

Le traité d'Union africaine

et le processus d'intégration sous-régionale

par

Makhtar Diouf

IFAN- Université (UCAD, Dakar

Dakar. Août 2001

Introduction

Le point de départ: le panafricanisme

L'union africaine est le tout dernier projet d'intégration né en Afrique. Au cours des deux ou trois décennies d'après les indépendances, il n'a été question que d'intégration au niveau sous-régional. Ce qui pourrait laisser croire que l'intégration au niveau continental prônée par l'union africaine est la suite logique, le parachèvement des communautés économiques sous-régionales actuellement en place. En réalité, l'intégration au niveau continental est la première forme par laquelle les Africains ont pensé leur projet de regroupement. Le projet des Etats-Unis d'Afrique remonte au 19^{ème} siècle: le premier à le proposer est un Afro-américain, George Charles, en 1886, en réaction à la balkanisation de l'Afrique opérée par la Conférence de Berlin (1884-1885),

C'est dans ce contexte que naît et se développe le panafricanisme, véritable idéologie de l'indépendance et de l'unité du continent avec ses deux mots d'ordre: "l'Afrique aux africains" ; , "les Etats-Unis d'Afrique". C'est le terme anglais *panafricanisme* qui est rendu en français par *panafricanisme*, car il s'agit à l'origine d'un mouvement anglophone: en langue anglaise, le préfix *pan* renvoie à des concepts de globalisation tels que "tout", "union", "regroupement". Le panafricanisme est né en dehors de l'Afrique, dans la diaspora des sujets de race noire dispersés entre l'Amérique du Nord et les Antilles par la traite négrière. Il est à l'origine, et d'ailleurs est resté pour une grande part. un mouvement anglophone¹. Les premiers Africains militants du panafricanisme sont bien entendu des anglophones, le plus en vue étant Nkrumah.

1-Le troisième congrès Panafricanisme a été tenu à Paris en 1919 avec la participation des Sénégalais Amadou Ndiaye Dugay Clédor représentant le groupe "Jeunes Sénégalais" formé à Saint-Louis en 1910- et qui est l'embryon du premier parti politique du pays. C'est Blaise Diagne, alors député, qui avait amené le Premier Ministre français de l'époque, Georges Clémenceau à accepter la tenue de la réunion à Paris. Mais cela n'a pas suffi pour que le panafricanisme ait une véritable prégnance chez les dirigeants politiques africains francophones._

La période coloniale: le modèle balkanisé d'intégration

Le processus de colonisation démarre véritablement avec le traité de Berlin, Une fois le partage terminé, les métropoles cherchent à mettre en valeur les colonies, Une des stratégies utilisées est l'intégration des différentes entités placées sous la même autorité administrative, Les Français mettent en place les fédérations d'Afrique Occidentale Française et d'Afrique Equatoriale Française; les Britanniques, l'Union Sud-africaine, la Communauté Economique d'Afrique de l'Est et la fédération Rhodésies-Nyassaland ; les Belges, l'Union économique Congo-Ruanda-Urundi, C'est à dire, dans chaque cas, des schémas d'intégration sous-régionale, Une démarche tout à fait logique: après avoir balkanisé, c'est à dire morcelé le territoire africain, les puissances coloniales ne pouvaient concevoir qu'une intégration balkanisée, c'est à dire un ensemble de communautés économiques sous-régionales.

Certaines structures coloniales d'intégration sous-régionale ont survécu aux indépendances sous d'autres appellations ² .

L'OUA: le panafricanisme avorté

A la veille des indépendances, particulièrement dans la zone francophone. l'élite politique africaine procède à des regroupements politiques sur une base idéologique: le groupe de Brazzaville-Monrovia des modérés et le groupe de Casablanca des radicaux, qui est le premier à lancer l'idée d'un marché commun africain, Au lendemain des premières indépendances, ces groupes sont dissous dans l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), créée en 1963, Mais l'OUA est une collection d'Etats-nations³, pluraliste, ce qui l'éloigne du projet panafricaniste dont

La fédération d'AOF est devenue la CEAO(Communauté Economique d'Afrique de l'Ouest) qui a fait place à l'OUA (L'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine), La fédération de l'AEF a été remplacée par l'UDEAC (union Douanière et Economique d'Afrique Centrale) devenue CEMAC (Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale). L'Union Congo-Ruanda-Urundi est recréée en 1976 avec LA CEPGL (Communauté Economique des pays des Grands Lacs), La Communauté Economique d'Afrique de l'Est s'est maintenue jusqu'en 1977, date de sa liquidation, pour être ressuscitée en 1999.

³ L'OUA découpe l'Afrique en cinq sous-régions:

- Afrique du Nord : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Soudan

Nkrumah est alors le défenseur isolé. Le mot panafricanisme ne figure d'ailleurs pas dans la charte de l'OLA, Une résolution adoptée en 1964 au Caire reconnaît l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, de façon à prévenir les conflits entre Etats membres.

L'OUA est conçue au départ comme une organisation politique (devant oeuvrer surtout à la décolonisation complète du continent) et pluraliste (en respectant la souveraineté de chaque Etat). La charte de l'OUA (article 2, paragraphe 1) prévoit aussi la coordination et l'harmonisation des politiques économiques des Etats africains dans les domaines suivants: transports et communications, santé et hygiène. C'est dans le cadre de l'OUA qu'ont été créés un certain nombre

d'organismes spécialisés de coopération sectorielle: *Commission Africaine de l'Aviation Civile* (CAFAC) ; *Union des Radiodiffusions et Télévisions Nationales d'Afrique* (URTN) créée à Lagos en 1962, un an avant la création de l'OUA) ; *Agence Panafricaine d'Information* (PANA) ; *Union des travailleurs de Chemins de Fer* (UAC) ; *Conseil Supérieur pour les Sports en Afrique.*" ,

Cependant, l'existence dans le cadre de l'OUA, d'agences spécialisées de coopération ne suffit pas pour en faire une organisation à vocation économique: la mission de coordination et d'harmonisation des politiques économiques n'a jamais trouvé un commencement d'application, et les organisations de coopération sectorielle supervisées par l'OUA brillent pour la plupart, par leur léthargie du fait du manque de moyens financiers.

C'est avec le plan d'action *de Lagos* (PAL), en 1980 que la dimension économique apparaît pour la première fois dans les actions menées par l'OUA. Et il a fallu pour cela une session extraordinaire Le PAL est en fait l'aboutissement logique d'initiatives entreprises sur une période de dix ans : le mémorandum de Addis Abeba (1970) qui stipule que l'OUA devrait s'impliquer davantage dans les affaires économiques et sociales; la Déclaration de Addis Abeba (1973) qui rejette comme inefficaces les stratégies de développement initiées en Afrique par les pays occidentaux, et recommande aux pays africains de se mobiliser pour la coopération, l'indépendance économique et le développement; les Déclaration de Kinshasa (1976) et de Libreville (1977) qui confirment celle de Addis Abeba ; la Déclaration de Monrovia (1979) qui met l'accent sur le développement autocentré et le Nouvel ordre économique international. Le Plan d'Action de Lagos

-
- Afrique de l'Ouest: Mauritanie, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Liberia, Burkina Faso. Togo. Sénégal, Cap Vert, Guinée Conakry, Sierra Leone. Cote d'Ivoire, Ghana, Bénin, Nigeria, Niger
 - Afrique Centrale: Cameroun, Guinée Equatoriale, Congo, Angola, République Centrafricaine, Burundi, Gabon, Sao Tomé Principe, Zaire, Tchad, Ruanda –
 - Afrique de l'Est :Ethiopie. Kenya, Tanzanie, Maurice. Comores, Somalie, Ouganda, Seychelles. Madagascar. Djibouti

et l'Acte final de Lagos (1980), récapitulent les dispositions précédentes pour recommander la consolidation des communautés économiques sous-régionales existantes, et la création de communautés là où il n'en existe pas (à l'époque en Afrique Australe et en Afrique du Nord). Le résultat est d'arriver à un Marché commun africain, prélude à la Communauté économique africaine.

La Communauté économique africaine

Le traité d'Abuja (1991) qui crée la Communauté économique africaine se réfère au Plan d'Action de Lagos dans son préambule. Ce qui pourrait laisser penser qu'il s'est agi d'une concrétisation des recommandations du PAL. La réalité est quelque peu différente: la communauté économique continentale envisagée par le PAL devait résulter de la fusion de communautés sous régionales performantes vers l'an 2000. Ce qui est loin d'être le cas, ne serait-ce que parce que le traité d'Abuja prévoit comme première étape de cinq ans le renforcement des communautés économiques sous-régionales en place, et la création de nouvelles communautés là où il n'en existe pas. Le projet de Communauté économique africaine est surtout né des contraintes posées par la nouvelle mondialisation au début des années 90. Il se situe dans le contexte de ce qu'on a appelé le "nouveau régionalisme" qui frappe à la porte de toutes les régions du monde: il s'agit tout simplement de se protéger contre d'éventuelles retombées négatives de la mondialisation, même dans les pays phares du libéralisme économique: la Communauté économique européenne, à la suite d'avancées significatives dans l'intégration aux plans économique, commercial et monétaire. devient Union européenne avec des ambitions politiques; les Etats-Unis, jusque là hostiles aux blocs commerciaux forment l'Association nord-américaine de libre échange (ALENA) avec le Canada et le Mexique. En Amérique Latine, le Mercosur (marché commun du Sud) est formé entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay. Sur initiative de l'Australie, le groupe Coopération Economique Asie-Pacifique est créé, mettant ensemble autour du Japon, les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle Zélande et les nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-Est.

Avec cette nouvelle domination de l'économie mondiale par les trois grands blocs commerciaux (Europe de l'Ouest, groupe Amérique du Nord et du Sud, région Asie-Pacifique), le continent africain ne pouvait rester inactif. C'est le Programme des Nations Unies pour le

Développement qui est venu à la rescousse en fournissant l'assistance logistique et financière qui ont abouti :l la mise en place de la Communauté économique africaine; celle-ci n'aurait pas vu le jour en 1991 sans l'action du PNUD. Le traité d'Abuja prévoit de façon progressive sur une période de 3-+ ans la mise en place d'un marché commun, d'un fonds monétaire africain, d'une banque centrale africaine avec monnaie commune et d'un parlement africain. Le traité recommande aussi le renforcement de la coopération dans l'industrie, l'agriculture, les transports, l'énergie. Le traité d'Abuja, comme tous les traités de communautés africaines, prévoit un champ trop étendu de coopération . union douanière et libéralisation des échanges, libre circulation des personnes, droit de résidence et d'établissement, monnaie et finances, alimentation et agriculture, industrie, science, technologie, énergie, ressources naturelles, environnement, transports. communications et tourisme, normalisation et systèmes de mesure, éducation. formation et culture. ressources humaines. affaires sociales, santé et population. Rien n'y manque: aucun domaine de coopération possible n'est laissé de côté. Ce qui risque tout simplement de conduire à la léthargie.

L'Union africaine

A la différence du traité d'Abuja, le traité constitutif de l'Union africaine procède d'une initiative exclusivement africaine, avec au centre, le dirigeant libyen M. Khadafi qui exprime ainsi son engagement pour l'unité africaine: «Je me suis endormi avec quatre millions de Libyens. Je me suis réveillé à côté de quatre cents millions d'Africains »(*Le Monde Diplomatique*, janvier 2001). Le premier pas est constitué par la création en 1998 de la Communauté Economique des Etats Sahélo-Sahéliens (COMESSA) entre la Libye et un nombre restreint de pays africains au Sud du Sahara, A partir de là, le processus va suivre son cours.

A la 35ème session ordinaire de l'OUA tenue à Alger du 12 au 14 juillet 1999, les chds d'Etat africains présents décident de tenir un sommet extraordinaire à Syrte en Libye au mois de septembre de la même année. Le résultat est la Déclaration de Syrte du 9 septembre 1999 qui décide la création d'une Union africaine dont le traité est signé le 12 juillet 2000 à Lomé. En fait, la Déclaration de Syrte, pour l'essentiel reprend les dispositions du traité d'Abuja relatives à la création d'institutions communes comme la banque centrale africaine et l'union monétaire africaine, la banque africaine d'investissement, la cour de justice, le parlement. La Déclaration insiste seulement sur la

nécessité d'accélérer le processus en raccourcissant les délais prévus de réalisation de ces objectifs. L'objectif de renforcer et de consolider les communautés économiques sous régionales est maintenue.

Le traité de l'Union africaine, dans le préambule alinéa 6, évoque explicitement le "face de manière plus efficace aux défis de la mondialisation". Là aussi, l'idée est de coordonner et harmoniser les politiques entre les communautés économiques régionales existantes et les futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union (article 33, alinéa 12). Comme dans le traité d'Abuja, il est prévu la création d'un Parlement africain, d'une cour de justice, d'institutions financières communes (articles 17 à 19) et le siège de l'Union est établi à Addis Abeba (au siège de l'OUA). Dans les dispositions (article 33), il est explicité que le traité de l'Union africaine remplace la charte de l'OUA et le traité d'Abuja, tout en prévoyant une période intérimaire durant laquelle le secrétariat de l'OUA est celui de l'Union.

Le traité de l'UA est en fait une synthèse allégée de la charte de l'OUA, document politique. et du traité d'Abuja, document économique; Mais la balance penche nettement en faveur de la charte de l'OUA. Le traité de l'UA comporte un nombre restreint d'articles (33 articles. contre 32 pour la charte de l'OUA), alors que le traité d'Abuja en comporte 106. Pour l'essentiel, seul l'objectif de "libération totale du continent" qui avait été une priorité pour l'OUA n'est pas mentionné. Sur les 33 articles du traité de l'UA, 18 sont consacrés aux institutions, une dizaine à des questions de procédure (adhésion, quorum, sanctions ...). Le terme "intégration" n'apparaît qu'une seule fois dans le traité à l'article 3 sur les objectifs: "accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent". Il en résulte qu'il n'est fait référence à aucune modalité d'intégration: il n'est nulle part question de zone de libre échange, d'union douanière ou de marché commun, à la différence du traité d'Abuja. L'article 33 stipule que les dispositions du traité ont préséance et remplacent les dispositions du traité d'Abuja qui pourraient lui être contraires. Cela signifie-t-il que les dispositions d'intégration des marchés de la Communauté économique africaine restent implicitement maintenues dans l'Union africaine? Il faudra peut-être attendre la confection des protocoles pour être fixé sur ces points.

Inquiétudes et interrogations

Les dix mois séparant la déclaration de Syrte et la signature du traité ont été l'occasion de spéculations sur l'appellation à donner à la nouvelle organisation. Finalement, "Union africaine" a prévalu sur "Etats-Unis d'Afrique" ; ce qui présente l'avantage de se démarquer du panafricanisme encore trop connoté de radicalisme aux yeux de certains, tout en étant en phase avec "Union européenne". Comme la charte de l'OUA, le traité ne fait aucune référence au panafricanisme dans son préambule. Il est frappant de constater que l'organigramme de l'Union est totalement calqué sur celui de l'Union européenne: conseil exécutif, commission, parlement, cour de justice... . Alors que les réalités de part et d'autre sont totalement différentes. L'Union européenne est (en dehors de l'insignifiante Association européenne de libre échange) la seule communauté économique dans ce continent. Depuis sa création en 1957 (sous l'appellation CEE), elle a suivi progressivement et logiquement les différentes phases de l'intégration des marchés, de la zone de préférences douanières à l'intégration monétaire. Conçue à l'origine autour de six pays, elle s'est étendue à neuf autres partenaires. Toutefois, même avec les perspectives annoncées de nouvelles adhésions surtout du côté de l'Est, l'UE est encore loin de couvrir l'ensemble du continent européen.

En Afrique par contre, l'Union est la dernière née des communautés économiques, pour venir coexister avec actuellement douze communautés économiques sous-régionales sans parler des presque innombrables structures de coopération à objectifs limités (OMYS, OMVG, CILSS ...) : une situation unique au monde. Ces communautés sous-régionales conçues sur le modèle d'intégration des marchés font du "sur place" depuis leur création, alors que les plus anciennes d'entre elles sont contemporaines de la CEE. L'Union africaine couvre l'ensemble du continent (si l'on prend en compte la réintégration attendue du Maroc). On est alors en droit de se demander s'il est possible de faire au niveau continental ce qu'il n'a pas été possible de faire au niveau sous-régional. Les objectifs à atteindre sont établis sans aucun calendrier de réalisation, ce qui constitue un recul par rapport au traité d'Abuja. Les gouvernements africains sont-ils vraiment prêts aux abandons de souveraineté qu'implique l'Union? En 1960 déjà, Cheikh Anta Diop invitait

les Africains à construire l'Etat fédéral africain dans les meilleurs délais, avant, poursuivait-il que les Etats n'aient le temps de s'ossifier pour devenir inaptes à la fédération. Où en est t-on actuellement sur ce plan? Le traité de l'Union (article 28) précise que l'entrée en vigueur du traité commence après ratification par les deux tiers des Etats signataires. Il a fallu près d'un an pour que le quorum soit atteint, ce qui ne prédispose guère à l'optimisme, pour ce qui est de la bonne volonté des dirigeants africains pour promouvoir l'intégration au niveau continental.

L' Europe étant le principal partenaire de coopération de l'Afrique, il est intéressant de voir ce que sont ses dispositions à l'égard du projet d'Union africaine. Cette coopération

a été régie au cours des dernières décennies par les accords UE-ACP. L'accord de Cotonou de juin 2000 qui prend le relais de la dernière convention de Lomé (Lomé 4) prévoit dorénavant la coopération entre l'UE et des zones de libre échange à mettre en place dans les pays AC P. En d'autres termes, l'accord de Cotonou ne fait cas nulle part de la perspective de regroupement plus large comme le projet d'Union africaine. Pourtant en toute logique, on pouvait bien prévoir un dispositif de coopération sous forme de monopole bilatéral entre Union européenne et Union africaine, tout en envisageant d'autres dispositions pour les pays des Caraïbes et du Pacifique. Le fait que la Libye ait pris une part active dans l'initiative Union africaine n'est sûrement pas de nature à lui attirer la sympathie de certains partenaires extérieurs, qui par ailleurs, ont tendance à ne s'intéresser qu'aux regroupements africains qu'ils ont inspirés.

Lueur d'optimisme?

Parmi les Africains qui suivent de plus ou moins près les problèmes d'intégration sur le continent, il n'en manque pas qui se posent des questions sur la faisabilité de l'Union africaine, qui se demandent s'il ne s'agit pas là d'une énième organisation venant s'ajouter à la multitude existante. Une lueur d'espoir sur ce point pourrait peut-être provenir du résultat de ce sondage mené par la chaîne de radiotélévision britannique BBC : la question posée à des auditeurs africains était: quel est l'homme politique africain qui a marqué le siècle "? Alors que c'est Nelson Mandela qui était attendu, c'est Kwame Nkrumah qui a été plébiscité. Or, à quoi Nkrumah doit-il sa notoriété, y compris auprès des nouvelles générations d'Africains, sinon à son combat pour la réalisation des Etats-Unis d'Afrique?

Bibliographie sommaire

a) Ouvrages

Decraene, Philippe, *Le panafricanisme*, Paris: PUF, Que que sais-je?

Diop, Cheikh Anta (1960), *Les fondements économiques et culturels d'un Etat fédéral d'Afrique
ivoire*, Paris: Présence Africaine

Diouf, Makhtar (1985), *Intégration économique. Perspectives africaines*, Paris-Dakar: Publisud /
Nouvelles Editions Africaines

Kaba., Lansiné, 1991. *Nkrumah ou le rêve de l'unité africaine*, Paris-Dakar: Editions Chaka.

Legum, Colin, 1962. *Panafrikanism*, New York

Nkrumah, Kwame (1963), *L'Afrique doit s'unir*, traduit de l'Anglais, Paris: Payot

Wade, Abdoulaye (1989), *Un destin pour l'Afrique*, Paris: Karthala

b) documents

Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, Addis Abeba, 1963 Plan

d'Action de Lagos, Addis abeba, 1980

Traité portant création de la Communauté Economique Africaine. Abuja. 1991

Déclaration de Syrte, Syrte, Libye, septembre 1999

Traité portant création de l'Union Africaine, Lomé juillet 2000