

Vers un gouvernement de l'Union africaine ?

Maximalistes vs gradualistes

Delphine Lecoutre

ISS Paper 147 • Juin 2007

Prix: R15.00



Introduction

Dans le discours intitulé « Un gouvernement de l'Union pour une Afrique unie » qu'il prononça à la Conférence de création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) le 25 mai 1963, le président du Ghana Kwamé N'Krumah insistait sur la nécessité d'une unité politique immédiate du continent (dans un délai de 6 mois) et considérait que l'intégration progressive par étapes, prônée par la majorité de ses pairs, serait indubitablement un échec¹. Force est de constater qu'en quarante années d'existence, l'OUA n'a pas mis en place l'intégration par étapes du continent. Ce ne sont pourtant pas les efforts pour concrétiser ce projet d'unité qui ont fait défaut avec le Plan Action de Lagos de 1980 et le Traité d'Abuja de 1991². Mais ces plans et programmes n'ont guère connu le moindre début d'application du temps de l'OUA et servent désormais de référence à l'Union Africaine (UA).

Depuis le milieu des années 90, la réalisation des objectifs politiques de l'OUA (décolonisation et élimination de l'apartheid) ainsi que la modification de l'environnement international (fin de la guerre froide et mondialisation économique dont le continent est exclu) ont placé l'organisation panafricaine face à de nouveaux enjeux pour lesquels elle n'avait guère été préparée : gestion des conflits et lutte contre le sous-développement. La rhétorique du nouvel ordre continental est conceptualisée autour des principes de démocratie, de paix, de sécurité et de développement socio-économique.

En substituant l'UA à l'OUA au Sommet de Durban (Afrique du Sud) en juillet 2002, les dirigeants africains, poussés par le Guide de la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne Populaire et Socialiste, le Colonel Mouammar Kadhafi (le Guide), ont voulu relancer le projet d'unification politique du continent en lui donnant plus de consistance. Depuis le Sommet de Maputo (Mozambique) en juillet 2003, l'Afrique évolue donc au

rythme de la nouvelle UA, une union d'Etats membres travaillant avec des objectifs identiques pour élaborer des positions similaires sur des sujets présentant un intérêt pour l'ensemble du continent. L'élaboration de positions et de politiques communes a pour but de doter l'Afrique de chances supplémentaires lui permettant de se positionner, de peser sur les débats et de conquérir une véritable place sur la scène internationale. C'est donc la représentativité du continent africain qui se trouve posée à travers les débats sur le gouvernement de l'Union et les Etats-Unis d'Afrique.

Les divergences entre Etats membres ne portent pas sur l'objectif final des Etats-Unis d'Afrique, mais sur la démarche à adopter pour l'atteindre

Au demeurant, parler de la forme d'un Etat africain - fédérale ou confédérale - n'est pas encore à l'ordre du jour parce que cette question préjudicielle ne pourra être utilement posée que lorsqu'il y aura une union politique effective. Aujourd'hui, l'Union dispose d'organes qui ne sont pas encore pleinement opérationnels. Certes, la majorité des Etats membres ont d'ores et déjà fait des propositions pour évoluer vers une intégration politique plus forte, pour autant celles-ci ne correspondent pas encore à un Etat africain unique. Pour le moment, les concepts de gouvernement africain et d'Etats-Unis d'Afrique sont en quelque sorte abusivement utilisés

dans les débats de l'UA dans la mesure où ni les Etats membres, ni la Commission n'ont encore clairement conceptualisé ce qu'ils entendent par là³.

Les divergences entre Etats membres ne portent pas sur l'objectif final des Etats-Unis d'Afrique, mais sur la démarche à adopter pour l'atteindre. Ce qui est frappant, c'est qu'en réalité la problématique du gouvernement de l'Union a été jusqu'alors plus perçue à travers le prisme des ambitions personnelles de certains dirigeants africains tels que Mouammar Kadhafi, Abdoulaye Wade, Alpha Oumar Konaré ou encore Blaise Compaoré qu'en termes de faisabilité.

Il s'agit de faire une analyse des différentes approches historiquement, institutionnellement et thématiquement, afin de dégager les obstacles auxquels elles se heurtent,

pour tenter *in fine* d'évaluer leurs réelles chances d'aboutissement. Les propositions faites à ce sujet peuvent-elles permettre d'aller vers un objectif commun - le gouvernement de l'Union et les Etats-Unis d'Afrique - de manière complémentaire ou s'excluent-elles mutuellement ? Plus précisément, nous cherchons à évaluer la manière dont les Etats apprécient les projets proposés, leurs atouts et leurs faiblesses par rapport aux réalités continentales et internationales, enfin l'intérêt des Etats à les reprendre à leur compte et leur réelle aptitude à se les approprier.

Une étude des rapports, débats et décisions des différents Sommets et réunions ministérielles ainsi que des travaux des Comités des Chefs d'Etat africains ou des groupes de travail et de réflexion depuis 1999 sur la création d'un gouvernement africain et des Etats-Unis d'Afrique sont autant de pistes d'exploration pouvant permettre de lire tant soit peu l'avenir politique du continent.

En tout cas, rien ne rend, en 2007, le débat obsolète par rapport à 1963. Plusieurs camps continuent à s'opposer.

Grosso modo, pour les « maximalistes ou unionistes » (les « révolutionnaires » des années 60⁴), les pays africains ne peuvent guère se développer sur les bases de nationalismes étriqués. Rencontrant des problèmes identiques, ils doivent essayer de les résoudre ensemble et de la même manière dans le cadre d'un gouvernement continental. Les « gradualistes » (les « modérés » à l'époque⁵), quant à eux, considèrent au contraire que les indépendances chèrement acquises doivent être préservées ; et ce, d'autant plus que les disparités historiques, linguistiques, culturelles, géographiques et économiques ne militent pas en faveur de l'instauration immédiate d'un Etat fédéral ou confédéral africain, mais plutôt en faveur d'une organisation d'intégration économique et de coopération politique. A côté d'eux, les minimalistes (les opposants virulents à la création même d'une organisation continentale à l'époque⁶), aujourd'hui composés par les Etats partisans d'une Union africaine réduite à une organisation de coordination des positions font également entendre leur voix; mais, officiellement, seulement à demi-mot ou derrière les autres: consensus sur les affaires africaines obligeant...

L'approche maximaliste et idéaliste : les Etats-Unis d'Afrique immédiatement

Les Etats-Unis d'Afrique constituent un objectif final pour l'UA. Proposition initiée par le Guide libyen, cette approche n'a jamais été rejetée en tant que telle, mais des objections ont été émises à l'immédiateté de sa réalisation et aux nécessaires transferts de souveraineté par les Etats membres.

Lors du Sommet d'Alger de juillet 1999, le colonel Kadhafi est intervenu dans les discussions concernant la sécurité collective et les conflits en Afrique pour dire que l'OUA avait accompli sa mission historique de décolonisation du continent, qu'il fallait désormais trouver les voies et moyens de rendre l'Organisation panafricaine plus effective et plus efficace, le cas échéant en la remplaçant par une nouvelle organisation, et que pour ce faire, il proposait d'accueillir un Sommet extraordinaire à Syrte (Libye) le 9 septembre suivant à l'occasion du XXXème anniversaire de la Révolution libyenne⁷. En fait, le colonel Kadhafi désirait organiser ce Sommet extraordinaire pour au moins trois raisons: premièrement, il voulait officiellement sortir de son isolement sur la scène internationale et trouver une place de choix sur la scène africaine, à défaut d'avoir une influence suffisante dans le monde arabo-musulman ; deuxièmement, il tenait à montrer son engagement renouvelé au panafricanisme; troisièmement, il pensait ainsi faire avancer ses idées sur le continent africain, afin de tirer plus tard les bénéfices d'une relance des initiatives d'intégration économique et politique⁸.

Rien ne rend,
en 2007, le
débat obsolète
par rapport à
1963. Plusieurs
camps continuent
à s'opposer

D'ailleurs, certains prétendent que c'est l'axe Kadhafi-Mandela qui serait à l'origine de la création de l'UA. En décembre 1999, le président Mandela aurait, en effet, contribué à la levée de l'embargo du Conseil de sécurité pesant sur la Libye en échange de la promesse par le Guide de livrer les deux suspects libyens dans le cadre de l'affaire du bombardement de l'avion Lockerbie. D'autres affirment que c'est le colonel Kadhafi *intuitu personae* qui aurait pris cette initiative, en pesant de tout son poids auprès de ses pairs du continent pour créer une nouvelle organisation d'intégration et de développement, et pour notamment pour les remercier d'avoir collectivement violé l'embargo aérien frappant alors son pays. A l'issue du Sommet de Ouagadougou (Burkina Faso) de juillet 1998, plusieurs Chefs d'Etat du continent s'étaient, en effet, envolé directement pour la capitale libyenne⁹.

C'est ainsi que dans son discours d'ouverture du Sommet extraordinaire de Syrte (Libye), le 9 septembre 1999, le Guide présenta un projet de création immédiate des Etats-Unis d'Afrique en s'inspirant des pères fondateurs de l'OUA, en particulier du ghanéen Nkrumah. Son projet est articulé autour d'un Etat africain unique (art.1), dirigé par un président (art.19) choisi par le congrès africain pour une période de 4 ans (art. 20), disposant de ministres (art.24), d'une armée et d'une monnaie unique¹⁰. Il fut alors soutenu entre autres par la Gambie, le Mali, le Sénégal, la Sierra Leone et le Libéria. A titre anecdotique, le colonel Kadhafi avait même invité les unités militaires et les troupes culturelles des pays africains pour une parade

dans le cadre des cérémonies d'ouverture. D'aucuns interprétèrent cet événement comme la manifestation d'une armée unique africaine.

Dans l'esprit du colonel Kadhafi, la direction des Etats-Unis d'Afrique devait lui revenir « de droit »¹¹. Pourtant, la perspective d'un continent entier, devenant à terme un seul Etat doté d'un président non élu et de 52 simples gouverneurs de province, faisait peur et certains dirigeants africains avaient un sentiment de recolonisation virtuelle et larvée de l'Afrique du Nord sur l'Afrique subsaharienne. Pour dissiper de telles craintes, les Chefs d'Etat, réunis à Lomé (Togo) en juillet 2000, firent en sorte pour dire « non » au projet des Etats-Unis d'Afrique, tout en dégagant un consensus sur un autre « non » à une UA selon la seule vision de Kadhafi. La majorité des pays du continent eurent la volonté commune de ne pas voir leur souveraineté respective, présente comme future, être remise en cause par des propositions venant de la Libye¹². Ses homologues lui expliquèrent qu'il était impossible de décréter immédiatement les Etats-Unis d'Afrique parce que ceux-ci avaient de profondes implications sur les Etats membres et qu'il fallait procéder de manière progressive. Les deux approches alors prédominantes, l'une en faveur de la création d'une union, l'autre en faveur d'une intégration seulement économique et d'une coopération politique, aboutirent à l'élaboration d'un compromis. Finalement, les Chefs d'Etat s'en vinrent à décider de créer une UA, d'accélérer le processus de mise en œuvre du Traité d'Abuja instituant une Communauté Economique Africaine (CEA), de renforcer et de consolider les Communautés économiques régionales (CERs) qui constituent en principe les piliers de l'intégration du continent¹³. La décision de transformation institutionnelle de l'Organisation panafricaine, d'une OUA en une UA, fut donc matérialisée dans l'Acte constitutif signé audit Sommet de Lomé¹⁴.

Au Sommet de Durban (juillet 2002), le colonel Kadhafi revint avec une proposition de création d'une armée unique continentale. Le président Nigerian Olesegun Aremu Obasanjo, lui-même ancien militaire, lui opposa alors une fin de non-recevoir en lui alléguant qu'on ne pouvait pas défendre l'Afrique avec une armée unique parce qu'on avait aussi besoin de forces aériennes et navales placées en différents points du continent. Le président Ougandais Yoweri Kaguta Museveni, soutenu par les présidents sud-africain, Thabo Mbeki, et nigérian, Olesegun Obasanjo, milita en faveur de l'adoption du principe d'une politique africaine commune de défense et de sécurité, ce qui fut d'ailleurs retenu par le Sommet¹⁵. Le Guide libyen revint à la charge au Sommet d'Addis Abeba (Ethiopie) en juillet 2004 avec une suggestion de dernière minute

demandant la nomination de ministres africains. La demande ne fut pas examinée par ses pairs au motif que la soumission de sa proposition n'avait pas répondu aux règles de procédures dans la mesure où elle n'avait pas été soumise et n'avait pas circulé dans les délais impartis. Ses propositions furent ainsi renvoyées au Sommet suivant, tenu à Abuja (Nigeria) en janvier 2005.

Le Guide y proposa à la fois la création de quatre ministères africains (défense, Affaires étrangères, transport et communications, commerce extérieur), la suppression des douanes et l'harmonisation des tarifs douaniers entre les Etats membres. L'agenda de la réunion avait également pour objectifs de mieux faire connaître l'UA, d'accélérer le processus de l'intégration politique, sociale et économique du continent conformément à la vision et la mission de l'Union proposée par le président Konaré au Sommet d'Addis Abeba (Ethiopie) en juillet 2004¹⁶. Pour autant, certaines délégations insistèrent sur le caractère futuriste dudit projet et prônèrent une intégration progressive (ou gradualiste) comprenant l'élaboration de politiques communes. Elles mirent également en exergue le fait qu'il n'était pas encore opportun de nommer les ministres de l'Union, mais qu'il fallait plutôt désigner des représentants spéciaux ou alors ajouter leurs attributions à celles qu'assument déjà les différents commissaires. Les Chefs d'Etat se contentèrent alors de prendre note des propositions libyennes, de « reconnaître leur pertinence, leur nature prospective et leur conformité à la vision de l'Union Africaine », et de confier l'examen de ce projet à un Comité de Chefs d'Etat et de Gouvernement présidé par le président Ougandais Museveni et composé du Botswana, du Tchad, de l'Ethiopie, du Niger, du Sénégal et de la Tunisie¹⁷.

Lors de son allocution d'ouverture au Sommet de Syrte (Libye) en juillet 2005, le colonel Kadhafi insista sur la création des postes ministériels comme la première étape des Etats-Unis d'Afrique en raison de « la faiblesse des structures actuelles de l'UA remplies de technocrates, recrutés sur des considérations de genre et de provenance régionale, ne disposant pas, contrairement à des ministres, de l'autorité d'agir ». En fin de compte, les Chefs d'Etat décidèrent de se concentrer sur l'objectif d'une intégration politique et économique devant *in fine* conduire à la création des Etats-Unis d'Afrique.

En marge du Sommet de Khartoum (Soudan) en janvier 2006, le Guide fit même circuler deux feuilles contenant un calendrier de réalisation des Etats-Unis d'Afrique dont nous reproduisons ici la version intégrale traduite en français¹⁸:

Trois pays africains ont d'ores et déjà inscrit dans leurs constitutions respectives la possibilité d'opérer des cessions de souveraineté

- Du 1^{er} janvier au 7 juillet 2006, mise en place des institutions et des commissions spécialisées en application des articles 14 et 19 de l'Acte constitutif ;
- Du 7 juillet 2006 au 1^{er} janvier 2007, suppression des droits de douane entre Etats membres, unification des tarifs douaniers à l'égard du monde extérieur à travers les travaux des commissions spécialisées prévues aux articles 10 et 15 de l'Acte constitutif. Ces commissions doivent être mises en place pendant le délai indiqué, c'est-à-dire entre le 1^{er} janvier 2006 et le 7 juillet 2007;
- Du 1^{er} janvier au 7 juillet 2007, mise en place du Conseil exécutif de l'Union composé de ministres spécialisés selon les secteurs tels l'agriculture, l'industrie, la santé, l'éducation etc. à la place du Conseil exécutif actuel composé des ministres des Affaires étrangères. Chaque ministre fédéral ou secrétaire devra être le premier ministre des ministres nationaux concernés. Ainsi le ministre fédéral des Affaires étrangères ou secrétaire sera le premier ministre des ministres nationaux des Affaires étrangères et le ministre fédéral de l'agriculture sera le premier ministre des ministres nationaux de l'agriculture et ainsi de suite...;
- Du 7 juillet 2007 au 1^{er} janvier 2008, mise en place de l'armée unique africaine ;
- Du 1^{er} janvier 2008 au 7 juillet 2008, ratification, révision et préparation des documents de mise en place des Etats-Unis d'Afrique;
- Du 7 juillet 2008 au 1^{er} janvier 2009, accord portant création des Etats-Unis d'Afrique à signer le 9 Septembre 2009;
- Du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2009, études sérieuses et travaux par la Banque centrale africaine de la mise en place d'une monnaie africaine unique. Le but de telles études ne doit pas permettre aux banques centrales nationales à mettre des bâtons dans les roues de l'Union;
- Du terme de la période indiquée c'est-à-dire du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} janvier 2009, la Commission devient la Commission des représentants permanents. La Commission actuelle sera remplacée par le Conseil exécutif composé de ministres fédéraux pour tous les secteurs;
- Selon l'article 24 alinéa 2 de l'Acte constitutif, des sièges pour l'Union doivent être installés à Abuja, Syrte et Pretoria¹⁹.

Ce document, lui aussi, ne fut l'objet d'aucun examen par le Sommet et ne fut suivi d'aucun effet. D'ailleurs, ce calendrier prévoyant un certain nombre d'étapes vers la réalisation des Etats-Unis d'Afrique ne semble reposer sur aucun élément sociologique fiable.

A ce propos, certains insistent régulièrement, mais seulement en coulisse, sur les vices de forme et de fond concernant les propositions du Guide. Pour eux, celui-ci fournit des bouts de papier en marge des Sommets de l'Organisation panafricaine en ne

respectant aucunement les procédures prévues par les textes²⁰ et se borne à faire, en quelque sorte, des propositions artistiques qui ne sont soutenues par aucune étude technique approfondie.

En tout cas, trois pays africains - le Sénégal, le Mali et le Burkina Faso - ont d'ores et déjà inscrit dans leurs constitutions respectives la possibilité d'opérer des cessions de souveraineté partielles ou totales au profit de la réalisation de l'UA (art. 89 de la Constitution sénégalaise, art. 117 de la Constitution malienne et art. 146 de la Constitution burkinabaise). Ainsi se disent-ils déjà prêts pour la grande aventure de la création d'un gouvernement de l'Union devant aboutir aux Etats-Unis d'Afrique.

Le Guide Libyen revient de manière récurrente à son plan des Etats-Unis d'Afrique. D'un côté, cette approche avant-gardiste va dans le sens d'une tendance mondiale aux regroupements régionaux ; de l'autre, elle semble peu adaptée au contexte africain actuel marqué par d'énormes disparités en termes de régimes politiques, de gouvernance, de libre circulation des biens et des personnes, de développement ou encore de performances économiques. En tout cas, elle prévoit une étape intermédiaire marquée par la création des ministères africains dans des secteurs déterminés pour une harmonisation des politiques.

La première étape des maximalistes : la création des ministères africains pour une harmonisation des politiques

Les partisans de l'approche maximaliste estiment que la création des ministères africains dans des secteurs stratégiques et/ou utiles aux populations sont une étape intermédiaire conduisant aux Etats-Unis d'Afrique. Cette tendance a été matérialisée par la production par la Libye et le Sénégal des propositions de création des ministères africains lors de la réunion de Kampala (Ouganda) en juin 2005: pour Kadhafi, c'est nécessaire dans les domaines de la défense, des Affaires étrangères, des transports et de la communication tandis que pour Wade, ce sont les secteurs de la santé, de l'environnement, de la recherche scientifique, des finances de l'Union, de l'éducation, de l'énergie, de la culture et, enfin, de l'intégration économique et sociale qui sont avant tout concernés. Tous deux ont cherché à expliquer l'opportunité de leurs propositions.

Le Guide Libyen justifie le bien fondé de la création des ministères africains de la manière suivante:

- La nomination d'un ministre africain de la défense permettrait d'avoir un responsable de la coopération interafricaine en matière de paix et de sécurité, de la promotion des pactes de non-agression au niveau de chaque région, de la gestion d'une politique commune de défense, de l'harmonisation

des relations avec les mécanismes régionaux de prévention, de gestion et de résolution des conflits en vue d'intégrer les approches et comportements sur les questions de défense commune dans le but d'assurer la sécurité des Etats membres contre toute agression extérieure et leur stabilité interne;

- La nomination d'un ministère africain des Affaires étrangères permettrait au continent de parler d'une seule voix au nom des 53 Etats membres « conformément aux objectifs d'intégration de l'Union africaine et comme c'est la pratique dans d'autres organisations régionales, à l'instar de l'Union européenne ». Il s'agirait également pour lui de promouvoir une politique africaine commune, notamment par le biais des missions permanentes de l'UA de par le monde. La création d'un Comité technique spécialisé des Affaires étrangères faciliterait la coordination des Affaires étrangères de l'Union. Il propose aussi la mise en place d'un département des Affaires étrangères dirigé par un Commissaire en charge des Affaires étrangères « s'il y a suffisamment de questions relatives aux Affaires étrangères »; et ce, en attendant la nomination d'un ministre au niveau continental;
- Enfin, « étape significative et essentielle de l'intégration physique de l'Afrique », la création d'un ministère des transports et de la communication en charge de l'harmonisation, de la coordination, de la facilitation et de la promotion des politiques appropriées, des cadres de réglementation et des normes permettrait d'« inciter l'intégration des systèmes d'infrastructure et d'énergie du continent, en agissant d'abord sur les paramètres macroéconomiques »²¹.

Dans le cadre des propositions du Guide, le président Wade soumit une proposition relative à la création des ministères africains qu'il a énoncés de la manière suivante:

- Un ministère de la santé en charge de « la coordination des politiques de santé du continent pour les rendre plus efficaces » dans la mesure où « les microbes ne connaissent pas de frontières »;
- Un ministère de l'environnement chargé de « la défense de l'érosion côtière du continent et de la lutte contre les grandes calamités telles que les inondations diluviennes et les inondations fluviales, les raz de marée, les criquets pèlerin, etc.;
- Un ministère de la recherche scientifique « pour regrouper nos moyens dans certains domaines précis tels que le VIH-SIDA, la biotechnologie, l'influence du réchauffement de la planète sur le continent et la lutte contre l'avancée du désert dans la mesure où aucun de nos Etats, pris individuellement, n'a les moyens de faire une recherche scientifique au niveau mondial »;
- Un ministère des finances de l'Union en charge à la fois de la gestion des finances et de la supervision du Trésor de l'Union ainsi que de l'harmonisation des droits de douane et des taxes;

- Un ministère de l'éducation chargé de l'harmonisation des programmes dans l'enseignement, de la recherche sur les manuels scolaires communs et des échanges d'enseignants;
- Un ministère de l'énergie chargé de l'optimisation de l'énergie du continent;
- Un ministère de la culture en charge des échanges culturels et de la promotion de la culture africaine à l'extérieur du continent;
- Enfin, un ministère de l'intégration économique et sociale²².

En fait, les domaines de création potentielle des ministères africains proposés par la Libye et le Sénégal sont bel et bien complémentaires. La proposition libyenne est axée autour des intérêts vitaux et stratégiques des Etats membres tandis que le Sénégal a fait le choix de secteurs ayant un impact réel sur la vie quotidienne des populations africaines qui ont le droit d'en palper les effets. Le rapport présenté par le président de la Commission en novembre 2006 prévoit la création des ministères africains dans « 16 domaines d'intervention stratégiques », à savoir: l'intégration continentale; l'éducation, la formation, le développement des compétences, des sciences et de la technologie; l'énergie; l'environnement; les relations extérieures; l'alimentation, l'agriculture et les ressources hydrauliques; le genre et la jeunesse; la gouvernance et les droits de l'homme; la santé; l'industrie et les ressources minérales; la monnaie et les finances; la paix et la sécurité; les affaires sociales et la solidarité; le sport et la culture; le commerce, l'union douanière, la libre circulation des personnes; les droits de résidence et d'établissement; les infrastructures, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que la biotechnologie²³. Les secteurs devant être couverts par ces ministères n'ont guère, pour le moment, d'équivalents au sein de la structure de la Commission. En effet, dans la logique des Etats-Unis d'Afrique, lesdits ministères seraient des ministres de l'Union, et pas des ministères de la Commission de l'UA.

Les propositions maximalistes du Comité des Sept à Syrte en juillet 2005

Les discussions de Kampala (Ouganda) en juin 2005 portèrent sur le choix d'un modèle d'intégration pour le continent avec les valeurs et les engagements communs le sous-tendant, la superposition des ministres continentaux aux ministres nationaux et la répartition des pouvoirs et des compétences, le renforcement du pouvoir exécutif de la Commission et des autres organes de l'Union pour faciliter le travail et les performances desdits ministres, la rationalisation et l'harmonisation des CERs, la mise en place dans chaque Etat membre de commissions d'intégration multisectorielles pour faciliter la mise en œuvre de la vision des l'UA, l'organisation d'une conférence annuelle des ministres des Affaires étrangères chargée

d'étudier les domaines d'intérêts communs devant aboutir à l'élaboration des politiques africaines communes, l'ouverture de nouveaux bureaux de représentation de l'UA, l'adoption d'un passeport commun à l'Afrique, la mise en place des commissions nationales pour l'intégration, la restructuration de la Commission de l'UA pour lui donner un rôle exécutif accru, un transfert progressif des pouvoirs au niveau continental avec une révision des plateformes politiques communes, et la suppression des tarifs douaniers. Le Comité conclut sur la nécessité de former un gouvernement de l'Union, d'encourager les régions à constituer des fédérations politiques, d'accepter les propositions libyennes et sénégalaises concernant la nomination des ministres ou des commissaires au niveau de l'UA pour collaborer et travailler avec les ministres nationaux²⁴.

C'est dans ce sens que le président Museveni présenta les conclusions « maximalistes » du Comité des Sept au Sommet de Syrte (Libye) en juillet 2005, à savoir:

- Premièrement, la nécessité d'avancer vers les Etats-Unis d'Afrique en créant un gouvernement de l'Union pour dépasser un *statu quo* de la balkanisation devenu inacceptable; et ce, tout en identifiant huit fédérations politiques régionales basées sur la proximité géographique et des valeurs culturelles communes dont l'élément fédérateur serait la langue;
- Deuxièmement, l'impératif de l'adoption d'une approche continentale dans des domaines prioritaires pour le continent tels que la défense et la sécurité, les Affaires étrangères, les négociations commerciales, l'énergie (pour une utilisation durable), l'environnement (désertification due aux changements climatiques), la santé (contrôle des endémies et pandémies, et en particulier le VIH/SIDA), l'éducation (création de centres d'excellence), la recherche scientifique et les finances. Or, ces domaines d'action continentale devraient être coordonnés par des ministres de l'UA qui seraient supervisés par le président de la Commission de l'UA, lequel à son tour ferait des rapports au président annuel de l'Union. Ces ministres devraient être choisis sur le critère du mérite plutôt que sur la base d'une représentation régionale;
- Troisièmement, la priorité à donner au développement des infrastructures continentales comme des liaisons ferroviaires du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest, des routes, des communications satellites, des câbles marins etc.;
- Quatrièmement, l'ouverture de nouveaux bureaux de représentation de la Commission de l'UA dans des « endroits stratégiques » pour l'Afrique dans le monde entier, par exemple dans lesquels il existe déjà une diaspora noire conséquente (Etats-Unis et Brésil) ou qui sont des « puissances centrales » (Japon). Ce qui permettrait au continent de faire entendre sa voix sur la scène internationale;

- Cinquièmement, l'accélération de la formation d'une union douanière dans le cadre de l'intégration économique prévue par le Traité d'Abuja²⁵.

En réalité, le président Museveni avait antérieurement déjà sérieusement milité, à titre personnel, en faveur d'une intégration politique continentale préalable à un processus d'intégration économique dont elle constituait une condition *sine qua non*. Pour ce faire, dans son discours au Sommet de Ouagadougou (Burkina Faso) en juillet 1998, le Chef d'Etat ougandais avait donné son analyse des facteurs de retard du continent africain, à savoir:

- Une dépendance constante par rapport aux exportations de matières premières dont les clients non-africains sont les seuls bénéficiaires;
- L'échec dans la création d'économies intégrées et autosuffisantes;
- L'absence d'industries;
- L'étroitesse du marché africain avec des populations faibles et sans pouvoir d'achat;
- Le manque de capacités humaines dans les domaines scientifiques, techniques et de gestion ;
- Le déficit d'indépendance idéologique vis-à-vis des puissances extérieures.

Pour y pallier, il préconisa la formation d'un gouvernement africain dans les termes suivants:

- Pour moi, l'intégration économique n'est pas suffisante. Pourquoi ? La raison essentielle pour laquelle l'intégration économique ne peut pas être réalisée dans un contexte de fragmentation politique, c'est l'absence d'une superstructure politique indispensable au processus d'intégration. Compte tenu de la faiblesse actuelle des Etats, il n'y a aucun Etat africain qui puisse imposer sa discipline aux autres par le biais de pressions économiques ou d'autres. (...) Pour les pays africains n'ayant aucun centre de gravité politique et économique, l'unification politique, par opposition aux regroupements ad hoc actuels des Chefs d'Etat dans des organisations telles que l'IGADD²⁶, l'Organisation du Bassin de Kagera, la CEDEAO²⁷ ou encore à l'occasion des Sommets annuels de l'OUA, est le seul toit sous lequel l'intégration économique peut être réalisée. En effet, ces regroupements ad hoc sont purement symboliques, manquent de sérieux et de concentration, et apportent des bénéfices économiques très marginaux.
- Une union plus large des Etats africains, en plus d'apporter un plus grand marché intérieur, mettrait à disposition des ressources humaines et naturelles plus importantes. L'Ouganda est richement doté en ressources agricoles, piscicoles, forestières, minérales et hydrauliques. La section ougandaise du Nil peut générer 4 000 mégawatts d'électricité. Il est désormais prouvé que l'Ouganda dispose de

230 millions de tonnes métriques de phosphate, sans oublier l'or, le cuivre, le cobalt, l'uranium, les rubis, le marbre, la pierre à chaux et d'autres minéraux, et tout cela en plus des énormes potentialités agricoles et touristiques. Cependant, l'Ouganda n'a ni de charbon ni d'accès à la mer. Comme nous le savons tous, cela constitue des inconvénients majeurs. Et c'est là qu'une union plus large entre en jeu pour introduire des ressources naturelles complémentaires. Bien souvent, votre voisin dispose de ce dont vous manquez.

- Une telle Union appellerait à un potentiel de défense pour sauvegarder les intérêts africains face aux empiètements extérieurs. Les petits Etats africains, pris individuellement, ne disposent pas d'une réelle capacité de défense. Il y a d'autres facteurs qui affaiblissent encore plus les Etats africains. L'un d'entre eux est la création et l'organisation d'une armée. Et même avec une meilleure organisation, il n'est pas facile pour les Etats africains d'avoir des forces armées avec toutes les composantes, à savoir terre, air, missiles et forces navales.
- L'Afrique ne garantit pas sa propre sécurité ; et sa crédibilité et son influence sont négligeables en dépit d'un énorme potentiel. Cela changerait s'il y avait une union d'Etats africains. Il y a bien des raisons qui appellent à l'unité maintenant.
- Je suggère que le gouvernement de l'Union soit responsable dans les domaines suivants: la défense extérieure, les Affaires étrangères, le marché commun, les services communs (en particulier, le rail, les ports et les postes et télécommunications) et la recherche scientifique. Tous les autres domaines devraient relever de la compétence des gouvernements nationaux. Les gouvernements nationaux devraient aussi partager leurs pouvoirs et responsabilités avec les districts dans les domaines suivants : l'éducation, la santé, la justice, la sécurité interne, les routes, le tourisme et la vie sauvage, les ressources minérales, l'agriculture etc.
- Pour conclure, je voudrais mettre l'accent sur le rôle que le commerce pourrait jouer dans l'émancipation des populations africaines de la pauvreté. Cela constitue actuellement un débat décisif au sein de la COMESA²⁸ et de la SADC²⁹.
- Les populations soudaniques-nilotiques-bantu d'Afrique centrale et australe devraient former une union puissante d'Etats africains avec un gouvernement et une armée uniques (.)(...) : (Les) Etats nilotiques-soudaniques-nilo-hamitiques-bantu de cette région partant du Sud Soudan, du Zaïre et du Kenya, et allant vers le Sud par l'Ouganda, le Rwanda-Burundi, la Tanzanie jusqu'à l'Afrique du Sud. Si les dirigeants africains se réveillent pour accomplir leurs missions historiques, ils peuvent former une union immédiatement »³⁰.

La vision du président Museveni va en fait dans le sens de la théorie des cercles concentriques préconisée par Léopold Sédar Senghor au début des années 60 aux

termes de laquelle « il faut d'abord créer des sous-ensembles régionaux avant d'attaquer de front le Grand ensemble africain. Il faut commencer modestement par construire les premiers cercles inter-Etats de solidarité, dont l'ensemble, formés de cercles concentriques de plus en plus larges parce que comprenant des Etats de plus en plus nombreux, ira de la Sénégalie au Marché commun africain ». Néanmoins, au Sommet de Ouagadougou de juillet 1998, le Sénégal opposa au président ougandais les risques liés au remplacement des régions, telles qu'elles avaient été déterminées par l'OUA, par d'autres regroupements tels qu'un ensemble autour de l'Ethiopie, du Soudan, de la Somalie et de Djibouti ou encore un autre ensemble autour de l'Ouganda, du Kenya, de la Tanzanie et du Rwanda-Burundi³¹.

En bref, au Sommet de Syrte, le président Museveni conclut sur la nécessité de confier le rapport aux ministres pour que ceux-ci le rendent opérationnel. Lesdites propositions furent fermement soutenues par les présidents Wade, Compaoré et Gbagbo. C'est alors que le président sud-africain se demanda ce que les ministres étaient supposés opérationnaliser. A son tour, le président angolais José Eduardo Dos Santos remarqua que personne n'était contre l'idée de la création d'un gouvernement africain, qu'il convenait toutefois d'examiner les obstacles juridiques et constitutionnels posés par cette entreprise, qu'il n'y avait guère de dispositions relatives à des concessions de souveraineté éventuelles et à une organisation supranationale tant dans l'Acte constitutif que dans la plupart des constitutions du continent, qu'il y avait au contraire des difficultés de procédure liées à la ratification par les Parlements nationaux, et qu'enfin des structures politiques et administratives manquaient pour la réalisation d'un tel projet.

Le colonel Kadhafi fit le choix de ne pas participer aux débats du Sommet, préférant rencontrer ses homologues du continent le jour suivant. Le président de l'Union de l'époque, le nigérian Oleségun Obasanjo, désigna à main levée la nouvelle composition du Comité des sept, à savoir l'Algérie, le Kenya, le Sénégal, le Gabon, le Lesotho et l'Ouganda.

Le début d'un revirement gradualiste du Comité des Sept à Banjul en juillet 2006 ?

Le « Comité des Sept sur le Gouvernement de l'UA dans la perspective des Etats-Unis d'Afrique » proposa un rapport « gradualiste » au Sommet de Banjul (Gambie) en juillet 2006. Les présidents Obasanjo et Wade appelèrent alors à l'adoption immédiate du *package* proposé, notamment la mise en œuvre progressive du Traité d'Abuja et la formation d'un gouvernement de l'Union pour aller vers les Etats-Unis d'Afrique. C'est ainsi que le président sénégalais, président de séance intérimaire pour le président Denis Sassou N'Guesso sortit s'aérer, invita ses



homologues à se prononcer sur la création des Etats-Unis d'Afrique au motif que ce serait la décision la plus importante du Sommet.

Toutefois, le président Mbeki s'opposa violemment à toute prise de décision *proxime*: « Le rapport a été distribué très tardivement. J'ai lu ce document il y a dix minutes, je n'ai pas eu le temps de l'examiner en profondeur. Comment pouvez-vous nous demander de décider aussi rapidement d'un sujet éminemment important et d'une si grande complexité ? Nous ne pouvons pas nous prononcer. C'est un rapport que l'on ne peut que prendre en note. Il nous faut demander l'avis de nos gouvernements, de nos parlements nationaux et même de notre société respective ; bref, nous devons préalablement engager des consultations nationales ». Il fut *ipso facto* suivi par toute l'Afrique australe. Les Etats francophones d'Afrique de l'Ouest, quant à eux, sont restés remarquablement silencieux. Le Guide libyen d'ailleurs aussi probablement parce que le rapport Obasanjo allait dans son sens. Finalement, l'examen dudit rapport fut reporté par les Chefs d'Etat à un Conseil exécutif extraordinaire³², lequel fut finalement tenu les 17 et 18 novembre 2006 à Addis Abeba (Ethiopie)³³.

Des résistances souverainistes au cours du Conseil exécutif extraordinaire d'Addis Abeba en novembre 2006

Lors du Conseil exécutif extraordinaire tenu à Addis Abeba (Ethiopie) les 17 et 18 novembre 2006, le Comité des Sept sur le Gouvernement de l'Union (ou Comité Obasanjo) a présenté deux documents, à savoir l'« Etude sur un Gouvernement de l'Union africaine: vers les Etats-Unis d'Afrique » ou Document de base et le « Rapport sur les modalités de mise en œuvre d'un gouvernement de l'Union africaine ». En fin de compte, seul le premier document fut examiné par les ministres au motif que le second était « prématuré dans la mesure où ledit document n'avait pas encore été examiné par leurs structures nationales et régionales ». Certaines délégations avaient pourtant estimé que ledit document pouvait aider le Conseil à exécuter la deuxième partie de son mandat.

Ledit Comité a proposé une feuille de route provisoire du gouvernement de l'Union prévoyant trois phases:

- Première étape (2007-2009): mise en place des étapes et du processus nécessaires au fonctionnement immédiat du gouvernement de l'Union;
- Deuxième étape (2009-2012): pleine opérationnalité du gouvernement de l'Union et élaboration

des fondements constitutionnels des Etats-Unis d'Afrique;

- Troisième étape (2012-2015): mise en place de toutes les structures nécessaires aux Etats-Unis d'Afrique au niveau des Etats, de régions et du continent³⁴.

Deux tendances se sont dégagées au cours des débats. D'un côté, la tendance gradualiste des pays favorables au principe de subsidiarité, pour lesquels l'UA doit demeurer une union d'Etats souverains reposant sur des groupements régionaux (les CERs) devant eux-mêmes être renforcés en tant que piliers de l'Union conduisant aux Etats-Unis d'Afrique, c'était essentiellement la position des pays de la SADC, énoncée par la Tanzanie lors de la réunion, et celle des pays de l'Afrique de l'Est. De l'autre, la tendance maximaliste des pays, tels que la Libye, le Sénégal, le Mali et le Burkina Faso, pour lesquels il était nécessaire d'accélérer le processus d'intégration en vue de sa réalisation dans les délais prévus par l'étude³⁵. Les pays de la SADC ont également fait valoir qu'il fallait avant tout mettre en œuvre l'Acte constitutif, lequel prévoyait notamment de faire aussi des Comités techniques spécialisés les piliers d'une coordination et d'une harmonisation des politiques continentales.

Il faut noter qu'en dépit de deux textes, le Traité d'Abuja et l'Acte constitutif, prévoyant le passage à une organisation d'intégration, la plupart des Chefs d'Etat africains semblent, quant à eux, jusqu'alors largement circonscrire l'UA à une logique d'organisation de coopération et de coordination des positions.

Le Conseil exécutif a émis un avis selon lequel « tous les Etats membres acceptent les Etats-Unis d'Afrique comme un objectif commun et souhaitable. Des différences existent toutefois sur les modalités et le délai de réalisation de cet objectif ainsi que sur le rythme approprié de l'intégration » et a exprimé un accord général sur « la nécessité d'une approche pragmatique et progressive qui n'entraînerait pas nécessairement un amendement de l'Acte constitutif ». Il s'est également accordé sur « la nécessité de procéder à un audit de l'état de l'Union pour identifier les domaines dans lesquels des améliorations significatives doivent être faites afin d'accélérer le processus d'intégration et d'éventuellement modifier le Règlement intérieur ou les Statuts ». A cet égard, il a insisté sur « la nécessité de renforcer la Commission, les autres organes de l'Union africaine et les CER ainsi que les relations qu'ils ont entre eux »³⁶. Pour autant, les deux documents soumis aux ministres n'indiquaient pas les priorités et ne proposaient guère d'options.

Une union plus large des Etats africains, en plus d'apporter un plus grand marché intérieur, mettrait à disposition des ressources humaines et naturelles plus importantes

Face au rejet en bloc par l'Afrique australe des propositions du Comité exécutif lors du Conseil exécutif extraordinaire de novembre 2006, le président Alpha Omar Konaré a préconisé, au Sommet d'Addis Abeba (Ethiopie) en janvier 2007, le renforcement de la Commission. Ainsi a-t-il suggéré aux Chefs d'Etat africains d'adopter le principe d'une réforme de la Commission au lieu de se lancer immédiatement dans l'aventure du gouvernement de l'Union, dont la majorité des Etats membres ne comprenaient encore ni les tenants ni les aboutissants. Le président de la Commission s'est également référé à une décision prise par les Chefs d'Etat au Sommet de Syrte (Libye) en juillet 2005 dans laquelle ils demandaient au Comité des Chefs d'Etat de présenter un rapport sur les mesures qui devraient être prises, entre-temps, pour renforcer les capacités de la Commission à s'acquitter efficacement de sa mission³⁷.

La réforme du fonctionnement de la Commission, première étape vers le gouvernement de l'Union ?

Le président de la Commission est convaincu que le gouvernement africain pourrait favoriser l'accélération du processus d'intégration du continent « par le haut » et permettrait de s'occuper des grands défis du moment. Ce gouvernement africain serait, entre autres, mandaté de coordonner les politiques africaines face à la lutte contre la pauvreté, la lutte contre les grandes endémies et pandémies, la lutte contre la désertification, le développement des infrastructures, la promotion d'un marché intérieur africain, la problématique d'une monnaie unique africaine, etc.

Or, dans l'entendement du président Konaré, la réforme de la Commission en vue de la doter de pouvoirs exécutifs constitue la première étape de la formation du gouvernement de l'Union. Lesdits amendements ont notamment pour objectif de permettre au président d'avoir son mot à dire sur la sélection, l'affectation et la réaffectation des Commissaires aux portefeuilles établis, de revitaliser les Comités techniques spécialisés censés donner des orientations à la Commission pour l'exécution des programmes, de veiller à la mise en œuvre des directives, de développer une vision commune au niveau national afin de permettre aux Etats membres de soutenir les programmes de l'UA, de redéfinir les relations entre l'UA et les CERS³⁸.

Doter la Commission des pouvoirs exécutifs, ce serait mandater la Commission d'être un organe pouvant mettre en pratique les décisions au quotidien dans l'espoir d'éviter que l'Organisation ne redevienne une simple chambre d'enregistrement comme l'était

l'OUA, laquelle n'a pourtant pas démerité en termes de production avec des documents qui restent valables jusqu'à aujourd'hui. Doter l'UA d'un exécutif, ce serait une étape considérable vers une intégration effective du continent. Il y aurait un cadre de débats et de prise de décision dans lequel le gouvernement de l'Union pourrait, selon la forme que l'on lui donnerait, être le bras séculier de l'Union.

La session de réflexion de Durban de mai 2007: Consécration d'un recul des maximalistes et d'une poussée des gradualistes

Le Conseil exécutif extraordinaire tenu à Durban (Afrique du Sud) du 8 au 10 mai 2007 comportait à la fois une session de réflexion sur l'état de l'Union africaine et la formation d'un gouvernement de l'Union, et l'examen du rapport du président Konaré sur le renforcement des capacités de la Commission. Certains estiment que les Etats membres ont volontairement limité les débats à des généralités parce que la majorité d'entre eux voulaient éviter au maximum de discuter et de devoir prendre des décisions concrètes

tandis que d'autres considèrent que les discussions ont été beaucoup plus riches et pratiques qu'auparavant ; en bref, que de véritables questions ont été soulevées. Les discussions ont principalement porté sur la démarche à adopter pour aller vers les Etats-Unis d'Afrique, la détermination des Etats devant conduire le processus, l'évaluation des ressources financières nécessaires à la réalisation d'un tel projet et la question des cessions de souveraineté afférentes. Tous sont d'accord sur l'objectif à terme des Etats-Unis d'Afrique, mais la plupart d'entre eux ne sont pas encore prêts à l'accomplir en pratique.

L'Afrique australe a de nouveau opposé des résistances souverainetistes

Dès le début de la réunion, un consensus fut adopté de ne pas prendre de décision à l'issue de la réunion au motif qu'il s'agissait uniquement d'une session de réflexion dont les débats devaient permettre d'explorer des pistes pour le Grand débat d'Accra (Ghana) de juillet 2007. Le ministre des Affaires étrangères sénégalais, Cheick Tidiane Gadio, a fait valoir qu'il ne s'agissait en aucun cas d'une réunion formelle, mais seulement d'échanges de vues et de réflexion sur le sujet, et que par conséquent le président de séance pouvait à l'issue des discussions dégager la tendance générale.

Grosso modo, les partisans d'une approche gradualiste menés par le Swaziland, essentiellement la Tanzanie, l'Ouganda, l'Afrique du Sud, le Liberia, l'Ile Maurice et l'Egypte, ont mis en avant la nécessité de l'accomplissement de trois objectifs préalables à toute réflexion sur le gouvernement de l'Union, à savoir: premièrement, le règlement des conflits pour

une plus grande stabilité continentale; deuxièmement, une harmonisation des CER devant conduire à une harmonisation ultérieure des politiques continentales; troisièmement la nécessité de se concentrer sur le développement au lieu de sauter sur les objectifs difficiles sinon impossibles à réaliser dans l'immédiat.

Les partisans d'une approche maximaliste, dont les chefs de file étaient le Sénégal et la Libye, ont quant à eux insisté sur l'urgence de la démarche et de l'intégration du continent pour au moins trois raisons : *primo*, l'objectif d'un gouvernement de l'Union est présent dans l'esprit des peuples africains depuis mai 1963; *secundo*, la tendance universelle actuelle aux regroupements régionaux à laquelle l'Afrique ne peut se soustraire si elle veut faire face à la mondialisation ; *tertio*, l'incapacité des CERs à résoudre les problèmes du continent. La Libye, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso et le Niger ont appelé à la création d'un gouvernement de l'Union dans les meilleurs délais, en d'autres termes à la prise d'une décision historique au Sommet d'Accra (Ghana) en juillet 2007. Pour autant, la Libye paraît avoir été moins insistante que d'habitude sur un certain nombre de points dont le libellé de l'exécutif de l'Union (gouvernement de l'Union ou Commission renforcée). Comment *a priori* interpréter un tel recul des maximalistes ? Soit le colonel Kadhafi considère que la discussion ne peut être menée qu'au niveau des Chefs d'Etat, et certainement pas au niveau ministériel ; soit il a senti qu'il ne disposait que d'un soutien limité au niveau continental et qu'il lui faudrait encore s'assurer d'un soutien sans défaillances dans le cadre de la Communauté des Etats Sahélo-sahéliens (CENSAD)³⁹.

L'Afrique australe a de nouveau opposé des résistances souverainistes, cette fois-ci par l'entremise du Swaziland suivi par le Lesotho: « Nous ne sommes pas prêts. Nous avons une indépendance chèrement acquise. Après tant d'années d'occupation, de colonisation, d'apartheid, le fait même de savoir que mon pays va perdre sa souveraineté me donne des cauchemars. Nous voulons conserver notre drapeau et notre hymne national. D'ailleurs, avons-nous déjà fait l'état des lieux pour savoir ce qui marche ou pas, ce qu'on peut améliorer ou pas dans l'Union? », s'est exclamé le ministre des Affaires étrangères Swazilandais, Mathendele A. T. Dlamini.

Ce à quoi le président Alpha Oumar Konaré a immédiatement rétorqué: « Nous avons deux approches possibles à notre disposition : les Etats-Unis d'Amérique et l'Union européenne. Historiquement, nous sommes plus proches des Européens. Il y a beaucoup de choses que nous devons prendre en compte. N'ayez pas peur de perdre votre souveraineté parce que de toute façon vous perdez votre souveraineté tous les

jours. Quand vous négociez avec la Banque mondiale ou le FMI, vous perdez votre souveraineté ». Dans ce sens, le ministre gabonais des Affaires étrangères, Jean Ping, a dit que « ceux qui craignent d'aller vers la mise en place d'un gouvernement de l'Union au motif qu'ils vont perdre des pans essentiels de leur souveraineté doivent comprendre que les relations internationales les y contraignent déjà. Nous sommes obligés quotidiennement de discuter avec telle ou telle autre grande puissance sur des sujets touchant directement à notre souveraineté. La mise en place d'un gouvernement de l'Union n'implique aucunement l'effacement des Etats. Le principe de subsidiarité peut nous permettre d'apaiser nos craintes. Les Etats auraient compétence sur certaines matières qu'ils seraient mieux à même de gérer que le gouvernement de l'Union qui en aurait d'autres en charge ».

Catégoriquement opposée à l'idée même d'un gouvernement de l'Union lors du Conseil exécutif de novembre 2006, l'Afrique du Sud semble pourtant avoir évolué à Durban dans le sens d'une position plus gradualiste sur la question. C'est ainsi que le ministre sud-africain des Affaires étrangères, Mme Nkosazana Dlamini-Zuma, a déclaré qu'il fallait essayer d'aller vers l'intégration continentale en posant les vrais problèmes, qu'il fallait déterminer les Etats locomotives et les ressources disponibles pour la réaliser, que tout le monde était partisan de la création d'un gouvernement de l'Union et d'un renforcement des capacités de la Commission, mais qu'il y avait des étapes à franchir, qu'il n'était pas question de faire un chèque en blanc, et que la Commission devait préalablement faire un audit. Comment expliquer ce changement soudain de position ? Est-ce parce qu'en sa qualité d'Etat hôte de la réunion l'Afrique du Sud voulait pousser à un déroulement maximum des débats et ne tenait aucunement à faire échouer la réflexion ? Est-ce le signe d'un véritable changement de position ? Serait-elle rentrée dans le camp des gradualistes par pragmatisme ? A chacun son interprétation ...

L'Afrique de l'Est ne fut pas en reste dans les discussions dans la mesure où elle a élaboré, à l'instar de l'Afrique australe, une position régionale en faveur d'une intégration économique et éventuellement politique, préalablement à toute formation d'un gouvernement continental qui ne peut se faire que par étapes. Le ministre ougandais des Affaires étrangères, Sam Kutesa, a, quant à lui, fait un discours en faveur d'un marché économique africain. Le ministre de l'île Maurice, Madam Murlidhar Dulloo⁴⁰, se montra favorable à la création d'un gouvernement de l'Union seulement dans le domaine économique et se prononça aussi sur la question des cessions de souveraineté: « Des

Les gradualistes semblent même avoir absorbé les minimalistes

cessions de souveraineté, vous en avez déjà octroyées maintes fois au niveau régional. L'application des politiques adoptées dans le cadre des CER implique, en effet, des cessions de souveraineté dans la mesure où ces politiques sont le résultat d'un compromis régional : elles sont discutées, amendées et finalement acceptées par l'ensemble des Etats membres ». Le ministre Ethiopien des Affaires étrangères, Seyoum Mesfin, a renchéri : « De quel modèle nous inspirer ? A l'instar des Européens, il faut commencer par réaliser un marché commun de libre circulation des biens, des personnes et des services et arriver à un gouvernement de l'Union de manière progressive. Il convient de prendre son temps pour mesurer les implications de chaque étape. Et pas seulement de proclamer Mr X ou Mr Y président de l'Union ».

Au cours des débats, le ministre sénégalais a également insisté sur la nécessité à la fois d'organiser une campagne préalable d'explications et d'associer les peuples africains en les consultant au niveaux national, régional et continental. Ce qui avait d'ailleurs déjà été décidé par les Chefs d'Etat au Sommet de janvier 2007 à Addis Abeba⁴¹.

Président de la réunion, le ministre Ghanéen, Nana Akuffo-Addo, a résumé les discussions de la manière suivante:

- Tout d'abord, la nécessité d'adopter une approche graduelle, basée dans un premier temps sur l'intégration, en raison de l'impossibilité de réaliser immédiatement un gouvernement de l'Union dans la mesure où la priorité doit être donnée au développement;
- Ensuite, le choix d'aller d'abord dans le sens de l'intégration sachant que l'Afrique dispose de plusieurs modèles dont elle peut s'inspirer (Union européenne, Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), Association des Nations du Sud-Est asiatique (ANASE) etc.) tout en tenant compte des spécificités du continent. L'Afrique peut s'inspirer du modèle européen qui est plus proche des réalités africaines et adopter sa propre voie;
- Puis, une feuille de route doit être adoptée aux trois niveaux (continental, régional et national) pour favoriser le processus d'intégration. Il est nécessaire de renforcer l'Exécutif continental, de disposer des ressources financières adéquates, de développer les infrastructures pour créer un marché commun et une union douanière pour inverser le faible niveau des échanges intra-africains;
- Enfin, la réalisation en six mois d'un audit des institutions de l'Union. Dans ce sens, notons qu'au cours des discussions relatives aux termes de référence concernant l'audit mené par les experts sur l'état des lieux et le fonctionnement de l'UA, le ministre des relations extérieures du Cameroun, Jean-Marie Atangana Mebara, a fait une intervention remarquée: « Plusieurs des organes prévus par

l'Acte constitutif ne sont pas encore opérationnels, comme la Cour Africaine de Justice ou encore la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Comment peut-on demander à quelqu'un de parler de quelque chose qui n'existe pas? ».

En fait, la réunion de Durban a en quelque sorte consacré un recul des maximalistes et une poussée des gradualistes, lesquels semblent même avoir absorbé les minimalistes (particulièrement, les pays du Nord de l'Afrique, à l'exception de la Libye, plutôt favorables au maintien d'une organisation de coopération et pour lesquels l'intégration économique doit avant tout permettre le développement) dont la position s'est largement diluée dans la leur. En bref, la majorité des Etats membres de l'Union se dit désormais partisane d'une approche gradualiste, basée sur le principe d'adhésion au gouvernement de l'Union.

Des obstacles à la formation d'un gouvernement africain

Les obstacles à la formation d'un gouvernement africain sont à la fois structurels et conjoncturels, à savoir pêle-mêle:

Premier obstacle, il n'y a pas encore un groupe d'Etats formant un noyau dur autour duquel peut se développer le projet d'un gouvernement de l'Union, à l'exception près de la Libye et du Sénégal : « le gouvernement africain est un gouvernement qui n'est pas prêt de naître », « tout cela relève de la pure spéculation », « tous ces débats ne sont qu'une perte de temps, nous, Africains sommes incapables d'identifier nos priorités, nous ne nous concentrons jamais sur des choses importantes mais constamment sur des choses intangibles: en un mot, il s'agit d'un débat de dupes nourri par quelques ambitions personnelles », entend-on de manière officieuse dans la majorité des chancelleries du continent à Addis Abeba. Les opposants aux projets de gouvernement africain et des Etats-Unis d'Afrique affirment que « ce projet est démagogue et leur paraît totalement irréalisable »⁴²;

Deuxième obstacle, les exigences préalables à la création d'un gouvernement africain sont, entre autres, une vision continentale homogène, un partage des valeurs communes ou encore un développement harmonisé etc. Or, les disparités régionales et continentales restent éminemment élevées en termes de gouvernance, de libre circulation des biens et des personnes, de performances économiques, d'infrastructures, d'éducation et de développement, et des batailles sont engagées dans chaque région pour l'hégémonie (l'Afrique du Sud en Afrique australe ; le Nigeria en Afrique de l'Ouest ; entre l'Ethiopie et le Kenya à l'Est ; un certain manque d'enthousiasme pour l'Organisation montré par les Etats d'Afrique centrale ; la volonté de revendication d'une première place par la plupart des Etats du Nord);

Troisième obstacle, les cinq régions ont des approches intégrationnistes extrêmement variables. A titre d'exemple et de manière lapidaire, disons que la région de l'Afrique de l'Ouest paraît la mieux intégrée avec la CEDEAO, suivie par l'Afrique australe unie autour de la SADC. Dans la région Nord, la division sur la question du Sahara occidental bloque le fonctionnement de la seule CER existante, l'Union du Maghreb arabe (UMA)⁴³;

Quatrième obstacle, l'Organisation panafricaine ne peut pas forcer les Etats membres à marcher vers l'intégration politique si bien que c'est sur le principe de l'adhésion qu'est proposé le projet de gouvernement de l'Union. Le principe en soi est acquis, mais des mesures doivent encore être prises pour créer les conditions favorables à la création dudit gouvernement dans la mesure où les organes de l'UA ne sont pas encore pleinement opérationnels;

Cinquième obstacle, l'organisation panafricaine a certes changé de nom, mais les Etats membres ont clairement montré leurs réticences et leurs résistances aux transferts de pouvoirs en sa faveur. Or, l'Acte constitutif est suffisamment ambigu sur ce point dans la mesure où ce texte ne précise pas le niveau de concessions de souveraineté attendues des Etats membres;

Sixième obstacle, plusieurs chefs d'Etat ne se parlent même plus et éprouvent des méfiances réciproques en raison des comptes qu'ils ont à régler par rapport au passé (comme, par exemple, Meles Zenawi et Issayas Afeworki, Idriss Déby Itno et Omar El-Beshir, Yoweri Museveni et Paul Kagamé) de sorte qu'il leur serait difficile d'accepter de partager des politiques et des projets;

Pour terminer, **septième obstacle**, il n'y a pas encore une feuille de route bien établie de passage d'une étape à l'autre dans la mesure où les Etats membres divergent encore sur la vitesse et les modalités de réalisation de l'intégration et d'un gouvernement de l'Union.

Conclusion: les scénarii d'Accra

En définitive, une chose est sûre, c'est que les Etats membres de l'Union ne savent pas encore exactement quelle direction prendre et quels moyens adopter pour faire l'intégration continentale et arriver à l'objectif final des Etats-Unis d'Afrique. Pour y voir plus clair, les ministres ont demandé l'élaboration d'une feuille de route au Sommet d'Accra dont l'agenda a théoriquement pour unique thème « le gouvernement de l'Union: vers les Etats-Unis d'Afrique ». En réalité, la plupart des Etats africains ne sont guère favorables à la formation d'un gouvernement de l'Union, mais ils usent de contorsions verbales pour ne pas le faire savoir explicitement. Il

semblerait que, ces derniers temps, les gradualistes aient pris du terrain aux maximalistes. Pour autant, des débats entre une cinquantaine d'Etats pendant un jour ou deux ne permettent pas à chacun d'entre eux de s'exprimer, ce qui rend difficile l'entreprise d'évaluation des positions des Etats membres sur une question donnée. Généralement, certains Etats ne prennent d'ailleurs guère la parole parce que d'autres ont déjà parlé dans leur sens ou qu'ils ne tiennent pas à répéter le consensus auquel la majorité a déjà adhéré ; les Etats ne prendront alors la parole que pour s'opposer. Souverains, les Chefs d'Etat africains peuvent contrarier toutes les données mises à leur disposition et prendre une décision totalement inattendue à Accra.

Quels scénarii peut-on donc envisager pour le Sommet d'Accra ? Le scénario le plus improbable est celui de la création immédiate des Etats-Unis d'Afrique en raison du manque de conviction de la majorité des Etats du continent. Ceci dit, pour tenter d'éviter le maximum de défaillances dans les rangs de la CENSAD, le Guide libyen vient de convoquer un Sommet extraordinaire à Syrte les 2 et 3 juin dernier à l'issue duquel les 23 Etats membres de l'Organisation ont officiellement arrêté une position commune de soutien à la formation d'un gouvernement de l'Union. Un autre scénario, lui aussi hautement improbable, consiste en un report *sine die* des débats de fond pour une raison ou une autre. Fervent défenseur du gouvernement de l'Union le président Wade a d'ailleurs fait valoir lors de ladite réunion de la CENSAD que face aux multiples résistances de part et d'autre du continent, on devrait créer une organisation panafricaine à deux vitesses; que les partisans d'un gouvernement de l'Union, convaincus qu'ils ne peuvent pas y arriver seuls,

devraient se battre pour la création de super-ministères africains dans douze domaines au moins pour les gérer en commun, à l'exception notable des Affaires étrangères qui devaient être basées sur le principe de subsidiarité ; qu'il y aurait un effet d'entraînement et que les pays n'ayant pas adhéré le feraient forcément plus tard car ils seraient attirés par des résultats probants. Si le risque d'une scission de l'Organisation en deux camps (un premier, favorable à la création immédiate de ministères continentaux dans certains secteurs déterminés dont les politiques sont à harmoniser ; à l'opposé, un second, partisan du maintien d'une organisation de coopération et de coordination des positions, pouvant par la suite être transformée en une organisation d'intégration) n'est pas à exclure. Celle-ci reste néanmoins très peu probable pour plusieurs raisons: l'OUA a survécu à une multitude de turbulences (dont la question du Sahara occidental) en sauvegardant une image unitaire, l'UA fera de même. De toute façon, les pressions tant continentales

De véritables forces d'inertie se matérialisent

qu'extracontinentales seront suffisamment fortes pour que l'on n'en arrive pas là. Le scénario le plus évident semble à la fois l'adoption du Plan Konaré visant au renforcement de la Commission, comme une première étape vers la formation d'un gouvernement de l'Union, et la réalisation d'un bilan d'étapes, sous forme d'audit, en six mois soit pour janvier 2008 en faisant un état des lieux des progrès déjà réalisés par l'Union dans le sens d'une intégration politique du continent.

Il semblerait, en tout cas, que de véritables forces d'inertie se matérialisent à la fois par des oppositions implicites au cours des débats et par une absence d'aboutissement à des décisions concrètes à l'issue de certaines réunions. C'est ainsi que même les Etats africains les plus jalousement attachés à leur souveraineté ne remettent pas officiellement en cause l'objectif final des Etats-Unis d'Afrique, ils évoquent plutôt des obstacles liés à l'instauration précipitée d'un Etat fédéral ou confédéral africain. La question de la création d'un gouvernement africain continue de susciter simultanément des réactions et des sentiments d'approbation et de rejet. Les craintes relatives à sa création sont probablement fondées. Accra constitue un lieu symbolique car c'est la ville ayant vu naître, grandir et prospérer N'Krumah, le plus grand défenseur du panafricanisme des années 60. Alors, en juillet 2007, assistera-t-on à un véritable décollage ou à une reculade de l'UA ? En tout cas, le gouvernement de l'Union reste encore pour l'heure une équation à inconnues multiples...

Notes

- 1 L'idée d'une Union fut déjà largement débattue dès la création de l'OUA en mai 1963 entre les « radicaux » du Groupe de Casablanca et les « modérés » du Groupe de Monrovia. Mené par le Ghanéen N'Krumah, et le Guinéen Sékou Touré, le premier groupe était partisan d'une approche dite « révolutionnaire » de l'unité selon laquelle l'unité politique devait être réalisée préalablement à toute intégration économique. Le second prônait le respect des frontières issues de la colonisation et se montrait partisan d'une unité réalisée de manière « graduelle » dans laquelle l'unité économique et technique devait précéder l'unité politique. Lire les discours de N'Krumah et de Sékou Touré dans *Conférence au Sommet des pays indépendants africains 1963*: 93-112. Consulter l'excellente analyse sur les forces et les faiblesses du panafricanisme de M'Bokolo 2004: 20-25. Voir aussi Legum 1965 et Amate 1986: 34-51.
- 2 Le Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique (1980-2000) envisage un programme d'intégration régionale et continentale dans tous les secteurs nécessaires au développement du continent. Le Traité d'Abuja, entré en vigueur en 1994, prévoit la mise en place progressive d'une Communauté Economique Africaine au cours d'une période de transition de trente-quatre années, divisée en six étapes (Art. 6).
- 3 D'ailleurs, l'appellation même de « gouvernement de l'Union » est source à controverses car elle ne met pas en

évidence le caractère unique du gouvernement continental. D'où la préférence de certains pour une dénomination telle que « gouvernement africain unique » ou encore « gouvernement unique pour l'Afrique ». Précisons qu'en mai 1963, les débats avaient déjà suscité des controverses sur la dénomination de l'organisation panafricaine. A l'époque, plusieurs Etats s'étaient opposés à la dénomination d'« Organisation des Etats africains » au motif que « le A de africains était identique à celui de l'Organisation des Etats américains (OEA) ». Le président algérien Ben Bella, quant à lui, alléguait que le sigle « OAS » (vocable de l'OEA en anglais) lui rappelait le mouvement terroriste qui avait sévi en Algérie. Le président malgache Tsiranana estimait, quant à lui, que cela excluait « toutes les îles entourant l'Afrique » et s'écria « Où se trouve Madagascar ? Où se trouvent Sao Tomé et Príncipe ? et les autres ? ». Brandissant un ouvrage intitulé *L'Afrique doit s'unir* qu'il venait d'achever, le président Ghanéen N'Krumah fit la proposition suivante : « Pourquoi ne nous appelons-nous pas Organisation de l'Unité Africaine ? ». Voir ces discussions dans Lecoutre 2005: 134.

- 4 Voir *Supra*. Le Groupe de Casablanca était composé de l'Algérie, de la République Arabe Unie d'Egypte, du Ghana, de la Guinée, du Mali et du Maroc.
- 5 Voir *Supra*. Le Groupe de Monrovia comprenait le Libéria, la Mauritanie, le Sénégal, le Tchad, le Niger, la Sierra Leone, le Togo, le Dahomey (Bénin), la Haute-Volta (Burkina Faso), la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Cameroun, la République centrafricaine, le Gabon, le Congo, la République malgache, l'Ethiopie et la Somalie.
- 6 Le groupe de Brazzaville était, quant à lui, formé de toutes les anciennes colonies françaises du Groupe de Monrovia, à l'exception de la Guinée, et fut rejoint par Madagascar et le Rwanda, pour former l'Union Africaine et Malgache (UAM) ainsi que la Coopération Economique pour l'Organisation Africaine et Malgache (CEAOM).
- 7 Lire OUA 1999, AHG/Decl. 140 (XXXV), décision aux termes de laquelle elle a accepté l'offre faite par le colonel Kadhafi d'accueillir une Session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat en septembre 1999 « pour examiner les moyens de dynamiser l'OUA afin de lui permettre d'être au diapason des développements politiques et économiques dans le monde, et pour bien préparer l'Afrique dans le contexte de la mondialisation afin de préserver ses ressources et ses potentialités dans les domaines économique, politique et social ».
- 8 Pour une analyse détaillée des vues politiques du colonel Kadhafi à l'époque, consulter Tiekou 2004: 260-265.
- 9 Précisons que le Sommet de la Ligue des Etats arabes ayant précédé ledit Sommet n'avait guère levé l'embargo pesant sur la Libye.
- 10 *Projet de création des Etats-Unis d'Afrique 1999*.
- 11 Pour la petite histoire, au Sommet de Banjul (Gambie) en juillet 2006, le Guide refusa même de s'asseoir au siège qui lui était réservé au milieu de ses pairs pour se placer dans un angle de la pièce en face d'eux.
- 12 Lire Amaizo 2001: 98-99.
- 13 *Déclaration de Syrte 1999*.
- 14 Notons que le Guide fit même appel à une équipe de consultants pour rédiger un document fondateur de l'UA.

A l'époque pourtant, certains Etats tels que le Nigeria d'Obasanjo ou encore l'Afrique du Sud de Mbeki s'étaient montrés particulièrement réticents à la signature dudit Acte en insistant sur le fait que « *l'Afrique n'était pas encore mûre pour le type d'union que proposait Kadhafi* ». Les quelques récalcitrants se rallièrent néanmoins *in fine* à la majorité pour éviter d'être marginalisés.

- 15 UA 2002, Assembly/AU/Dec.5(I).
- 16 UA 2004 a : 52; UA 2004 b ; UA 2004 c.
- 17 UA 2005 a, Assembly/AU/Dec.69 (IV).
- 18 C'est nous qui soulignons. La traduction en français est donnée avec les fautes du texte distribué.
- 19 Kadhafi 2006.
- 20 Le règlement intérieur de la Conférence prévoit en effet que le pays désirant proposer un point à l'ordre du jour du Sommet doit préalablement envoyer un dossier technique à la Commission, laquelle envoie un résumé au COREP qui, à son tour, examine la recevabilité de la requête pour décider ou non d'inscrire ledit point à l'ordre du jour. Aux termes de l'art. 8 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union, les Etats membres doivent soumettre les points qu'ils proposent à l'ordre du jour 60 jours avant l'ouverture de la session ordinaire, et le(s) document(s) justificatif(s) et le(s) projet(s) de décision(s) doivent être communiqués au président de la Commission au moins 30 jours avant l'ouverture de ladite session (UA 2007 a, EX.CL/298(X) a-Rev.1).
- 21 UA 2005 c, Assembly/AU/3(V), Annexe 1: 3-9.
- 22 UA 2005 d, Assembly/AU/3(V), Annexe 2.
- 23 UA 2006 b : 10-15. .
- 24 UA 2005 b, Assembly/AU/3(V).
- 25 Museveni 2005: 23-25.
- 26 Autorité inter-gouvernementale sur la sécheresse et le développement. Depuis 1996, elle a été remplacée par l'Autorité inter-gouvernementale pour le développement (IGAD) comprenant Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan et l'Erythrée. Notons qu'en avril 2007 l'Erythrée a annoncé son retrait temporaire de l'Organisation suite à son différends avec l'Ethiopie concernant la Somalie.
- 27 Les Etats membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.
- 28 Le *Common Market for Eastern and Southern Africa* (en français, le Marché commun d'Afrique orientale et australe) comprend l'Angola, le Burundi, les Comores, la République Démocratique du Congo, Djibouti, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, l'Ile Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe.
- 29 La *South African Development Community* (en français, la Communauté de Développement de l'Afrique australe) comprend l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie, le Zimbabwe, l'Afrique du Sud, l'Ile Maurice, la République Démocratique du Congo et les Seychelles.
- 30 Museveni 1998.
- 31 Précisons que le concept de région fut défini par le Conseil des ministres du temps de l'OUA, voir OUA 1976, CM/Res. 464 (XXVI). Le continent africain est découpé en cinq régions : Afrique du Nord (6 pays : Algérie, Egypte, Libye, Mauritanie, République arabe sahraouie démocratique, Tunisie), Afrique de l'Ouest (15 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo), Afrique centrale (10 pays : Burundi, Cameroun, Congo Brazzaville, Gabon, Guinée Equatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Tchad), Afrique de l'Est (12 pays : Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Ile Maurice, Ouganda, Seychelles, Somalie, Soudan, Tanzanie), Afrique australe (10 pays : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe).
- 32 UA 2006 a, Assembly/AU/Dec. 123(VII).
- 33 Notons que procéduralement parlant, ledit Comité n'a de comptes à rendre qu'au Sommet auquel ses rapports sont transmis, ce qui permet de contourner le COREP. Les ambassadeurs n'ont pas l'opportunité de donner leurs points de vue respectifs, les Chefs d'Etat disposent de toute la latitude pour « juger » de la qualité des propositions faites. Par ailleurs, la création d'un Comité constitue un moyen de renvoyer l'examen de cette question *sine die*.
- 34 UA (2006) : *Etude sur un Gouvernement de l'Union africaine : Vers les Etats-Unis d'Afrique*, novembre, p.
- 35 Voir UA 2006 d, Op. cit: 4-5.
- 36 Ibidem.
- 37 UA 2005 e, Assembly/AU/Dec. 90 (V).
- 38 UA 2007 b, EX.CL/328(X).
- 39 Les pays membres de la CENSAD sont les suivants :Burkina Faso, Libye, Mali, Niger, Soudan, Tchad, Centrafrique, Erythrée, Nigeria, Djibouti, Gambie, Sénégal, Egypte, Maroc, Somalie, Tunisie, Bénin, Liberia, Togo, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Ghana et Guinée Bissau.
- 40 Précisons que l'Ile Maurice fait partie de la région Est dans le cadre de l'UA, mais qu'elle est concomitamment membre de la SADC.
- 41 UA 2007 c, Assembly/AU/Dec. 156(VIII).
- 42 Encore faut-il souligner qu'en salle l'opinion en faveur du gouvernement africain/des Etats-Unis d'Afrique paraît majoritaire, alors qu'en privé la plupart des Etats africains s'opposent farouchement à ces idées. Cette attitude s'explique par au moins deux facteurs : d'une part, les décisions de l'Organisation sont traditionnellement prises par consensus ; d'autre part, bon nombre de pays africains n'osent pas s'opposer publiquement aux projets du Chef de l'Etat libyen soit par peur de représailles, soit parce qu'ils ont reçu des avantages de sa part. D'ailleurs, Kadhafi sait pertinemment qu'en Afrique, « *ce que le dirigeant pense et dit, c'est ce que le peuple fera* ».
- 43 L'UMA est composée de l'Algérie, de la Libye, du Maroc, de la Mauritanie et de la Tunisie.

BIBLIOGRAPHIE

Amaizo, Yves Ekoué 2001. « De l'OUA à l'Union africaine: les chemins de l'interdépendance ». *Afrique contemporaine*,



no.197: 97-107.

- Amate, C.O.C. 1986. *Inside the OAU Pan-Africanism in Practise*. London & Basingstoke: Mac Millan Publishers.
- Conférence au Sommet des pays indépendants africains*. Addis Abeba (mai 1963). Paris: Présence africaine.
- Déclaration de Syrte*, 9 Septembre 1999.
- Kadhafi, Mouammar 2006. *Proposition de calendrier de réalisation des Etats-Unis d'Afrique*. Papier en libre circulation dans les couloirs du Sommet de Khartoum (Soudan), 23-24 janvier.
- Lecoutre, Delphine 2005. L'Ethiopie et la création de l'OUA. *Annales d'Ethiopie 2004*, Vol. XX, Addis Abeba: Centre Français des Etudes Ethiopiennes & Paris: La Table Ronde:113-148.
- Legum, Colin 1965. *Pan-Africanism. A Short Political Guide*. New York: Praeger.
- M'Bokolo, Elikia 2004. « Le panafricanisme au XXIème ». Première Conférence des intellectuels d'Afrique et de la diaspora organisée par l'Union africaine, Dakar (Sénégal), 6-9 octobre. Addis Abeba: Union africaine.
- Museveni, Yoweri Kaguta 1998. « Towards a Closer Co-operation in Africa ». Sommet de Ouagadougou (Burkina Faso), 10 juillet.
- Museveni, Yoweri Kaguta 2005. « Political Integration and Re-Organization in Africa », Syrte (Libye), 3 juillet.
- Organisation de l'unité africaine 1999. Décision AHG/Decl. 140 (XXXV). *Décision sur la tenue d'une Session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA conformément à l'article 33 (5) de son règlement intérieur*. Conférence, Trente-cinquième Session ordinaire, Alger (Algérie), 12-14 juillet. Addis Abeba: Organisation de l'unité africaine.
- Organisation de l'unité africaine 1976. Décision CM/Res. 464 (XXVI). *Composition des régions de l'Afrique*. Conseil des ministres, Vingt-sixième Session ordinaire, Addis Ababa (Ethiopie), 23 février -1^{er} mars. Addis Abeba: Organisation de l'unité africaine.
- Organisation de l'unité africaine 1985. *Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique (1998-2000)*. Addis Abeba: Organisation de l'unité africaine.
- Organisation de l'unité africaine 1991. *Traité instituant la Communauté Economique Africaine*, Addis Abeba, 3 juin. Addis Abeba: Organisation de l'unité africaine. - *Projet de création des Etats-Unis d'Afrique*, Syrte (Libye), 9 Septembre 1999.
- Tieku, Thomas Kwasi 2004. « Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union ». *African Affairs*, Vol. 103, no 411, April: 249-267.
- Union africaine 2000. *Acte Constitutif de l'Union africaine*, Lomé (Togo), 11 juillet. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2002. Assembly/AU/Dec.5(I). *Décision sur une politique de défense et de sécurité commune*. Conférence de l'Union africaine, Première session ordinaire, Durban (Afrique du Sud), 9-10 juillet. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2004 a. *Vision et mission de l'Union africaine, Plan stratégique (vol.1)*. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2004 b. *Cadre stratégique 2004-2007 de la Commission de l'Union africaine (vol.2)*. Addis Abeba: Union africaine.

- Union africaine 2004 c. *Plan d'action 2004-200, Programmes pour accélérer l'intégration du continent* (vol.3). Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2005 a. Assembly/AU/dec.69 (IV). *Décision sur les propositions de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste*. Conférence, Quatrième Session ordinaire, Abuja (Nigeria), 30-31 janvier. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2005 b. Assembly/AU/3(V). *Compte-rendu du Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement sur les propositions de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste*. Conférence, Cinquième Session ordinaire, Syrte (Libye) 4-5 juillet. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2005 c. Assembly/AU/3(V), Annexe 1. *Rapport du président de la Commission de l'UA sur les propositions de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste*. Conférence, Cinquième Session ordinaire, Syrte (Libye) 4-5 juillet. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2005 d. Assembly/AU/3(V), Annexe 2. *Propositions soumises par le président Wade de la République du Sénégal*. Conférence, Cinquième Session ordinaire, Syrte (Libye) 4-5 juillet. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2005 e. Assembly/AU/Dec. 90 (V). *Décision sur le rapport du Comité des Sept des Chefs d'Etat et de gouvernement présidé par le président de la République d'Ouganda sur les propositions de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste*. Conférence, Cinquième Session ordinaire, Syrte (Libye), 4-5 juillet. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2006 a. Assembly/AU/Dec. 123(VII). *Décision sur le gouvernement de l'Union*, Conférence, Septième Session ordinaire, 1-2 juillet 2006, Banjul (Gambie), 1-2 juillet. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2006 b. *Etude sur un Gouvernement de l'Union africaine : Vers les Etats-Unis d'Afrique*, novembre. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2006 c. *Rapport sur les modalités de mise en œuvre d'un gouvernement de l'Union africaine*, documents, novembre. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2006 d. Ext.EX.CL/Rpt(IX). *Rapport de la neuvième session extraordinaire du Conseil exécutif*. Conseil exécutif, Neuvième Session extraordinaire, Addis Abeba (Ethiopie), 17-18 novembre. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2007 a. EX.CL/298(X) a-Rev.1. *Règlement intérieur de la Conférence de l'Union*. Comité des représentants permanents, Treizième session ordinaire, Addis Abeba (Ethiopie), 22-23 janvier. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2007 b. EX.CL/328(X). *Rapport du président sur le renforcement de la Commission de l'Union africaine et les Comités techniques spécialisés vers un gouvernement de l'Union*. Conseil exécutif, Dixième Session ordinaire, Addis Abeba (Ethiopie), 25-26 janvier. Addis Abeba: Union africaine.
- Union africaine 2007 c. Assembly/AU/Dec. 156(VIII). *Décision sur le rapport de la Neuvième Session extraordinaire du Conseil exécutif sur propositions relatives au gouvernement de l'Union*. Conférence, Huitième Session ordinaire, Addis Abeba (Ethiopie), 29-30 janvier. Addis Abeba: Union africaine.

La Mission de ISS

La vision de l'Institut d'Etudes de Sécurité est celle d'une Afrique stable et en paix caractérisée par le respect des droits humains, l'état de droit, la démocratie et la sécurité pour tous. Par la recherche de politique appliquée, l'Institut a une mission de conceptualiser, informer et susciter la discussion sur les questions de sécurité en Afrique.

A propos de cet article

Cet article est une analyse historique des différentes approches thématiques et institutionnelles sur la création d'un gouvernement africain devant *in fine* conduire à la formation des Etats-Unis d'Afrique. L'auteur a fait une étude détaillée des rapports, des débats et des décisions des Sommets, des réunions ministérielles et des travaux des Comités des Chefs d'Etat africains, des groupes de travail et de réflexion depuis juillet 1999 jusqu'à début juin 2007. Elle met clairement en évidence l'évolution des rapports de force continentaux entre maximalistes, gradualistes et minimalistes. Elle conclut en élaborant plusieurs scénarii pour le Sommet d'Accra (Ghana) de juillet 2007 tout en insistant sur le fait que le gouvernement de l'Union reste une équation à inconnues multiples.

A propos de l'auteur

DELPHINE LECOUTRE est doctorante en science politique à l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne. Elle est attachée pour ses recherches au Centre Français des Etudes Ethiopiennes (Addis Abeba) depuis plusieurs années. Elle a déjà publié des contributions sur l'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine, en particulier le Conseil de paix et de sécurité, le Comité d'état-major, les opérations de soutien à la paix, les médiations de l'Organisation panafricaine dans les conflits, ainsi que sur son partenariat avec la société civile ou encore sur son budget. Elle est également l'auteur de publications sur l'Ethiopie et la création de l'Organisation de l'unité africaine et sur l'Afrique et la réforme des Nations unies.

Donateurs

La recherche sur laquelle cet article est basé a été rendue possible par l'appui généreux de l'ambassade de Suisse en Ethiopie, l'Ambassade de Danemark en Ethiopie et le *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

© 2007, l'Institut d'Etudes de Sécurité • ISSN: 1026-0404

Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas forcément celles de l'Institut, ses Administrateurs, membres du Conseil ou donateurs. Les auteurs contribuent aux publications de l'ISS en leur capacité individuelle.

Publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité
Siege principal • Boîte Postale • Brooklyn Square • 0075 •
Tshwane (Pretoria) • Afrique du Sud
Tél: +27-12-346-9500/2 • Fax: +27-12-460-0998
Mail: iss@issafrica.org • <http://www.issafrica.org>

ISSN 1026-0404



9 771026 040004

