MAKINDA Samuel M., OKUMU F. Wafula – The African Union. Challenges of Globalization, Security, and Governance. – Londres, Routledge, 2008. 210 p.

Julien NAVARRO

SPIRIT, Sciences Po Bordeaux

Revue française de science politique, vol. 58(6), 2008

Cet ouvrage, qui se présente comme une introduction aux institutions et à la politique de l'Union africaine, établit un premier bilan des succès et des échecs de cette organisation depuis sa création en 2002 et évalue sa capacité à répondre aux défis de la mondialisation.

Dans une très brève introduction, Samuel M. Makinda et F. Wafula Okumu s'efforcent de circonscrire et de définir les concepts directeurs de leur analyse : la mondialisation, la gouvernance et la sécurité. Ils soulignent à cette occasion l'articulation étroite entre les facteurs internes et externes de la politique africaine, ainsi que la dialectique de l'ouverture et de la sécurité qui la caractérise.

Le premier chapitre inscrit l'analyse de l'Union africaine dans la continuité historique de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) fondée en 1963 dans le but de parachever et de garantir l'émancipation du continent du joug colonial. Il souligne à cet égard que la période coloniale a contribué à l'émergence d'une conscience africaine commune. Les auteurs vont jusqu'à affirmer que « le colonialisme a construit la conscience de l'"africanité" » (p. 14). Revenant sur les rivalités entre les fondateurs de l'OUA, ce chapitre explique la manière dont l'organisation s'est transformée en une sorte de « club de préservation mutuelle » (p. 12) pour des dirigeants peu légitimes. L'OUA, qui était initialement conçue comme un vecteur de la décolonisation, s'est avérée incapable de répondre aux problèmes subséquents, qu'ils soient politiques ou économiques.

La création de l'Union africaine, dont les institutions font l'objet du chapitre suivant, visait justement à répondre à ces défis. Elle s'explique, selon les auteurs, par des facteurs externes – la fin de la guerre froide – et internes – les progrès de la démocratie sur le continent. Tout en reprenant certaines des caractéristiques de son prédécesseur, l'Union africaine dispose d'organes plus solides, notamment un Conseil exécutif, un Parlement et une Commission chargés de mettre en œuvre les objectifs de l'organisation. La prolifération d'organisations régionales en Afrique pose cependant des problèmes de coordination qui sont discutés dans la dernière section de ce chapitre.

Le troisième chapitre de l'ouvrage explore plus particulièrement la politique de l'Union africaine en matière de démocratie et d'État de droit. Selon les auteurs, pour louables qu'ils soient dans leur intention, le Plan d'action du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, 2001) et la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003) constituent des outils défaillants car ils n'émanent pas d'initiatives sur le terrain mais sont imposés par le haut. L'incapacité de l'Union africaine à combattre effectivement la corruption et à faire émerger un véritable leadership risque de la condamner au même sort que l'OUA.

Après s'être intéressés à la gouvernance et à la lutte contre la corruption, Samuel M. Makinda et F. Wafula Okumu se penchent sur les enjeux liés à la sécurité, qu'ils définissent de manière extensive comme « la protection des populations, ainsi que la préservation de leurs normes, règles, intérêts, institutions, valeurs et ressources face aux menaces militaires et non militaires » (p. 77). Ils analysent les dispositifs de l'Union, tels que le Conseil de paix et de sécurité, le Système continental d'alerte rapide et la Force africaine prépositionnée, supposés assurer la mise en œuvre de l'article 4(h) du Traité constitutif qui affirme « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre [...] dans

certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». Faute de véritable volonté politique et de moyens adéquats, l'Union africaine s'est pourtant révélée incapable de remplir sa mission sécuritaire, comme la gestion de la crise au Darfour en témoigne. Un constat relativement similaire est établit dans le chapitre suivant consacré à la connaissance et au développement.

Revenant sur les défis de la globalisation, de la sécurité et de la gouvernance dans le chapitre de conclusion, Samuel M. Makinda et F. Wafula Okumu se montrent pessimistes quant à la faculté de l'Union africaine à y faire face : « Malgré l'euphorie qui a accueilli l'UA à sa création en 2002, écrivent-ils, peu a été fait pour en faire une organisation au service des populations [a people's organization] » (p. 114). Le reste de ce court volume est dédié aux annexes : l'Acte constitutif de l'Union africaine ; le protocole sur les amendements à l'acte constitutif de l'Union africaine ; la Charte africaine de la démocratie, les élections et la gouvernance ; le protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

En dépit de quelques erreurs factuelles[1], The African Union vient utilement combler une lacune dans la littérature sur les processus d'intégration régionale. Alors que le MERCOSUR, l'ALENA et l'ASEAN (pour ne rien dire de l'Union européenne) suscitent de multiples travaux, il fallait en effet jusqu'à présent se reporter aux ouvrages plus généraux sur les relations internationales en Afrique[2] pour se documenter sur l'Union africaine. On regrettera cependant le manque de cohésion entre certaines parties de l'ouvrage dû au fait que plusieurs passages sont des reprises de publications antérieures (notamment dans les chapitres 4 et 5). Alors que les développements sur la connaissance et le développement du chapitre 5 sont relativement déconnectés du reste de l'ouvrage, des éclaircissements sur l'articulation entre le NEPAD, la Communauté économique africaine et l'Union africaine auraient été les bienvenus. De même, le fonctionnement interne de certaines institutions, en particulier de la Commission et du Parlement, auraient mérité un traitement plus approfondi. Sur un plan théorique, si le parti pris de l'éclectisme revendiqué dans l'introduction (p. 2) est parfaitement respectable, un éclairage comparatiste (par rapport aux dynamiques à l'œuvre sur d'autres continents) aurait permis de mieux comprendre les évolutions et les blocages qui marquent aujourd'hui l'Union africaine. Au total, ces quelques réserves ne doivent pas dissuader le lecteur désireux de se familiariser avec la politique africaine ou avec les processus de régionalisation de consulter ce très utile ouvrage.

[1] Pour ne donner qu'un exemple, contrairement à ce qu'affirment les auteurs (p. 67), plusieurs pays du G8 (à savoir le Canada, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie) ont ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption.

[2] Notamment, Nguway Kpalaingu Kadony, Une introduction aux relations internationales africaines, Paris, L'Harmattan, 2007