

L'Union Africaine

Jacques Le Dauphin,

Directeur de l'Institut de Documentation et de Recherche sur la Paix .

« L'Afrique est un continent immense, qui représente un quart de la superficie émergée du globe et qui enregistre la plus forte croissance démographique du monde¹ ». Mais aujourd'hui l'image de l'Afrique auprès de la communauté internationale est négative (conflits permanents, maladies endémiques comme le Sida, faibles performances économiques, avec pour corollaire une paupérisation extrême).

Tout comme les autres continents et peut-être plus que d'autres, l'Afrique est prise dans la tourmente de la mondialisation dont le cours correspond aujourd'hui à l'expansion du modèle de développement néolibéral. Facteur d'inégalité, ce modèle tend à accélérer l'actuelle marginalisation de l'Afrique, voire son naufrage social. Toute analyse géopolitique sérieuse ne peut faire l'impasse sur la situation et le devenir de ce continent. Qu'elles que soient les motivations à la base de notre intérêt pour l'Afrique, nous sommes tous concernés. D'où l'attention portée à l'Union Africaine en voie de création.

Les informations et réflexions qui suivent n'ont pour seule ambition que de solliciter un large débat, absolument nécessaire sur la thématique.

Le 9 juillet 2002, à Durban, vile balnéaire de la côte Est de l'Afrique du Sud, est née l'Union Africaine. L'Afrique du Sud lui a offert un baptême grandiose². Devant quarante-quatre chefs d'Etat et de gouvernement africains et trente-cinq mille personnes massées dans les tribunes du stade Absa de Durban, le président Sud-Africain, Thabo Mbeki a proclamé solennellement le lancement de cette Union. Après lui, ont pris la parole, Nelson Mandela, ovationné comme il se doit par l'assistance, cinq chefs d'Etat, au nom des cinq zones géographiques du continent, le Kényan Danisl Arap Moi, le Gabonais Omar Bongo, le Togolais Gnassingbé Eyadéma, le Zambien Levy Mwanawasa et le Sahraoui Mohamed Abdelaziz. Bousculant le protocole, le Libyen Mouammar Kaddafi a également pris la parole. Ces exposés étant suivis de festivités.

¹ Achille Mbembe – Le Monde Diplomatique – novembre 1999.

² Compte-rendu d'ambiance de Cheikh Yérém Seck, envoyé spécial de « Jeune Afrique – l'Intelligent ».

Ainsi, quarante-quatre pays ont présidé à l'avènement, mais les cinquante-quatre qui composent le continent africain sont de droit et d'emblée, membres de l'Union Africaine.

Cette création marque du même coup la disparition de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) née à Addis-Abeba en 1963. Ce n'était un secret pour personne, l'OUA s'essouffait, l'activité principale de cette organisation n'ayant porté que sur la décolonisation du continent. Or cette décolonisation est devenue effective avec l'indépendance de la Namibie et la fin de l'apartheid en Afrique du Sud. L'OUA avait fini par se résumer à une réunion annuelle de chefs d'Etat. Comme a pu le souligner le chef de la diplomatie burkinabé, Youssouf Ouédraogo : « L'OUA était arrivé au terme historique de sa mission ; il fallait au continent un saut qualitatif ».

Toutefois, la naissance de l'Union Africaine est l'aboutissement d'un long travail de préparation dont la première phase concrète a été l'adoption au Sommet de l'OUA à Lomé en 2000 de l'acte constitutif de l'Union. Ce dernier fut ensuite ratifié avec le quorum requis au Sommet de Lusaka, lançant ainsi le compte à rebours. L'Union Africaine s'inspire quelque peu de l'Union Européenne en vue de se doter progressivement de dix-sept institutions, telles qu'un parlement panafricain, qu'une cour africaine de justice, qu'un Conseil de paix et de sécurité, qu'une banque centrale... qui peuvent permettre une véritable union continentale tant politique qu'économique. L'Union Africaine qui entre en scène a des ambitions et veut se doter de moyens que n'avait pas l'OUA. Mais comme l'écrit fort justement Bédir Ben Yahmed, directeur de « Jeune Afrique – l'Intelligent³ » : « L'Union Africaine a-t-elle des chances sérieuses d'être autre chose qu'une OUA dont on aurait consolidé les fondations et ravalé les façades ? ». La mutation est jugée utopique dans certaines sphères de la communauté internationale. L'unité africaine ne serait-elle qu'un mythe ? La volonté de parler d'une même voix, d'œuvrer ensemble à la sortie du sous-développement serait-elle vouée à l'échec ? Malgré les obstacles inhérents au cours de la mondialisation actuelle, les contradictions qui en résultent y compris entre Africains eux-mêmes, l'Union Africaine peut apporter un nouveau souffle au continent.

Dans cet esprit, quelques pistes de réflexions :

L'un des points importants de l'ordre du jour du sommet inaugural de l'Union Africaine était le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). L'idée a été lancée par le président sud-africain Thabo Mbeki, dans ses discours sur la nécessité d'une Renaissance africaine, comme « une stratégie pour le développement de l'Afrique pensée par les Africains, au profit des Africains ». Une idée reprise au Sommet de Lusaka en juillet 2001, créant un comité de mise en œuvre de quinze Etats, lequel après Durban sera élargi à vingt membres. Le NEPAD représente la synthèse de plusieurs plans dont le plus connu est le Millénaire Africain Plan (MAP) auquel s'est notamment ajouté le plan Oméga du président sénégalais Abdoulaye Wade, particulièrement axé sur les infrastructures. Les trois principaux secteurs de développement, considérés comme les priorités d'action du NEPAD ont été, je pense, bien résumé par John Igué, consultant au Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OCDE⁴. « Conditions d'un développement des ressources humaines, agriculture, environnement, sciences et technologies de l'information et de la communication, diversification de la production et des exportations, avec la possibilité d'un meilleur accès au marché des capitaux ». Le NEPAD veut donc être un plan de développement global pour répondre aux problèmes sociaux, économiques et politiques du continent. Il vise non pas, comme il est dit

³ « Jeune Afrique – l'Intelligent » 15 juillet 2002.

⁴ « La Revue Internationale et stratégique » - Eté 2002

parfois à intégrer l'Afrique dans le système mondial, c'est déjà fait dans les conditions dramatiques que l'on sait⁵. La volonté exprimée est d'inscrire l'Afrique comme partenaire à part entière avec le reste du monde. Ainsi le NEPAD énonce les principes d'une nouvelle coopération entre l'Afrique et ses partenaires extérieurs.

L'expérience du Plan de Lagos, formulé par les chefs d'Etat africains en 1980 pour amorcer la relance des économies en crise reste très présente dans les mémoires. On sait que ce plan fut bloqué par les institutions internationales, via une autre proposition d'Elliott Berg, à travers un document intitulé « Le développement accéléré de l'Afrique au sud du Sahara ». Et c'est de cette étude qu'est né le programme d'ajustement structurel. On peut comprendre les inquiétudes exprimées dans le débat à Durban. Certes, par son approche et son champ d'application, le NEPAD se distingue sérieusement du plan de Lagos. On sait aussi que lors du Sommet du G8 à Kananaskis (Canada) les 26 et 27 juin 2002, quatre chefs d'Etat de grands pays d'Afrique ont été invités à présenter le projet de NEPAD, ce qui constitue une première dans le cérémonial de cette institution, d'ordinaire plutôt hermétique. Etaient présents : Tobo Mbeki (Afrique du Sud), Abdelaziz Bouteflika (Algérie), Abdoulaye Wade (Sénégal) et Olu Sgun Obasanjo (Nigeria). Si l'événement est important et mérite d'être souligné, il serait naïf de croire à un simple examen bien vaillant d'un plan qui ambitionne selon ses promoteurs de réduire de moitié le nombre d'Africains vivant dans la pauvreté d'ici à 2015. Le G8 n'est pas un cénacle de bons samaritains. D'ailleurs à la veille de l'entrée en scène des pays africains lors de la session du G8 qui leur était consacré, le secrétaire général de l'Onu, Kofi Annan, sans doute bien informé des débats préalables entre « les 8 » a conseillé aux représentants africains de ne « pas avoir d'attentes irréalistes ! ». On ne saurait oublier la pression que les Etats-Unis ont exercé lors de ce sommet, reflet direct de la politique unilatéraliste qu'ils entendent mener. L'orientation américaine vis-à-vis de l'Afrique est connue. Depuis la fin de la guerre froide, le continent ayant perdu de son intérêt stratégique, les Américains ont réduit l'aide au développement à l'Afrique de 25 %, éliminé le fonds de développement à sa destination qui affectait des crédits à des opérations de développement communautaire ou local et gelé le financement américain des prêts à faible intérêt de la Banque Mondiale, qui représentaient environ 50 %. L'approche était plus agressivement tournée vers le marché. Cette orientation a conduit à la promulgation de la « loi sur la croissance et les chances de l'Afrique »⁶, le 18 mai 2000. Une loi qui s'insérait dans le cadre d'une loi plus vaste sur le commerce et le développement. Une loi saluée comme un moment important par le « Corporate Council on Africa » pour les entreprises américaines en Afrique. Cette loi renouvelle la conditionnalité économique, comme principale base de la relation entre les Etats-Unis et l'Afrique.

Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie et auteur du livre « La grande désillusion (Fayard 2002), peu suspect d'anticapitalisme, évoque dans une interview récente⁷, la libéralisation du commerce et dit : « Si vous regardez ce qui se passe vraiment, ce commerce mondial est très asymétrique, très injuste. Sous la pression des pays développés, le Sud ouvre ses frontières, abolit les subventions, pendant que le Nord, qui devrait pourtant être en mesure de s'adapter beaucoup plus vite, continue d'interdire l'entrée des produits en provenance du Sud et maintient les subventions pour défendre ses propres produits" » Il dénonce ensuite la mainmise des Etats-Unis sur le FMI.

⁵ Voir à ce sujet l'étude de Samir Amin : « Alternative Sud » - 3/01

⁶ Publication du PNUD : « Coopération Sud » - 2/2000

⁷ « Le Figaro » 9 août 2002.

De leur côté, les Européens ont conclu et signé en juin 2000 à Cotonou (Benin);, un nouvel accord de partenariat avec les pays A.C.P., en vue de la coopération pour le développement, marquant officiellement la fin de la Convention de Lomé et le début d'un nouveau processus graduel. Si les pratiques de Lomé ont parfois posé problèmes, comme le souligne Philippe Hugon⁸ : « Les nouveaux accords de Cotonou visent à des accords de libre échange avec les pays A.C.P. ou des régions ; ils suppriment les mécanismes stabilisateurs tels le Stabex ou le Sysmin et les protocoles produits. En conformité avec l'OMC, le principe de réciprocité est mis en œuvre et les PMA et non-PMA sont différenciés ». Ainsi que le souligne Pascal Lamy, commissaire européen au Commerce dans une interview⁹ : « Dans un premier temps, l'accord de Cotonou donne des préférences commerciales aux partenaires ACP de l'U.E. jusque fin 2007, puis on redémarre sur des bases différentes, c'est-à-dire qu'on va se conformer progressivement sur une période de dix ans, au cadre juridique de l'OMC.

Au-delà des intentions proclamées, le nouvel accord risque d'avoir des conséquences désastreuses, car la libération des échanges préconisée ne peut dans les conditions présentes qu'être défavorable notamment pour les Africains. Dans le même esprit, les accords de Cotonou offrent une place beaucoup plus large aux investisseurs privés. Ces derniers comme les instances internationales font le lien avec le projet de NEPAD. Ainsi Michel Roussin, vice-président du MEDEF international et porte-parole de la Confédération de l'Industrie et des employeurs d'Europe, à l'ouverture de la Conférence sur le financement du NEPAD, le 15 avril 2002 à Dakar¹⁰ indiquait : « Nous sommes prêts, au niveau européen, à monter des groupes de travail technique dans les secteurs identifiés comme prioritaires dans le cadre du NEPAD. Ces groupes de travail, constitués d'entreprises européennes reconnues dans leur secteur, pourraient travailler dans la phase de préparation comme dans celle de la mise en œuvre des projets NEPAD ».

Tout cela pour mesurer dans quel contexte de vulnérabilité pour les Africains s'inscrit le projet NEPAD. On comprend assez aisément la préoccupation exprimée à Durban par le président nigérien, Olusegun Obasanjo, déclarant qu'il fallait veiller à ce que l'aide extérieure ne soit pas assortie de nouvelles conditions qui empêcheraient les Africains d'être maîtres de ce programme : « Nous devons faire attention à ce que le NEPAD ne soit pas utilisé à nos dépens ». Dans le compte-rendu de la réunion du G8, présenté à huit clos le 8 juillet à Durban par les présidents Mbeki, Bouteflika, Obasanjo et Wade, ces derniers à son issue ont rappelé les préalables posés par les dirigeants des huit à tout appui, relatifs à la « bonne gouvernance », politique (démocratie, élections honnêtes, respect des droits de l'homme...) et économique (liberté d'entreprise, gestion publique transparente, justice fiable...).

Jacqueline Derens, présidente de la RENAPAS, dans un article¹¹ résume assez bien les choses : « Le NEPAD est un projet de développement nouveau, mais il reste trop flou et trop marqué par le dogme néolibéral ambiant ». C'est sans doute pourquoi , au-delà des rivalités qui s'expriment concernant le leadership de l'initiative, tous les dirigeants africains ne soutiennent pas avec la même vigueur le NEPAD. Certains ne se sont même pas exprimés à ce sujet. Par ailleurs, les critiques fusent car les populations sont marginalisées. Si l'objectif affirmé est de réduire la pauvreté, les chefs d'Etat et le monde des affaires ont « oublié » d'en discuter avec les plus intéressés aux problèmes de la vie quotidienne: syndicats, associations diverses et églises. Le projet de NEPAD n'a été construit qu'au travers des discussions entre

⁸ Analyses et documents économiques (C GT) – Octobre 2001.

⁹ Interview : « Jeune Afrique –l'Intelligent » 15 juillet 2002

¹⁰ Défense Nationale – juillet 2002.

¹¹ « L'Humanité » - 15 juillet 2002.

gouvernements et tout particulièrement entre ses quatre promoteurs. Les réticences des représentants de la société civile sont notables. Certains ont fait le voyage de Durban, mais ils n'étaient pas nombreux. Parmi eux, Martin Sibiya, président de la « campagne swazi » contre l'inégalité et la pauvreté, présent comme observateur, a déclaré : « Aussi longtemps qu'il va impliquer le G8 et les capitaux mondiaux, le NEPAD va accroître les inégalités économiques et aggraver la pauvreté en privant de toute protection les économies fragiles des pays africains ». Le président du Comité des experts du NEPAD, le Sud-Africain Wiseman Nkuhlu , a tenu de son côté à souligner que « La réussite ne sera possible qu'au prix d'efforts pour intensifier les échanges interafricains, promouvoir la société civile et le secteur privé africain, développer la bonne gouvernance politique et économique ainsi que la capacité de règlement des conflits ».

En résumé, trois préoccupations majeures sont exprimées par les Africains :

- Que faire aujourd'hui du NEPAD pour aider les Africains à penser et à agir autrement ?
- Vers quel objectif de développement la cohérence des politiques macroéconomiques, si demandée aux Africains, tend-elle in fine ?
- Quelle option de développement le NEPAD entend-il appuyer, en ce qui concerne la recherche de convergence des politiques économiques ?

De la réponse à ces questions dépendront pour beaucoup les relations de l'Afrique avec le monde extérieur. Comme on le voit en ce domaine l'Union Africaine semble avoir du pain dur la planche.

Un autre point non détaché du NEPAD a été abordé lors du Sommet de Durban, la création d'un Conseil de paix et de sécurité à l'échelle continentale, appelé à gérer les conflits et à être l'interface du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

La question est d'importance car comme on le sait l'OUA n'a pas su ou n'a pas pu développer une capacité opérationnelle de prévention et résolution des crises. Or les conflits secouent le continent africain avec les conséquences humaines, politiques, économiques et sociales qui en résultent. Pour ce qui concerne tout particulièrement l'Afrique Subsaharienne, Sessanga Hipungu Dja Kasseng Kapifu, chercheur associé au CESICE/CE DSI de Grenoble, souligne dans un article¹² cinq tendances majeures : « La généralisation des conflits internes durables, la propagation régionale des conflits, la précarité des mécanismes de résolution des conflits , l'érosion de l'effectivité de la souveraineté des Etats ». Après avoir évoqué les différentes situations il pose la question : « Comment les pays subsahariens peuvent-ils répondre au défi de leur sécurité ? ».

En prévision du Sommet de Durban des études ont été réalisées, avec la participation d'experts pour jeter les bases d'un Conseil de paix et de sécurité. L'objectif est de mettre en place un système de sécurité collective et d'alerte précoce pour permettre une réaction rapide aux conflits en Afrique. Ce Conseil de sécurité devrait être doté d'une force africaine prépositionnée (Panafrican Stand by Force) et ses principes et objectifs calqués sur le modèle onusien. Si le principe en avait été assez largement admis par les Etats africains, il n'en est pas de même sur les prérogatives de ce Conseil. Comme l'évoque Chérif Ouazani, envoyé

¹² « Arès » - mai 2002.

spécial de « Jeune Afrique » à Durban¹³ : « Le fait que le Conseil ait la prérogative de provoquer l'intervention de la force africaine dans des situations spécifiques (menaces de génocide, crimes de guerre ou contre l'humanité...) a provoqué des grincements de dents». Les débats ont été particulièrement vifs et ont porté pour l'essentiel sur les thèmes de non-ingérence et du droit de la non-indifférence. En définitive le texte de création n'a été signé que par seulement vingt pays (Il en fallait vingt-sept pour l'entériner). Son approbation a donc été reporté à un congrès extraordinaire qui en principe devrait se tenir début 2003. Le président intérimaire jusque-là, l'Ivoirien Amara Essy aura entre autre pour tâche de faire avancer le dossier. A l'expérience ce ne sera pas une mince affaire. Pourtant l'Afrique a besoin d'un modèle global et permanent de sécurité basé en premier lieu sur ses forces internes et capable de résorber ses vulnérabilités. C'est la condition pour mettre fin aux conflits qui ensanglantent le continent, c'est aussi la condition de la réhabilitation de l'Afrique comme pôle d'intérêt dans la politique internationale.

Après son lancement solennel, l'Union Africaine se trouve confrontée aux multiples défis lancés par le XXI^e siècle. C'est une responsabilité internationale que de l'aider à y faire face. Les Nations Unies si elles s'en donnent les moyens peuvent jouer un rôle à leur mesure.

Le 13 août 2002.

Annexes

- L'Union Africaine en chiffres.
(Pour des données beaucoup plus complètes, pays par pays, voir l'ouvrage :
« L'année stratégique 2002 » - IRIS (sous la direction de Pascal Boniface)
- Carte : Afrique : pétrole et conflits.
- Carte : Principales ressources minières.
- Carte : Le Sida en Afrique subsaharienne.
- Carte : Conflits et malnutrition .

¹³ « Jeune Afrique- l'Intelligent » - 22 juillet 2002.

L'Union Africaine en chiffres.

	Population 1999	Population 2080	RNB	Dépenses militaires	Dépenses Education
Afrique du Sud	42	56	133,6	1,8	6,8
Algérie	30	48	46,5	3,9	4,3
Angola	12	27	3,3	20,5	1,5
Benin	6	12	2,3	1,3	2,7
Botswana	2	2	5,1	5,1	7,4
Burkina Faso	11	22	2,6	2,8	1,4
Burundi	7	12	0,8	6,1	3
Cameroun	15	26	8,8	3	2,2
Congo	3	6	1,6	4,1	4,9
Congo RDC	50	114	Nd	5	nd
Côte d'Ivoire	16	213	10,4	1,1	4,2
Egypte	63	92	86,5	2,8	4,5
Erythrée	4	7	0,8	7,8	1,6
Ethiopie	63	114	6,5	1,9	2,7
Gabon	1	2	4	2	1,9
Gambie	1	2	0,4	3,7	3,5
Ghana	19	33	7,5	0,7	4,3
Guinée	7	12	3,6	1,5	1,8
Guinée-Bissau	1	2	0,2	3,2	2,5
Kenya	29	47	10,7	2,1	6
Madagascar	15	30	3,7	1,5	1,8
Malawi	11	20	2	1	3,8
Mali	11	23	2,6	1,7	2,2
Maurice	1	1	4,2	0,3	3,2
Maroc	28	41	33,7	4,3	4,6
Mauritanie	3	5	1	2,3	3,5
Mozambique	17	30	3,8	2,8	3,5
Namibie	2	3	3,2	2,7	8,6
Niger	10	24	2	1,1	3
Nigeria	124	252	31,6	1,4	0,7
Ouganda	21	41	6,8	4,2	2,2
Rep .centrafricaine	4	6	1	3,9	1,6
Rwanda	8	15	2	4,4	3,3
Sénégal	9	17	4,7	1,6	3,4
Sierra Leone	5	9	0,7	5,9	1
Soudan	29	50	9,4	4,6	nd
Tanzanie	33	56	8,5	1,3	3,4
Tchad	7	16	1,6	2,7	2
Togo	5	8	1,4	2	4,3
Tunisie	9	13	19,8	2	6,3
Zambie	10	16	3,2	1,1	1,9
Zimbabwe	12	16	6,3	3,8	3,6

Population 1999 : en millions en 1999.

Population 2030 : estimée en millions en 2030.

RNB : revenu national brut, en milliards de dollars courants 1999.

Dépenses militaires : en % du RNB 1997.

Dépenses d'éducation : en % du PIB 1999.

Sources : Banque Mondiale et PNUD.