

Vers une politique étrangère africaine commune ? Opportunités et contraintes

Towards a Common African Foreign Policy? Opportunities and Constraints

Charlie Mballa



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/5825>

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Charlie Mballa, « Vers une politique étrangère africaine commune ? Opportunités et contraintes », *Revue Interventions économiques* [En ligne], Hors-série. Transformations | 2017, mis en ligne le 01 mars 2017, consulté le 30 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/5825>



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.



Vers une politique étrangère africaine commune? Opportunités et contraintes

Charlie Mballa

Chercheur associé,
Centre d'Études sur l'intégration et la mondialisation,
UQAM

La diplomatie de l'UA passera par une politique et une doctrine internationales sui generis

La marche des « Afriques » vers une intégration accrue des politiques régionales se conjugue avec les efforts d'insertion du continent dans la gouvernance mondiale. Ces efforts, souvent traduits par la quête d'identification d'une seule voix s'exprimant au nom de tous et capable de défendre les positions communes, touche à des questions parmi les plus importantes des dynamiques régionales : la construction d'une politique étrangère commune. Le présent article a pour objet l'examen de la trajectoire africaine à cet égard et des défis majeurs que la question soulève, dans des contextes africain et mondial de plus en plus complexes.

De quoi s'agit-il?

Bien que les points de vue des chercheurs sur la question de l'intelligibilité de la politique étrangère commune n'aient pas toujours brillé par leur cohésion commune (Hill et Smith, 2005; Cohen, 2002; Lequesne et Smith, 1997; Soldatos, 1978), notre définition de l'objet découle des analyses classiques de la politique étrangère. Nous concevons cette dernière comme un ensemble de dispositifs d'actions et d'intentions encadrant la façon dont une entité donnée gère ses relations internationales (Mballa et Michaud, 2016). Ces dispositifs comprennent les décisions et les initiatives coordonnées et cohérentes, prises ou à prendre par un acteur ou un regroupement d'acteurs étatiques, poursuivant des buts internationaux précis, dont le principal n'est autre que l'exercice d'une influence sur le système international, sur la base d'une doctrine internationale. Pour sa part, cette doctrine bénéficie d'un ensemble de ressources de formulation et de mise en œuvre propres.

Politique étrangère commune rime donc ici avec politique étrangère harmonisée au niveau régional ou continental. Elle présente certaines caractéristiques. Contrairement aux simples mécanismes de concertation, la politique étrangère commune doit

être organisée et structurée. Elle est ainsi déployée par un organe ad hoc, souvent l'équivalent d'un ministère des Affaires étrangères, agissant au nom des États membres dans les champs de compétence traditionnellement stato-nationaux, mais ayant vocation à conférer à l'institution régionale ou continentale, un statut d'acteur à part entière sur la scène internationale. Il est explicitement reconnu (par les textes organiques de l'institution, par exemple) à cet organe le mandat de remplir des fonctions diplomatiques, soit, essentiellement la représentation, la négociation et la communication. C'est à cet organe que revient donc la responsabilité principale de mettre en œuvre une politique étrangère commune, laquelle engage les États membres. Dans le cas plus particulier de l'Afrique, elle traduit une intégration politique ayant vocation à défendre les intérêts du continent et à exercer, en vertu d'un corpus de principes bien identifiés, une influence sur la gouvernance mondiale, en se présentant devant les dirigeants du monde comme unie.

L'intégration politique de l'Afrique : positions, dispositions et prédispositions

Cette ambition d'unité fait partie des vocations initiales du panafricanisme, qui rimait, d'ailleurs, avec l'ambition d'un gouvernement africain, selon la vision du président ghanéen de l'époque, Kwame Nkrumah. Dans son credo « Un gouvernement de l'Union pour une Afrique unie », (Lecoutre, 2007) émergeait déjà l'idée d'institutionnalisation de politiques communes et d'unité politique au niveau continental. Il s'agit d'une approche qui fait de la construction d'une identité politique africaine une condition de la prospérité et du développement du continent. Réactualisée par la Déclaration d'Accra de 2007, dont le modèle d'intégration réaffirme le projet des « États-Unis d'Afrique », cette idée est portée par certains leaders africains comme le Colonel Muammar Kadhafi (un des chantres con-

temporaires des « États-Unis d'Afrique), lequel concevait un gouvernement d'un « État africain unique » doté de ministres, dont un ministre des Affaires étrangères. Déjà avec la création, en 2002, de l'Union africaine, se profilait le projet d'un gouvernement de l'Union et des États-Unis d'Afrique. Il reste que l'approche a été renversée.

Créée pour mettre en place les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales (article 3 de son Acte constitutif), l'UA fait de l'identité politique l'étape ultime de construction d'une identité de nature économique, à court et moyen termes. En renvoyant le « consensus sur la forme d'institutions et de gouvernement continental » pour 2030, selon le calendrier fixé dans l'Agenda 2063 (UA, 2014), elle diffère, par ricochet, la mise en place d'une politique étrangère africaine commune.

Le chronogramme officiel de l'UA semble atténuer les débats traditionnels qui ont souvent divisé « maximalistes et minimalistes » (Lecoutre, 2007), « immédiatistes » et « procrastinateurs », idéalistes et réalistes. Les partisans d'une approche idéaliste voyaient l'Union africaine se doter d'un gouvernement dépositaire d'un transfert de souveraineté (politique, militaire, économique et financière) de la part des États membres et ce dans un délai très court (maximalistes ou « immédiatistes »). Défendue dans le milieu des années 2000 et de plus en plus favorable à la « panafricanisation » des politiques africaines dans les domaines comme les Affaires étrangères, les négociations commerciales, la défense, la sécurité, cette vision a longtemps été celle des pays comme le Libéria, la Libye, le Mali, le Sénégal ou la Sierra Leone. Elle s'est traduite, dans certains cas, par des gestes explicites de transfert de souveraineté (les constitutions du Burkina Faso, du Mali, du Sénégal en sont des illustrations formelles).

À l'inverse, la vision officielle de l'UA est proche de celle que défendaient les tenants d'une approche plutôt réaliste du projet africain. Il s'agit d'une approche incrémentale ou « étapiste », longtemps soutenue par une majorité de pays, incluant, entre autres, l'Afrique du Sud, l'Angola, l'Éthiopie, le Kenya, le Mozambique, la Zambie ou le Zimbabwe). Elle a souvent misé sur l'urgence de consolider et de s'appuyer sur les « cercles concentriques » imaginés par L.S. Senghor (Mbodji, 1972). Comment partir de ces piliers, selon la formule officielle à l'UA (acte constitutif), et défendre une diplomatie collective au sein du microcosme des négociations internationales?

Le pragmatisme, une réponse africaine à la diplomatie internationale

Faute d'une doctrine internationale d'ensemble pour le continent, les pays africains recourent à une gamme d'arrangements institutionnels, lesquels varient en fonction du contexte de négociations. La promotion et la défense des « positions Africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples » fait partie des 14 objectifs énoncés par l'article 3 de l'Acte constitutif de l'UA. De plus, leur nature, leur portée et leur importance sont dictées par les besoins, l'objet et les circonstances de la négociation. Comparées, par exemple, à des mandats politiques donnés par les chefs d'État à leurs ministres (le mandat confié aux négociateurs africains lors du Sommet de Copenhague de 2009 sur les Changements climatiques), les coalitions sont parmi les formes les plus populaires de coordination des positions africaines.

Dans le contexte de l'OMC, les pays africains affichent leurs positions communes via les coalitions. Ces dernières sont des mécanismes de concertation généralement horizontale sous forme de regroupements d'acteurs autour d'actions et d'objectifs communs et dont la vocation première est de mitiger les déséquilibres structurels inhérents à un système de négociation. Elles partagent la même communauté d'intérêts pour certaines, la proximité économique des pays (Siroën, 2007 : 14), pour d'autres. À l'OMC, contexte où la balance du pouvoir penche en faveur des pays les plus puissants, de par leur pouvoir d'importation, la construction de coalitions reste la meilleure solution pour les pays africains pour essayer d'agir sur la relation asymétrique dominante (Obertan, 2014). C'est parce qu'elles permettent de « contrebalancer le déficit de pouvoir initial et transformer la soumission en résistance » (Zartman et Rubin 2000 : 17) que leur nombre s'est accru. À l'OMC, les positions africaines sont coordonnées au sein d'une douzaine de coalitions (de type « Like-minded », « Power-based », « Interest-based » ou tout simplement à vocation régionale ou géographique).

La dénomination de certaines d'entre elles est révélatrice de leur portée stratégique ou programmatique. Les initiatives comme la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, ou l'Agenda pour l'Action de 2008 adopté à Accra ou encore le Forum mondial sur l'efficacité de l'aide tenu à Busan (Corée du Sud), en 2011, font partie des efforts les plus marquants de détermination de principes et engagements communs devant encadrer et harmoniser les positions africaines face à la diplomatie internationale du développement.

Des initiatives d'adoption de positions communes sur divers sujets foisonnent de nos jours, qui révèlent ce besoin d'avoir une politique africaine cohérente, systémique et systématique, appelée à servir de cadre aux négociateurs africains et sur laquelle s'aligneraient stratégiquement les positions et les dispositions gouvernementales.

Au cours des récentes années, les mécanismes de coordination de la diplomatie africaine se sont raffinés, ainsi que l'attestent les exemples comme le processus de mise en œuvre des objectifs de développement durable pour la période 2015 – 2030 et qui devait entrer en vigueur à la fin 2015. Rappelons que ce processus dit 'Post-2015', encadré par les institutions relevant du système des nations Unies, consiste en l'adoption d'une approche de développement qui conjugue la croissance économique et les aspects sociaux et environnementaux, sur la base de huit objectifs de développement durable. Dans ce cadre, l'Union africaine approuva en 2014, une « position africaine commune « post-2015 » » structurée autour d'un ensemble de six piliers (Ramsamy et al., 2014). Bien qu'il ne lève pas le voile sur toutes les contraintes reliées à la réalisation du calendrier de l'UA, il s'agit là, toutefois, d'un cadre politique parmi les plus ambitieux, parce que plus intégré, comparé aux initiatives antérieures de formulation d'une position commune.

Les contraintes de la construction d'une politique étrangère africaine

Autant harmoniser les positions nationales, élaborer des positions ou entreprendre des actions communes sont des éléments essentiels lorsqu'il est question de « commercer » avec les décideurs de ce monde, autant il en faudra un peu plus pour en arriver à une politique étrangère qui garantisse à l'Afrique d'exercer une influence à tout le moins sur des questions qui touchent à ses propres intérêts. Cette notion d'influence, centrale en politique étrangère, devra être au cœur des effets attendus d'une politique étrangère africaine. Elle sera évaluée par le prisme des types d'interactions diplomatiques de l'UA dans les canaux nationaux et informels ; le caractère déterminant ou non déterminant de sa présence aux négociations clés ; son rôle dans la mise en œuvre des accords (commerciaux, en l'occurrence), entre autres.

Bien plus, une politique étrangère africaine passera forcément par la mise en place d'un ordre juridique africain à même d'avoir des répercussions sur les différents ordres juridiques nationaux. Elle exigera également que les systèmes politiques respectifs se fassent flexibles et assimilent les transformations endogènes nécessaires. Cette primauté des

dynamiques supra étatiques voire de l'intérêt collectif africain sur les intérêts nationaux conditionne la construction d'une identité collective, substantielle à une politique étrangère commune.

Les balises ont déjà été posées en Afrique pour affirmer et communiquer cette identité : l'historicité du « projet africain », si l'on remonte à la foi de ses fondateurs (Nkruma, Senghor, etc.) ; le charisme de certains dirigeants africains ayant laissé leur marque dans le changement social en Afrique. Cette identité collective est également à rattacher aux crises et défis divers qui ont renforcé (in)directement un sentiment d'appartenance commune, justifiant ainsi une nécessaire solidarité devant une communauté de risques et de menaces (Ébola, Sida, risque terroriste, etc.). Inversement, les opportunités qui ont accru le rayonnement de l'Afrique et renforcé son attractivité sont des ressources indéniables de cohésion continentale (la performance de ses équipes dans les compétitions sportives -soccer, JO, etc., le rôle international de ses artistes, la carrière d'Africains insérés dans des réseaux de gouvernance mondiale, etc.). Ces éléments de Soft Power africain conjugués par l'apport de la paradiplomatie africaine sont des passerelles d'influence pour permettre au Continent de négocier subtilement sa place dans la gouverne du monde.

À cet égard, demain n'est pas la veille. La diplomatie internationale de l'UA, sans politique ni doctrine ad hoc, doit non seulement continuer à afficher ses couleurs comme protectrice des intérêts de la région et incarnation de la cohésion continentale, mais surtout réaliser des gains politiques pour ses États membres en vue d'un nouvel ordre économique et commercial mondial. Il ne serait pas exagéré d'imaginer un modèle de solidarité identitaire façonné par l'UA et inspiré de et à l'image du traditionnel communautarisme africain des temps anciens, lequel serait exportable comme pratique exemplaire. On peut, dans cet esprit, considérer tous les suffrages que reçoit la création de commissions « Vérité et réconciliation », popularisée par l'Afrique du Sud et érigée en « best practice » de justice transitionnelle par de nombreux pays dans le monde. Par cet exemple, les Afriques ont l'occasion de démontrer que les flux transnationaux (dont fait partie la diffusion et la reproduction d'idées et de modèles) participent de la régulation par le bas du rapport de forces au niveau mondial.

Références bibliographiques

Cohen S. (2002). Les diplomates. Négociateur dans un monde chaotique, *Autrement*, CERI.

Hill, C. et Smith, M., eds. (2005), *International Relations and the European Union*, Oxford : Oxford University Press.

Irondele, B. et Petiteville, F. (2005). « La politique étrangère européenne en débats », *L'Harmattan*, vol 3, no 17, p. 5-9.

Lecoutre, D. (2007). « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Maximalistes vs gradualistes », Institut d'Études de Sécurité, Paper, 147, juin.

Lequesne, C. et Smith, A. (1997). « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? » *Cultures & conflits*, L'Harmattan, 1997, pp.7-31.

Mballa, C. et Michaud, N., dirs. (2016). *Nouvelle Politique étrangère*, Presses de l'Université du Québec, 262 pages.

Mbodj, T- S. (1972). *De la théorie des cercles concentriques*. Université de Dakar.

Obertan, P. (2014). « Gagner de l'influence dans une négociation asymétrique : le cas d'une coalition de PVD au Conseil des ADPIC de l'OMC », *Études internationales*, vol. 45, n° 3, p. 399-424.

Ramsamy, R., Knoll, A., Knaepen, H. Wyk, L-A (2014). « How Does Africa Speak with One Voice? », ECDPM, *Briefing Note*, No 74, Novembre.

Siroën, J.M (2007). « L'OMC et les négociations commerciales multilatérales », *De boeck supérieur* | « négociations », Vol 1, no 7, pages 7 à 22.

Soldatos, P. (1978). « La théorie de la politique étrangère et sa pertinence pour l'étude des relations extérieures des Communautés européennes », *Études internationales*, vol. 9, no 1, p. 7-42.

Union africaine (2014). *Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons*. Deuxième édition, Version populaire.

Zartman, W. et Jeffrey Z. R. (2000). « The Study of Power and the Practice of Negotiation » dans William Zartman et Jeffrey Z Rubin, *Power and Negotiation*, dir, Ann Harbour, University of Michigan.