essentielles du débat sur le gouvernement de l'union

1957	Indépendance du Ghana
1963	Création de l'OUA
1980	Plan d'action de Lagos (PAL) et Acte Final de Lagos (AFL)
1981	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
1990	Traité d'Abuja établissant la Communauté économique africaine (CEA)
1990	Charte pour une participation populaire dans le développement et la transformation
1991	Conférence de Kampala sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA)
1995	Relance du développement économique et social en Afrique : Programme d'action du Caire
1998	Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples
2000	Déclaration de l'OUA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement
2000	Déclaration solennelle sur la CSSDCA
2000	Acte constitutif de l'UA
2002	NEPAD
2003	Convention de prévention et de lutte contre la corruption de l'UA
2003	Protocole d'accord sur le MAEP
2003	Protocole à la Charte africaine sur les droits des femmes en Afrique
2007	Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance
2007	Grand débat sur le gouvernement de l'Union

À l'examen de la chronologie ci-dessus, plusieurs observations peuvent être faites : d'abord, les questions d'intégration politique qui semblaient avoir été réglées par la formation de l'OUA ont finalement été reconsidérées d'une autre manière par la formation de l'UA. Néanmoins, les dispositions institutionnelles nécessaires à l'intégration politique et économique stipulées par l'Acte constitutif avaient, dans les faits, été prévues dans plusieurs documents adoptés par l'OUA. Le principal document concerné était le Traité d'Abuja établissant la CEA. Le Traité d'Abuja n'a pas seulement fixé un calendrier pour l'intégration économique (qui doit se faire en six étapes sur 34 ans), en tirant

parti des CER et en envisageant la création d'une Banque centrale africaine. Il prévoyait également les institutions devant permettre la participation populaire à l'union au travers de l'ECOSOCC et du PAP.

Ensuite, un processus de renforcement des critères sur lesquels fonder l'intégration politique et économique, a également été mis en place suite à l'adoption du Traité d'Abuja. Alors que la Charte africaine s'était distinguée parce qu'elle intégrait les droits collectifs (des peuples) conformément non seulement à ce qu'on appelle les « valeurs » africaines et au droit de tous les peuples africains à l'autodétermination, ce n'est qu'après l'adoption du Traité d'Abuja que ces normes ont été détaillées pour traduire les changements au sein du paysage politique et économique de l'Afrique, notamment l'émergence de la société civile autonome et la nouvelle priorité accordée à la démocratie, à la gouvernance, aux droits de l'homme (notamment les droits des femmes) et à la participation (notamment celle des femmes). C'est ce processus de renforcement du consensus au niveau des normes qui a, dans une large mesure, permis de définir les valeurs communes et intérêts communs au cœur de l'étude devant être débattue à Accra.

4. L'étude sur un gouvernement de l'UA : Vers les États-Unis d'Afrique

Cette étude n'est donc pas tombée du ciel. Elle est alimentée à la fois par l'évolution du contexte dans lequel se trouve l'Afrique et par des progrès réguliers (au moins au niveau déclaratif et normatif) en direction de l'intégration politique et économique nécessaire pour répondre à ce contexte actualisé.

L'étude elle-même, bien que concise, est assez claire sur la manière dont cette progression a éclairé l'étude. Elle fait en effet référence à un grand nombre d'accords pris entre les années 1990 et maintenant. Elle présente brièvement le contexte, puis se poursuit en détaillant : un cadre pour un gouvernement de l'UA (notamment les valeurs partagées et les intérêts communs, les priorités stratégiques devant faire l'objet d'un accord en tant que « domaine communautaire » et les implications pour les institutions actuelles de l'UA) ; et, enfin, une feuille de route visant à obtenir un gouvernement de l'UA, et, au final, les États-Unis d'Afrique (l'acronyme anglais USA pour United States of Africa devrait de préférence être modifié).

4.1 La proposition : un cadre pour un gouvernement de l'UA⁵

Valeurs partagées et intérêts communs

Tous les États africains doivent être membres du gouvernement de l'UA. Il est intéressant de remarquer que l'on prévoit aussi que des États non-africains puissent être membres associés, en fonction des données démographiques. Ceci est destiné à prendre en compte la participation des Africains de la Diaspora. On retrouve en fait des dispositions relatives à la Diaspora tout au long de l'étude, qui reviennent plusieurs fois sur les idéaux et partisans du panafricanisme à ses débuts. On notera, toutefois, que ces dispositions sont maintenant moins idéalistes que pragmatiques, dans la mesure où elles font référence à la reconnaissance de la nouvelle Diaspora africaine, à l'afflux d'immigrés économiques et professionnels vers le nord surdéveloppé, dont les transferts de fonds sont considérés de plus en plus souvent comme des apports précieux pour les économies politiques nationales africaines.

La partie consacrée aux valeurs partagées et aux intérêts communs est particulièrement intéressante, car elle exprime clairement une logique en faveur d'une meilleure intégration politique et économique impulsée à la fois de l'intérieur et de l'extérieur.⁶ Inspirées par la Déclaration de l'OUA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, la CSSDCA, l'Acte constitutif et le NEPAD, les valeurs partagées sont considérées comme issues de l'héritage historique de l'Afrique ainsi que des réalités actuelles. Elles englobent des valeurs supposées culturelles et traditionnelles (notamment la fierté de l'ascendance africaine, l'humanité, la protection des plus faibles, le communalisme et la solidarité) ainsi que les droits de l'homme reconnus par le droit international, la participation, l'État de droit et la transparence. Elles font aussi brièvement référence aux

⁵ Chapitre 2.

⁶ Chapitre 2.1.



connaissances « indigènes » et à la nécessité de synchronisme avec les systèmes de connaissances « modernes », même si ceci n'est pas détaillé. Ce qui est toutefois important, c'est la prise en compte du synchronisme en ce qui concerne les valeurs culturelles et traditionnelles et les droits de l'homme, qui ne sont pas, comme cela a bien souvent été le cas, placées en opposition les unes avec les autres. Dans la mesure où cette tension d'opposition se manifeste le plus souvent au niveau national par rapport à la citoyenneté des femmes et à l'égalité homme-femme en Afrique, la nécessité de valeurs partagées destinées à inclure explicitement l'égalité entre les sexes devrait être évidente. Ces valeurs partagées sont des aspects du contenu de l'étude qui pourraient être décrits comme « déterminés de l'intérieur », depuis le cœur même de l'Afrique.

Les intérêts communs de l'Afrique, d'autre part, sont clairement mentionnés comme étant déterminés de l'extérieur, et résultent de l'enjeu de la dépendance par rapport au Nord surdéveloppé. Faisant référence au Plan d'action de Lagos, au Programme d'action du Caire pour le développement économique et social et au NEPAD, l'étude souligne les caractéristiques de cette dépendance : l'insécurité alimentaire, la croissance orientée par les exportations (les exportations étant ici des produits de base et des matières premières), l'aide publique au développement et la dette ainsi que des conditions de commerce défavorables. Elle pose comme postulat que l'intégration économique est une solution à cette dépendance, en créant un marché compétitif dans lequel il est possible d'obtenir des retours sur investissement, et en permettant le regroupement nécessaire pour générer de l'énergie et passer à une augmentation de la transformation des produits de base et des matières premières. Elle souligne aussi que l'intégration politique créerait la capacité collective d'un engagement dans les institutions de gouvernance mondiale, ce qui donnerait une voix à l'Afrique et contribuerait à la dignité et au progrès humains en Afrique.

Domaines prioritaires stratégiques

Les domaines prioritaires stratégiques définis par l'étude seront amenés à faire partie du « domaine communautaire », c'est-à-dire des domaines sur lesquels la souveraineté de l'État sera cédée (au moins partiellement) au gouvernement de l'UA pour une action commune.⁷ Ces domaines, au nombre de 16, renvoient au Plan d'action de Lagos, au Traité d'Abuja, à la CSSDCA, à l'Acte constitutif et au NEPAD :

- Intégration au niveau du continent ;
- Éducation, formation, développement des compétences, sciences et technologies ;
- Énergie (notamment hydraulique, solaire et autres formes d'énergies renouvelables) ;
- Environnement ;
- Relations extérieures (notamment Diaspora) ;
- Alimentation, agriculture et ressources en eau ;
- Égalité hommes-femmes et jeunes (avec pour priorité la question du travail des enfants, surtout dans l'armée) ;
- Gouvernance et droits de l'homme
- Santé ;
- Industrie et exploitation minière ;
- Monnaies et finances ;
- Paix et sécurité ;
- Affaires sociales et solidarité ;
- Sport et culture (référence au Plan d'action sur les langues en Afrique de 1987 et incluant la Diaspora) ;
- Union commerciale et douanière (avec pour objectif final de permettre la libre circulation des personnes à l'intérieur du continent) ;
- Infrastructures, technologies de l'information et des communications (TIC) et biotechnologies.

⁷ Chapitre 2.2.



Ici encore, plusieurs observations peuvent être faites concernant les domaines définis. D'abord, même s'il est clairement nécessaire d'avoir un domaine consacré à l'intégration continentale afin de suivre et d'évaluer les avancées vers l'intégration politique et économique, il est difficile d'imaginer comment fonctionnerait le domaine consacré aux relations extérieures. Il est vrai qu'il est devenu habituel de voir une recherche du consensus se développer en Afrique au niveau des experts et des ministères dans la plupart des secteurs faisant l'objet de négociations internationales. Mais la diplomatie et les affaires étrangères en tant que telles sont les secteurs qui restent le plus fermement sous l'emprise des dirigeants nationaux. La prise de décisions sur ces questions reste des plus opaques et manque de transparence, elle n'a que rarement fait l'objet d'un débat parlementaire, sauf occasionnellement sur les conséquences des décisions de politique étrangère sur les citoyens du pays. De plus, la référence faite à la Diaspora n'est pas explicitée ici.

Ensuite, le domaine consacré à l'égalité homme-femme et aux jeunes manque de substance. Il est en effet trop général pour qu'il soit possible de savoir ce qu'il englobe, comme c'est le cas pour le domaine des affaires sociales et de la solidarité. D'autres domaines, comme ceux de l'industrie et de l'extraction minière et de l'infrastructure, des TIC et biotechnologies, font spécifiquement référence aux programmes et projets onusiens prévus respectivement dans le cadre de la première Décennie industrielle pour l'Afrique et des Décennies du Transport et des Communications pour l'Afrique. Il est nécessaire de détailler les aspirations précises relatives à ces domaines prioritaires stratégiques, qui ont été définis de manière trop large, ainsi que celles associées aux programmes et projets destinés à être réalisés dans le cadre de ces domaines. De plus, les implications de tous les domaines prioritaires stratégiques sur l'égalité homme-femme doivent être soulignées ici encore à la fois au niveau des aspirations, des programmes et projets.

Troisièmement, certains domaines, notamment ceux de gouvernance et droits de l'homme et de paix et sécurité, visent clairement à renforcer les institutions et processus déjà en cours et/ou envisagés au travers de l'UA, notamment le projet de Cour africaine des droits de l'homme et de la justice, et la Force africaine prépositionnée (ASF) qui est destinée à devenir la force permanente de maintien de la paix de l'Afrique. Un domaine, celui des monnaies et des finances, qui utilise les CER comme composantes de base, porte sur l'évolution de ces institutions (la Banque africaine d'investissement (BAI), le Fonds monétaire africain (FMA) et la Banque centrale africaine (BCA) et vise à catalyser ces processus), les faisant passer d'une union douanière et fiscale à une union monétaire.

Dans ce sens, les domaines prioritaires stratégiques sont basés sur un mélange complexe de simples aspirations, programmes et projets qui ont seulement été planifiés au niveau stratégique, et d'institutions qui sont seulement partiellement mises en œuvre. Le processus d'établissement d'un « domaine communautaire » aurait probablement de meilleures perspectives d'avenir s'il était, au moins initialement, basé sur des programmes et projets collectifs qui sont déjà mis en œuvre et nécessitent une supervision collective d'un type qui n'a encore jamais été utilisé pour des programmes et projets communs dans le cadre du NEPAD, ni été possible au travers des institutions émergentes.

Ceci dit, cependant, à long terme, les domaines prioritaires stratégiques seraient probablement inévitablement exprimés comme des aspirations, toutefois ces aspirations devraient être claires et suffisamment évidentes pour qu'il soit possible de les concrétiser. Par « aspirations » ici, nous voulons parler des valeurs partagées et intérêts communs qui devraient être visés par une union, peut-être basés sur la promotion et la protection importante de critères déjà convenus par les États africains dans le cadre du droit et des politiques régionales et internationales applicables, qu'ils fassent l'objet d'une obligation stricte ou indicative. Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, ces critères doivent explicitement comporter des normes concernant l'égalité entre les sexes.

4.2 Implications institutionnelles et programmatiques

Les implications institutionnelles et programmatiques des efforts visant à créer un gouvernement de l'UA sont ensuite détaillées pour l'Acte constitutif tout comme pour les institutions de l'UA et les mécanismes spécialisés.⁸ Il s'agit pour l'essentiel d'amender l'Acte constitutif selon les besoins ; de

⁸ Chapitre 2.3.



permettre à la Commission de l'UA d'exercer une autorité exécutive ; de s'assurer de la représentativité du PAP et de permettre son autorité législative et de supervision ; de permettre à la Cour africaine d'exercer une autorité judiciaire et de résolution des conflits et de procéder au lancement des institutions financières de l'UA. Il est aussi fait état de la nécessité que l'ECOSOCC et le PAP garantissent véritablement la participation populaire.

L'Acte constitutif

Concernant les amendements à l'Acte constitutif, l'étude recommande des révisions afin de définir le mandat du gouvernement de l'UA au travers d'un « transfert » de la souveraineté de l'État. Ceci permettrait principalement de définir les domaines prioritaires stratégiques en tant que « domaine communautaire ». Ces amendements devraient aussi comporter des dispositions visant à inclure les institutions financières proposées.

Institutions non financières

L'organisme décisionnel suprême actuel de l'UA, l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernements, serait modifié pour permettre un mandat plus long du Président et, étant donné ses nouvelles exigences, pour que la Présidence soit assurée par un ancien chef d'État ou de gouvernement, et non un dirigeant en exercice. Le Conseil exécutif serait réaménagé pour inclure les ministres de chaque pays concernés par les domaines prioritaires stratégiques ainsi que les ministres des affaires étrangères de chaque pays. Dans le même temps, le mandat du Conseil des représentants permanents (CRP) des ambassadeurs à l'UA siégeant à Addis Abeba serait ramené à des travaux de préparation du Conseil exécutif.

Le plus gros changement, ainsi que mentionné plus haut, serait pour la Commission. La Commission passerait, dans les faits, de son rôle actuel de secrétariat de l'UA sans fonctions de prise de décision à celui d'un « cabinet » fonctionnel de grands ministères. Elle serait donc responsable du développement et de la mise en œuvre des domaines prioritaires stratégiques définis dans le cadre du « domaine communautaire ». L'étude recommande donc une présidence plus forte pour la Commission, avec un mandat de sept ans et la responsabilité de la désignation de son Vice-président et de ses commissaires en fonction des domaines prioritaires stratégiques, plutôt que leur nomination par l'Assemblée, comme c'est actuellement le cas.

Par conséquent, l'étude recommande aussi, de façon provisoire, que le Secrétariat du NEPAD à Midrand soit remplacé par un bureau de l'UA à l'extérieur d'Addis Abeba, le siège de l'UA, et l'harmonisation de ses plans d'action, programmes et projets actuels avec les domaines prioritaires stratégiques. Il est également suggéré qu'il partage la responsabilité de la mise en œuvre des programmes et projets dans le cadre des domaines prioritaires stratégiques.

La révision du protocole établissant le PAP, qui était déjà envisagée au bout de cinq ans, est recommandée de toute urgence. Parmi les suggestions de modifications prévues pour le PAP figurent non seulement le fait de lui attribuer un rôle législatif (ce qui était déjà prévu), mais aussi l'établissement d'élections directes de ce parlement sur la base de la représentation proportionnelle, et des liens plus clairs avec les parlements nationaux et sous-régionaux, à la place du scrutin indirect parmi les députés élus. Un rôle de supervision par rapport à la Commission est également proposé.

Les recommandations concernant le PAP, ainsi que celles qui exigent des consultations obligatoires avec l'ECOSOCC sur les affaires de la Commission, sont aussi destinées à améliorer la participation populaire des Africains au gouvernement de l'UA.

Ceci dit, toutefois, ni le PAP lui-même ni la société civile africaine ne semblent croire que les recommandations sont allées suffisamment loin dans la promotion de la participation populaire. Le PAP a noté que l'étude n'a accordé qu'une attention insuffisante à la garantie d'une séparation des pouvoirs et des « poids et contrepois » entre ce que seront à terme les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de l'union. Il souligne aussi la nécessité de capacités et de ressources, à la fois financières et humaines, pour pouvoir tenir le rôle qui lui a été confié.⁹ La société civile africaine, d'autre part, reste

⁹ (2007) (Draft) Report by the Pan-African Parliament (PAP): proposal on the Union Government of Africa (UGA). Le Cap : PAP.



inflexible sur la nécessité d'une implication plus importante des populations dans le cadre de l'étude avant le « Grand débat », à travers des débats dans les parlements nationaux et des consultations nationales, et le développement de mécanismes de consultation à toutes les phases du processus de prise de décision, au fur et à mesure des avancées vers un gouvernement de l'UA. Les groupes de la société civile appellent aussi à ce que la volonté exprimée en faveur de l'unité africaine aille au-delà des discours, en supprimant immédiatement toutes les exigences de visas pour les Africains voyageant en Afrique.¹⁰

De plus, aucune des recommandations de l'étude ne fait allusion aux carences déjà remarquées par le mouvement des femmes africaines en terme de garantie d'une représentation équitable des femmes africaines au sein des organes de prise de décision les plus haut placés de l'UA. Il faut reconnaître au crédit de l'UA, qu'elle a, dans la Déclaration solennelle sur l'égalité homme-femme de 2002, adopté en réponse le principe de la parité homme-femme dans ses institutions et mécanismes spécialisés, et qu'elle en a fait une application plus large que les organes exécutifs et législatifs nationaux. Pour poursuivre sur cette lancée, des recommandations spécifiques doivent être élaborées pour répondre à ces manquements au sein de toutes les institutions et mécanismes spécialisés devant être transformés. La présidence de la Commission doit également être dotée d'un vice-président chargé d'intégrer les aspects de l'égalité homme-femme dans l'ensemble de son « Cabinet ». Si l'on veut que les commissaires puissent mettre en œuvre des programmes et projets dans le cadre des domaines prioritaires stratégiques, alors, comme il a été mentionné plus haut, ces programmes doivent aussi être révisés afin de garantir que les implications en terme d'égalité homme-femme soient prises en compte dans leur élaboration.

Institutions financières

C'est dans le cas des institutions financières que les recommandations émises sont les plus approfondies. Bien que ces recommandations aient été prévues et qu'elles soient issues du Traité d'Abuja et de l'Acte constitutif, il est certain qu'elles seront les plus difficiles à mettre en œuvre et, étant donné l'expérience des CER les plus solides, notamment la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), elles auront en toute probabilité besoin d'un délai supplémentaire, au-delà des neuf ans attribués dans la feuille de route de l'étude.

En se basant sur les « critères de convergence » pour l'union définitive des marchés financiers et monétaires de toute la région prévue par l'Association africaine des banques centrales, ainsi que sur les recommandations proposées par le Marché commun de l'Est et du Sud de l'Afrique (COMESA), l'étude propose :

- d'abord, de progresser à partir de l'Union monétaire et économique de l'Afrique de l'Ouest, de l'Union économique et monétaire de l'Afrique centrale et de la Zone monétaire commune de l'Afrique australe, ainsi qu'à partir des unions économiques et monétaires proposées dans le cadre du COMESA et de la CEDEAO vers une politique monétaire commune et de l'intégration complète des marchés financiers et monétaires ;
- Ensuite, la création non seulement de la Banque centrale africaine (BCA) mais aussi d'un Fonds monétaire africain (FMA) pour réglementer la politique monétaire, ainsi qu'une Banque d'investissement africaine avec un champ d'action plus étendu que l'actuelle Banque africaine de développement, afin de garantir le financement des programmes et projets du gouvernement de l'UA (par exemple, les projets d'infrastructure continentaux) ;
- Enfin, que le financement pour le gouvernement de l'UA vienne non seulement des contributions obligatoires comme c'est le cas actuellement, mais aussi de taxes indirectes sous la forme soit de prélèvements à l'importation soit de taxes sur les billets d'avion à l'intérieur de l'Afrique et au départ/arrivée en Afrique (une proposition antérieure de taxe sur les assurances a été abandonnée).

¹⁰ (2007) Soumission des organisations de la société civile (OSC) au PAP concernant la proposition d'un gouvernement continental.



L'étude fait remarquer que cette initiative devra s'appuyer sur les « critères de convergence », être supervisée par les autorités monétaires régionales et développée par la création de « zones monétaires optimales » en premier lieu et par la réalisation d'une mobilité totale des facteurs de production en second lieu. Elle prévoit donc que la BCA aura besoin de sept à dix ans avec des fonctions limitées avant de pouvoir garantir le passage à un marché commun et à une union monétaire avec une devise commune (qui devrait s'appeler l' « Afric »).

Généralement, l'intégration économique se fait en quatre étapes. D'abord, par l'établissement d'une zone de libre échange, qui se distingue par la suppression des obstacles au commerce des marchandises et services spécifiques au sein de la zone concernée. Ensuite vient la création d'un marché commun, qui permet la mobilité de tous les facteurs de production à l'intérieur du marché commun. En troisième lieu, vient la création d'une union douanière avec des douanes et taxes d'accise externes communes. Et en quatrième lieu arrive la création d'une union monétaire avec une devise commune.

L'expérience des CER bien établies à ce jour montre que la première étape est (relativement) facile à mettre en œuvre (même si certains pays ayant des producteurs et fabricants locaux moins compétitifs peuvent initialement s'opposer à l'arrivée de marchandises et services de pays avec des fabricants et producteurs plus compétitifs). La seconde, troisième et quatrième étapes sont toutefois beaucoup plus difficiles à réaliser.

Concernant la nécessité de permettre une mobilité complète des facteurs de production (la libre circulation de tous les facteurs de production, capitaux et main d'œuvre), la résistance à la migration, qu'elle soit économique ou forcée, est en train de s'intensifier au lieu de décroître sur l'ensemble du continent, en partie en réponse aux flux massifs de réfugiés, qui restent trop courants en Afrique. Même lorsqu'elles sont autorisées dans des situations bien circonscrites, les migrations économiques ont été confrontées à des réactions xénophobes (du type que l'on observe actuellement en Afrique du Sud, perpétrées contre des Africains, professionnels ou non).

Comme dans le cas des douanes et taxes d'accise communes concernant les marchandises et services produits à l'extérieur, la plupart des États africains seraient réticents à faire des concessions sur ce qui demeure une importante source de revenus dans l'intérêt commun au sens large (au moins à court terme, même si les avantages à long terme peuvent être clairs). De plus, l'effondrement de ce qu'on a appelé le « Cycle pour le développement » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a suscité une multiplication des accords commerciaux négociés de manière bilatérale. Bien que l'Afrique s'en tienne à une position commune sur le plan technique, il sera difficile de résoudre concrètement à l'avenir les écarts dans tous les secteurs couverts par ces accords commerciaux bilatéraux au niveau du continent.

Concernant la quatrième étape, il est vrai que les objectifs actuels de la politique monétaire dans l'ensemble du continent ne présentent pas grande différence entre les États. Toutefois, l'écart entre les objectifs et les résultats reste, lui, très différent, en particulier du fait des conflits internes qui ont lieu dans certains États (ou dans certaines régions à l'intérieur des États). Il n'est donc pas surprenant que les « critères de convergence » proposés supposent que le passage au partenariat se fera nécessairement progressivement. Ce fait, qui s'ajoute à l'obligation d'une mobilité totale des facteurs de production (la libre circulation de tous les facteurs de production, main d'œuvre et capitaux), signifie que même le délai légèrement prolongé (jusqu'à dix ans) pourrait s'avérer irréaliste. En l'absence d'une véritable impulsion aux questions de citoyenneté africaine, ces recommandations ont peu de chance d'aboutir dans un proche avenir.

Enfin, bien que les objectifs de la politique monétaire au niveau national soient maintenant largement acceptés par les États africains, ils ont été contestés par le mouvement des femmes africaines, en particulier dans les États africains où le principe du « gender budgeting » (intégration des questions d'égalité homme-femme dans le budget) est appliqué. Il a été démontré que l'opinion selon laquelle la politique macroéconomique (politique fiscale et monétaire) est neutre du point de vue de l'égalité homme-femme est erronée. L'analyse réalisée à cet égard doit être prise en compte dans les « critères de convergence ».

Les CER

Les CER sont destinés à constituer les composantes de base du gouvernement de l'UA et des EUA. L'UA reconnaît actuellement les huit CER suivantes :

- L'Union du Maghreb Arabe (UMA) ;
- La Communauté des États du Sahel et du Sahara (COMESSA) ;
- La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ;
- La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ;
- La CEDEAO;
- Le Marché commun de l'Afrique de l'Est et du Sud (COMESA) ;
- L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; et
- La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Comme le souligne l'étude, les huit CER ont pour objectif ultime l'intégration économique, et seule la CAE aspire en plus à l'intégration politique sous les auspices d'une fédération. Même si les avancées par rapport à cet objectif ultime ne peuvent être qualifiées que de mitigées, l'étude souligne aussi que les CER qui font des progrès semblent y parvenir à partir d'une stabilité politique interne, la fin (ou l'absence) de rivalité entre États, des compétences nationales et, dans le cas de la CAE, sur une langue commune, le Kiswahili.

La question qui est de toute évidence soulevée (même si elle demeure seulement implicite dans l'étude) est de savoir si ces conditions sont présentes à l'échelle du continent (ce qui n'est pas le cas), et si tel n'est pas le cas, de savoir comment les concrétiser. L'UA, telle qu'actuellement constituée, aura forcément à faire plus pour aider à la résolution des conflits internes dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC), en Somalie, au Darfour au Soudan et au Zimbabwe. De plus, les questions de capacités au niveau national devront être résolues dans les États africains qui commencent juste à émerger d'un conflit interne (Côte d'Ivoire, Liberia, Sierra Leone, Sud du Soudan etc).

En outre, l'étude fait remarquer que les avancées réalisées dans chaque CER sont axées vers l'intérieur. Les initiatives ne renvoient pas à l'UA et il n'existe pas de feuille de route relative à l'UA au sein des CER. Ceci a pour résultat inévitable qu'un grand nombre des CER ont reproduit les institutions et mécanismes de l'UA et tendent à travailler davantage avec le NEPAD sur les programmes et projets communs dans le cadre des plans d'action du NEPAD (sur l'agriculture, l'environnement et les TIC, par exemple). Même si cela peut être bénéfique à moyen et long terme, cela ne peut être le cas que si les feuilles de route qui manquent à l'UA sont élaborées de toute urgence, et si le NEPAD est aligné sur l'UA de la manière suggérée plus haut.

Des efforts intensifiés sont nécessaires au niveau de l'harmonisation et de la simplification des CER. L'étude propose d'y arriver par l'adoption rapide des amendements proposés au Protocole de 1998 sur les relations entre la Communauté économique africaine (CEA) et les Communautés économiques régionales (CER), afin de permettre des mécanismes de liaison entre l'UA et les CER, une mobilisation conjointe des ressources et, en particulier un travail conjoint avec le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA. Ceci serait accompagné de recommandations proposées au niveau national (ou la mise en place de Ministres de l'intégration régionale quand il n'en existe pas), de liens avec le PAP et de liens avec les membres sous-régionaux et nationaux de l'ECOSOCC.

Il est toutefois important de souligner que, même en ce qui concerne les CER qui ont réussi des avancées, les questions de participation populaire restent controversées. La CEA, par exemple, a récemment déployé des équipes dans chacun des trois États membres de l'Afrique de l'Est pour évaluer l'opinion publique par rapport à la CEA. Bien que leur rapport final ne soit pas encore publié, la couverture médiatique des auditions et rencontres publiques de l'équipe a révélé que le niveau de connaissance sur le processus d'intégration de la CEA est faible, et des demandes réitérées d'un niveau plus élevé d'implication et de participation du public ont été présentées. Dans la mesure où il y a eu une couverture médiatique beaucoup plus forte sur la CEA que sur l'UA dans la sous-région, ceci

devrait souligner l'importance vitale de la mise en œuvre des recommandations de la société civile africaine évoquées plus haut.

5. La voie à suivre

L'étude conclut en formulant une tentative de feuille de route pour la création d'un gouvernement de l'UA et des EUA.¹¹ La feuille de route se compose de trois phases réparties sur neuf ans, la première phase étant consacrée à la création du gouvernement de l'UA, la seconde à la mise en œuvre opérationnelle du gouvernement de l'UA et la troisième et dernière phase à la création des EUA.

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, ce délai est clairement trop court. D'une part, le faible niveau d'information du public par rapport à l'étude, ses recommandations et le « Grand débat » à venir, ont toutes les chances de militer contre la bonne mise en œuvre des recommandations, même si l'idée du « panafricanisme » a longtemps été considérée comme un idéal. Les recommandations apparaîtront comme imposées d'en haut aux populations africaines, et non comme issues d'un processus consultatif accepté et soutenu par l'ensemble des Africains. D'autre part, les propositions financières en particulier ne peuvent être tenues (comme le note l'étude elle-même) dans les neuf ans à venir. En dehors des aspects techniques, elles dépendent entièrement de certaines préconditions essentielles à leur succès, notamment, et dans le meilleur des cas, la citoyenneté africaine (incluant les droits de citoyenneté autonome des femmes africaines), ou au moins, la liberté de mouvement sur l'ensemble du continent. Le respect de ces deux préconditions sera difficile à obtenir étant donné les résultats économiques contrastés des différents États africains ainsi que la persistance de conflits internes dans toute la région. Ce fait a déjà été souligné par certains dirigeants africains, comme le montre le débat sur l'existence ou sur le moment « idéal » d'une union.

Il ne s'agit pas ici de laisser entendre que les recommandations de l'étude ne sont pas réalisables. La société civile africaine, par exemple, a en réponse au prochain « Grand débat », souligné que ces préconditions se trouvent en effet au cœur de ses attentes vis-à-vis d'une union.¹² On retrouve aux premiers rangs les attentes suivantes :

- Permettre à l'Afrique de s'exprimer d'une seule voix ;
- Renforcer les libertés et les droits des populations africaines, notamment la paix, la sécurité et la stabilité et le droit à la liberté de mouvement sur l'ensemble du continent ;
- Garantir l'égalité en Afrique et permettre l'émancipation économique, à travers une augmentation des capacités de production locale, des revenus d'exportation et des opérations de change afin de parvenir à une réduction de la pauvreté ;
- Tirer parti de ce qui « nous » unit (le « nous » n'est pas défini mais l'on suppose qu'il est compris) en parvenant à atteindre une cohérence et en permettant l'utilisation des « meilleures pratiques » et des échanges d'information sur tout le continent.

Les avancées de l'UA, sous sa forme actuelle, pourraient servir d'instrument de mesure du caractère réaliste de ces attentes.

Pour ce qui est de s'exprimer d'une seule voix, l'émergence de l'UA a certainement aidé à renforcer la participation de l'Afrique dans les instances de gouvernance mondiale que sont les Nations Unies, au travers du renforcement des positions du Groupe Afrique. Bien que l'UA se soit malheureusement laissée entraîner dans une démagogie inutile, en revendiquant dans son mandat les fonctions assumées jusqu'ici par la Commission économique pour l'Afrique (UNECA) des Nations Unies, elle s'est aussi renforcée sur la position commune instituée par la CEA relative à l'OMC.

Pour ce qui est des droits de l'homme, il est vrai que la Commission africaine a joué un rôle plus utile au cours des dernières années qu'à ses débuts. Si l'on se base sur sa réaction à la récente situation où des violations graves ou généralisées des droits de l'homme ont été commises au Darfour, en prenant le Soudan à titre exemple, il est clair que les informations données sur les violations des droits

¹¹ Chapitre 3.

¹² Kebede, Saloman (2007) "People's Voices in the Grand Debate: CSO and citizen interviews on the proposal for a union government," AU Monitor. Oxford: Fahamu, www.pambazuka.org/aumonitor.

de l'homme au Darfour ont permis au Soudan de jouer un rôle déterminant dans le changement de la position initiale de l'UA sur la question, ce qui a finalement permis l'arrivée de la Mission africaine au Soudan (AMIS). Mais on pourrait dire qu'il n'y aurait pas dû y avoir de tergiversations sur cette question. Et l'on peut continuer de s'interroger sur l'absence initiale de mandat de protection approprié de l'AMIS ainsi que sur son manque chronique de ressources. Il est également vrai que l'adoption et la ratification relativement rapides du Protocole à la Charte africaine des droits des femmes en Afrique ont laissé entrevoir une nouvelle détermination des États membres de l'UA à agir sur les questions d'égalité homme-femme. Mais l'absence de mise en œuvre sur le terrain, au travers de la transposition du protocole dans les cas où c'est nécessaire, traduit la propension constante des États membres de l'UA à faire ce qu'il faut au niveau régional mais à laisser les affaires en l'état au niveau national. On pourrait certainement tirer la même conclusion des recommandations faites aux États membres de l'UA qui ont terminé leurs évaluations de gouvernance dans le cadre du MAEP.

Enfin, concernant la « garantie d'égalité » en Afrique et la réalisation de l'émancipation économique, il est vrai que l'implication de l'Afrique/du G8 dans le cadre du NEPAD a contribué aux accords d'annulation de la dette de 13 des pays africains les plus pauvres en 2005/06. Elle a permis de nouveaux engagements sur des niveaux plus élevés d'aide publique au développement pour l'Afrique, même si ces derniers doivent encore se concrétiser. Et elle a contribué à améliorer la planification des programmes et projets sur l'ensemble du continent, même si le financement de ces programmes et projets doit encore être trouvé.

Ces exemples sont seulement donnés à titre d'illustration et ils ne permettent pas de quantifier les réalisations de l'UA pour répondre aux attentes de la société civile africaine. Ils donnent l'image d'une progression quelque peu incohérente et dispersée qui est davantage balbutiante que réellement ressentie sur le terrain. Mais ils soulignent aussi l'existence d'un passage significatif à l'action collective qui est de bonne augure pour l'intensification future du calendrier d'intégration régionale.

Mais la société civile africaine a également souligné le fait qu'il ne sera pas facile de répondre à ces attentes. Outre l'absence actuelle d'information et d'assistance au public déjà évoquée plus haut, et même si elle s'insurge aussi contre ce qu'on appelle l'« afro-pessimisme », la société civile elle-même est cynique ou au moins sceptique par rapport aux dirigeants africains qui ont demandé la réalisation de cette étude. En évaluant les progrès de l'UA dans la résolution des conflits internes persistant dans la région, l'étude a souligné le manque de volonté politique cohérente et progressiste pour répondre aux perceptions encore trop rigides de la souveraineté de l'État.

Pour conclure, si l'on veut que les recommandations de l'étude soient mises en œuvre et que le slogan de mobilisation « Afrique, unis-toi » soit réalisé, il sera nécessaire de renforcer la volonté politique à tous les niveaux. Ceci nécessitera des communications spécifiques et ciblées et un travail consultatif au niveau national. Ainsi qu'une amélioration des prestations de l'UA sous sa forme actuelle. Tout en travaillant dans le sens d'un cadre de travail ambitieux dans un délai plus raisonnable, la priorité devrait maintenant être d'effacer l'écart entre le nouveau cadre normatif de l'UA et la réalisation de projets/programmatisés et institutionnels déjà subis.

6. Recommandations sur l'étude et ses suites

La proposition : Cadre pour un gouvernement de l'UA

Valeurs partagées et intérêts communs

- Inclure explicitement l'égalité homme-femme et les droits des femmes comme valeurs partagées ;
- Développer la référence aux connaissances « indigènes » et à la nécessité de synchronisation avec les systèmes de connaissances « modernes » ;

Domaines prioritaires stratégiques

- À plus long terme, exprimer les domaines prioritaires stratégiques de manière plus marquée par les aspirations (le terme « aspirations » renvoie ici aux valeurs partagées et intérêts communs visés par une union), notamment par la promotion et la protection renforcée des critères déjà convenus par les États africains dans le cadre du droit et des politiques applicables au niveau régional ou



international, qu'ils fassent l'objet d'une obligation stricte ou indicative, en intégrant explicitement les normes concernant l'égalité homme-femme ;

- À plus court terme, évaluer le processus de mise en place du « domaine communautaire » afin de privilégier, au moins initialement, les programmes et projets collectifs déjà mis en œuvre qui nécessitent une supervision collective d'un type qui n'a pas encore été utilisé pour des programmes et projets communs dans le cadre du NEPAD, ou possibles au travers d'institutions de l'UA émergentes et qui n'ont pas encore été développées ;
- Souligner les implications en terme d'égalité homme-femme de tous les domaines prioritaires stratégiques, à la fois au niveau des aspirations, des programmes et/ou des projets ;
- Préciser le domaine prioritaire stratégique consacré aux relations extérieures, en se centrant sur la manière dont il serait relié à la diplomatie et aux affaires étrangères au niveau national ;
- Préciser plus clairement les aspirations pour les deux domaines prioritaires stratégiques traitant de l'industrie et de l'extraction minière et des infrastructures, des TIC et des biotechnologies.
- Poursuivre le développement des deux domaines prioritaires stratégiques consacrés à l'égalité homme-femme et à la jeunesse, et aux affaires sociales et à la solidarité, en précisant ce qu'ils englobent en tant que « domaine communautaire »;
- Intégrer des mesures de renforcement des institutions pour les domaines prioritaires stratégiques faisant intervenir des institutions de l'UA émergentes ou non encore développées, telles que celles qui portent sur la gouvernance et les droits de l'homme, la paix et la sécurité et l'argent et les finances ;

Implications institutionnelles et programmatiques

Institutions non financières

- Accorder plus d'attention à préserver la séparation des pouvoirs et les « poids et contrepoids » au niveau de ce que deviendront au final les organes exécutif, législatif et judiciaire de l'union ;
- Répondre aux besoins en termes de capacités et de ressources, à la fois financières et humaines ;
- Examiner toutes les recommandations au vu des lacunes déjà soulignées par le mouvement des femmes africaines concernant la garantie d'une représentation équitable des femmes africaines au sein des organes de prise de décision les plus haut placés de l'UA, (la Présidence de la commission pourrait par exemple avoir aussi un vice-président chargé d'intégrer les questions de parité dans l'ensemble de son « Cabinet » et tous les commissaires chargés des programmes et projets dans le cadre des domaines prioritaires stratégiques pourraient s'assurer que les implications en terme d'égalité homme-femme sont prises en compte dans leur élaboration et mise en œuvre ;
- Examiner toutes les recommandations du point de vue de leur potentiel de promotion de la participation populaire (notamment celle des femmes) ;
- Mettre en place des mécanismes permettant une large participation populaire à l'étude, au travers de débats dans les parlements nationaux et de consultations nationales, ainsi qu'au travers du développement de mécanismes de consultation à toutes les étapes du processus de prise de décision sur la progression vers un gouvernement de l'UA.

Institutions financières

- Réaliser une analyse sur les implications en terme d'égalité homme-femme de la politique macroéconomique relative aux « critères de convergence » ;
- Permettre la mobilité totale des facteurs de production (la libre circulation de tous les facteurs de production, main d'œuvre et capitaux) en prenant en compte les questions de citoyenneté africaine, notamment l'égalité des droits de citoyenneté des femmes africaines et la liberté de mouvement au niveau du continent ;
- Afficher une volonté politique en levant immédiatement toutes les obligations de visas pour les Africains voyageant à l'intérieur de l'Afrique ;



Les CER

- Évaluer les conditions d'une intégration sous-régionale réussie (stabilité politique interne, la fin (ou l'absence) de rivalité entre États, les compétences au niveau national et une langue commune) à l'échelle continentale et mettre en place des mesures pour les respecter là où ce n'est pas le cas ;
- Intensifier les efforts d'harmonisation et de simplification des CER, en faisant explicitement référence à l'UA par l'adoption d'amendements au Protocole de 1998 sur les relations entre la Communauté économique africaine (CEA) et les CER ;
- Répondre aux appels réitérés en faveur d'une participation populaire plus importante dans les processus d'intégration au niveau sous-régional ;
- Faciliter une meilleure couverture médiatique de ces processus ;

La voie à suivre

- Manifester un engagement plus fort en faveur du cadre normatif déjà établi par l'UA (en particulier en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme – notamment les droits des femmes), la paix et la sécurité.
- Afficher, en particulier, une volonté politique cohérente et progressiste de répondre aux perceptions encore trop rigides de la souveraineté de l'État en ce qui concerne les questions des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité ;
- Adopter un calendrier à plus long terme pour renforcer la volonté politique à tous les niveaux, en particulier en ce qui concerne les recommandations financières ;
- Améliorer les prestations de l'UA et du NEPAD sur les programmes et projets déjà en cours.

Bibliographie

(2007) (Draft) Report by the Pan-African Parliament (PAP): proposal on the Union Government of Africa (UGA). Le Cap : PAP.

(2006). Study on an African Union (AU) Government towards the United States of Africa (USA). Addis Abeba: UA, page 35.

(2007) "Submission from civil society organisations (CSOs) to the PAP on the proposal for continental government."

Kebede, Saloman (2007) "People's Voices in the Grand Debate: CSO and citizen interviews on the proposal for a union government," AU Monitor. Oxford: Fahamu, www.pambazuka.org/aumonitor.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles d'Afrimap ou de l'Open Society Institute.