



## L'UA A LA CROISEE DES CHEMINS ?

### Les enjeux du sommet de Nouakchott (28 juin-3 juillet 2018)

À la veille du sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, cette note info-flash revient sur trois enjeux majeurs du moment pour les leaders du continent : la paix reste un objectif éloigné pour bon nombre d'Africains. De même la création d'un marché libre continental et un marché de l'aviation doivent accroître la prospérité du continent. En effet, la création de l'Union africaine (UA) en 2002 a charrié, naturellement, d'énormes espoirs. Au-delà de la reprise du projet panafricain engagé au sein de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), le contexte politique interne et le niveau de développement du continent exigeaient une redéfinition des priorités et un recadrage institutionnel. En effet, la récurrence de la conflictualité et l'instabilité politique ont contraint les États africains à une priorisation des défis sécuritaires au détriment de l'accélération de l'intégration politique et socio-économique du continent<sup>1</sup>. En interne, le fonctionnement de l'institution panafricaine continentale semble davantage hypothéquée par les écueils antérieurs : la méfiance et l'absence de volonté politique<sup>2</sup>.

Pourtant, l'Afrique ne tarit pas d'ingéniosité et l'arsenal normatif de l'UA le démontre. L'Acte constitutif de l'UA (2002), le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (9 juillet 2002), la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance -CADEG-(30 janvier 2007), etc., très attrayants, seraient d'excellents outils d'accélération du développement du continent. De même, la prise en compte rapide de certaines initiatives appréciées s'inscrirait dans ce sillage. Il s'agit,

1. Article 3-C de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

2. Jusqu'en 2014, seuls 16 pays (Algérie, Bénin, Cameroun, Congo, Djibouti, Gambie, Ghana, Guinée-Bissau, Madagascar, Mali, Mauritanie, République sahraouie, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Tchad et Togo) étaient signataires et 5 pays (Gambie, Mali, République sahraouie, Sierra Leone et Togo) avaient signé le Protocole à l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif au Parlement panafricain.

notamment, du prélèvement de 0,2 % à l'importation en faveur du financement de l'Union africaine, décidé à Kigali en juillet 2016 (meilleur mécanisme d'auto-financement) ou du Rapport Kagame (formellement adopté au sommet d'Addis Abeba de janvier 2017).

À l'observation, l'efficacité de l'Union africaine et de ses organes techniques<sup>3</sup> n'est pas effective. De nombreux doutes persistent quant à la capacité de l'Union africaine à gérer, *ex ante* et *ex post*, une crise (sociale, politique, sécuritaire et économique) de moyenne ou grande ampleur. C'est dire que l'écart se creuse davantage entre les attentes et les exigences en matière de paix, de démocratie et de développement durable en Afrique; ce qui exige une permanente évaluation du bilan de l'Union africaine. La tenue du 31<sup>e</sup> sommet ordinaire des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (28 juin-2 juillet 2018) à Nouakchott offre ainsi l'occasion de susurrer les dossiers qui pourraient y être débattus, de questionner leur pertinence et d'en déterminer les enjeux au regard des contraintes internes et externes.

#### 1. LA RÉFORME DE L'UNION AFRICAINE

La réforme de l'Union africaine demeure encore d'actualité au regard des résultats mitigés engrangés par la structure continentale. La bureaucratie resserrée et la politisation des postes a réduit l'attractivité des organes supposés booster le développement socio-économique et politique du continent. Pourtant, l'Afrique ne parvient pas à détromper ceux qui n'y voient qu'une reproduction atavique des conflits et crises. Pour ces afro-pessimistes, se fondant sur des données plus ou moins révolues, depuis 1970, l'Afrique a été le théâtre de plus de 95 crises et conflits dont une grande majorité était des conflits internes, ayant fait 17 millions de réfus-

3. C'est l'exemple du Parlement panafricain, de la Cour africaine de justice et des droits, etc.

giés et des centaines de milliers de morts. D'ailleurs, pour 11 pays africains en conflit durant les années 1990 (Soudan, Éthiopie, Ouganda, Mozambique, Angola, Liberia, Sierra Leone, Burundi, Rwanda, ex-Zaïre, Congo), le nombre de morts était de 3,8 à 6,8 millions ; soit 2,4 à 4,3 % de la population totale de ces 11 pays, estimée à 155 millions d'habitants<sup>4</sup>. Bien que la tendance est au recul du nombre de crises sur le continent par rapport aux données sus-mentionnées, il est utile de questionner l'efficacité des instruments continentaux en matière d'alerte précoce, de prévention, de gestion et de reconstruction post-conflit dont dispose l'UA. Bien que le Conseil de paix et de sécurité (CPS) soit admis comme instrument idéal de gestion pré/post opératoire des crises et conflits africains, il demeure vrai qu'une réforme doit être envisagée. Car, le CPS mérite une réflexion profonde quant à son fonctionnement, ses acquis, ses contraintes et ses faiblesses. Le renforcement des mécanismes d'anticipation des crises et l'élaboration structurée d'une réelle diplomatie préventive, proactive (et non réactive) nécessite également une réforme du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

De même, présentée comme le tombeau des droits de l'homme par certains afro-négationnistes au regard des rapports d'Amnesty international et de la FIDH (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme), l'Afrique nécessite aujourd'hui une internalisation des conventions internationales et africaines de protection des droits de l'homme et de promotion des principes démocratiques<sup>5</sup>. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), à cet égard, est le meilleur outil susceptible de garantir l'alternance/transition démocratique en Afrique. Ceci n'est possible que si et seulement si ses dispositions portant sur le régime de sanctions sont actionnées. Celles-ci s'appliqueraient également, en conformité à l'article 23 (5) de la CADEG, aux auteurs d'amendement ou de toute révision des constitutions portant atteinte aux principes de l'alternance. La mise en place d'une autorité technique supranationale de certification des résultats des élections serait également, à travers une réforme substantielle de l'UA, un instrument susceptible de réduire à la fois les soupçons de fraude électorale et les

4. Ph. Hugon, «L'économie des conflits en Afrique.», *Revue internationale et stratégique* 3/2001 (n° 43), p. 152.

5. L'article 3 (g et h) de l'Acte constitutif de l'UA dispose que les objectifs poursuivis par l'Union sont entre autres : (g) promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ; (h) promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme, etc.

crises post-électorales. Il est, enfin, utile dans le cadre d'un processus de réforme profonde de revoir le rôle et le profil des membres du Groupe des sages du CPS<sup>6</sup>. Car, le profil des Sages doit être recalibré/requalifié pour intégrer des anciens chefs d'État exempt de coups d'état ou de violation des droits de l'homme (Ellen Johnson Sirleaf, Alpha Omar Konaré, John Agyekum Kufuor, Thabo Mbeki, etc.) et anciens hauts diplomates (Kofi Annan, Amara Essy, Lakhdar Brahimi etc.) connus pour leur intégrité et leur expérience dans la gestion des Etats et des organisations africaines et internationales.

## 2. LA RATIFICATION DU TRAITÉ SUR LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE (ZLECA)

L'Accord-cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) a été mis en place à l'occasion du sommet extraordinaire de l'Union africaine (UA), du 17 au 21 mars 2018 à Kigali (Rwanda). À cette occasion, la ZLECA, prévue par l'Agenda 2063 de l'UA, avait réquis une liesse totale et 44 pays avaient signé cet Accord. Malgré l'enthousiasme palpable observé ce jour, le Nigeria et la République Sud Africaine, première et deuxième puissance économique africaine, s'étaient montrés réticents et n'avaient pas signé l'Accord.

Or, des experts économistes s'accordent sur l'opportunité de la ZLECA. Pour eux, il s'agit d'un puissant outil indispensable pour stimuler l'industrialisation et diversifier l'économie et le développement de l'Afrique. Le principal indicateur de cette prospective est le nombre de consommateurs africains : 1,2 milliards représentant un PIB de 2 500 milliards USD dans l'ensemble des 55 Etats membres. Désormais, l'espoir de l'Afrique est fondé sur des possibilités commerciales qu'offrirait la ZLECA, lesquelles ont été compillées par le Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC) de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), en association avec la Commission de l'Union africaine<sup>7</sup> : la grande zone de libre-échange du monde depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; un marché très dynamique (2,5 milliards de personnes à l'horizon 2050, soit 26 % de la population mondiale en âge de travailler) ; l'élimination progressive des droits de douane sur le commerce intra-africain ; l'intégration du continent en une zone d'échanges commerciaux unique favorable au développement de la région par l'accroissement du commerce intra-africain de 52,3 %.

6. Article 7 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine du 9 juillet 2002.

7. [https://au.int/sites/default/files/documents/33984-doc-qa\\_cfta\\_fr\\_160318\\_rev2.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/33984-doc-qa_cfta_fr_160318_rev2.pdf)

Concrètement, la ZLECA pourrait générer plusieurs avantages :

– Les entreprises, les commerçants et les consommateurs africains ne paieront plus de droits de douane sur une grande variété de biens échangés entre pays africains et produits par les Africains ;

– Les commerçants entravés par des barrières non tarifaires, notamment des procédures douanières ou des formalités administratives excessives, disposeront d'un mécanisme visant à éliminer ces charges ;

– La coopération entre les autorités douanières en matière de normes et de réglementation s'appliquant aux produits, ainsi que le transit et la facilitation du commerce favoriseront la circulation des marchandises entre les frontières africaines ;

– Grâce à la libéralisation progressive des services, les fournisseurs de services auront accès aux marchés de tous les pays africains, à des conditions non moins favorables que les fournisseurs nationaux ;

– La reconnaissance mutuelle des normes, l'octroi de licences et la certification des fournisseurs de services permettront aux entreprises et aux particuliers de satisfaire plus facilement aux exigences réglementaires des différents marchés ;

– L'assouplissement du commerce entre les pays africains facilitera l'établissement de chaînes de valeur régionales dans lesquelles les intrants proviendront de différents pays africains en vue de la création de valeur ajoutée avant l'exportation hors du continent ;

– Pour se protéger contre les poussées commerciales imprévues, les États parties pourront avoir mobiliser des recours commerciaux pour assurer la sauvegarde des industries nationales, si nécessaire ;

– Un mécanisme de règlement des différends offre une solution fondée sur des règles pour le règlement de tout différend qui pourrait surgir entre les États parties dans le cadre de l'application de l'accord, etc.

Mais, pour y arriver, il y a un ensemble d'écueils à surmonter, d'ordre pratique, structurel et fonctionnel. Et seuls deux pays (Kenya et Ghana) avaient ratifié l'Accord au 15 mai 2018. D'abord, il faudra encore attendre la ratification par 20 autres pays pour voir l'Accord entré en vigueur. Ensuite, le fonctionnement efficient de la ZLECA sera assujéti au niveau d'intégration des CERs (Communautés économiques régionales) ; celles-ci devant contribuer à la structure institutionnelle de la ZLECA par la coordination de la mise en œuvre au niveau régional et la représentation, à titre consultatif, de leurs sièges au sein du Comité des hauts fonctionnaires commerciaux de la ZLECA. Pour cela, les CERs doivent atteindre un niveau d'intégration nécessaire pour former des unions douanières et présenter des offres d'accès au marché commun. Or, les dispa-

rités fonctionnelles des huit CERs<sup>8</sup> et leur retard injustifié sont tels qu'on peut douter de la mise en œuvre rapide de la ZLECA. Car, l'UMA (Union du Maghreb arabe) est en hibernation depuis quelques décennies et la CEMAC/CEEAC<sup>9</sup> plombée par le refus d'aller de l'avant. Enfin, il faut un réel sursaut panafricain pour voir se matérialiser la ZLECA. Il s'agira pour chaque Etat, entre autre, de se départir de ses accords bilatéraux privilégiés avec les partenaires étrangers. Par exemple, les ressources extractives de l'Afrique en 2012 représentaient plus de 75 % des exportations hors continent entre 2012 et 2014, alors qu'elles comptaient pour moins de 40 % du commerce intra-africain, à la même période. En 2014, les exportations intra-africaines des ressources non-extractives s'élevaient à 48 milliards USD (contre 154 milliards USD pour les exportations hors Afrique des mêmes ressources) et les exportations intra-africaines des ressources extractives s'élevaient à 77 milliards USD (contre 454 milliards USD pour les exportations hors Afrique des mêmes ressources)<sup>10</sup>. L'inversion de cette tendance à l'extraversion demeure ainsi un véritable défi. L'ensemble des risques encourus par la mise en œuvre de la ZLECA exige donc que les dirigeants africains s'y consacrent résolument. Le sommet de Nouakchott est ainsi une occasion idoine.

### 3. LE MARCHÉ UNIQUE DE TRANSPORT AÉRIEN AFRICAIN (MUTAA)

Le Marché unique du transport aérien africain (MUTAA) est un projet phare de l'Agenda 2063 de

8. L'Union africaine reconnaît huit CER, à savoir : l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ; la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ; la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) ; la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) ; le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ; l'Union du Maghreb arabe (UMA).

9. Lire A. Z. Tamekamta, *Le Cameroun à l'UDEAC. Bilan et perspectives d'une gestion administrative contestée à l'ère du Renouveau*, Paris, L'Harmattan, avril 2011, 244 pages ; A. Z. Tamekamta, « L'Afrique centrale entre refus et hésitations dans la dynamique d'intégration sous-régionale » in A. Z. Tamekamta et E. W. Fofack (sous la dir.), *Les urgences africaines. Réécrire l'histoire, réinventer l'État*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 13-27 ; A. Z. Tamekamta, « Sous-régionalisme et panafricanisme chez ObiangNguema : le choc des contraires ? » in J. KoufanMenkéné (sous la direction), *L'idée panafricaniste chez ObiangNguema*, Paris, L'Harmattan, 2018.

10. Centre africain pour les politiques commerciales/Commission économique pour l'Afrique, [https://au.int/sites/default/files/documents/33984-doc-qa\\_cfta\\_fr\\_160318\\_rev2.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/33984-doc-qa_cfta_fr_160318_rev2.pdf)

l'Union africaine<sup>11</sup>. Il s'agit d'une initiative visant à créer un seul marché unifié du transport aérien en Afrique, à libéraliser l'aviation civile sur le continent et à y impulser l'intégration économique. Le MUTAA est le résultat de la Décision de Yamoussoukro (DY) adoptée en 1999 et approuvée par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'UA à Lomé (Togo) en juillet 2000. En 2007, l'Agence d'exécution du transport aérien africain a été créée lors de la 3<sup>e</sup> conférence des ministres responsables du transport aérien de l'UA tenue à Addis Abeba. Le MUTAA a été lancé le 28 janvier 2018 en marge du 30<sup>e</sup> sommet de l'UA. En janvier 2018, 23 États<sup>12</sup> ont adhéré à l'engagement solennel en faveur du marché aérien unique.

Pour faciliter la mise en place et la gestion efficiente du MUTAA, cinq institutions ont été créées :

– L'organe de surveillance : assister le sous-comité du transport aérien composé des ministres africains responsables de l'aviation civile dans le suivi de l'application de la décision ;

– L'Agence d'exécution du transport aérien africain : superviser et gérer la libéralisation du secteur aérien en Afrique ;

– Le Tribunal africain de l'aviation : faciliter le mécanisme de règlement des différends alors que les CERs sont chargées de faciliter et de coordonner l'application de la décision dans leurs États membres ;

– Le Groupe de travail interministériel (composé d'États membres africains signataires de l'engagement solennel) : suivi des avancées de la mise en place du marché unique ; assistance et conseils et lancement des campagnes de sensibilisation auprès des États membres pour susciter l'adhésion au marché unique ;

– Le Mécanisme de règlement des différends.

Pour accompagner la mise en œuvre du MUTAA, un document cadre général a été élaboré : la Politique africaine de l'aviation civile (PAAC). Ce document fournit la vision et les objectifs stratégiques de l'aviation civile africaine afin de parvenir à une industrie du transport aérien sûre, sécurisée, efficace et durable en Afrique. Pour certains observateurs, le MUTAA présente plusieurs avantages : la réduction du coût des opérations ; l'augmentation du PIB par État ; le gain en temps ; l'intégration africaine ; l'interconnectivité des services aériens ; la création des milliers d'emplois ; le transport

d'environ 200 millions de passagers par an ; la réduction des coûts de transport d'au moins 25 % ; l'accroissement du tourisme, etc.

Bonne intention visiblement, le MUTAA saura-t-il faire l'unanimité ? Pourra-t-il faire oublier la faillite d'Air Afrique ? Air Afrique était une compagnie créée le 28 mars 1961 à Yaoundé par 11 pays africains<sup>13</sup>, chacun détenant 6,54 % du capital (la Sodetraf-UTA et Air France- détenaient 28,06 %). Celle-ci a déclaré sa faillite le 7 février 2002 après une longue agonie. Pour cause, disait-on, des antagonismes politiques, du laxisme et un management archaïque. L'opérationnalisation du MUTAA exige à cet effet plusieurs préalables : l'extension et l'équipement des aéroports africains aux standards internationaux<sup>14</sup> ; l'acquisition et l'entretien des appareils volants ; l'obtention régulière des certifications ; un management moderne sans influence politique, etc. Voilà également des défis qui interpellent les chefs d'État attendus à Nouakchott dans le cadre du 31<sup>e</sup> sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'UA.

Bon projet juridique, l'UA paraît être un mauvais compromis politique. La justesse et la pertinence de l'ensemble des textes qui régissent son fonctionnement l'attestent. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, l'Acte constitutif de l'UA de 2002, le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ou l'Agenda 2063 sont d'excellents outils de planification. Mais, fonctionnent-ils efficacement ? Le Rapport Kagame sera-t-il mis en œuvre dans son intégralité ? L'option d'une intégration totale de l'Afrique revient aux chefs d'État et de gouvernement. La crédibilité et la durabilité de l'Union africaine sont ainsi assujetties à l'irréversible volonté politique et au dessaisissement progressif de l'appât du souverainisme africain qui déchante pourtant au contact de la prédation internationale. Le sommet de Nouakchott offre donc une autre chance. Et l'Afrique regarde ses dirigeants !

13. Dont : Cameroun ; Sénégal ; Côte d'Ivoire ; RCA ; Benin ; Congo-Brazzaville ; Burkina Faso ; Mauritanie ; Niger ; Tchad et Gabon.

14. En 2016, les huit aéroports africains les plus fréquentés en termes de trafic aérien sont : l'aéroport international Oliver Tambo (Johannesburg, Afrique du Sud) ; l'aéroport international du Caire (Le Caire, Égypte) ; l'aéroport international de Cape Town (Cape Town, Afrique du Sud) ; l'aéroport international Murtala Muhammed (Lagos, Nigéria) ; l'aéroport international d'Hurghada (Hurghada, Égypte) ; l'aéroport international Jomo Kenyatta (Nairobi, Kenya) ; l'aéroport international de Sharm el-Sheikh (Sharm el-Sheikh, Égypte) et l'aéroport international Bole (Addis Abeba, Éthiopie).

11. Aspiration 2 : Un continent intégré, uni sur le plan politique et ancré dans les idéaux du Panafricanisme et la vision de la renaissance africaine.

12. Il s'agit de : Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cap Vert, Congo (RDC), Côte d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guinée, Kenya, Libéria, Mali, Mozambique, Niger, Nigéria, Rwanda, Sierra Leone, Afrique du Sud, Swaziland, Togo et Zimbabwe.