

Réflexions sur la participation de la société civile dans le cadre de l'Union Africaine[#]

Moudjib Djinadou^{*}

Résumé

L'importance croissante des organisations de la société civile dans la vie publique des pays africains est sans aucun doute la raison de leur institutionnalisation dans l'Acte fondateur de l'Union Africaine. La création du Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC), qui constitue la plateforme par excellence des organisations civiques africaines représente une avancée majeure de la notion de contre-pouvoir sur le continent. Les développements au cours des dernières années n'ont pas montré encore une évolution satisfaisante pour ce qui est de la prise en compte des atouts de la société civile. L'Union, doit démontrer une volonté réelle de collaborer avec la société civile africaine sur les dossiers qui lui sont assignés par la Charte de l'ECOSOCC. Les organisations civiques, doivent pour leur part atteindre et maintenir une capacité d'action qui leur permette d'agir effectivement comme une force de proposition, au-delà des protestations, même légitimes.

Mots-clé: Union Africaine ; Société civile ; ECOSOCC.

Reflections on the participation of the civil society within the context of African Union

Summary

The growing importance of the civil society organizations in Africa is undoubtedly the reason of their institutionalization by the African Union. The creation of the Economic, Social and Cultural Council (ECOSOCC), which is the official platform of African civic organizations, represents a major progress on the continent. Developments during the latest years did not yield satisfactory results as regards the taking into account of the capabilities of the civil society. The African Union have yet to demonstrate a real commitment to cooperating with African civic organizations on the many and key issues assigned to the ECOSOCC. For their part, the civic organizations need to reach and maintain a consistent level, which enables them to operate efficiently by developing proposals. Partnership between the two sides is of paramount importance, and must be effective at earliest.

Keywords: African Union; Civil society; ECOSOCC

[#] Les points de vue exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement l'opinion des Nations Unies.

^{*} Fonctionnaire au Département des Opérations de Maintien de la Paix de l'Organisation des Nations Unies, djinadou@un.org.

Introduction

Le décalage entre l'Etat et le citoyen africains est constamment attribué, *inter alia*, à l'indifférence des dirigeants au sort de leurs populations. L'image que renvoie généralement la classe dirigeante africaine est celle d'une oligarchie –plus précisément d'autant d'oligarchies qu'il y a d'Etats-, jouissant, depuis leurs tours d'ivoire, des prestiges conférés par l'exercice du pouvoir, édictant des politiques contestables et prenant des décisions irresponsables sur les questions touchant à la vie quotidienne des citoyens ordinaires. Une boutade exprime ces critiques de manière significative: les dirigeants africains ne gouvernent pas, ils règnent.

C'est donc en réponse à des exigences pressantes en faveur d'une organisation panafricaine représentant les Peuples d'Afrique, et pas uniquement leurs dirigeants, que l'Union Africaine (UA) s'est distinguée de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), notamment par le biais d'un Acte Constitutif davantage orienté vers les peuples que son prédécesseur. Aussi bien les clauses du Préambule que les objectifs de l'Union Africaine confirment cette posture, tandis que l'Article 5 prévoit la création d'un Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC, de son sigle anglais) en tant qu'une des institutions de l'Union. Les fonctions de l'ECOSOCC, définies à l'Article 22, stipulent qu'il s'agit d'un organe consultatif composé de diverses organisations sociales et professionnelles des Etats membres.

L'ECOSOCC, qui est donc l'assemblée plénière des organisations de la société civile au sein de l'Union Africaine, est un organe consultatif chargé de superviser le déroulement/progrès dans des domaines spécifiques que l'Union Africaine s'est assignée. Ce mécanisme est largement perçu comme l'opportunité d'un nouveau contrat social entre les dirigeants africains et leurs peuples. La logique ici paraît évidente, car au-delà de leur fonction "traditionnelle" de gardiens des pratiques démocratiques, les organisations de la société civile sont familières avec les communautés, et partout où la collaboration a été efficace, elles ont complémenté avec succès les efforts gouvernementaux en matière de bien-être social.

En effet, une question fondamentale est de savoir si l'Union Africaine souhaite relever le défi d'aborder les problèmes internes posés par l'action –ou l'inaction- des élites indifférentes et répressives qui forment une partie substantielle des classes politiques africaines. Ce n'est pas forcément un hasard si dans nombre de pays africains, les relations entre le gouvernement et les organisations civiques sont plus que souvent

conflictuelles.

Les initiatives des organisations civiques dans le cadre de l'Union Africaine

Le troisième forum de la Société Civile de l'Union Africaine¹ (juillet 2004) a défini les grandes lignes de l'action des organisations de la société civile comme suit: maintenir un contact permanent avec les nouvelles institutions de l' Union Africaine ainsi que les Communautés économiques régionales; établir une coalition destinée à soutenir les programmes et initiatives de l' Union Africaine; et servir d'interface pour tout ce qui concerne la vision, la mission et le plan stratégique de l'Union. Entre autres défis importants, les organisations civiques mettent l'accent sur la responsabilité mutuelle, la transparence et la gouvernance démocratique interne.

Dans une Déclaration de juillet 2003², les organisations civiques ont appelé à une participation accrue de la société civile dans le processus de prise de décisions de l'Union Africaine, notamment la formulation, l'exécution, le contrôle et l'évaluation des politiques et des programmes. La Déclaration, très incisive, invite les gouvernants africains à traiter la société civile en partenaire dans le cadre de la mise en œuvre du NEPAD, et à s'assurer que le NEPAD (acronyme anglais du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) "ne reproduit pas les programmes d'ajustement structurel qui ont appauvri le continent". En outre, le texte dénonce plusieurs Etats membres, nommément cités, comme violant les droits de leurs peuples; rejette les recettes FMI/Banque Mondiale suivies par plusieurs pays africains; s'inquiète du manque de volonté politique pour résoudre l'exploitation et la mauvaise gestion des ressources naturelles; presse l'Union Africaine de "consulter largement et de s'assurer que le contrôle des pairs est effectué de manière transparente et objective" (le Mécanisme de contrôle des pairs est le procédé mis en place au sein du NEPAD, selon lequel la performance des membres de l'UA est contrôlée, particulièrement en matière de bonne gouvernance).

Dans un Mémoire adressé à la Troisième session ordinaire des Ministres du Commerce de l'Union Africaine (Le Caire, 5-9 juin 2005)³, les organisations civiques ont exprimé leur opinion au sujet des préoccupations et des positions africaines sur les négociations commerciales en cours à l'Organisation mondiale du commerce. Pour

¹ Reference www.africa-union.org/AU/20Summit;

² Voir Agence d'Information du Mozambique, www.warnafrica.com/index/geo

³ Africa Trade Network/CSOs, 6/7/2005; www.twnafrica.org/news.

l'essentiel, le document recommandait aux délégués de s'assurer que les intérêts des peuples africains seraient prioritaires dans l'issue de ces négociations.

Ce répertoire, qui n'est pas exhaustif, démontre s'il en était besoin, que ce n'est pas la volonté qui fait défaut. Cela dit, l'impact de l'action des groupes de la société civile reste à être décisif. Les quelques initiatives ci-dessus mentionnées sont partie d'un catalogue d'intentions louables, et tant qu'à faire, il est heureux que les populations africaines aient –enfin– un porte-voix en lequel elles s'identifient sans doute davantage, et qui indexe les difficultés réelles de leur quotidien. Il demeure qu'en l'état actuel de la marge de manœuvre de ces organisations au sein de l'appareil de l'UA, leurs initiatives ne peuvent pour l'instant pas produire les résultats escomptés.

Limitations et handicaps de l'action de la société civile

Les pouvoirs de l'ECOSOCC sont restreints, en réalité. A la lecture des statuts, ses objectifs et fonctions peuvent s'analyser comme étant réduits à promouvoir et soutenir des principes et idéaux tels la bonne gouvernance, le dialogue permanent, le partenariat entre les peuples, les gouvernants et les organisations de la société civile. Comment l'ECOSOCC devra exercer ces fonctions, d'où doivent provenir les ressources pour financer les activités, ce sont là autant de questions qui ne sont spécifiquement prises en compte dans les statuts.

Certains observateurs estiment que cet "oubli" dérive d'une conception patriarcale de la gouvernance⁴. Toujours est-il que de toutes les institutions aménagées par l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, la seule qui détient le pouvoir de décision est l'Assemblée des chefs d'Etat. En tant que constitution, l'Acte aurait dû doter tous les organes de l'Union de compétences spécifiques, mêmes minimales. Au contraire, le dénominateur commun de toutes les institutions de l'Union est leur totale dépendance vis-à-vis de l'Assemblée. Une illustration, et pas des moindres, la réunion annuelle des organisations de la société civile précédant le sommet des chefs d'Etat ne put se tenir en Libye (juin 2005), parce que... l'UA n'avait pas pris en charge le coût financier de l'événement. Ces circonstances avaient laissé les organisations de la société civile dans le désarroi le plus total. Le principe fondamental de la séparation des pouvoirs inhérent à tout contexte démocratique semble

⁴ Voir Gamal Nkrumah, *History in the Making*, www.weekly.ahram.org.eg/2001/524

avoir été négligé dans l'Acte constitutif. A l'exception de l'Assemblée, tous les organes de l'UA sont des organes d'exécution ou des corps consultatifs –comme c'est le cas pour l'ECOSOCC dont la responsabilité formelle est limitée à "conseiller" l'Assemblée.

Par ailleurs, on note qu'aucune référence n'est faite aux initiatives et/ou programmes de renforcement des capacités des organisations de la société civile, dans les statuts de l'ECOSOCC. Cette "omission" implique une présomption selon laquelle toutes les organisations civiques à travers le continent possèdent les ressources humaines adéquates pour collaborer avec les gouvernements sur tous sujets, à tous niveaux, et pour participer de façon concluante à l'élaboration de politiques d'action. Si cette présomption existe, elle est erronée, car les capacités des organisations civiques sont largement inégales sur le continent. Il n'est pas sûr, loin s'en faut, qu'elles soient aptes à remplir de manière appropriée les tâches que l'on attend d'elles. A ce stade, il est utile de rappeler que, conformément à ses statuts, l'ECOSOCC est appelé à déployer son expertise dans dix domaines spécifiques: Paix et Sécurité; Affaires Politiques; Infrastructure et Energie, Affaires Sociales et Santé, Ressources Humaines, Sciences et Technologies; Commerce et Industrie; Economie Rurale et Agriculture; Affaires Economiques; Femmes et Genre; Programmes communs du type VIH/SIDA ou NEPAD. Il reste encore à évaluer les aptitudes effectives des organisations civiques, à la lumière de ce qui leur est assigné, en vue d'accroître leur capacité, et par conséquent d'augmenter leur rendement.

Des raisons d'espérer

A la décharge de l'Union Africaine, il faut reconnaître que la prise de conscience de l'importance de la société civile est en soi une nouveauté. Il n'est pas beaucoup d'organisations régionales qui ont reconnu la société civile dans cette mesure, y compris en incluant des clauses spécifiques dans leur document institutionnel. Bien que la participation de la société civile dans le processus de prise de décision reste à se matérialiser, il est juste de noter que l'Union Africaine a dépassé les attentes –voire le scepticisme- pour ce qui est de son engagement en la matière. Certaines organisations civiques ont même reconnu qu'en plusieurs circonstances, l'UA a été exemplaire dans ses relations avec la société civile africaine⁵. Au temps pas si lointain de l'OUA, l'action des organisations de la société civile était sérieusement limitée, ces dernières

⁵ Voir notamment Rotimi Sankore et Chidi Odinkalu, *African Civil Society and the African Union: Time for Self-Organization?*, in Pambazuka, 16 juin 2005, www.globalpolicy.org/ngos/int/other/2005

n'ayant aucune participation directe dans les réunions, et il n'existait aucun mécanisme de rapports ni de suivi des décisions. Cela dit, ici également, il faut rappeler que l'idée d'une participation accrue de la société civile nous fait remonter à 1997, lorsque Salim Ahmed Salim, alors Secrétaire Général de l'OUA, recommanda au Conseil des ministres et à l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement, une collaboration plus concrète entre l'OUA et les organisations de la société civile en Afrique. Il ne s'agit pas spécialement ici de rendre un hommage posthume à l'OUA, mais pour la vérité, de rappeler par où tout a commencé.

L'approbation des statuts de l'ECOSOCC par les leaders africains (Troisième sommet de l'Union Africaine), a confirmé leur reconnaissance du rôle des organisations civiques africaines. Ce geste devrait se voir accordé le crédit qu'il mérite. Même s'il a fallu pour y arriver y mettre quelque pression, et quand bien même les intentions restent à être transformées en actes permanents sur le terrain, l'officialisation de l'ECOSOCC est une démarcation sans équivoque de l'OUA, longtemps perçue, on l'a dit, comme un club select pour les "*happy few*".

En outre, il faut garder à l'esprit que la création de l'Union Africaine ne remonte qu'à peu d'années. Le document constitutif de l'Union est entré en vigueur en 2001. Les clauses relatives à l'implication de la société civile sont une innovation; les nouveaux concepts apparaissent souvent irréalistes de prime abord, et il faut du temps et de l'effort pour leur donner forme concrète. Pour leur part, les organisations civiques africaines doivent également prouver leur capacité à proposer des alternatives aux difficultés du continent. L'exigence du moment, qui devrait être portée à l'attention de l'UA, concerne le renforcement de leurs capacités. Répondre à cette nécessité, c'est assurer leur viabilité, et leur permettre de remplir pleinement leur fonction.

Car la question principale demeure posée: comment s'assurer que les programmes et activités de l'Union Africaine sont basés sur les besoins réels des pays et des peuples, plutôt que sur les perspectives des dirigeants exclusivement? Une part substantielle de la réponse réside dans le partenariat entre ces dirigeants, qui représentent l'Etat, et les organisations civiques, généralement proches des peuples – ou à tout le moins perçues comme tel: il n'y aura pas de succès si les diverses parties fonctionnent de manière isolée.

Références

Aderinwale, A. (2002), *CSSDCA: An African Agenda for Peace and Prosperity*, Abuja, African Leadership Forum.

- Africa Trade Network (2005) Edition du 6/7/2005, Site Web www.twnafrica.org/news.
- Agence d'Information du Mozambique Site Web www.warmafrica.com/index/geo
- Bond, P. (2002), Fanon's Warning: A Civil Society reader on the NEPAD, Trenton, NJ: AIDC.
- Gamal Nkrumah (2001) History in the Making disponible sur www.weekly.ahram.org.eg/2001/524
- Maluwa, T. (2003), The Constitutive Act of the African Union and Institution Building in Post Colonial Africa, Leiden Journal of International Law,, 16.
- Murithi, T., 2005, The African Union, Pan Africanism, Peacebuilding and Development, Ashgate.
- Rukare, D. (2002), The New African Union and its Constitutive Act, American Journal of International Law, 96.
- Sankore, Rotimi et Chidi Odinkalu, *African Civil Society and the African Union: Time for Self-Organization?*, in Pambazuka, 16 juin 2005, Site Web www.globalpolicy.org/ngos/int/other/2005