



L'Union africaine comme réponse africaine au défi de la mondialisation

Reine Djuidje Kouam*

Résumé

Cette étude nous mène dans le chantier très complexe de la construction régionale en Afrique pour s'adapter à la mondialisation. Elle analyse l'Union africaine dans la perspective des plus récentes initiatives et des stratégies africaines en réponse aux enjeux nouvellement acquis par la mondialisation ainsi que les approches de renforcement des mécanismes et de création d'institutions adaptées à celle-ci. Elle a la préoccupation suivante: l'Union africaine (UA) est-elle une réponse adéquate au processus de globalisation dont les paradigmes-clés sont intégration et interdépendance? Autrement dit, est-ce que le simple fait de créer une nouvelle institution est susceptible de doter le continent africain des moyens de juguler les problèmes que pose la mondialisation dans le système international aujourd'hui? L'objectif de ce travail consiste à rendre compte de la dimension pragmatique de l'UA. Il importe de repréciser la perception africaine des problèmes que pose la mondialisation jumelée aux nouveaux éléments constitutifs des relations internationales. Cette démarche implique de revenir sur l'environnement à la fois global et continental de sa création; les objectifs que se sont fixés ses fondateurs et les processus de sa mise en œuvre.

Abstract

This study deals with the construction of regional integration as a tool for Africa to better adapt to globalisation. It analyses the African Union, from the perspective of the most recent African initiatives and strategies, created as a response to the new stakes brought about by globalisation. It questions whether the African Union (AU) is an appropriate response to the globalisation process, the key paradigms of which are integration and interdependence? In other words, is the fact of creating an institution enough to provide the African continent with the necessary means to challenge the problems brought about by globalisation, within today's world dispensation? The study attempts to present the pragmatic nature of the AU, bearing in mind that globalisation-related issues as well as the new elements in international

* Reine Djuidje Kouam, Etudiante en Doctorat. l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (I.R.I.C). Email: dreine23@yahoo.fr

relations as seen through an African perspective. It argues that this understanding implies an analysis of both the global and continental context of the AU creation, as well as its implementation processes, and objectives of its founders.

Introduction générale

Cette étude nous situe dans les problématiques globales et contemporaines des phénomènes toujours plus complexes et complexifiés qui accompagnent la dynamique de la mondialisation depuis la fin de la bipolarité. L'économie politique de la mondialisation a fait ressortir parmi ses enjeux les déterminants politiques d'une rationalité économique conjuguée à une cohabitation dangereuse entre la logique politique et la suprématie du marché (Laroche 1997:265) dont l'influence sur l'organisation des sociétés a largement été prouvée. Elle tendrait alors à rendre caduque toute référence à l'État dont le rôle est de plus en plus sous-estimé. Progressivement, l'acteur étatique du système international tend à s'effacer et à se fondre dans les entités supérieures de type fédéral ou supranational, présumés plus efficaces pour surmonter un certain nombre de défis. C'est cette transformation des stratégies de regroupement que Laroche (1997:267) englobe dans le paradigme «convergence post-guerre froide» pour illustrer la complexification et la diversification du concept de partenariat et des rapports entre les acteurs plus significatifs de la coopération commerciale et économique sur la scène globale. Ils se sont mobilisés dans les jeux concurrentiels qui représentent une véritable gageure pour les États qui doivent réunir des conditions optimales pour prendre place au sein de ce dispositif par lequel ils seront cooptés ou rejetés selon le degré de convergence dont ils feront preuve.

L'accélération des processus de globalisation s'est accompagnée d'une intégration économique et d'une coopération institutionnelle; véritables défis pour l'État (Higgot 1999:21). Quelles que soient les relations entretenues par ces deux mouvements de mondialisation et de régionalisation, quels que soient les fondements (économique, sociologique, politique ou institutionnel) de cette tendance accrue et généralisée à la construction régionale, nul ne conteste l'idée que le pouvoir du marché s'est développé au détriment de l'autorité de l'État. De plus, en l'absence de structures satisfaisantes, le choix du niveau adéquat de gouvernement est une question qui n'admet plus une réponse unique (Coicaud 2001:256-308) comme au temps des alternatives médiévales contre le système westphalien moderne. Les États se sont ainsi de plus en plus tournés vers le développement de structures régionales. Même si ce processus a aussi généré son contraire, notamment la désintégration régionale (Ciroën 1999:25) comme c'est le cas par exemple en ex-URSS ou encore en ex-Tchécoslovaquie. Ces mouvements contradictoires posent cependant avec

une acuité renouvelée les problématiques récentes liées aux paradigmes composant le discours de la mondialisation et confrontant par le même temps l'État au concept d'interdépendance.

Le concept d'interdépendance est le «strict antonyme» (Badie 2001:26-31) du concept de souveraineté. Prolongeant une étude sur la place de l'État dans une structure mondiale bouleversée (Badie et Smouts 1992), il précise que l'interdépendance est devenue une exigence croissante aujourd'hui devant la dure réalité des pratiques politiques. Il ajoute que les manifestations de l'interdépendance s'apprécient à travers les nouvelles formes de réinvention des communautés politiques. Cette reconstruction du politique étant très souvent l'effet nécessaire du redéploiement face à la mondialisation des solidarités sociales et de la volonté de vivre ensemble. De ce point de vue, l'invention régionale participe de la même logique tout en s'affirmant plus novatrice. L'intégration dans les vastes régions du monde est aujourd'hui une façon de répondre au défi que représente la mondialisation et d'adapter les processus décisionnels et les choix collectifs à la dimension nouvellement acquise par les enjeux. Comme l'illustrent l'Alena, le Mercosur, l'Union européenne, l'APEC et d'autres structures régionales, elles redessinent par leur déploiement les espaces qui sont à la mesure des formes toujours novatrices d'interdépendance.

Cette réflexion se donne pour tâche de nous mener dans les sentiers très complexes de la construction régionale sur le continent africain en se proposant d'analyser les dynamiques de création d'une nouvelle institution continentale dans les perspectives des nouvelles formes d'interdépendance et de reconstruction régionale. L'Union africaine s'inscrit dès lors dans la lignée des récentes initiatives et des stratégies des dirigeants politiques pour répondre à la mondialisation et ses corollaires incontournables: recomposition des blocs régionaux; construction de grands ensembles économiques; réinvention des dynamiques d'intégration face aux stratégies toujours pragmatiques des regroupements régionaux. Un autre élément constructif est la progressive institution de la région comme niveau pertinent d'action pour tirer profit du Nouvel ordre économique international (NOEI) autorisé par la fin de la bipolarité à travers des approches pour le renforcement des mécanismes ou la création de nouveaux adaptés à celui-ci.

Quels que soient les avis qu'elle suscite et les controverses autour de sa portée, force est d'admettre qu'une réforme institutionnelle s'est bien déroulée au sein de l'OUA dont la mutation définitive résultera d'un double processus de refondation puis de substitution. Ce sont là des perspectives bien réelles inscrites dans les dynamiques des relations internationales africaines.

Ces dernières font du continent un ensemble géopolitique en mutation (Lacoste 2001:8 et suivantes) et aussi un sous-système régional (Brillard

1997:20) en redéfinition. Comme tous les autres États, les pays africains s'affirment comme pouvant se prévaloir de ce type de transformation. De fait, ils sont confrontés à la nécessité de renforcer leur sous-système continental. Ainsi, lorsque l'on considère le système international dans sa globalité, ne peut-on manquer d'être frappé par un certain nombre de changements qui ont caractérisé son évolution au cours des dix dernières années (Ramonet 1997:5). Bien plus, de nombreux pays membres de l'OUA se sont prononcés en faveur de la mutation de l'organisation panafricaine et certaines élites politiques se sont même assignées la difficile mission d'en créer une nouvelle (Yahmed 2001:6-7). Plusieurs projets convergent vers l'idée selon laquelle les stratégies d'insertion dans la mondialisation par la mise sur pied de mécanismes et de structures appropriés sont devenues un «impératif continental» (Rugumamu 2001:5). Ces préoccupations semblent devoir constituer le noyau dur des rationalités et des logiques chères aux réformateurs de l'OUA et fondateurs de l'Union africaine, au moment où est en train de s'opérer la reconstruction du continent de concert avec le monde. Il faut souligner que cette dynamique demeure profondément dépendante des processus de mise sur pied de cette nouvelle institution. Il s'agit des questions autour de la transition de l'OUA à l'UA. Cette dernière étant présentée comme idoine pour gérer ces nouvelles dynamiques tant au niveau continental qu'international.

Dès lors, notre préoccupation fondamentale est la suivante: l'Union africaine est-elle une réponse adéquate aux processus de globalisation dont les paradigmes clés sont interdépendance et intégration régionale? Autrement dit, est-ce que le simple fait de créer une nouvelle institution est susceptible de doter le continent des moyens de juguler les problèmes que pose la mondialisation dans le système international aujourd'hui?

Nous aborderons la recherche des réponses à ces interrogations selon les perspectives néo-institutionnalistes (Higgot 1999) telles qu'utilisées pour une analyse du régionalisme en Asie. Il aborde l'intégration régionale sous un angle à la fois idéologique et institutionnel. Cette approche a le mérite de faire ressortir le rôle des idées et des institutions dans tout processus régional. Il procède en s'interrogeant sur les relations entretenues par ces deux dynamiques idéologiques et institutionnelles. Ainsi donc, les processus de construction régionale sont constitués de cette double dynamique que nous nous proposons d'élucider au cours de notre analyse de l'Union africaine. Cela implique de revenir sur les motivations des acteurs et la trajectoire de développement des structures en gestation.

L'objectif de notre étude revient, dès lors, à procéder à une sorte d'évaluation préliminaire; les observations de même que les conclusions auxquelles nous aurons à faire référence ayant forcément un caractère temporaire. De fait, les processus décrits et les dynamiques évaluées passent

encore par une phase continue de changement, au moment où nous les examinons. Il serait prématuré d'émettre un quelconque jugement définitif. L'objectif est bien plutôt celui d'une réflexion critique sur les récents développements traduisant le désir et la volonté politique des dirigeants du continent de doter celui-ci d'un nouveau mécanisme de coopération afin de lui permettre d'assurer pleinement le rôle qu'ils estiment être le sien sur la scène mondiale en ce XXI^e siècle (ordre du jour du sommet extraordinaire de l'OUA à Syrte en septembre 1999). L'analyse qui va suivre s'appuie sur l'observation des efforts récemment accomplis pour renforcer les structures de l'OUA et surtout la remplacer par une nouvelle plate-forme (UA) de collaboration plus étroite entre les États du continent et plus bénéfique avec le reste du monde.

On le comprend, le temps de la transition est un moment hybride qui fait du continent un système régional inédit. Il nous revient la délicate tâche de rendre compte de cet entre-deux institutionnel, sujet à toutes les interprétations de la part d'acteurs, d'analystes et même d'observateurs de tout bord. Le temps de la mutation se caractérise aussi par des contradictions, des avancées et des reculades qu'il importe d'appréhender dans ses diverses dimensions historiques, idéologiques, politiques et institutionnelles. Il a aussi un caractère atemporel qui rend hasardeux tout découpage chronologique. C'est très souvent le cas au cours des périodes de changement, car il s'agit bien de changement institutionnel.

Il faut bien le reconnaître, l'étude de la création de l'UA pose un certain nombre de problèmes dans la discipline des relations internationales, en termes de mutation d'une institution et de succession d'organisations internationales. Il s'agit de situer les problématiques dans une perspective institutionnaliste au-delà des réticences sur le caractère performatif de l'idée d'unité africaine; la force unificatrice des idéaux et discours panafricanistes ou encore la dimension pragmatique de l'engagement des dirigeants. Il s'agit de revenir sur les controverses doctrinales autour des phénomènes de changement institutionnel (Ruggie 1998), du développement de celles-ci et du poids des acteurs sur elles (Hall et Taylor 1997) afin de marquer une distance scientifique par rapport aux aberrations telles que l'UA ne serait qu'une OUA-bis. Il semble de plus en plus incongru d'accréditer de telles thèses, basées sur des postulats selon lesquels une institution ne peut pas changer. Elles se poursuivent en soutenant que la mutation de l'OUA ne serait limitée qu'à un changement de dénomination; un jeu sémantique (OUA / UA); une jonglerie de sigle où le «O» disparaît pour mettre en exergue le «UA». C'est là une conception simpliste, culturaliste et marginalisante selon laquelle l'étude qui nous occupe n'aurait jamais eu lieu. L'important demeure finalement cet entre-deux

institutionnel, période transitoire entre les deux organisations, porteuse des rationalités de mutation de l'une d'elles parmi lesquelles la mondialisation.

Nous adhérons à la thèse du changement de l'OUA. À bien des égards, l'environnement d'une institution peut cumuler les logiques conditionnant sa transformation. Il s'agit des facteurs dominants tels que ses acteurs, les enjeux et les objectifs à la base des nouveaux mécanismes et instruments élaborés en son sein. Plusieurs organisations internationales nous ont montré l'exemple dans leur quête de légitimité face aux dynamiques complexifiées de la globalisation (Heiskanen 2001:1-44). Pourquoi en irait-il autrement pour l'OUA? Cette thèse peut aisément lui être applicable dans la mesure où les événements tendent à prouver que malgré les scepticismes, les polémiques doctrinales, les résistances politiques, l'inertie apparente, l'immobilisme bureaucratique, l'OUA s'est effectivement transformée et a été remplacée par l'UA au terme d'un processus de transition. Ces faits forcent notre admiration, aiguïssent notre esprit scientifique et apportent quelques éléments de support à la thèse que nous défendons.

L'intérêt de cette étude réside dans le fait que l'institution qui fait l'objet de notre problématique demeure embryonnaire et en cours de construction. L'Union africaine est une entité dont il faut comprendre, du moins tenter de saisir les moments de naissance, la nécessité à laquelle elle entend répondre et le processus par lequel elle est entraîné d'être instaurée. Il s'agit de saisir au vol comment et sous l'effet de quelles forces elle fait son chemin. L'enjeu ici est de mettre en exergue les ambiguïtés, les tensions et les compromis de cette période intermédiaire. D'où la pertinence du continuum «rigidité / fluidité» (Sindjoun 2002:7) dans cette dynamique des relations internationales africaines dont il n'est question ni de début, ni de fin. C'est un entre-deux institutionnel marqué d'incertitudes de toutes sortes, mais aussi des stratégies de démarcation et de différenciation de la nouvelle organisation continentale voulant échapper à ce qu'il est désormais convenu d'appeler «La malédiction de l'OUA» tout en conservant les leçons de ses quarante ans d'expérience dans la diplomatie africaine.

Il importe d'étudier la création de l'Union africaine en gardant à l'esprit ces considérations théoriques, mais aussi en adoptant une approche opératoire qui sied à l'étude du régionalisme. Pour rendre compte de la dimension pragmatique de celui-ci en Afrique, cette étude repose sur deux pistes de recherche:

1. La détermination du système d'idées ayant mené à la création d'une nouvelle organisation continentale en termes du rôle des idées et des concepts qui sous-tendent le changement politique dans le système régional qui

nous occupe. Ceux-ci étant le produit de son environnement immédiat et lointain.

2. La mise en exergue du développement des structures qui posent des préalables importants pour la compréhension des perspectives et des limites du processus de création d'un nouveau mécanisme de gestion de la coopération et de coordination de la région en Afrique.

L'environnement de la création de l'Union africaine: de l'évolution de l'intégration régionale aux aspirations vers une nouvelle organisation continentale

L'analyse de l'économie politique de la mondialisation établit un rapport étroit entre les mouvements de globalisation et de régionalisation, le second mouvement étant peu à peu considéré comme accompagnant le premier. Cette tendance a consacré l'environnement international et continental de la création de l'Union africaine.

L'environnement international: la consécration de la région dans le discours de la mondialisation

Nous choisissons, ici, d'évacuer les débats dialectiques entre la régionalisation et la mondialisation dans le but de retenir les relations qu'elles entretiennent et qui ont abouti à l'émergence du niveau régional et l'institution de la région comme niveau pertinent d'action.

La mondialisation et l'émergence du niveau régional

Les analyses des phénomènes de la mondialisation et de la régionalisation montrent que le discours du premier en remettant en cause la légitimité de l'État met ainsi en exergue le rôle des régions. Le développement des structures régionales a acquis une grande importance à travers les nouvelles dynamiques de construction des blocs régionaux dont certains tendent à s'imposer comme modèles dominants (Castells 1993:15-44).

1- La construction de la région

Il n'existe aucune définition facile de la région et les critères varient selon les questions concernées et selon les acteurs dominants d'un groupe donné de pays considérés, à un moment donné, comme étant leurs priorités politiques.

La région se définit traditionnellement par la proximité et par une série de caractéristiques historiques, linguistiques et culturelles communes. On s'y réfère en tant qu'ensemble géopolitique, sous-système régional, système international régional ou encore système tout court. Cependant, il peut aussi y avoir des déterminants structurels de la coopération régionale. Finalement,

les régions sont des entités socialement construites (Higgot 1999:23), c'est-à-dire que leur affirmation repose sur des mesures politiques et sociales.

Chaque pays espère trouver au niveau d'une union au sein d'une structure régionale un pouvoir d'influence qui n'est plus accessible à l'échelle nationale, du fait de «la motivation du rôle de l'État en tant qu'acteur dominant du système international, car il est confronté à l'émergence d'autorités concurrentes». Parmi eux notons des acteurs mondiaux tels que le Fonds Monétaire International, la Banque mondiale et l'Organisation Mondiale du Commerce. L'accélération des processus de mondialisation dans les années 80 s'est accompagnée d'un retour en grâce des associations régionales et au ralliement inédit des États-Unis aux zones de libre échange (ALENA). En 1995, tous les membres fondateurs de l'OMC (sauf le Japon) déclaraient adhérer à au moins un accord régional (OMC 1995). Le regroupement des économies régionales est considéré comme une tendance lourde qui accompagnait la mondialisation en le complétant et en l'aménageant surtout par rapport à l'absence de consensus au sein de l'OMC pour mettre à jour ses règles de loyauté.

La volonté de les consolider va au-delà ou autrement que dans l'OMC est souvent un préalable à l'ouverture, celle-ci étant aisément plus satisfaite au niveau régional qu'au niveau multilatéral (Ciroën 1999:27).

2 - L'imposition de modèles dominants

Ainsi, la régionalisation s'est illustrée par l'évolution de l'Union européenne, de l'Accord de Libre Echange Nord-Américain (ALENA), de l'APEC, du MERCOSUR, du CARICOM ou divers autres exercices de coopération économique régionale accrue parmi lesquels les économistes ont opéré des distinctions et ont consacré des modèles dominants de régionalisme fermé (UE) et de régionalisme ouvert (APEC).

Le premier modèle vise la libération partielle pour un grand marché protégé, mais qui est renforcée par une hiérarchie de pouvoir centralisé et un régime interne commun fondé sur des règles et dirigé par des structures institutionnelles solides dont les objectifs sont tant socio politiques qu'économiques. En face de l'architecture européenne (Ironelle 2001:29-30) des modèles concurrents (Laroche 1997:225) dont l'APEC et le régionalisme ouvert. Ce dernier cherche à éviter tout formalisme institutionnel et la libéralisation des échanges entre ses membres résulte d'un processus de multilatéralisme concerté.

Ces pratiques ont contribué à ramener dans le cadre de la région la résolution des problèmes à dimension globale.

La région comme niveau pertinent d'action

La mondialisation a conduit les États à introduire des politiques de régionalisation et à construire des structures de coordination des politiques régionales afin de recomposer de grands ensembles économiques et de gérer les rapports entre les divers blocs régionaux.

1- La recomposition des grands ensembles économiques

La tendance à la régionalisation est considérée comme un intermédiaire dans les relations entre l'État et l'économie mondiale (Higgot 1999:22).

Dans ce cadre, la coopération entre les États peut prendre plusieurs formes telles que des engagements commerciaux assez informels ou des accords institutionnels plus ou moins contraignants. Ayant eu pour effet de modifier les règles du jeu de la concurrence entre entreprises, au sein d'un même pays ou sur les marchés internationaux, la mondialisation a constitué une incitation à la régionalisation, par les acteurs publics ou privés. Elle a conduit les États à introduire des politiques d'intégration pour accroître la crédibilité des membres d'une région vis-à-vis d'acteurs externes, en particulier des investisseurs potentiels. La conclusion d'accords avec des pays voisins entraîne une discipline en matière de politique économique, se heurtant souvent à l'opposition nationale.

Cependant, ces processus ne se déroulent pas de manière uniforme. Il faut distinguer l'Europe avec l'accélération de l'intégration dans son espace unifié, l'Amérique du Nord avec les déséquilibres maîtrisés de l'Aléna et la région Asie-pacifique avec son intégration pragmatique et informelle (Laroche 1997:222-239).

2 - Les enjeux des partenariats inter régionaux

Ces régions ont compris la nécessité de stimuler l'intégration régionale pour persuader les entreprises mondiales de leurs mérites spécifiques par rapport aux autres. Ceci à travers la pratique du partenariat concurrentiel (Koechlin 1992:992-100) pour se positionner au-delà des autres en tant que site d'investissement.

Les régions les plus avancées détournent ainsi une grande partie des flux d'IDE (Investissements Directs Etrangers) à leur seul profit (Frank 1991). La mondialisation diminue l'efficacité des mesures nationales non efficaces face à la concurrence internationale. La régionalisation est devenue un élément essentiel de cet environnement en permettant d'attirer les entreprises. L'échelon régional paraît plus pertinent. Ainsi, les espoirs sont placés, en théorie, dans une communauté de vue dans les domaines politique, économique et socioculturel. Il y a des raisons d'ordre pratique de croire qu'il faut traiter les problèmes mondiaux d'abord à l'échelle régionale comme dans les régions

de l'UE, des États-Unis et d'Asie où ces communautés sont plus ou moins récentes (Higgot 1999:23).

L'expérience récente de la construction régionale dans ces zones corrobore l'affirmation selon laquelle les idées sont à la base des facteurs et des programmes susceptibles d'étayer notre compréhension de la construction régionale plus que par le passé et dans d'autres régions du monde telles que l'Afrique.

L'environnement continental: la nouvelle perception des enjeux de l'intégration régionale

Une analyse de la construction régionale en Afrique montre des tentatives d'arrimage à la convergence globale vers le système d'idées dominant qui sous-tend le changement dans d'autres régions du monde. Ces idées tirent leur force épistémologique d'une forme convergente d'idéologie néo-libérale et semblent constituer la base politico-idéologique des décisions politiques sur les questions de coopération régionale. Ainsi, dans le continent africain, elles se sont traduites par des programmes et des initiatives pour revisiter le discours économique de l'OUA et améliorer la place de l'Afrique dans le partenariat global (Miyando 2001:245-253).

L'évolution du discours économique de l'OUA

Sur le continent africain, le discours de l'OUA sur les questions économiques reflète dès 1990 la prise en compte des enjeux du nouvel ordre économique international (NOEI). On constate en même temps l'affirmation d'un engagement politique en faveur de la promotion d'une culture de la régionalisation en Afrique et le renforcement des structures sous-régionales existantes.

1-La promotion d'une nouvelle culture de la régionalisation en Afrique
Ces positions ont résulté non seulement de l'identification des intérêts de l'Afrique et de ses peuples, mais aussi du constat d'échec des initiatives d'intégration sur le continent.

Les précédents programmes pour le renforcement de la culture de l'intégration adoptés par l'OUA ont constitué les stratégies de développement du continent dès la décennie 70. Ils avaient toujours été engagés dans le sens de la construction des idées, des visions unanimes et la définition d'une identité régionale pertinente. Parmi ces projets, on peut évoquer la Déclaration de Monrovia (1979); le Plan d'Action de Lagos (1980), la Déclaration d'Addis-Abeba (1990) et le Traité d'Abuja (1991) qui visaient tous la mise sur pied d'une Communauté économique africaine afin de sortir le continent du sous-développement. Toutefois, force est de reconnaître que malgré l'ambition affichée par tous ces plans, qui ont réussi à identifier les vertus de l'intégration

et à illustrer une réelle volonté politique, leurs réalisations sont demeurées limitées (Anyang'Nyong'o 1990:3-13; Carthy 1999:1249). L'historiographie des projets d'intégration depuis le début des années 90 fait ressortir plus d'obstacles que d'avancées.

Des analyses abondantes et enrichissantes ont déjà été consacrées aux problèmes de l'intégration dans le développement économique de l'Afrique. Elles sont unanimes pour reconnaître que malgré les échecs des initiatives passées, ces obstacles peuvent être surmontés (Rugumamu 2001:21-25). Ces obstacles sont notamment: les divergences idéologiques, les égoïsmes nationaux, l'opportunisme des acteurs, le laxisme des institutions et des administrations, la pauvreté en infrastructures de base, l'absence d'opérateurs économiques efficaces et dynamiques et enfin, des secteurs économiques dualistes et désarticulés. Il ne nous appartient plus de revenir sur ces écueils, mais de nous attacher à une analyse temporelle qui met en avant les nouvelles dynamiques de l'intégration en Afrique. Elle est devenue un passage obligé pour le continent s'il veut son insertion dans le partenariat économique planétaire à travers le renforcement des structures sous-régionales existantes.

2- La promotion d'un nouveau type de régionalisation

Pour les membres de l'OUA, les nouveaux types de régionalisme illustrés par les relations entre les entités de la Triade (UE/USA/Japon) considérée comme les trois principaux pôles du commerce et des échanges internationaux sont une bonne chose sur le plan normatif. En conséquence, les nouvelles tendances du régionalisme constituent le discours dominant sur la construction de la région économique en Afrique. Le traité instituant la Communauté économique africaine est entré en vigueur en 1994 et le paragraphe 8 de la Déclaration de Syrte demande aux États africains d'accélérer sa mise en œuvre. Ces nouvelles dynamiques naissent de la volonté des leaders politiques de renforcer les mécanismes de coopération. Face à la non-réalisation des objectifs et des programmes de coopération entre l'OUA et les Communautés économiques régionales (CER), il est apparu évident que leur mise en œuvre nécessitait une nouvelle approche (Aly 1994:69-70). En effet, certaines communautés sous-régionales se révèlent plus avancées que d'autres. C'est le cas de la CEDEAO en Afrique occidentale et de la SADC en Afrique australe (Lipalile 2001:303). Promouvoir un nouveau type de régionalisme signifiait dès lors renforcer ces mécanismes, encourager l'ouverture des pays sur la région pour élargir l'espace économique afin de faire face à la faible coopération entre les communautés et résoudre le problème de la coordination de la pléthore d'institutions sous-régionales (Rugumamu 2001:22) qui sont plus un obstacle qu'un tremplin de son insertion dans la mondialisation (Collier 1998:147-181) ayant pourtant des effets inévitables sur son économie.

L'aménagement de la place de l'Afrique dans le partenariat global

De nouvelles dynamiques se sont inscrites dans le sens de la prise de conscience du poids insignifiant de l'Afrique dans les processus de globalisation et d'engagement en faveur de l'établissement d'un mécanisme pour gérer ces processus au niveau du continent.

1- La place de l'Afrique dans le partenariat global

Cette prise de conscience cherche à reconsidérer le rôle de l'Afrique au prochain millénaire et initie des rencontres de l'OUA depuis la moitié des années 90 jusqu'en septembre 1999, date de la réunion déterminante de Syrte en Libye.

Il s'agit pour le continent d'établir un nouveau partenariat stratégique dans le but de réduire la dépendance du continent par rapport au «binôme aide-crédit» (Cardoso 1993:149-159) et de redéfinir les politiques de coopération. La guerre froide a laissé en héritage une aide inefficace en partie sous forme de prêts qui se sont accumulés pour constituer une dette importante. Nous ne reviendrons pas sur le contexte et le profil de l'aide, son influence et ses conséquences, les effets de sa sélectivité, l'inefficacité des mécanismes de prestation de l'aide, ainsi que les tentatives infructueuses pour qu'elle favorise le développement (nouvelle approche, redéfinition de son concept et restructuration de ses mécanismes). Toujours est-il que la formule traditionnelle de la coopération a montré ses limites depuis des décennies. Il en est de même du poids de l'Afrique dans les échanges (Yeats *et al.* 1996:38-41), la globalisation des investissements (Koechlin 1995:92-100) avec les partenaires étrangers membres de la triade ou non (Griffin 1991:645-685). Nul ne conteste la marginalisation du continent dans les flux économiques et financiers internationaux.

Ces dernières années, on a assisté à une «déconnexion progressive de l'Afrique de l'économie mondiale» (OCDE 2002:1). Bien plus, la chute de la part de l'Afrique s'est maintenue sur une courbe déclinante. Entre 1980 et 2000, sa part du PIB mondial a diminué d'un tiers, marginalisant le continent dans le processus de globalisation. Sa part dans le commerce mondial et dans les Investissements Directs Etrangers est en régression depuis ces 20 dernières années. Le taux de croissance du continent ne suffira pas à faire reculer la pauvreté au prochain millénaire ni à améliorer sa place dans le commerce international. La baisse des IDE en direction du continent a impliqué une division de sa part par 2 entre les années 70 et 80, et encore une division par 2 dans les années 90 (OCDE 2002:2). L'Afrique est considérée comme n'ayant pas participé au mouvement de la mondialisation qui s'est caractérisé par une délocalisation accélérée des investissements industriels dans les pays émergents. Elle a donc aujourd'hui accumulé un retard très

important par rapport à la mondialisation des investissements, qui contribue aussi à expliquer son déclin dans le commerce international.

Cependant, la domination que les États-Unis exercent en Afrique, la zone Euro et le Japon complexifie la conjoncture à laquelle l'Afrique doit faire face et pose le problème de structures adéquates.

2- L'établissement d'un mécanisme continental pour gérer ce contexte

Il s'est exprimé dans les aspirations vers une nouvelle approche institutionnelle à la hauteur de ces nouveaux enjeux. Il s'est agi dans un premier temps de moderniser l'OUA afin de l'adapter au niveau international (Wembou 1995:227-335) avant des propositions pour une mutation profonde.

L'extension des partenariats de la Triade vers l'Europe de l'Est, la Méditerranée, les pays d'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine a posé pour le continent africain la nécessité de disposer d'un mécanisme pouvant favoriser sa participation dans les forums internationaux tels que l'OMC et de faire front aux ingérences des institutions économiques et financières internationales (FMI, BM). Ceci dans le but de mettre sur pied une stratégie collective, dynamique et concertée. L'enjeu est ici le désir de dépasser l'histoire conflictuelle et controversée de l'implication des dirigeants dans la politique du continent. Ces initiatives résultent largement de la remontée d'un sens de l'identité régionale. On peut aussi considérer que les projets de renforcement de l'OUA illustrent l'émergence, à l'échelle de la région Afrique, du dialogue politique aspirant à faire de l'organisation continentale le cadre redynamisé de définition et d'orientation de la politique économique régionale pour les siècles à venir. Ces stratégies semblent présenter des réponses reposant largement sur une conception panafricaniste de l'intérêt du continent. Ainsi, l'un des effets de la mondialisation a justement été de faire évoluer un dialogue africain solide sur la place de l'Afrique dans la coopération internationale.

Ce dialogue a pu être illustré par les différentes réformes qui ont eu lieu au sein de l'OUA. Il s'agissait pour les divers acteurs de traduire au niveau institutionnel l'idée de construire une nouvelle communauté dirigeante forte, de plus en plus convaincue du bien-fondé des principes de la construction régionale et son intérêt à la fois national et continental. Ils se sont aussi montrés convaincus que:

- il serait essentiel de se recomposer au sein d'une institution pour soutenir la crédibilité des réformes et le respect des normes mondiales;
- l'Afrique dispose de structures pour la diffusion de ces normes qui sont en voie de devenir des préalables pour l'accès aux marchés des pays développés;

- l'Afrique a besoin d'un moyen pour concourir à la formulation de ces normes.

C'est ainsi que l'OUA est passée par une série de réformes institutionnelles avec à la base, la nécessité de mieux coordonner les efforts des États membres afin de mieux faire entendre leur voix sur le plan international en mettant l'accent sur la construction régionale. L'émergence des perspectives communes sur la notion du rôle de la région peut être considérée comme le coup d'accélérateur des réformes commencées en 1990. Ces réformes sont cependant demeurées limitées et insuffisantes car tributaires des structures internes de l'organisation (Kamto *et al.* 1994:252) et de ses pays membres. Ce fut le cas pour la décision d'assainir les finances en 1990, la mise en place d'un mécanisme de gestion des conflits en 1993, la décision de condamner les coups d'État en 1999, jusqu'à la décision de transformer l'OUA en 1999. C'est ainsi qu'est né le projet de l'Union africaine en septembre de la même année, issu des propositions des acteurs majeurs d'un nouveau courant réformateur en faveur de la création d'une nouvelle organisation continentale.

Les processus de création de l'Union africaine: implication des acteurs gouvernementaux/étatiques

Le processus de création d'une nouvelle organisation à l'échelle du continent a vu l'implication d'acteurs étatiques en la personne de certains leaders politiques dont les initiatives visaient la refondation complète de l'OUA et sa transformation lors d'une session extraordinaire de l'ancienne organisation à Syrte (Libye) en septembre 1999 où la décision fut prise de créer une Union africaine. Celle-ci s'est opérée après une phase politique et une phase créatrice.

Le processus de conception de l'Union africaine: enjeux de puissance

La phase politique de la création de l'Union africaine a donné lieu aux approches de réinvention du concept d'unité africaine. Il est devenu générateur d'une «nouvelle modernité originale» (Mattelart 1995) diffusée dans les discours de la reconstruction africaine; expression de la volonté des dirigeants et des élites de se reconstruire autour d'un véritable projet de société mais aussi de création d'une institution de coordination des politiques régionales en Afrique. Ce processus de conception a vu les manifestations des manœuvres des acteurs, qui en ont fait un enjeu de puissance symbolique et hégémonique à l'image du clivage maximaliste/minimaliste (Maloka 2001:3).

Le processus d'élaboration: réinterprétation et réappropriation des discours du panafricanisme

Le courant réformateur, dont l'OUA a été traversée avec pour instigateur le leader libyen, a été animé par d'autres dirigeants politiques en faveur de la mutation de l'organisation continentale. Ainsi, aux origines de l'OUA se trouvent les diverses réinterprétations de l'idée d'unité africaine. Diverses logiques ont caractérisé ces redéfinitions du panafricanisme. Néanmoins, notre schéma d'analyse basera sa lecture sur deux approches, qui s'avèrent significatives à notre sens. Il s'agit des conceptions libyenne et sud-africaine.

1- Les États-Unis d'Afrique ou le projet fédérateur du colonel Kadhafi

Lors du sommet extraordinaire qu'il avait convoqué à Syrte, le colonel Mouammar Kadhafi avait dévoilé son grand projet des États-Unis d'Afrique en s'inspirant du rêve panafricain de Kwame Nkrumah pour prôner une approche fédérative à la construction de l'unité du continent avec, en filigrane, le positionnement de la Libye comme locomotive.

Perçu comme une «dangereuse illusion» (Laraoui 2000:22-25) ou encore taxé de «quaddafiades», le projet de Kadhafi voulait se montrer pragmatique par ses préoccupations exprimées et discutées à Syrte autour du thème «comment renforcer la capacité de l'Afrique à faire face aux défis du nouveau millénaire». Selon lui, il fallait prendre les idéaux fondamentaux du panafricanisme et leur assigner de nouvelles connotations et de nouveaux objectifs. «J'ai étudié le mouvement panafricaniste, j'ai examiné les textes de l'OUA et de la Communauté économique africaine: je n'ai rien à y ajouter et ne demande que l'accélération de leur mise en œuvre» (Ouazani 1999:11-14). Il l'avait déjà dévoilé quelques mois plus tôt à Alger. Ses postulats fondamentaux sont puisés des idées de Nkrumah. Ses percées interprétatives du panafricanisme maximaliste demeurent fidèles à ses antécédents idéologiques au sein du groupe de Casablanca depuis 1961. Il a fait du mot d'ordre de Nkrumah «l'Afrique doit s'unir» et son projet des États-Unis d'Afrique, les paradigmes mobilisateurs de son discours. Il s'en est approprié peu à peu pour soutenir ses thèses de complot et de domination de la race noire dont il parle dans son fameux Livre Vert qui a prévalu lors de la création de l'OUA.

Le projet fédérateur de Kadhafi était donc semblable à celui de Nkrumah. Pour ce dernier, le continent africain devait se doter d'une nationalité, d'un drapeau, d'un emblème et d'un hymne communs. La future union devait disposer d'une politique étrangère et de défense communes. Le parlement panafricain devait être doté de pouvoirs législatifs. Il déclarait que l'unité était le seul moyen de tenir tête au colonisateur. Kadhafi ajoute que «ce n'est pas une question d'optimisme ou de pessimisme. Nous voulons que l'Afrique

soit un acteur majeur du troisième millénaire, au même titre que les États-Unis ou au moins l'Union européenne». Cependant, cette idée d'une organisation supranationale a vu la contribution et les propositions d'autres chefs d'État dont celles de Thabo Mbeki. L'approche libyenne a été suivie d'une intense activité diplomatique du colonel Kadhafi pour replacer la Libye sur la scène internationale et continentale (De Salies 2001:9).

2 - La renaissance africaine et le projet intégrateur du président Mbeki

Le président sud-africain a proposé sa propre vision de l'Union africaine en tant que projet intégrateur fondé sur les idéaux de la «renaissance africaine» pour la reconstruction de l'unité du continent avec l'Afrique du Sud comme symbole.

Le discours de la renaissance africaine, élaboré par Thabo Mbeki dans l'espace national et politique de l'Afrique du Sud a, par ses initiatives, peu à peu dépassé le cadre sud-africain. Il cherche ainsi à contribuer à la production d'un espace de sens qui soit propre au continent africain et à réinventer l'héritage du nationalisme noir en l'investissant de la mission de construction de l'union de l'Afrique. «L'homme de la renaissance africaine» cherche à produire un «imaginaire régional africain» (Crouzel 2000:172) dont la future organisation sera la représentation institutionnelle. S'inspirant d'éléments puisés dans les discours philosophiques du passé sur le panafricanisme, la négritude, l'Ubuntu et la conscience noire (Khumalo 1998:15), Thabo Mbeki a formé ce paradigme de ralliement. Dans une définition très large, elle renvoie à un renouveau de l'Afrique en termes de démocratisation et de développement économique et culturel. Elle vise à construire un nouveau monde africain fait de démocratie, de paix, de stabilité, de développement durable et de vie meilleure pour le peuple, d'absence de racisme et de sexisme, d'égalité entre nations et d'un système de gouvernance international qui soit juste et équitable (Mbeki 1998). À ce titre, il proclamait lors de son investiture que «le XXI^e siècle sera africain» (Mbeki 1999). La traduction de la renaissance africaine en concepts et en programmes politiques va commencer par les orientations de la politique étrangère de Mbeki (Dolbeau 2000:3) pour faire peu à peu entrer le terme dans le discours politique continental puis international. Pari qu'il décidera de remporter avec le NEPAD et le MAP (Weisbrot 2000:30-31). Cette rhétorique est donc fortement marquée par des concepts économiques car l'approche mbekienne réinterprète l'imaginaire panafricain traditionnel pour l'articuler à l'environnement actuel de la mondialisation. Il s'inspire pour cela de la renaissance asiatique et du miracle économique de l'Asie du Sud-Est avec qui il trouve un destin commun avec l'Afrique.

La référence à l'unité africaine comme l'un des buts de la renaissance montre que pour Mbeki, «Le temps de l'Afrique est arrivé» et «on ne peut parler de la renaissance africaine sans se projeter à la fois dans le passé et

dans l'avenir». Et ceci pour des questions aussi bien économiques que politiques. Selon lui, les États doivent créer des conditions favorables à la coopération et à l'intégration de leurs économies (Vilakazi 1997:11). L'enjeu ici est la restauration de l'image du continent qui nécessite un engagement individuel et collectif. C'est l'opportunité qu'offre l'Union africaine par les principes politiques qu'elle voudrait promouvoir. Elle remet en cause le principe de la souveraineté nationale au profit d'une souveraineté continentale. Le discours de la renaissance africaine est une composante de la politique de l'image de Pretoria qui lui a permis d'opérer un recentrage progressif sur le continent et le renforcement de son statut sur la scène internationale (Pascal 2000:15). Elle participe de la construction de l'Afrique du Sud comme puissance pédagogique (Sindjoun 2002:205). Pretoria se fait le chantre d'une reconstitution, le symbole et l'exemple des propositions économiques et politiques diffusées par Mbeki.

Parler au nom de l'Afrique ou alors parler pour l'Afrique est un enjeu de puissance symbolique (Afrique du Sud) et de puissance hégémonique (Libye) comme le montreront les assises de Lomé.

Le processus d'adoption de l'acte constitutif de l'Union africaine: controverse et compromis entre les architectes de la nouvelle organisation

L'acte constitutif de l'Union africaine a été adopté à Lomé lors du 36e sommet de l'OUA en juillet 2000. Cette phase institutionnelle s'est caractérisée par une dynamique fluctuante et oscillante entre implication profonde et passionnée, participation partielle, présence indifférente, oppositions farouches et constats d'absences. Les assises de Lomé ont aussi été marquées par les divergences sur l'architecture de l'Union africaine.

1 - Les divergences de Lomé: luttes de leadership et manœuvres d'appropriation

Au-delà de la rémanence des dissonances interprétatives de l'Union, de ses principes, de sa forme et de ses structures, Lomé a laissé entrevoir des empoignades et des divisions qui ont mené à un compromis.

On le sait, dans les années 1950-1960, le Ghana assurait le leadership idéologique en Afrique grâce à l'emprise de son président sur les énoncés majeurs du panafricanisme. Cependant, plus de quarante ans plus tard, le vide ghanéen n'a pas été véritablement comblé surtout lorsqu'on parle de revisiter les idéaux qui lui étaient chers. Le bras de fer pour le leadership moral s'est déroulé entre Thabo Mbeki avec son concept de «renaissance africaine» et le colonel Mouammar Kadhafi avec son projet des «États-Unis d'Afrique» (Mbeki 1998). À Lomé, chacun voulait s'attacher l'auréole qui est

toujours liée au concept d'union continentale dans l'esprit africain (Amaïzo 2001:98) et qui confère le statut «d'oracle du panafricanisme» (Sindjoun 2002:205) et de père fondateur de la nouvelle institution panafricaine.

Le leader libyen proposait une union de type fédéral à l'américaine. Il caressait aussi l'espoir d'assurer la présidence de cette union fédérale qu'il estimait lui revenir de droit (Garbi 2002:12-21). En face de lui, d'autres proposaient une forme confédérale très souple d'union. Du fait de cette vision floue et imprécise, l'OUA s'est répartie en deux grands groupes, mis à part les pays absents au cours des débats.

Un premier groupe de pays avait refusé de signer l'Acte constitutif le 12 juillet 2002. Il s'agissait des pays qui n'avaient pas d'obligation, ni de liens particuliers et certainement pas de dépendance financière vis-à-vis de la Libye qui avait relancé l'idée de l'Union africaine totale et immédiate. Certains ont aussi voulu témoigner leur désapprobation pour ce projet qu'ils estimaient précipité (Afrique du Sud, Égypte, Érythrée, Kenya, Mozambique, Nigeria, Ouganda, Mauritanie, Rwanda, Tunisie, Zambie, Zimbabwe, Gabon).

Le deuxième groupe se composait de pays ayant adhéré au principe de l'union mais avaient estimé nécessaire de recentrer l'approche libyenne en y incluant des propositions d'autres pays au Sud du Sahara afin de déterminer en commun les contours du processus unitaire.

2 - Le compromis de Lomé: l'esprit de l'Acte constitutif de l'Union africaine

Les chefs d'État réunis à Lomé sont parvenus à revoir le projet plus ambitieux du leader libyen même si certains d'entre eux avaient adhéré dans le principe à ses propositions panafricanistes. Ils ont aussi dégagé un «consensus minimaliste» (Bourgi 2000:20) suivant le thème de «ce n'est qu'un début» sur un processus unitaire différent de celui selon les vues exclusives de Kadhafi. Il s'agissait de recentrer le processus politique en évitant toute personnalisation et précipitation des étapes de réalisation du projet de l'Union, mais aussi déterminer un processus institutionnel dont la trajectoire originale est rendue par le document final de ces assises. Ce dernier entend insuffler à la toute nouvelle institution une architecture normative et structurelle marquée du sceau de l'innovation et du pragmatisme.

L'esprit de l'Acte constitutif illustre la pertinence de l'axe historique Addis-Abeba / Lomé par le recours à l'œuvre normative de l'OUA pour bâtir l'orientation normative de l'Union. Ainsi, depuis les assises de Lomé, les relations internationales sont-elles marquées par «le paradigme Addis-Abeba / Lomé» (Sindjoun 2002:84). Addis-Abeba renvoie au lieu d'adoption de la Charte de 1963 et Lomé à celui de l'Acte constitutif de 2000. C'est l'indication de la cristallisation des principes de l'OUA à Lomé. La Charte demeure la référence de base des principes (Acte constitutif, paragraphe 1b) énoncés et

maintenus à Lomé (Article III de la Charte). Cependant, ils se complètent de principes novateurs et d'objectifs plus pragmatiques. Cette innovation principielle à travers des stratégies de différenciation espère éloigner les stigmates de l'OUA. Parmi les principes cristallisés de l'OUA figurent l'égalité et la souveraineté, l'indépendance, le respect des frontières, l'interdiction de recourir à la force, le règlement pacifique des différends et la non-ingérence. Parmi les principes novateurs, notons le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance, de rejet des changements anticonstitutionnels, la participation des peuples africains aux activités de l'Union et la promotion de l'égalité entre l'homme et la femme (Article IV de l'Acte). La rhétorique de Lomé s'est construite autour de deux thèmes nouveaux: l'intégration régionale et l'insertion dans les dynamiques globales (préambule de l'Acte, paragraphe e). Ses objectifs sont porteurs d'un programme politique, sécuritaire, économique et social pour l'Afrique (Article III de l'Acte) nécessitant des structures appropriées.

Plusieurs structures de l'OUA ont été transformées pour s'adapter aux nouveaux principes et objectifs. L'article 1 de l'Acte consacre le changement de dénomination des organes transformés sans qu'il ne soit précisé l'apport substantiel de cette mutation. Il s'agit de (art. 5):

- La Conférence des chefs d'États et de gouvernement qui devient «la Conférence de l'Union» (art.6);
- le Conseil des ministres de l'OUA qui devient «le Conseil exécutif des ministres de l'Union» (art. 10);
- le Secrétariat général de l'OUA devient la «Commission de l'Union» (art. 20).

Le véritable changement réside dans la création des comités techniques spécialisés dont la composition et le rôle sont précisés dans les articles 14,15 et 16. Le texte complète l'architecture de l'Union africaine dans ses dimensions populaires, juridiques et financières: un parlement panafricain (art. 17); une cour de justice (art. 18); des institutions financières (art. 19), notamment la Banque Centrale Africaine; le Fonds Monétaire Africain et la Banque Africaine d'Investissement.

Le texte de Lomé contenait aussi des dispositions pour sa ratification et son entrée en vigueur en ses articles 27 et 28; puis, des précisions sur les sanctions (art. 23); le siège de l'Union (art. 24); les langues de travail (art. 25); son interprétation (art. 26); le statut de membre (art. 29, 30, 31); et les arrangements transitoires (art. 33) pour la mise en œuvre de la nouvelle organisation.

Les processus de mise en œuvre de l'Union africaine: suivre sa propre trajectoire

Même s'il apparaît que les concepteurs de l'Union africaine se sont inspirés des exemples d'intégration régionale dans le monde, ils se réclament plus particulièrement du modèle européen. Néanmoins, au vu de la phase créatrice, elle est loin d'être une version édulcorée de l'UE. De fait, la nouvelle institution a fait le choix d'une trajectoire institutionnelle qui lui est propre et qui est propre aux spécificités africaines. Ce sont ces considérations qui marquent l'originalité de l'Acte de Lomé. Car, malgré les équations à plusieurs inconnues que posait l'adoption d'un texte nouveau, tous se sont accordés sur une indispensable révision et un compromis pour que l'UA soit effective. Ceci après une période de transition menant à la phase de lancement (Bourgi 2000:20).

Le processus transitoire: mettre sur pied le cadre institutionnel de l'Union africaine

La conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA lors de sa 37^e session à Lusaka (Zambie) en juillet 2001, a adopté la décision AHG/Dec. 160 (XXXVII) sur la mise en œuvre de la Déclaration de Syrte sur l'Union africaine. Elle faisait suite à l'entrée en vigueur de l'Acte constitutif le 26 mai 2001 après le quota des deux tiers de ratification constaté lors du sommet extraordinaire de Syrte II en Libye en mars 2001. La décision de Lusaka apportait des précisions sur les arrangements transitoires prévus dans l'Acte constitutif (art. 33) portant sur les structures et leurs missions.

1- La gestion de la période transitoire par les structures de l'OUA

La décision de Lusaka chargeait le tout nouveau Secrétaire général d'entreprendre un certain nombre de tâches pour mettre en œuvre les dispositions de l'Acte constitutif et pour la mise en place des organes qu'il prévoyait au cours d'une période transitoire d'une douzaine de mois. Les assises de Lusaka avaient vu non seulement la «mort symbolique» de l'OUA qui ne devait être remplacée qu'un an plus tard, sa charte restant en vigueur pendant cette période transitoire, mais aussi l'élection d'un nouveau secrétaire général à la tête de l'organisation continentale.

Le choix s'est porté sur l'ancien Ministre ivoirien des Affaires étrangères Amara Essy en remplacement du tanzanien Salim Ahmed Salim dont le second mandat touchait à sa fin. Ce fut une élection très disputée avec le contre-poids de certains pays qui appuyaient d'autres candidats (le Namibien Theo Ben-Guirob et le Guinéen Lansana Kouyaté). Cependant, la mission de Lusaka fut confiée à Amara Essy: assurer la transition entre l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et l'Union africaine (UA) avec l'appui de partenaires spécifiques. Le secrétaire général nouvellement élu avait plus précisément

pour mission d'élaborer tous les textes qui vont régir le fonctionnement des institutions de la nouvelle organisation (règlement intérieur, nombre de membres de la Commission, les pouvoirs du président de la commission, les modes d'élection...); créer les structures de l'UA (conférence des chefs d'État, Conseil exécutif, Commission, Comité des représentants permanents). La décision de Lusaka avait de ce fait identifié 13 tâches qui devaient être exécutées par Amara Essy, dans le cadre des efforts de création du cadre institutionnel de l'Union africaine (Secrétaire général de l'OUA 2002:2).

Le secrétaire général rappelle toutes ces tâches dans le paragraphe 6 de son rapport sur la mise en œuvre de la décision de Lusaka. Il fournit aussi des informations sur les actions menées en collaboration avec les États membres, les communautés économiques régionales (CER) et d'autres partenaires pour exécuter le mandat qui lui avait été confié. Compte tenu de l'ampleur de ces tâches, la Conférence a demandé au Secrétaire général d'accorder la priorité au lancement des organes clés, et de soumettre des propositions et des recommandations sur certains organes restants, y compris les institutions importantes de l'OUA dont la place au sein de l'union n'avait pas encore été définie. Il avait pour recommandation d'assurer sa mission en étroite consultation avec les États membres.

Le Secrétariat général a alors déployé tous les efforts pour mettre en œuvre la décision de Lusaka dans cet esprit, tout en continuant d'assurer ses responsabilités régulières dans les domaines politiques et économiques (exécution de son agenda pour la paix et la sécurité sur le continent, réaction d'urgence aux situations de crise et participation aux négociations mondiales comme celles de l'OMC) pendant la période transitoire.

2- Le bilan de la période transitoire: renforcer la plate-forme du lancement de l'Union

Le processus de mise en œuvre a été lancé immédiatement après la mise en place de la nouvelle direction du secrétariat général. De larges consultations ont été engagées en son sein avec les représentants des États membres de l'OUA à Addis-Abeba, les ministres et les chefs d'État, les partenaires internationaux et les organisations de la société civile afin de réaliser des avancées sur les tâches prioritaires et préparer les autres tâches.

Il s'agissait de réfléchir afin de dégager une compréhension commune de la décision de Lusaka et d'arrêter les modalités de mise en œuvre de l'ensemble du processus de transition. Il était coordonné par l'Équipe d'Appui à la Planification de la Transition (EAPT) constituée avec le soutien technique du PNUD. Il se composait de fonctionnaires et a bénéficié du soutien d'experts externes pour superviser et conduire les activités opérationnelles de la transition. Un Groupe Consultatif d'Eminentes Personnalités (GCEP) a été mis

sur pied. Il est composé de 15 personnalités africaines ayant une vaste expérience et provenant de toutes les régions de l'Afrique, pour conseiller le secrétaire général et contribuer à l'orientation stratégique de l'Union, élargir et enrichir l'examen des questions avant leur soumission aux organes de décision de l'OUA. Pour le lancement des organes clés, la première session de réflexion au sein du secrétariat a consisté en la mise en place de deux sous-comités composés de fonctionnaires du secrétariat et présidés par des secrétaires généraux adjoints. Le premier sous-comité était chargé d'élaborer les règlements intérieurs de la Conférence, du Conseil exécutif et du Comité des représentants permanents ainsi que les relations entre ces organes et la Commission. Le deuxième sous-comité avait pour tâche d'élaborer le cadre pour la structure de la Commission, sa composition, les modalités de prise de décision, ses pouvoirs et attributions, les modalités pour la nomination des commissaires et la structure organique de la commission. Les structures transitoires ont ensuite tenu des réunions de consultation avec les partenaires du secrétariat général pour finaliser les textes des organes clés (Gharbi 2002:72-73).

Ces textes devaient être prêts pour le démarrage effectif de l'Union africaine à Durban avec la fin de la période transitoire fixée à un an à Lusaka. Ainsi, le 38^e sommet de l'OUA devait marquer sa fin en juillet 2002 à Durban. Cependant, certains instruments juridiques qu'elle avait créés restaient valables (la Charte africaine des droits de l'Homme, le Traité d'Abuja, la Déclaration du Caire) et devaient être ultérieurement intégrés aux cours des réunions organisées par le Secrétaire général avec des experts et des consultants sous la supervision des mécanismes de transition ayant abouti à la préparation des projets de statut de quatre organes. Il s'agit des quatre organes clés sur les dix prévus par les textes de l'organisation panafricaine. Il y avait aussi un projet de protocole sur le futur «Conseil de Sécurité Africain» qui devait être soumis ainsi que les documents des quatre autres organes à l'approbation des ambassadeurs, des ministres des Affaires étrangères et des chefs d'État alors attendus à Durban pour le lancement de l'Union africaine.

Le processus de lancement: rendre l'OUA opérationnelle par étapes

Le dernier sommet de l'OUA en même temps assemblée inaugurale de l'Union africaine a consacré son lancement préparé en douze mois de transition par l'adoption des organes clés et la prise de ses premières décisions pour «renforcer les causes de la paix, de la sécurité et de la démocratie en Afrique» (Cilliers 2002:1).

1 - Étape préliminaire: le lancement des organes clés de l'Union africaine

Elle s'est déroulée à travers l'adoption des textes suivants portant sur les organes clés: le règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union; le règlement intérieur du Conseil exécutif de l'Union; le règlement intérieur du Comité des représentants permanents; le statut de la Commission de l'Union.

Pour la Conférence de l'Union, le président en exercice sera désigné pour un an et aura un rôle protocolaire en tant que «président de l'Afrique». La conférence aura lieu une fois sur trois au siège (Addis-Abeba 2004); les sessions extraordinaires se tiendront toutes en dehors du siège, à l'invitation d'un État membre. Pour assurer le suivi et l'exécution des résolutions de la Conférence, les experts préconisent que des pouvoirs accrus soient délégués au Conseil exécutif.

Le deuxième organe clé regroupe les ministres des Affaires étrangères. Il devrait changer de président tous les six mois et se réunir plus de deux fois par an. Il devrait être doté de véritables pouvoirs, notamment celui de nommer huit des dix membres de la Commission de l'Union.

La Commission de l'Union est le troisième organe clé de l'organisation panafricaine dont le président (d'abord secrétaire général de l'OUA) ainsi que son vice-président seront élus par les chefs d'État. Les dix commissaires représenteront les cinq régions du continent (deux par région).

Le quatrième organe qui est le Comité des représentants permanents (COREP) permettra à tous ses membres d'être associés de près aux activités de la commission. Les autres organes prévus seront définis et lancés par étapes. Il s'agit du parlement panafricain (protocole adopté en mars 2001 à Syrte II) qui devrait voir le jour en 2003 ou 2004 selon les signatures et les notifications, la Cour de Justice; le Conseil économique et social; la Banque centrale africaine et la Banque africaine d'investissement. Durban n'est donc que la première étape. Elle a permis de prendre des décisions pour la période post-Durban jusqu'au lancement de tous les organes de l'Union.

2- L'étape intermédiaire: les décisions de l'Assemblée inaugurale de l'Union africaine

Elles ont porté pour la plupart sur des questions politiques et sécuritaires qui devront être gérées pendant l'étape intermédiaire.

Il s'agissait de la décision de renforcer le rôle de l'Union africaine pour la supervision et les observations des élections; l'adoption d'un protocole relatif à la mise en place d'un conseil de paix et de sécurité ainsi que l'approbation de recommandations portant sur la supervision des questions de sécurité et de stabilité, de développement et de coopération dans le cadre de la Conférence sur la Stabilité, la Sécurité, le Développement et la Coopération Africains de Revue des Pairs (CSSDCA). Elles ont été suivies par l'adoption

du Mécanisme africain de revue des pairs (MARP) du NEPAD et les documents y afférents. Par rapport au Nepad (intégré au processus unitaire depuis Lusaka), il a aussi été décidé d'élargir son comité de mise en œuvre de quinze à vingt membres.

Cependant, malgré ces nouveaux engagements et ces arrangements structurels concrétisés par le sommet de Durban, le besoin en ressources financières et humaines pour leur mise en œuvre effective se fait sentir. De là dépendent les perspectives et la portée de l'Union africaine.

Conclusion générale

La portée et les perspectives de la nouvelle organisation panafricaine dépendront du pragmatisme réel de cette expression unique de volonté politique de Syrte à Durban. L'enjeu est énorme, il faut créer une organisation qui ne soit pas l'OUA-bis. Le Secrétaire général de l'ONU avait prévenu à Lusaka: «cet effort historique demandera des qualités de dirigeants, du courage et de la volonté de se détacher du passé».

Les plans ambitieux de l'UA sont placés dans une perspective dynamique qui cherche non seulement à concrétiser les idéaux panafricanistes et les rêves d'unité continentale défendus depuis 1960, mais aussi à lancer de nouvelles institutions prévues par l'Acte constitutif pour renforcer l'autorité continentale aux dépens des principes et pratiques en marge du projet unitaire de juillet 2000. Même si le passage à l'UA représente une équation à plusieurs inconnues tant au niveau conceptuel que structurel: la relative imprécision du type de l'union, l'absence de la société civile et des représentants des populations montre les graves insuffisances de ce processus. En effet «il n'y aura pas de véritable Union africaine sans la reconnaissance d'une Afrique plurielle et indépendante, sans la participation active de la société civile aux décisions la concernant, ni abandons de souveraineté nationale vers le supra national» (Pelletier 2002:1528). Cependant, il serait prématuré de dire aujourd'hui si la controverse à propos de certains concepts (souveraineté nationale, non-ingérence) sera atténuée.

Comme cela a déjà été précisé dans l'introduction, il serait injuste et prématuré de tirer des conclusions définitives à ce stade encore précoce de transformation des paradigmes et des paramètres de la politique africaine. Les perspectives de l'UA (comme du NEPAD) sont profondément liées à une dynamique institutionnelle encore trop récente pour être évaluée. Ainsi, le Secrétaire général avertissait de ne pas vouloir «tout, tout de suite» (Marchés tropicaux 2002) surtout lorsqu'on sait que la période transitoire a cédé la place à une période intermédiaire, que Durban n'était que la première grande étape de lancement laissant à l'étape post-Durban le lancement progressif

des autres organes pour que l'Union africaine ne ressemble pas à «du vieux vin dans des bouteilles neuves» (Melber 2002:14-17).

Bibliographie

Ouvrages

- Anyang' Nyong'o, P., 1990, «Regional Integration in Africa: An Unfinished Agenda», dans P. Anyang' Nyong'o (ed.), *Regional Integration in Africa: An Unfinished Agenda*, Nairobi, Academic Science Publishers.
- Badie, B., 1998, «De nouvelles intégrations» in M.C. Smouts et B. Badie, *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses des Sciences politiques.
- Badie, B. et Smouts, M-C, 1998, *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses des Sciences politiques.
- Badie, B., 2001, «Construire la communauté politique d'un monde cosmopolite», dans *L'État du monde 2001*, Paris, La découverte.
- Braillard, P. et Djilili, M.R., 1997, «Les Relations internationales 175, 5^{ème} édition», Paris, PUF.
- Coicaud, J-M. et Heiskanen, V., 2001, *The Legitimacy of International Organisations*, New York, United Nations University Press.
- Collier, D., Collier, R., 1991, *Shaping the Political Arena*, Princeton University Press.
- Ciroën, J-M, 1999, «Désintégration et intégration régionale», in *Problèmes économiques*, N°2611-2, 7-14 avril
- Djiena, W. M-C., 1997, *L'OUA à l'aube du XXI^e siècle: bilan, diagnostic et perspectives*, Paris, LGDJ.
- Hall, P.A. et Taylor, R.C.R., 1997, «La Science politique et les trois néo-institutionnalismes», dans *RFSP*, 47 (3-4).
- Irondele, B., 2001, «Architecture (s) européenne (s)», dans *Les mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne*, J.L. Quermonne (dir.), Paris, Presses de Sciences Pô.
- Kamto, M. et al., 1990, *L'OUA: rétrospectives et perspectives africaines*, Paris, Economica.
- Lacoste, Y., 2001, «Les ensembles géopolitiques», *L'état du monde*, Paris, La découverte.
- Laroche, J., 1997, *Politique Internationale*, Paris, LGDJ.
- Maloka, E. (Ed.), 2001, *A United State of Africa?*, Pretoria, AISA.
- Mbeki, Thabo, 1998, *Africa. The Time has come*, Cape Town/Johannesburg, Tafelberg/Mafube.
- MC Carty, C., 1999, «Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past, Present in Future», dans A. Oyejide et al. (eds), *Regional Integration and Trade Liberalisation in Sub-Saharan Africa*, vol.4, Londres, Macmillan.
- OMC, 1995, *Rapport du Commerce Mondial*.
- Ruggie, J.G., 1998, *Constructing the world Polity. Essays in International Institutionalisation*, New York, Routledge.

- Rugumamu, S.M., 2001, *Globalization and Africa's Future: Towards Structural Stability, Integration and Sustainable Development*, Zimbabwe, AAPS Occasional Paper.
- Sindjoun, L., 2002, *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris: Karthala.

Articles

- Amaïzo, Y.E., 2001, «De l'OUA à l'Union africaine: les chemins de l'interdépendance», dans *Afrique Contemporaine* (197).
- Bourgi, A., 2000, «Il faut un début à tout», dans *Jeune Afrique l'Intelligent* (2060).
- Cilliers, J., 2002, «Peace, Security and Democracy in Africa?», A Summary of Outcomes from the 2002 OUA/AU Summits in Durban, Pretoria, ISS.
- Crouzel, I., 2000, «La 'renaissance africaine' un discours sud-africain?», dans *Politique Africaine* (77).
- Callies de Salies, B., 2001, «Spectaculaire retour de la Libye», dans *Le Monde Diplomatique*: 8-9.
- Dolbeau, J.M., 2000, «Thabo Mbeki: L'homme de la 'renaissance africaine'», in *Afrique contemporaine*, n° 192, 4^{ème} Trimestre, p. 3.
- Frank, A.G., 1991, «No Escape for Laws of World Economy», *Review of African Political Economy*, Vol. 18, No.50, pp. 21-32.
- Garbi, S., 2002, «La transition en question», dans *Jeune Afrique l'Intelligent* (2158).
- Griffin, K., 1991, «Foreign Aid After the Cold War», *Development and Change*.
- Khumolo, F., 1998, «Giving the Renaissance Roots», *Sunday Times* (Johannesburg) 30 August.
- Koehlin, T., 1995, «The Globalization of Investment», *Contemporary Economic Policy*.
- Laraoui, F., «L'Union africaine, une dangereuse illusion», *Jeune Afrique l'Intelligent*, N° 2049, 18-24 avril 2000.
- Lipalile, M., 2001, «Globalization, Regional Integration and Development in Southern Africa», in *A United State of Africa?*, Pretoria, AISA.
- Mattelard, A., 1995, «Les nouveaux scénarios de la communication mondiale», *le Monde diplomatique*, août.
- Mbeki, T., The A.K. 1998, «A Call for Rebellion», *The Nigerian*, 30 October.
- Melber, H., 2002, «La Nouvelle initiative africaine et l'Union Africaine. Une évaluation préliminaire», *Développement et coopération*, n° 1, janv.-fév.
- Ouazani, C., 1999, «Journal d'un sommet. Alger 1999», *Jeune Afrique l'Intelligent*, N° 2010, 28 septembre - 08 août.
- Ouazani, C., 2001, «Le testament de Salim Ahmed Salim», *Jeune Afrique l'Intelligent*, N° 2112, 3-9 juillet.
- Pascal, V., 2000, «La politique étrangère de Thabo Mbeki», in *Afrique contemporaine*, n° 192, 4^{ème} trimestre.
- Vilakazi, H., 1997, «Economic Rebirth is Crucial», *Sowetan*, (Johannesburg), 3 November.

- Higgot, R., 1999, «La régionalisation: une réponse à la mondialisation?», dans *Problèmes Économiques* (2611-2).
- OCDE, 2002, «Afrique: état des lieux», dans *Problèmes Économiques* (2751): 1-5.
- Ramonet, I., 2000, «Un continent d'avenir», *Manières de Voir/ Afrique en Renaissance*, mai - juin.
- Yahmed, B.B., 2001, «Renaissance», dans *Jeune Afrique l'Intelligent*, (2114).
- Yahmed, B.B., 2002, «Ironie (positive) de l'histoire», *Jeune Afrique l'Intelligent*, N° 2166, 15-21 juillet.

Documents officiels

- OUA, 2000, *Acte Constitutif de l'Union africaine*, Lomé (Togo).
- Secrétaire général de l'OUA, «Rapport sur la mise en œuvre de la décision de Lusaka sur l'Union africaine», AHG/232(XXXVIII) a, 8 juillet 2002, Durban (Afrique du Sud).