

# LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE L'UNION AFRICAINE

Dandi Gnamou-Petauton

Volume 23, Number 1, 2010

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1068409ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1068409ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gnamou-Petauton, D. (2010). LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE L'UNION AFRICAINE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 23(1), 1–29. <https://doi.org/10.7202/1068409ar>

Article abstract

The purpose of this paper is to analyze the relationship between the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) and African Union to address the issue not yet discussed in the doctrine of the legal nature of NEPAD. It has been shown that as part of a body established by the Conference of the Union and under the control of the latter, NEPAD is a subsidiary organ, Janus, shared between the desire for autonomy and subordinated to the main body. This operation entails qualifying the other functional and institutional development as an agency of the NEPAD Pan-African Implementation within the African Union Commission.

# **LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE L'UNION AFRICAINES\***

*DANDI GNAMOU-PETAUTON\*\**

L'objet de cet article est d'analyser les relations entre le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et l'Union africaine pour répondre à la question non encore débattue dans la doctrine de la nature juridique du NEPAD. Il a été démontré d'une part qu'en tant qu'organe créé par la Conférence de l'Union et sous contrôle de cette dernière, le NEPAD est un organe subsidiaire, Janus, partagé entre la volonté d'autonomie et le caractère subordonné à l'organe principal. Cette opération de qualification emporte d'autre part un développement institutionnel et fonctionnel du NEPAD en tant qu'agence panafricaine d'exécution au sein de la Commission de l'Union africaine.

The purpose of this paper is to analyze the relationship between the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) and African Union to address the issue not yet discussed in the doctrine of the legal nature of NEPAD. It has been shown that as part of a body established by the Conference of the Union and under the control of the latter, NEPAD is a subsidiary organ, Janus, shared between the desire for autonomy and subordinated to the main body. This operation entails qualifying the other functional and institutional development as an agency of the NEPAD Pan-African Implementation within the African Union Commission.

---

\* Le présent article a fait l'objet d'une communication orale sous le titre « Union africaine et NEPAD de la concurrence à l'intégration » dans le cadre du Colloque « Concurrence entre organisations régionales africaines », organisé par l'Université de Bordeaux IV les 28 et 29 septembre 2009.

\*\* Enseignante-chercheuse à la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), chargée de cours à l'Université d'Abomey-Calavi. Licence Management des entreprises publiques (Universités d'Orléans), Master Anthropologie juridique et politique (Paris I - Panthéon-Sorbonne) et Master en Droit international et européen (Paris XI-Sud). Docteure en droit de l'Université Paris XI.

« Plus que toute autre région, l'Afrique a besoin d'intégrer les marchés sous-régionaux, de promouvoir le développement durable et de mettre en place les capacités et la compétitivité requises pour participer comme il se doit, au nouveau système commercial »<sup>1</sup>. C'est conscient de la nécessité de l'intégration économique pour la survie de l'Afrique que l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) définit l'intégration socio-économique comme l'un des idéaux de l'unité africaine<sup>2</sup>. En effet, son prédécesseur, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), dont la charte a été adoptée le 25 mai 1963 à Addis-Abeba, était une organisation de coopération<sup>3</sup> dans laquelle les États n'avaient pas envisagé initialement l'intégration de leurs économies<sup>4</sup>. Malgré l'adoption du Plan de Lagos et la création d'une Communauté économique africaine<sup>5</sup>, l'OUA ne pouvait se targuer d'un bilan positif en matière de développement économique. A la fin des années 1990, le continent est en prise aux conflits armés et aux pandémies et régresse économiquement et politiquement<sup>6</sup>. Les États africains décident, pour relancer le développement de l'Afrique, de transformer l'OUA en Union africaine, organisation reposant sur les objectifs fondamentaux de la Charte de l'OUA et du traité instituant la Communauté économique africaine<sup>7</sup>. En sus de cette transformation institutionnelle et pour donner à l'Afrique une image positive, les dirigeants africains ont lancé le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)<sup>8</sup>. Ce NEPAD est « une vision claire et courageuse de la manière dont l'Afrique prend ses responsabilités vis-à-vis de son propre développement et de sa pleine intégration à l'économie mondiale »<sup>9</sup> et est reconnu par les institutions internationales<sup>10</sup>. Aussi, l'Assemblée générale des Nations Unies a-t-elle examiné,

<sup>1</sup> Commission Economique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique*, Addis Abeba, 2004 à la p. 25 [CEA, *Etat de l'intégration*].

<sup>2</sup> Jean François Guilhaudis, *Relations internationales contemporaines* 3ème édition, Paris, Litec, 2010 à la p. 296 [Guilhaudis].

<sup>3</sup> Selon Maurice Glélé-Ahanhanzo, « il s'agit seulement d'une association d'États fort éloignée d'une fédération [...] [...] un forum où les Africains apprennent à mieux se connaître et à développer le sentiment de la solidarité de leur destin ». Voir Maurice Glélé-Ahanhanzo, *Introduction à l'Organisation de l'unité africaine et aux organisations régionales africaines*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986 à la p. 19

<sup>4</sup> Jacques Tenier, *Intégrations régionales et mondialisation : Complémentarité ou contradiction*, Paris, La Documentation française, 2003 aux pp. 129-130 [Tenier].

<sup>5</sup> C'est seulement le 29 avril 1980 que le Plan de Lagos pour la création à l'horizon 2000 d'une Communauté économique africaine est adopté. L'idée est ensuite reprise par le traité d'Abuja du 3 juin 1991 portant création de la Communauté économique africaine pour 2025. Le Plan d'action de Lagos et le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine prévoyaient différents mécanismes économiques, politiques et institutionnels pour atteindre l'intégration économique dans un délai maximum de 40 ans. Sur les conditions de création et l'architecture institutionnelle de la Communauté économique africaine, voir Ahmed Mahiou, « La Communauté économique africaine » (1993) 39 *Annuaire français de droit international* 798.

<sup>6</sup> Abdou Diouf, « Afrique : l'intégration régionale face à la mondialisation » (2006) 4 *Politique étrangère* 785 [Diouf].

<sup>7</sup> Préambule de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Voir *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, 2158 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 26 mai 2001) [*Acte constitutif*].

<sup>8</sup> Nous utiliserons dans ce texte et pour la commodité de la lecture les sigles OUA pour désigner l'Organisation de l'Unité africaine, NEPAD pour le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et NIA pour la Nouvelle Initiative africaine.

<sup>9</sup> *Plan d'action pour l'Afrique du G8 : Rapport de mise en œuvre des Représentants Personnels pour l'Afrique*, 3 juin 2003, en ligne, <<http://sung7.univ-lyon2.fr/spip.php?article216>>.

<sup>10</sup> CEA, *État de l'intégration*, supra note \* à la p. 1

dans sa résolution du 15 juillet 2008,<sup>11</sup> un rapport du Secrétaire général qui analyse le rôle de l'Organisation des Nations Unies à l'appui de l'Union africaine et du NEPAD. Ainsi présenté, on comprend littéralement que le NEPAD fait partie intégrante de l'Union africaine ou à tout le moins lui est fortement lié puisqu'il s'agit de « son » Nouveau Partenariat. Or, c'est seulement un mois plus tôt que, Jean Ping président de l'organe administratif permanent de l'Union africaine, la Commission de l'Union africaine rappelait, que pour faire face efficacement aux problèmes urgents de développement, l'Union africaine et le NEPAD doivent fonctionner sur un principe de cohérence ; que le dédoublement et le chevauchement des mandats entre les deux organisations les ont entravées dans leur action de lutte contre les problèmes et les défis auxquels doit faire face le continent<sup>12</sup>. Le discours présenté le 10 juin 2008 marquait la cérémonie de lancement de l'Unité de coordination NEPAD/UA chargée de superviser l'intégration du NEPAD dans le processus et les structures de l'Union africaine. On pourrait alors croire que le NEPAD est une structure administrative en dehors de l'Union africaine, ce qui rendrait indispensable son incorporation dans cette organisation. Autrement dit, la mise en place de cette unité d'intégration signifierait l'existence de deux institutions juridiquement séparées dont on chercherait à rationaliser les actions.

C'est qu'en effet, le début du XXIème siècle a donné l'occasion d'une réflexion approfondie sur les conditions de l'entrée d'une Afrique stable et prospère dans l'histoire. Plusieurs leaders africains vont repenser le développement du continent dans une dynamique intégratrice. Deux projets panafricains s'affirmeront. D'une part l'Union africaine, impulsée par Mouammar Kadhafi<sup>13</sup>, et d'autre part le NEPAD initié par les présidents nigérian, sud-africain, sénégalais, algérien et égyptien. Portés par des personnalités différentes en quête de notoriété sur le continent africain, les deux projets reposent sur des bases institutionnelles différentes, posant avec le temps la question de leurs rapports dans l'optique de la rationalisation des actions et moyens des États et des organisations internationales pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement de l'Afrique. Alors que l'Union africaine est créée sur la base d'un traité, le NEPAD est présenté comme une vision de l'Afrique pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Ainsi, l'Union africaine est une association d'États africains dont la création repose sur un Acte constitutif. Son fonctionnement est assuré par des organes dont les actes peuvent entraîner sa responsabilité. L'organisation a une personnalité juridique propre<sup>14</sup> qui lui permet d'ester et d'être attrait en justice dès lors qu'elle agit pour la

---

<sup>11</sup> *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique : Progrès accomplis dans la mise en œuvre et appui international*, Rés. AG 267, Doc. Off. AG NU, 63<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/63/267 (2009) 1 [Partenariat].

<sup>12</sup> Voir <http://europafrique.net/2008/07/02/un-moment-historique-premiere-reunion-pour-integrer-le-nepad-au-sein-de-l%e2%80%99union-africaine/> consulté en septembre 2011.

<sup>13</sup> Koffi Ahadzi, « Réflexions critiques sur l'Union africaine », (2006) 16 *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives* à la p. 82. [Ahadzi]. Sur l'Union africaine, voir aussi Babacar Gueye, « Réflexion sur une expérience d'intégration : l'Union africaine », in Catherine Flaesch-Mougin, Joël Lebullenger, *Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe, Amériques, Afrique*, Bruxelles, Bruylant, Collection Rencontres européennes, 2010, pp. 185-200.

réalisation des objectifs qui lui ont été confiés par les États membres<sup>15</sup>. L'Union africaine est donc une organisation internationale régionale, un sujet de droit international secondaire mais néanmoins doté de la personnalité juridique.

Quant au NEPAD, il symbolise une vision de l'Afrique contenue dans un document de 68 pages. À l'origine, il se veut un cadre stratégique pour le développement de l'Afrique, et offre au continent un cadre de développement global qui fait de l'intégration régionale un des principes fondamentaux du développement. Le NEPAD n'est pas juridiquement comparable à l'Union africaine qui avec son socle institutionnel possède une dimension politique et administrative d'envergure en tant que successeur de l'OUA, dont elle prend la place dans les fonctions, les droits et les obligations<sup>16</sup>. Ce qui rapproche le NEPAD et l'Union africaine, c'est le sursaut des dirigeants africains pour une renaissance de l'Afrique et le fait d'avoir donné à l'intégration régionale<sup>17</sup> une importance particulière dans le cadre de ces deux projets.

Ce sont deux projets de mise en œuvre des objectifs de développement de l'Afrique qui semblent distincts puisque dans un premier temps, les États initiateurs du NEPAD étaient contre le projet d'Union africaine<sup>18</sup> ensuite, la mise en œuvre de chacun de ces projets repose sur des secrétariats différents et enfin, un processus d'« intégration » du NEPAD dans les structures de l'Union africaine a été lancé.

Cependant, si la nature juridique de l'Union africaine ne pose pas de problème, c'est celle du NEPAD dans la mise en œuvre des objectifs du millénaire et vis-à-vis de l'Union africaine qui est restée longtemps ambiguë pour l'organisation elle-même, au point où, soucieuse d'éviter la dispersion des moyens financiers octroyés pour le développement de l'Afrique, la Conférence des chefs d'États et de gouvernements, organe suprême de l'Union africaine, va prendre des décisions visant à « intégrer » le NEPAD dans les structures de l'Union africaine. Se pose alors la question de la nature juridique du NEPAD non seulement avant ce désir d'intégration mais aussi celle de sa place actuelle dans l'architecture institutionnelle de l'Union africaine.

L'objet de cette étude est alors d'analyser les relations entre le NEPAD et l'Union africaine à travers la doctrine, les actes unilatéraux et conventionnels des États et des organisations internationales<sup>19</sup> durant ces dix dernières années pour

<sup>14</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, [1949] C.I.J. rec. 74 aux pp. 178-180 et aux pp. 184-185. Comme l'a rappelé la Cour internationale de justice à propos de l'Organisation des Nations Unies dans son avis : « Cela signifie que l'organisation est un sujet de droit international, qu'elle a la capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a la capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale ».

<sup>15</sup> Adama Kpodar, « Le principe de spécialité dans la définition des organisations internationales », (2006) 17 *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives* 44.

<sup>16</sup> *Acte constitutif*, supra note 1, art. 33., para. 1.

<sup>17</sup> Sur l'état de cette intégration voir CEA, *État de l'intégration*, supra note 1 à la p. 304 et Commission économique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, 2006 à la p. 201 [CEA, *État de l'intégration II*].

<sup>18</sup> John Igué, « Le NEPAD : Initiative de la dernière chance ? », (2002) 46 *Revue internationale et stratégique* 103 à la p. 104 [Igué].

<sup>19</sup> Les États africains, l'Union africaine, les bailleurs de fonds ainsi que toutes autres institutions et partenaires nationaux ou internationaux.

répondre à la question, non débattue dans la doctrine<sup>20</sup>, de la nature juridique du NEPAD et sa place dans l'architecture institutionnelle de l'Union africaine. On constate que l'intégration visée ici n'est ni une forme d'organisation internationale classée en fonction de ses compétences souveraines, ni une des formes de la succession entre organisations internationales qui permet aussi la rationalisation des actions des organisations internationales. Dans la typologie de la succession entre organisations internationales, l'intégration correspond à la dissolution d'une organisation par son incorporation dans une autre personne internationale qui recueille ses fonctions et qui permet à l'organisation dissoute de continuer à exister au sein de son successeur sous la forme d'un organe autonome<sup>21</sup>. Dans le droit de l'Union africaine, le processus d'intégration du NEPAD à l'Union africaine correspond à la soumission des structures du NEPAD à l'autorité administrative et hiérarchique de la Commission de l'Union africaine, pour éviter les chevauchements de compétences entre cette dernière et le NEPAD.

Si les deux projets sous-tendus par les batailles de leadership laissent apparaître des rivalités structurelles, c'est parce que les rapports entre le NEPAD et l'Union africaine sont à l'origine ambigus (I). De fait et comme en témoignent plusieurs personnalités africaines<sup>22</sup>, la concurrence entre le NEPAD et l'Union africaine a bien eu lieu. C'est ce qui a motivé *in fine* la clarification institutionnelle des rapports entre les organes chargés d'assurer la permanence et la mise en œuvre de ces deux projets (II).

---

<sup>20</sup> Peu d'auteurs s'intéressent à la nature juridique du NEPAD. Pour les juristes et les politistes, il s'agit de présenter le NEPAD comme une vision novatrice des relations entre l'Afrique et le reste du Monde ou d'analyser l'influence des Etats africains dans sa mise en œuvre. Le NEPAD fait plus l'objet d'études chez les économistes qui l'appréhendent sous l'angle des programmes à mettre en œuvre et de leur pertinence dans l'intégration africaine. Voir Diouf, *supra* note 1 ; Jena-Bernard Véron, « L'Afrique du Sud et le Nigéria : Du maintien de la paix à la recherche d'une position stratégique sur le continent africain » (2006) 3 *Afrique contemporaine*, 163. [Véron]; Jean-Baptiste Onana, « L'Afrique (du Sud) colonisateur de l'Afrique ? » (2005) 11 *Outre-Terre* 437 [Onana]; Igué, *supra* note 1 à la p. 104 ; Ahmedou Ould-Abdallah, « L'Afrique, à l'heure de la mondialisation. Une nouvelle initiative pour le développement en Afrique » (2002) 46 *Revue internationale et stratégique* 97 [Ould-Abdallah]; Luc Sindjoun et Pascal Venesson, « Unipolarité et intégration régionale : l'Afrique du Sud et la "renaissance africaine" » (2000) 50 :6 *Revue française de science politique* 915-940 [Unipolarité]; Ward Anseuw et Augustin Wambo, « Le volet agricole du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) peut-il répondre à la crise alimentaire du continent ? » (2008) 131 :4 *Hérodote* 40 ; Salif Kone, « Intégration économique, niveau de développement et compensation équitable » (2006) 188 *Revue Tiers Monde* 883.

<sup>21</sup> Dandi Gnamou Petauton, *Dissolution et succession entre organisations internationales*, Collection Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2008 à la p. 6.

<sup>22</sup> Voir le discours de Jean Ping, Président de la Commission de l'Union africaine, 10 juin 2008 [Ping] ; Mouamar Kadhafi, Allocution d'ouverture, Sommet du Comité des Chefs d'Etats et de gouvernements chargé de la mise en œuvre du NEPAD, Syrte, 30 juin 2009, [non publiée] <[www.africa-union.org/](http://www.africa-union.org/)>.

## I. Des rapports originairement ambigus

Si la concurrence<sup>23</sup> entre les deux projets a souvent été dénoncée, c'est en partie à cause des conditions d'émergence des deux projets aux finalités quasi-identiques, soutenus par des leaders différents et qui laissent penser qu'ils ont la même valeur et la même place dans les relations interafricaines et internationales (A). De plus, la mise en place d'institutions autonomes de mise en œuvre du NEPAD renforce l'ambiguïté institutionnelle alors même que cette décision est présentée comme une situation transitoire en attendant l'opérationnalité des structures de l'Union africaine. La structure institutionnelle de mise en œuvre du NEPAD a alors initialement un statut Janus (B).

### A. Une création : source de confusion

Les projets de création de l'Union africaine et du NEPAD se sont faits quasiment au même moment. Cette simultanéité dans la création des deux institutions (1), combinée à la nature des objectifs qui leurs sont fixés (2), créent la confusion sur la véritable nature juridique du NEPAD et les liens institutionnels qui doivent exister entre cette dernière et l'Union africaine.

#### 1. UNE ÉMERGENCE SIMULTANÉE

Les projets de création de l'Union africaine et du NEPAD, marquent le besoin pour certains États d'affirmer leur leadership sur le continent africain et/ou leur présence sur le plan international. Ainsi, pour asseoir son aura auprès de ses confrères africains et prôner les vertus de l'unité africaine, le colonel Mouammar Kadhafi proposera la transformation de l'OUA en États Unis d'Afrique<sup>24</sup>. Le guide libyen ne parviendra pas à convaincre ses pairs d'aller vers la fédération d'États mais il ne s'avouera pas vaincu<sup>25</sup>. Il obtiendra à l'occasion du Sommet extraordinaire de l'OUA à Syrte<sup>26</sup>, la mutation de l'organisation panafricaine en Union africaine, ce qui correspond à l'évolution interne souhaitée et entamée depuis plusieurs années par

<sup>23</sup> La concurrence est entendue ici dans le sens de « rivalité et compétition, (et) peut être perçue à ce titre comme facteur de désordre ». Denis Alland et Stéphane Rials, dir., *Dictionnaire de la Culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, 2003, s.v. « concurrence ».

<sup>24</sup> Le projet de création des États Unis d'Afrique n'est pas pour autant enterré. Il connaît un regain d'intérêt depuis 2006. Ainsi, en juillet 2006 par sa décision Assembly/AU/Dec.123 (vii), la Conférence a réaffirmé « que le but ultime de l'Union africaine est l'intégration politique et économique totale conduisant à l'avènement des États Unis d'Afrique ». Voir *Decision sur le gouvernement de l'Union*, Déc. Assemblée 123 (vii), Doc. off. Assemblée/AU, 7<sup>e</sup> session, Doc. Assemblée/AU/2(vii) (2006) à la p.1 ; Président Alpha Omar Konaré, « Vers les États-Unis d'Afrique », Message de fin d'année du président Alpha Omar Konaré. Lors de la conférence de Sharm-El-Sheikh de juillet 2008, la volonté d'aller vers les États Unis d'Afrique est réaffirmée dans les différentes instances de l'organisation mais dans le respect des souverainetés. Le Gouvernement de l'Union doit permettre d'arriver à terme à cet objectif. Enfin, plus récemment, le 29 juillet 2009, le Symposium des intellectuels et de la Diaspora africaine soutenu par l'Union africaine, portait sur « les États Unis d'Afrique ».

<sup>25</sup> Depuis 2006, l'objectif de création à termes des États Unis d'Afrique est accepté par tous les États africains. Voir, *Rapport de la neuvième session extraordinaire du Conseil exécutif*, Conseil exécutif/AU/, 9<sup>e</sup> session ext., Ext/EX.CL/Rpt(IX), 2006 à la p. 8.

différents projets de révisions et de restructurations de l'administration panafricaine. Faisant suite à la déclaration de Syrte de 1999, un appel est lancé en mai 2000 à Abuja pour la mise en place de l'Union africaine. Après plusieurs projets de traité et l'acceptation du principe de succession entre l'OUA et l'Union africaine, l'Acte constitutif de l'Union africaine est adopté solennellement à Lomé le 11 juillet 2000. Il repose sur un compromis entre les partisans d'une organisation résolument tournée vers l'intégration politique et économique et les défenseurs d'une organisation de coopération prenant appui sur les principes classiques de souveraineté, d'indépendance, d'égalité et d'intégration territoriale<sup>27</sup>. Il entre en vigueur le 26 mai 2001, à temps pour préparer, lors du 37<sup>e</sup> sommet de l'OUA à Lusaka, les conditions de l'entrée en fonction de l'Union africaine et les dispositions nécessaires pour assurer la transition entre l'OUA et l'Union africaine. Enfin, le sommet de Durban en 2002 marque la dissolution de l'OUA et son remplacement par l'Union africaine.

L'Union africaine symbolise un projet politique avec une logique d'intégration économique plus affirmée<sup>28</sup> et qui repose sur les Communautés économiques régionales<sup>29</sup>. Toutefois à cause d'une part du bilan de l'OUA et d'autre part de la situation particulière de la Jamahiriya Libyenne dans les relations internationales<sup>30</sup>, le projet ambitieux de création d'une organisation internationale

---

<sup>26</sup> Mouamar Kadhafi, Déclaration sur la création de l'Union africaine, Sommet extraordinaire de l'OUA, Syrte, 9 septembre 1999.

<sup>27</sup> Ahadzi, *supra* note 13 à la p.83. L'auteur en s'intéressant à la nature réelle du nouveau régionalisme africain distingue le camp des « réformistes » et celui des « conservateurs » et démontre que l'Union africaine est finalement un « mélange d'intégrationnisme et de souverainisme ».

<sup>28</sup> L'intégration politique et socio-économique du continent est expressément prévue à l'article 3 (d) de l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif aux objectifs de l'Union africaine, ce qui n'était pas dans la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine. La Commission économique des Nations unies pour l'Afrique avait proposé dès 1958 la création de regroupements sous-régionaux. La conférence d'Addis-Abeba confiera, par résolution, à la Commission économique des Nations unies le soin d'effectuer des études sur la création d'une zone africaine de libre échange, une union africaine de paiements et de compensations et une zone monétaire panafricaine. C'est seulement avec le Plan de Lagos puis la création de la Communauté économique africaine que l'objectif d'intégration économique est introduit dans la dynamique panafricaniste. Voir Tenier, *supra* note 1 à la p. 130.

<sup>29</sup> Les Communautés économiques régionales sont des organisations intergouvernementales, pilier de l'intégration continentale africaine. Le Traité d'Abuja prévoyait une architecture intégrationniste qui repose géographiquement sur 5 Communautés régionales : l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. L'Union africaine reconnaît officiellement huit Communautés économiques régionales : la Communauté des États sahélo-sahéliens (CENSAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Union du Maghreb arabe (UMA). Toutefois, en dehors de ces organisations officiellement reconnues par l'Union africaine comme procédant de la mise en œuvre de l'intégration économique continentale, la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), l'Union douanière d'Afrique Centrale (SACU), l'Union Economique et Monétaire Ouest africaine (UEMOA), la Commission de l'Océan indien (COI), l'Union du fleuve Mano et la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) s'occupent aujourd'hui des questions d'intégration économique régionale, ce qui portent à 14 le nombre des organisations africaines visant l'union économique totale entre ses membres et pose corrélativement la question de leur rationalisation. Voir, CEA, *État de l'intégration II*, *supra* note 1, aux pp. 1-75.

régionale d'intégration<sup>31</sup> ne suscitera pas l'enthousiasme des autres États et partenaires occidentaux. Ce sont plutôt les efforts d'autres dirigeants africains<sup>32</sup> pour une stratégie de développement du continent pensée par et pour les Africains qui retiendront l'attention bienveillante de la communauté internationale.

Connu d'abord sous le nom « Nouvelle Initiative africaine », ce projet résulte de la fusion entre le Partenariat du millénaire pour le programme de relance de l'Afrique (MAP) et le Plan OMEGA<sup>33</sup>. Le Partenariat du millénaire pour le programme de relance de l'Afrique est coordonné par MM. Thabo Mbeki, Olusegun Obasanjo et Abdelaziz Bouteflika<sup>34</sup>. Ce partenariat vise à modifier les relations de l'Afrique avec le reste du monde en retenant des programmes prioritaires<sup>35</sup> qui dynamiseront le développement du continent. Quant au Plan OMEGA initié par le président sénégalais Abdoulaye Wade, il repose sur le postulat selon lequel la durabilité de la croissance économique et le développement de l'Afrique doivent s'appuyer sur l'investissement<sup>36</sup> dans des domaines prioritaires tels l'infrastructure, l'éducation et la formation, la santé et l'agriculture. Les initiatives africaines pour la renaissance et le développement de l'Afrique ont été approuvées dans un premier temps par le 5<sup>e</sup> Sommet extraordinaire de l'OUA<sup>37</sup> ; ceux-ci jugés à bien des égards complémentaires<sup>38</sup> et pour éviter la dispersion des efforts, un projet unique est retenu. Son objectif est d'aboutir à un développement humain et durable de l'Afrique en tant qu'acteur à part entière de l'économie mondiale. Les gouvernants africains s'engagent notamment à créer des relations nouvelles entre le continent noir et les pays industrialisés pour que l'écart de développement, qui s'est inexorablement creusé entre le continent et les autres, soit comblé. Lors de la conférence du G8<sup>39</sup> à Gênes en 2001, cette vision d'un développement endogène qui amène les États africains à penser eux-mêmes à leur propre développement et non à se voir imposer d'autres modèles,

<sup>30</sup> Bruno Callies de Salies « Relance du panafricanisme, reprise des relations avec l'Occident: le retour spectaculaire de la Libye », *Le Monde diplomatique*, janvier 2001, p. 9, en ligne : <[http://www.monde-diplomatique.fr/2001/01/CALLIES\\_DE\\_SALIES/14689](http://www.monde-diplomatique.fr/2001/01/CALLIES_DE_SALIES/14689)>.

<sup>31</sup> C'est-à-dire une organisation supposant un transfert de compétences étatiques aux organes communs prenant, à la majorité, des décisions sur ces compétences transférées, décisions susceptibles d'avoir un effet direct et immédiat dans le for des États membres. Manuel Dez de Velasco Vallejo, *Les organisations internationales*, Collection Droit international, Paris, Economica, 2002 aux pp. 20-21.

<sup>32</sup> Véron, *supra* note 29.

<sup>33</sup> Ould-Abdallah, *supra* note 1.

<sup>34</sup> Respectivement présidents sud-africain, nigérian, et algérien.

<sup>35</sup> Établissement de la paix, de la sécurité et de la stabilité continentale par l'extension et la consolidation des régimes démocratiques en Afrique, création d'infrastructures routières, ferroviaires, aériennes, industrialisation, recours à l'investissement public et privé, réduction de la dépendance financière vis-à-vis de l'Occident. Ernest Harsch, *Afrique Relance* Vol. 15, octobre 2001, p. 21.

<sup>36</sup> Pour le président Abdoulaye Wade, l'État doit jouer un rôle central dans l'investissement mais, il considère qu'il faut aussi faire appel à l'initiative privée pour financer le NEPAD, car la mondialisation peut être bénéfique à l'Afrique. Abdoulaye WADE, « Omega Plan for Africa : An African Strategy for Globalisation », *The African Economist*, Vol. 4, N° 12, février 2003, p. 36.

<sup>37</sup> Le 5<sup>e</sup> Sommet extraordinaire de l'OUA s'est tenu à Syrte (Libye) le 1<sup>er</sup> et 2 mars 2001.

<sup>38</sup> La proposition du Président Sénégalais est toutefois essentiellement fondée sur la création d'un Marché commun Africain ouvertement libéral. Il faut rappeler à ce propos que le NEPAD fait l'objet de contestation parce qu'il est perçu comme un moyen d'une ouverture au marché et à la mondialisation libérale, un risque d'alignement au libéralisme, et sans implication de la population africaine. Tandi Sam, « Le Nepad contesté par la société civile africaine », <http://www.syfia.info/index.php5?view=articles&action=voir&idArticle=2749>, (Agence de presse africaine) consulté en septembre 2011.

séduira car c'est une « réponse africaine originale aux défis du XXIème siècle »<sup>40</sup>. L'appui apporté par les pays riches s'envisage alors comme une volonté de participer à des actions du continent en termes de partenaires plutôt que de donneurs d'ordres. Ainsi, la Banque mondiale reconnaissant que les modèles de développement imposés de Washington, Londres ou Genève sont inefficaces, s'engagera à apporter son concours aux programmes élaborés et appliqués sur place. Cette volonté d'un partenariat plus étroit facilitera l'adoption du plan de Gênes pour l'Afrique, par lequel les pays du G8 acceptent d'investir davantage sur le continent parce que la Nouvelle Initiative africaine « repose sur les principes de responsabilité et d'appropriation et qui met l'accent sur la démocratie, la transparence, la bonne gestion des affaires publiques, l'état de droit et les droits de l'homme, qui sont autant de facteurs de développement essentiels »<sup>41</sup>. Ce nouveau plan unifié pour la renaissance de l'Afrique sera approuvé par le sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA le 11 juillet 2001<sup>42</sup>. Il accompagne un programme ambitieux d'investissements. La Nouvelle Initiative africaine sera rebaptisée « Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique » le 23 octobre 2001<sup>43</sup>.

Apparus quasiment au même moment, le NEPAD et l'Union africaine sont perçus différemment dans la communauté internationale. S'il est vrai que l'Afrique ne peut atteindre l'objectif de réduction de pauvreté par la seule grâce de l'aide publique au développement<sup>44</sup>, il n'en demeure pas moins qu'elle a besoin de l'aide financière de cette communauté internationale. Or, l'accueil différencié est générateur de frictions dans la mise en œuvre des deux projets surtout lorsque ces derniers reposent sur certains objectifs identiques.

## 2. DES OBJECTIFS LARGEMENT IDENTIFIQUES

Le NEPAD semblait se différencier de l'Union africaine puisqu'il s'inscrit dans une vision plus économique qui a pour objet de résorber à court terme les écarts qui séparent, dans des domaines fondamentaux, l'Afrique du monde développé. Cette idée de réduction des écarts de développement par des investissements publics et privés dans le domaine des grands travaux routiers, ferroviaires ou aériens constituait une nouvelle donne dans laquelle les leaders politiques et les intellectuels africains s'approprièrent le développement du continent, avec une Afrique attractive pour les investisseurs. La communauté internationale, à travers le G8 et les États membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) ou

<sup>39</sup> Le G8 réunit les dirigeants de l'Allemagne, du Canada, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et de la Russie. L'Union européenne y participe également.

<sup>40</sup> Philippe Hugon, « Le NEPAD entre partenariat et gestion des conflits » (2003) 68 :2 Politique étrangère 335.

<sup>41</sup> Plan du Sommet de Gênes pour l'Afrique, 21 juillet 2001, G8, Sommet de Gênes, 2001, [www.g8.fr](http://www.g8.fr), consulté le 14 juillet 2009.

<sup>42</sup> *Déclaration sur la Nouvelle Initiative africaine (MAP et OMEGA)*, Decl. AEC 1, Doc. off. AEC, 5<sup>e</sup> session, AHG/Decl. 1 (XXXVII) (2001) 2 [*Nouvelle Initiative*].

<sup>43</sup> Ernest Harsch, « La Nouvelle Initiative africaine: source d'espoir » (2001) 15 :3 *Afrique Relance* 21.

<sup>44</sup> Abdelaziz Bouteflika, Discours d'ouverture de la 8<sup>e</sup> Conférence des ministres africains de l'éducation, Dar-es-Salam, 2 décembre 2002.

l'Union européenne, verra dans le NEPAD un projet qui repose sur la maîtrise et le partenariat avec un volet politique relatif à la prévention des conflits et à l'amélioration de la gouvernance ; et un volet économique portant, d'une part, sur l'amélioration du climat de l'investissement, la libéralisation des échanges et le traitement de la dette et d'autre part, sur quatre priorités sectorielles (éducation, agriculture, santé, eau).

On constate alors que par rapport à l'Union africaine, les priorités retenues par le NEPAD sont redondantes. L'Union africaine prévoit nombre de ces objectifs dans son acte constitutif. Ainsi, elle vise notamment à accélérer l'intégration politique<sup>45</sup> et socio-économique<sup>46</sup> du continent, promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire, la bonne gouvernance, la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains<sup>47</sup>. Finalement, seuls les objectifs relatifs à la réalisation d'une plus grande unité entre les pays et les peuples africains<sup>48</sup>, la défense de l'indépendance, de la souveraineté et l'intégrité territoriale de ses membres<sup>49</sup>, la promotion et la défense des positions communes africaines sur les questions présentant un intérêt pour le continent et ses peuples<sup>50</sup>, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples<sup>51</sup> peuvent paraître à certains égards comme spécifiques à l'Union africaine. Les objectifs définis à l'article 3 du traité fondateur de l'Union sont donc largement identiques à ceux du NEPAD. Au surplus, l'insertion de la participation des femmes au processus de prise de décisions dans les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine n'est pas source de simplification dans la répartition des compétences<sup>52</sup>. L'un des objectifs principaux du NEPAD est en effet d'accélérer le renforcement des capacités des femmes afin de promouvoir leur rôle dans le développement socioéconomique.

Enfin, lorsque l'on examine les domaines de compétences dévolues aux organes de l'Union africaine, plusieurs sont identiques à ceux retenus par le NEPAD. Tel est le cas pour les fonctions du Conseil exécutif de l'Union africaine<sup>53</sup> ou encore les commissions spécialisées qui, à l'exception des affaires monétaires, douanières et de l'immigration, recouvrent les domaines prioritaires retenus par le NEPAD.

En adoptant le NEPAD comme cadre pour redynamiser les stratégies continentales de développement, on aurait pu confier aux organes de l'Union africaine la mise en œuvre des domaines prioritaires retenus par le NEPAD. Comme cela a été souligné en qui concerne l'ONU, il faut éviter de créer de nouveaux mécanismes, chaque fois que les tâches à entreprendre peuvent être efficacement accomplies par

<sup>45</sup> Ahadzi, *supra* note 1 aux pp. 87-89.

<sup>46</sup> *Ibid.*, aux pp. 90-91.

<sup>47</sup> *Acte constitutif, supra* note 1, art. 3

<sup>48</sup> *Ibid.*, art. 3(a)

<sup>49</sup> *Ibid.*, art. 3(b)

<sup>50</sup> *Ibid.*, art. 3(d)

<sup>51</sup> *Ibid.*, art. 3(h)

<sup>52</sup> *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine*, 1 juillet 2003, R.T.A.U (non entrée en vigueur) en ligne : < <http://www.au.int/fr/treaties>>.

<sup>53</sup> *Acte constitutif, supra* note 1, art. 13 (1).

les organisations existantes. Au lieu de cela, les initiateurs du NEPAD ont souhaité la création d'organes spécifiques autonomes de mise en œuvre des objectifs déjà contenus dans l'Acte constitutif de l'Union africaine.

## B. Un statut Janus

Le désir de mise en place des institutions spécifiques au NEPAD date de l'adoption par l'OUA de la Nouvelle Initiative africaine<sup>54</sup>. Bien que bénéficiant d'organes distincts pour la mise en œuvre du NEPAD, la structure institutionnelle du NEPAD est un organe subsidiaire de la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernement de l'Union africaine (1). Créée en attendant que les structures pertinentes de l'Union deviennent pleinement opérationnelles, sa volonté d'autonomie affichée a fait ombrage au principal organe assurant la permanence institutionnelle de l'Union africaine (2). Entre subordination et autonomie et dans un contexte initialement transitoire, le NEPAD confirme son statut Janus.

### 1. UN ORGANE SUBORDONNÉ

La notion d'organe subsidiaire désigne un « organe créé par une décision d'un organe principal d'une organisation internationale pour contribuer à l'accomplissement de ses propres tâches institutionnelles »<sup>55</sup>. Elle est prévue dans le cadre de la Charte des Nations unies de façon générale à l'article 7 §. 2 et plus spécifiquement aux articles 22, 29 et 68 pour ce qui concerne la capacité, respectivement pour l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social de créer un organe subsidiaire. La notion est présente dans la plupart des organisations internationales<sup>56</sup> et matérialise le pouvoir pour un organe d'une organisation internationale de créer un organe qui lui est dérivé et qui reste sous son contrôle<sup>57</sup>.

Dans le cadre de l'Union africaine, l'article 9(1)(d) de l'Acte constitutif de l'Union africaine prévoit la possibilité pour la Conférence des chefs d'États et de

<sup>54</sup> Déclaration sur la Nouvelle Initiative, *supra* note 1.

<sup>55</sup> Jean Salmon dir., *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, s.v. « organe ».

<sup>56</sup> Sur la notion d'organes subsidiaires, voir notamment M. Zani, « Les organes subsidiaires de l'OIT » (2006) 84 *Revue de droit international, sciences diplomatiques et politiques* 1; Theodor Melescanu, « Commentaire de l'article 7 de la Charte des Nations Unies », dans *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Jean-Pierre Cot, Allain Pellet et Mathias Forteau, dir., 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2005 aux pp. 583-598; Laurence Burgorgue Larsen, « Commentaire de l'article 22 de la Charte des Nations Unies », dans *La Charte des Nations unies, Commentaire article par article*, Jean-Pierre Cot, Allain Pellet et Mathias Forteau, dir., 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2005 aux pp. 851-864; Dan Sarooshi, « The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs » (1997) 67 *B.Y.B.I.L.* 413; Christos Tryfonas, *Le Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe: contribution à la théorie générale des organes subsidiaires des organisations internationales*, Pedone, Paris, 1974; Organisation de l'Europe, « Les organes subsidiaires dans la Communauté Economique Européenne » (1962) *A.F.D.I.* 772; « Les organes subsidiaires des organisations internationales », *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, 1960, pp. 415-440 [« Organes subsidiaires »].

<sup>57</sup> Burgorgue, *ibid.* aux pp. 853-859.

gouvernements de créer tout organe de l'Union. L'adjectif « subsidiaire » n'est pas mentionné, mais la création des structures de fonctionnement du NEPAD repose sur un acte de la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Union africaine, organe suprême dans la mise en œuvre du NEPAD. Le NEPAD apparaît alors comme un organe dérivé et sous contrôle.

En effet, le projet NEPAD est une vision qui se traduit en programme. Un programme peut être défini comme « un ensemble de mesures cohérentes que l'on entend prendre en vue de parvenir à un but déterminé »<sup>58</sup>. Le recours au programme devient nécessaire quand il faut se fixer dans le temps « des objectifs précis mais non immédiatement atteignables et (de) déterminer par quels moyens et de quelle façon les poursuivre »<sup>59</sup>. Tout programme, pour être mis en œuvre doit alors s'appuyer sur une ou plusieurs institutions. Les chefs d'États et de gouvernements en adoptant la déclaration AHG/Decl.1 (XXXVII)<sup>60</sup>, ont fait le choix de la création d'organes distincts de la Commission de l'Union africaine, organe administratif permanent de l'Union. Cette première déclaration pourtant claire sur l'adoption du cadre stratégique de la Nouvelle Initiative africaine devenue NEPAD, porte déjà dans sa formulation les ambiguïtés qui ne cesseront de suivre l'organisation du NEPAD.

NIA/NEPAD est en effet approuvé par l'organe suprême de l'OUA/UA : le Sommet des Chefs d'États et de gouvernements qui décide de créer un Comité de suivi chargé de mettre en place les institutions de suivi et de management de la Nouvelle Initiative africaine<sup>61</sup>. Le rattachement institutionnel à l'OUA/UA se fait par le biais de ce comité. Alors que c'est lors du Sommet de l'OUA à Lusaka qu'est entériné la création de l'Union africaine, la même Conférence des chefs d'États et de gouvernements décide « de présenter, pour approbation, l'Initiative africaine commune à la session de septembre 2001 de l'Assemblée générale des Nations Unies ». Elle décide aussi d'inviter la communauté internationale et les partenaires de développement et le système des Nations unies, à soutenir cette Initiative et à aider l'Afrique à la mettre en œuvre.

Juridiquement, les organes de mise en œuvre du NEPAD reposent d'une part sur cet acte unilatéral adopté par l'OUA durant la période transitoire de succession entre cette dernière et l'Union africaine, acte unilatéral réaffirmé par celle-ci au moment de son entrée en fonction à sa Session inaugurale de Durban en juillet 2002. Cet acte unilatéral est donc juridiquement valable puisqu'il émane d'un organe principal de l'Union africaine, habilité aux termes de l'article 7 de l'Acte constitutif à prendre des décisions. Toutefois, si la Conférence de l'Union africaine a approuvé le cadre stratégique de la Nouvelle Initiative et son programme d'action, il n'est pas envisagé en 2001 de la mettre sous la coupe de l'Union africaine.

Deux raisons au moins peuvent expliquer cela.

<sup>58</sup> Suzanne Bastid, *Cours de Droit international public*, Paris, Les Cours de droit, 1968-1969, p.92.

<sup>59</sup> Michel Virally, « La notion de Programme – un instrument de la coopération technique multilatérale » (1968) 14 A.F.D.I 533.

<sup>60</sup> *Nouvelle Initiative*, *supra* note 1.

<sup>61</sup> *Ibid.*

Premièrement, la NIA est contrôlée et impulsée par certains États comme l'Afrique du Sud qui, dans une logique d'affirmation de sa puissance en Afrique, voit mal la « renaissance africaine » lui échapper<sup>62</sup>. Pour Ivan Crouzel, le discours sud-africain sur la renaissance africaine fait partie d'un projet d'ensemble qui permet à l'Afrique du Sud d'une part, de poursuivre son objectif de développement des échanges commerciaux et d'implantation en Afrique et d'autre part, d'être un moyen de positionnement en tant que porte-parole du continent, ce qui légitime ses intérêts sur le plan international<sup>63</sup>.

Deuxièmement, l'idée d'un projet de partenariat entre l'Afrique et la communauté internationale porté par des États ouverts à l'économie libérale et à la promotion de la démocratie sur le continent, suscite plus l'enthousiasme des bailleurs de fonds, dès lors que l'on a des assurances que ces fonds iront dans une structure légère promouvant l'intégration régionale. Il y a un souci d'efficacité et d'économie des moyens que n'offre pas à première vue l'Union africaine en tant que successeur d'une organisation régionale entachée par l'image d'immobilisme<sup>64</sup>. On comprend alors mieux pourquoi la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Union africaine a prévu de mettre en place des structures spécifiques de mise en œuvre du NEPAD.

Plus fondamentalement, sur le plan juridique, la Conférence de l'Union a choisi de confirmer la création du Comité de suivi pour la mise en place en place du NEPAD par le biais d'un acte qui prend la forme d'une déclaration. Or, conformément à l'article 33 du règlement intérieur relatif à la catégorisation des décisions de la Conférence, règlement adopté aussi lors de la conférence de Lusaka, les déclarations comme les opinions, les résolutions et les recommandations n'ont pas de caractère obligatoire et sont destinées à orienter et à harmoniser les points de vue des États membres<sup>65</sup>. Si la capacité de la Conférence de l'Union à prendre des décisions n'est pas à remettre en cause, le choix de la déclaration conduirait à retenir l'absence d'effet juridique de cette déclaration ou plus précisément son caractère non obligatoire. Néanmoins, une telle interprétation ne correspond pas ensuite aux dispositions prises par la Conférence et organes subordonnés pour mettre en œuvre la *Déclaration relative à la mise en œuvre du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*<sup>66</sup>.

Ainsi, c'est le Comité de suivi du NEPAD créé par la Conférence de l'Union qui va indiquer à l'Union africaine le mécanisme approprié de mise en œuvre du

<sup>62</sup> Voir Sindjoun, *supra* note 1; Onana, *supra* note 1 aux pp. 163- 72.

<sup>63</sup> Ivan Crouze, « La "renaissance africaine" : un discours sud-africain? » (2000) 77 *Politique africaine* 170 aux pp. 171-182.

<sup>64</sup> Michel-Cyr Djiena Wembou, *L'OUA à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle: Bilan, Diagnostics et perspectives*, Paris, LGDJ, 1995 aux pp. 168-228.

<sup>65</sup> Assemblée des Chefs d'États et de gouvernement, Doc. off AU, 37<sup>e</sup> sess (2001).

<sup>66</sup> *Déclaration relative à la mise en œuvre du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*, Assemblée/AU8(II), Doc. off. Assemblé/AU, 2<sup>e</sup> sess., (2003), en ligne :<[http://www.africa-union.org/official\\_documents/Decisions\\_Declarations/Assembly%20final/Decl%20on%20the%20implemation%20of%20NEPAD%20Maputo%202003.pdf](http://www.africa-union.org/official_documents/Decisions_Declarations/Assembly%20final/Decl%20on%20the%20implemation%20of%20NEPAD%20Maputo%202003.pdf)> [AU/Décl.8 (II)]; Décision sur la structure, les besoins en ressources humaines et les conditions de services pour le personnel de la commission et le support financier, prise par le Conseil exécutif de l'Union pour en assurer la mise en œuvre.

NEPAD<sup>67</sup>. La structure retenue est à quatre niveaux. Au sommet de la hiérarchie et pour garder le lien avec l'Union africaine, la Conférence de l'Union est présentée comme la plus haute autorité en charge du processus de mise en place du NEPAD. Son rôle est d'entériner les décisions prises par le Comité des chefs d'États et de gouvernements chargé de la mise en œuvre du NEPAD, HSGIC, acronyme de (Heads of State and Government Implementation Committee). Ce comité est composé de 5 membres permanents<sup>68</sup> représentant les États à l'origine de la Nouvelle Initiative africaine et son lobbysme auprès des instances internationales et de 15 membres non permanents à raison de 3 membres par région<sup>69</sup>. Il a pour rôle de veiller à la mise en œuvre de la Nouvelle Initiative et notamment de « déterminer les questions stratégiques qui doivent faire l'objet de recherche, de planification et de direction au niveau du continent ; mettre en place les mécanismes d'évaluation rétrospective des progrès accomplis en vue de la réalisation des cibles convenues d'un commun accord et du respect des normes acceptées par tous; d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution des décisions prises afin de prendre les mesures idoines pour surmonter tout problème ou rattraper tout retard »<sup>70</sup>.

Les décisions de ce comité sont préparées en amont par un comité directeur encore appelé comité pilote du NEPAD qui comprend les représentants personnels des cinq présidents initiateurs du NEPAD. Ce comité surveille les projets et les programmes de développement. Les secteurs prioritaires du NEPAD ont été divisés en 5 pour permettre leur supervision par les États initiateurs. Ainsi, l'Algérie est chargée du développement humain (éducation et santé). Le secteur « Bonne gouvernance politique, paix, sécurité, démocratie » est confié à l'Afrique du Sud. Celui de « l'accès aux marchés, la diversification des produits, l'agriculture » est du ressort de l'Égypte, tandis que la « Bonne gouvernance de l'économie privée » revient au Nigeria. Enfin, la mise en œuvre des projets en matière de « Infrastructures, environnement, Nouvelles Techniques de l'information et de la communication, énergie » est sous la surveillance du Sénégal. Cette subdivision du comité pilote montre la place prépondérante des États initiateurs. Enfin, le secrétariat du NEPAD, dont le siège est à Midrand en Afrique du Sud, coordonne l'exécution des projets et programmes approuvés par le comité HGSIC.

Et pourtant, la structure pyramidale préserve au sommet la Conférence de l'Union africaine à qui le comité HGSIC doit rendre compte annuellement de ses activités. L'influence pratique de l'organe principal est mince. Mais juridiquement, c'est bien sa résolution, acte dérivé, qui crée la structure de mise en œuvre du

<sup>67</sup> *Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, Abuja, octobre 2001, pp. 61-62 [Partenariat, Abuja]. Voir, <<http://www.afristat.org/contenu/pdf/initiatives/nepad-fr.pdf>>.

<sup>68</sup> (Égypte, Algérie, Nigeria, Sénégal, Afrique du sud), Voir les décisions du Sommet de l'OUA de juillet 2001, ratifié par le Sommet de l'Union Africaine en juillet 2002 en ligne sur le site de l'organisation panafricaine à l'adresse <[http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/decisions\\_fr.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/decisions_fr.htm)>, consulté en septembre 2011.

<sup>69</sup> Les initiateurs du NEPAD avaient proposé une structure de direction qui associerait à part ces derniers, 10 membres à raison de 2 membres par régions. C'est cette structure reposant sur 15 membres qui a d'abord été choisie en 2001 (AHG/Decl. 1 (XXXVII)) avant d'être étendue à 20 membres. Voir Partenariat, Abuja, *supra* note 1.

<sup>70</sup> *Ibid.*

NEPAD. Or, comme le souligne le Professeur Reuter « toute l'analyse visant à dégager la physionomie originale de l'organe subsidiaire repose donc sur la distinction de la convention entre Etats et de l'acte imputable à l'organisation »<sup>71</sup>. Ainsi, le traité constitutif, reflet de la volonté des États membres crée l'organe principal, mais, c'est l'acte dérivé découlant de la volonté de l'organisation internationale qui va être à la base de l'organe subsidiaire. C'est la résolution de la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de juillet 2002, confirmée en 2003 qui définit et entérine les compétences, le fonctionnement et le cadre d'action du NEPAD. Que la Conférence de l'Union se soit jusque là contentée d'entériner les décisions prises par le Comité des chefs d'États et de gouvernements ne change rien au lien de subordination qui lie le NEPAD à l'Union africaine par le biais de son organe principal. De même la composition de l'organe subsidiaire affecte peu sa qualité dès lors qu'elle est prévue par l'acte créateur<sup>72</sup>. La mise en œuvre du NEPAD repose alors sur un acte unilatéral de la Conférence de l'Union africaine. C'est un organe subsidiaire de l'Union africaine dont l'autonomie s'est affirmée grâce au lobbying de l'Union africaine.

## 2. UNE VOLONTÉ PARALLÈLE D'AUTONOMIE

Le NEPAD apparaît pour le néophyte comme une structure « à part » parce qu'il siège en Afrique du Sud, symbole du leadership de cet État. On l'a démontré, il est un organe subsidiaire de l'Union africaine, comme le PNUD est un organe subsidiaire de l'ONU. Les approbations successives concernant la création de la structure de mise en œuvre du NEPAD, ses projets<sup>73</sup> et sa promotion par la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Union africaine, vont lui assurer une présence internationale et des appuis extérieurs.

Telle que prévue par la déclaration AHG/Decl.1 (XXXVII), la NIA/NEPAD est présentée en 2001 à l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette dernière va dans un premier temps se féliciter de l'adoption d'une nouvelle vision du développement du continent, d'autant plus que cette Nouvelle Initiative est dans la droite ligne du « Nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 »<sup>74</sup>. Les chefs d'États initiateurs du projet vont vanter les mérites de cette Initiative notamment auprès des pays industrialisés. Un an plus tard,

<sup>71</sup> Organes subsidiaires, *supra* note 1 à la p. 442.

<sup>72</sup> Burgorgue, *supra* note 1 à la p. 857.

<sup>73</sup> Voir par exemple la *Décision concernant le plan d'action de l'initiative environnement du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, Déc. Assemblée 8 (II), Doc. off. Assemblée/AU, 2<sup>e</sup> sess., Doc. Assembly/AU/8(II), en ligne : <[http://www.africa-union.org/official\\_documents/Decisions\\_Declarations/Assembly%20AU%20Dec%2010%20II.pdf](http://www.africa-union.org/official_documents/Decisions_Declarations/Assembly%20AU%20Dec%2010%20II.pdf)>

<sup>74</sup> Voir notamment la résolution pour la résolution pour *l'application du nouvel ordre du jour des Nations Unies pour l'Afrique dans les années 90* de l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 décembre 2000 où l'on retrouve assez nettement la responsabilité première des États africains pour leur développement, l'aide nécessaire de la communauté internationale pour intégrer les pays d'Afrique dans le système commercial international et la création d'un environnement susceptible d'attirer des investissements étrangers directs : *Application du nouvel ordre du Jour des Nation Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90*, Rés AG216, 55<sup>e</sup> session, Doc. NU A/55/216 (2000), en ligne : <[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/216&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/216&Lang=F)>.

le 16 septembre 2002, les Présidents Thabo Mbeki, Olusegun Obasanjo, Abdoulaye Wade et Abdelaziz Bouteflika présentèrent officiellement le NEPAD à l'ONU. A cette occasion, l'Assemblée générale marqua son approbation au projet en adoptant la Déclaration des Nations Unies sur le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique<sup>75</sup>. En 2002, la décision relative à la mise en œuvre du NEPAD<sup>76</sup> confirme la décision de Lusaka et donne mandat au Comité des chefs d'États et de gouvernements chargé de la mise en œuvre du NEPAD et ses structures d'appui de s'assurer de la mise en œuvre du plan d'action. Grâce à ces deux décisions, le NEPAD a pu compter sur sa promotion internationale mais aussi sur l'appui financier de la Communauté internationale.

Le Secrétaire général des Nations Unies est chargé par l'Assemblée générale de présenter périodiquement un rapport complet sur les progrès de la mise en œuvre et de l'appui international. Ces rapports permettent de mesurer l'implication de la Communauté internationale dans la réalisation des objectifs du NEPAD. On prend aussi la mesure du lobbysme déployé pour faire connaître à la société civile, au secteur privé africain et international ce Nouveau partenariat et ses priorités. Le Secrétaire général des Nations Unies a aussi créé un Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique dont l'un des mandats principaux est la promotion du NEPAD au sein du système des Nations Unies et sur le plan international<sup>77</sup>. Un groupe consultatif du Secrétaire général et un mécanisme de consultations régulières entre les organisations et les agences de la famille des Nations Unies coopérant avec l'Afrique, ont été mis en place pour apporter leur appui au NEPAD. Même si les promesses de financement n'ont pas toujours été tenues<sup>78</sup>, le NEPAD a vraiment bénéficié du soutien des bailleurs de fonds internationaux comme le démontrent les rapports du Secrétaire général des Nations Unies<sup>79</sup> et les rapports du NEPAD<sup>80</sup>. Du sommet du G8 à Gènes

<sup>75</sup> *Déclaration des Nations Unies sur le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*. Rés. AG2, Doc. off. AGNU, 57<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/57/2 (2002), en ligne : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/538/01/PDF/N0253801.pdf?OpenElement>>.

<sup>76</sup> Assemblée des chefs d'État et de gouvernement, Decl./AU/ I(1), 1<sup>e</sup> session/(2002), en ligne : <[http://www.africa-union.org/official\\_documents/Decisions\\_Declarations/Maputo%20DECLARATIONS.pdf](http://www.africa-union.org/official_documents/Decisions_Declarations/Maputo%20DECLARATIONS.pdf)>.

<sup>77</sup> Voir, la Circulaire ST/SGB/2003/6 du 23 avril 2003, Section 2.1. e) et f); Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies, Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique.

<sup>78</sup> Rien par ailleurs ne semble indiquer, comme l'avait déjà souligné en son temps le professeur Virally, une quelconque obligation en droit international d'honorer des promesses de financements. Michel Virally, « La notion de Programme – un instrument de la coopération technique multilatérale » (1968) 14 A.F.D.I. 533.

<sup>79</sup> *Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique : premier rapport complet sur les progrès de la mise en œuvre et de l'appui international*, Rapport du Secrétaire général, Doc. off. AGNU, 58<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/58/254(2003), en ligne : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/509/77/PDF/N0350977.pdf?OpenElement>>; *Rapport du Groupe consultatif du Secrétaire général sur l'appui international au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, Doc. off. AGNU 60<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/60/85 (2005)44p., en ligne : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/492/71/PDF/N0549271.pdf?OpenElement>>; *Deuxième rapport du Groupe consultatif du Secrétaire général sur l'appui international au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, Doc. off. AGNU, 61<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/61/138(2006) [A/61/138] ; *Les besoins de développement de l'Afrique : état de la mise œuvre des divers engagements, défis et perspectives*, Rapport du Secrétaire général, Doc. off. AGNU, 63<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/63/130 (2008).

<sup>80</sup> Wiseman Nkhulu « Compte rendu de la mise en œuvre du NEPAD », dans NEPAD, *Rapport Annuel 2003-2004* aux pp. 5-10 ; *Rapport de la réunion conjointe du Comité de mise en œuvre du NEPAD*,

ayant mis en place un plan d'action pour l'Afrique, en passant par la Conférence de Monterrey sur le financement du développement<sup>81</sup>, ou encore à la Conférence internationale de Tokyo pour le développement de l'Afrique, nombreux sont ceux qui apporteront leur appui direct au Nouveau Partenariat. Le Japon est par exemple le principal partenaire du NEPAD dans son projet régional du centre d'éducation de la science, des mathématiques et de la technologie à Nairobi au Kenya. Le Canada et le Japon<sup>82</sup> ont principalement financé la préparation des études pour les projets d'infrastructures en énergie, transport et nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'Union européenne a largement investi dans les projets du NEPAD en matière d'eau, dans les projets relatifs à la paix et la sécurité ou encore sur les questions de genre. Les pays membres de l'OCDE, la Chine et le Brésil apporteront aussi leur soutien au NEPAD.

L'élaboration de deux projets africains à bien des égards similaires laissait augurer la concurrence entre ces derniers. La reconnaissance et l'adoption du NEPAD par l'OUA/UA en 2001 avaient pour objectif d'assurer la complémentarité entre ces projets. Les États initiateurs du projet ont donc proposé une architecture de mise en œuvre du NEPAD qui leur permettait de continuer à assumer leur leadership tout en préservant le mythe de l'unité africaine. Le résultat est celui de l'installation d'une administration autonome, des appuis financiers directs des bailleurs de fonds et des contributions volontaires des États membres qui ont contribué à asseoir la notoriété du NEPAD. Cependant, cette autonomie ne remet pas en cause le caractère dérivé des organes de mise en œuvre du NEPAD<sup>83</sup>.

L'autonomie est en effet inhérente à tout organe subsidiaire. C'est l'un des principes fondamentaux qui se dégage de la doctrine relative aux organes subsidiaires<sup>84</sup>. C'est cette individualité propre de l'organe subsidiaire qui permet de le distinguer de l'organe principal qui l'a créé et qui lui donne sa souplesse. C'est l'une des justifications de la création d'un organe de mise en œuvre différent de l'organe principal prévu par le traité constitutif. L'ampleur de cette autonomie peut varier d'une organisation à une autre et suivant les activités à réaliser. La Cour internationale de justice a eu l'occasion de se pencher sur le pouvoir de création et l'autonomie des organes subsidiaires notamment pour affirmer l'autonomie, voire l'indépendance du Tribunal administratif des Nations unies, au regard de son caractère judiciaire<sup>85</sup>. L'autonomie a une importance particulière dans le cadre du NEPAD en raison du leadership des États initiateurs et notamment de l'Afrique du Sud qui a porté ce Nouveau Partenariat évitant toute immixtion de la Commission de

---

Sharm-El-Sheik, (2005).

<sup>81</sup> *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, Doc. off. AGNUMonterrey (Mexique), 2002, Doc. NU A/CONF.198/11 (2002).

<sup>82</sup> Scarlett Cornelissen, « La politique japonaise de moyenne puissance et l'Afrique. Un cadre d'analyse pour dépasser l'opposition réactif-proactif » (2004) 4 *Afrique contemporaine* 39 aux pp. 40-48.

<sup>83</sup> Voir par exemple *Certaines dépenses des Nations Unies*, Avis consultatif, [1962] C.I.J. rec. 151, où était posée la question de la participation financière des États à la Force d'urgence des Nations Unies créée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

<sup>84</sup> Voir la note 1, à la p. 10.

<sup>85</sup> *Effets des jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant indemnités*, Avis consultatif, [1954] C.I.J. rec. 47.

l'Union africaine dans sa gestion.

Ainsi, bien que juridiquement dépendant de l'Union africaine naissante, le NEPAD avec ces différents appuis politiques et financiers est devenu selon les termes de Mouammar Kadhafi, « une structure parallèle » à l'organisation panafricaine rivalisant avec la Commission de l'Union africaine dans la captation des fonds pour le développement, ce qui a laissé penser qu'il s'agissait d'une « organisation » différente.

C'est à la Conférence de Maputo que les États ont exprimé leur désir d'appropriation formelle du NEPAD en tant que programme de l'Union africaine, ce qui avait le mérite de la clarification des rapports entre les deux projets.

## II. Des relations institutionnelles clarifiées *in fine*

Organe subsidiaire à forte autonomie, la structure de mise en œuvre du NEPAD n'a pas permis d'éviter les programmes redondants, la dispersion des moyens financiers et humains et les luttes d'influences. Malgré la volonté formelle d'avoir une organisation unique englobant le NEPAD, le processus d'insertion du NEPAD prévu depuis 2003 est lent (A). Les causes de cette lenteur militent pour la création d'une agence panafricaine clairement identifiée et chargée de l'exécution du NEPAD (B).

### A. La soumission du NEPAD à l'Union africaine

Plusieurs étapes sont importantes dans le processus d'insertion du NEPAD dans les structures de l'Union africaine. D'abord, la décision de Maputo de 2003 qui organise une période transitoire renforcée par le rapport du Groupe consultatif du Secrétaire général sur l'appui international au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique de 2006. Cette décision de Maputo révèle une phase d'hésitations (1). Ensuite, l'approbation formelle par les États membres du Comité de mise en œuvre du NEPAD et la validation du principe d'intégration par les États initiateurs du NEPAD, c'est la phase de confirmation (2).

#### 1. LES HÉSITATIONS DE LA DÉCISION DE MAPUTO

La décision de Maputo<sup>86</sup> est la manifestation de la volonté des dirigeants africains d'intégrer le NEPAD aux structures et processus de l'Union africaine<sup>87</sup>. Elle marque la prise de conscience institutionnelle des problèmes de chevauchements de

<sup>86</sup> *Déclaration relative à la mise en œuvre du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*, Décl. Assemblée des chefs d'États et de gouvernement, Doc. AU/Decl.8(II) (2003) Sommet de Maputo; *Décision sur la Structure de l'Union africaine, les besoins en ressources humaines et les conditions de service du personnel et leurs incidences financières*, Déc. Conseil exécutif 34, Doc. off. EX/CL, 3<sup>e</sup> session Doc. EX/CL/34 (II) (2003), en ligne : <[http://www.africa-union.org/Official\\_documents/council%20of%20ministers%20meetings/Maputo/EX\\_CL\\_Dec%2020-74.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/council%20of%20ministers%20meetings/Maputo/EX_CL_Dec%2020-74.pdf)>.

<sup>87</sup> AU/Décl.8 (II), *supra* note 1.

compétences que pose l'autonomie affirmée du NEPAD vis-à-vis de la Commission. Aussi, le NEPAD est présenté comme un « programme de développement socioéconomique de l'Union africaine en vue de la réhabilitation du renouveau du continent africain »<sup>88</sup>.

C'est une décision cohérente dans la mesure où tous les objectifs du NEPAD sont inclus dans les objectifs de l'Union africaine. L'on pourrait en déduire que l'objectif est de conforter l'organe subsidiaire chargé de la mise en œuvre du NEPAD en précisant le cadre de son déploiement dans l'organisation régionale africaine. Ce faisant en préservant le mythe de l'unité africaine, la polémique sur la concurrence de leadership serait évitée pour se focaliser sur un projet africain unique dans lequel le Nouveau partenariat trouve toute sa place.

Toutefois, une lecture attentive de cette décision révèle là aussi la difficulté réelle qu'ont les dirigeants africains à considérer effectivement le NEPAD comme un programme de l'Union africaine. En effet, bien qu'institutionnalisé en tant que programme de l'Union africaine, ce dernier devrait dépendre en tant qu'organe dérivé de la Conférence de l'Union africaine.

Or, l'autonomie du NEPAD est organisée et confortée comme un substitut au caractère opérationnel des organes de l'Union africaine. Le Secrétariat du NEPAD se voit accorder d'emblée par l'Afrique du Sud un statut, bien que temporaire, de bureau hors siège de l'Union africaine, bénéficiant de contributions directes des États membres et des contributions des autres partenaires. L'autonomie institutionnelle se double d'une autonomie financière et permet au NEPAD de fonctionner et d'assumer une stature internationale aux côtés de l'Union africaine. Une logique de programme intégré aurait dû conduire le NEPAD à utiliser les procédures administratives et les règles de fonctionnement de l'Union africaine. Or, le NEPAD adopte les procédures du pays hôte. Les relations qui sont envisagées entre le secrétariat du NEPAD et la Commission de l'Union africaine sont relatives à l'établissement des relations formelles de travail en matière de coordination et d'harmonisation des programmes<sup>89</sup>. Aucun lien hiérarchique, ne serait-ce que formel, n'existe entre le Secrétariat du NEPAD et la Commission de l'Union africaine.

On peut se demander pourquoi l'Union africaine n'a pas fait le choix d'assumer par le biais de la Commission de l'Union africaine, le secrétariat du NEPAD. C'était pourtant sur le plan institutionnel le moyen de réaliser l'insertion du NEPAD dans les structures de l'Union. Pourquoi avoir prévu cette période de trois ans en créant un nouveau siège, une nouvelle structure, de nouvelles dépenses alors que cette période transitoire ne pouvait contribuer qu'à exacerber la différenciation entre le NEPAD et l'Union africaine ?

Par exemple, dès 2003, le système des Nations Unies a été conduit à séparer les activités de la Commission de l'Union africaine de celles du secrétariat du NEPAD avec des financements octroyés de façon séparée, et des mécanismes

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*, (9) iii.

d'assistance distincts pour les deux entités. Pour collaborer avec l'Union africaine et le NEPAD, certains organismes ont signé d'une part un mémorandum d'accord avec la Commission de l'UA et d'autre part une lettre d'accord ou un instrument analogue avec le secrétariat du NEPAD<sup>90</sup>. Ce qui a renforcé, à tort, l'idée que le NEPAD est une organisation internationale en raison de cette capacité à signer des mémorandums ou accords avec des sujets de droit international. Il est vrai, le NEPAD avait déjà lancé plusieurs chantiers avec le MAEP<sup>91</sup>, le Programme détaillé de développement agricole pour l'Afrique<sup>92</sup>, et des études de faisabilité sur son plan d'action à court terme en matière d'infrastructures. Les premiers résultats du lobbyisme africain pour le NEPAD commençaient à porter ses fruits<sup>93</sup>.

Mais, au lieu de décréter une « intégration » dans les structures de l'Union qui n'avait juridiquement pas lieu d'être ce dernier étant un organe subsidiaire de l'Union africaine, il aurait fallu enclencher le premier pas vers la rationalisation des actions au niveau continental :

- soit en transformant le NEPAD en programme ordinaire<sup>94</sup> c'est-à-dire financé directement par le budget de l'Union africaine et géré par un département spécifique consacré au NEPAD, mais dépendant de l'autorité hiérarchique directe du Président de la Commission ;

- soit en assumant la nature d'organe subsidiaire du NEPAD par l'affirmation de son statut de programme extraordinaire<sup>95</sup>, c'est-à-dire dépendant de financement extrabudgétaires et notamment des aides des bailleurs de fonds internationaux avec une structure de fonctionnement liée à l'Union africaine mais disposant d'une grande latitude dans la gestion du personnel et l'exécution des activités retenues par les organes directeurs.

De fait, la décision Assemblée/AU/Decl.8 (II) en ce qui concerne « l'intégration du NEPAD au sein de l'Union africaine » n'a pas été suivie d'effets, comme en témoigne les différents rapports assez lapidaires, du Directeur exécutif du NEPAD ou du Président de la Commission de l'Union africaine, sur ce processus d'intégration, évoquant des réunions de réflexion mais très peu de résultats probants. L'harmonisation des programmes entre la Commission de l'Union africaine et le Secrétariat exécutif du NEPAD devenait pourtant de plus en plus indispensable. Mais, c'est en 2006, qu'une nouvelle étape sera franchie.

<sup>90</sup> A/61/138, *supra* note 1, aux pp. 15-17.

<sup>91</sup> Le MAEP, Mécanisme d'évaluation des Pairs, est un mécanisme de surveillance mis en place par les Chefs d'États et de gouvernements africains en juillet 2002, pour suivre les performances en matière de bonne gouvernance dans les secteurs de la démocratie, la gestion économique, la gouvernance des entreprises et le développement socio-économique.

<sup>92</sup> Ce programme a redonné la priorité à l'agriculture en Afrique mais n'est pas exempt de critiques notamment en termes de manque de réalisation concrète et d'absence de réflexion politique et structurelle. Voir W. Anseuw et A. Wambo, « Le volet agricole du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) peut-il répondre à la crise alimentaire du continent ? », (2008) 4 *Hérodote* 40.

<sup>93</sup> AU/Décl. 8(II), *supra* note 1 à la p. 2.

<sup>94</sup> Virally, *supra* note 1 à la p. 540.

<sup>95</sup> *Ibid.*

## 2. UN PRINCIPE CONFIRMÉ PAR LA DÉCISION DE BANJUL

Le deuxième rapport du Groupe consultatif du Secrétaire général sur l'appui international au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique influence fortement ce processus. Il est adressé au Secrétaire général des Nations Unies le 30 juin 2006. Les membres du groupe consultatif ont pointé les problèmes institutionnels découlant de la non-intégration du NEPAD dans l'Union africaine<sup>96</sup>. Grâce à des consultations effectuées auprès de plusieurs institutions<sup>97</sup>, ils relèvent la confusion grandissante entre les tâches et programmes de la Commission et du Secrétariat du NEPAD, des chevauchements entre les différents programmes, et une dispersion inéluctable des moyens octroyés par les bailleurs de fonds pour des programmes répondant parfois à des exigences antagoniques de la Commission et du Secrétariat. Le rapport préconise la mise en place urgente d'un cadre approprié et cohérent pour résoudre la question des rapports entre la Commission de l'Union africaine et le Secrétariat du NEPAD. La mise en cohérence était donc fortement recommandée et présentée comme l'une des conditions pour que l'appui international au NEPAD puisse produire ses effets<sup>98</sup>.

Dès lors, trois ans après Maputo, la Conférence de l'Union africaine adopte à Banjul, une nouvelle décision sur « l'intégration » du NEPAD dans la structure et les processus de l'organisation<sup>99</sup>. Cette décision crée, enfin, un Comité chargé de la finalisation de la proposition d'intégration du NEPAD, composé des pays initiateurs, du président en exercice de l'Union et du Secrétaire du NEPAD, ce qui rappelle le poids et la recherche de l'aval des États initiateurs du NEPAD. Ce Comité est chargé de présenter un rapport un an plus tard sur le processus d'intégration, l'évaluation du NEPAD et les propositions de réajustement du Nouveau partenariat. Pour permettre de finaliser cette intégration, le mandat de 3 ans fixé à Maputo en juin 2003 est prolongé de 6 mois, jusqu'en janvier 2007<sup>100</sup>. L'heure a donc sonné pour « résoudre la question de l'intégration du NEPAD dans les structures et les processus de la Commission de l'Union africaine, et de définir clairement les pouvoirs et compétences des communautés économiques régionales, afin de les transformer en de véritables piliers de l'intégration régionale »<sup>101</sup>.

A la suite de cette décision, le Comité de mise en œuvre du NEPAD organisa un Sommet de réflexion à Alger en mars 2007 et adopta le principe de l'intégration du NEPAD en tant qu'Autorité africaine de planification et de coordination dans les structures de l'Union africaine. Le Sommet d'Alger a prévu la réalisation d'une étude

<sup>96</sup> A/61/138, *supra* note 1 aux pp.11-12.

<sup>97</sup> Commission de l'Union africaine, Commission économique pour l'Afrique, la Banque africaine de développement, les organismes des Nations Unies à Addis-Abeba comme le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP, le HCR, ONUSID, le PNUE, le PAM, l'OMS; l'Union européenne, des pays donateurs comme le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Japon, la Chine etc. *Ibid.*, annexe II.

<sup>98</sup> Les autres conditions sont la mise en œuvre efficace des projets du NEPAD et un large consensus régional sur ces derniers.

<sup>99</sup> *Décision sur l'intégration du NEPAD dans la structure et les processus de l'Union africaine*, Déc. Assemblée 124(VII), Doc. off. Assemblée/AU, 7<sup>e</sup> sess, Doc. Assembly/AU/8(VII) (2006), en ligne : <<http://www.oecd.org/dataoecd/36/55/40011981.pdf>>.

<sup>100</sup> *Ibid.*

sur la transformation du NEPAD en autorité et pour déterminer sa structure et son profil. Les propositions du Sommet d'Alger seront validées lors de la 18<sup>ème</sup> réunion du HGSIC et du 10<sup>e</sup> Sommet de l'UA<sup>102</sup>. Il est demandé au Secrétariat du NEPAD et à la Commission de l'Union africaine de procéder immédiatement et avec diligence, à l'intégration du NEPAD dans les structures et processus de l'UA. La Conférence de Dakar en 2008<sup>103</sup> réaffirme la nécessité d'une étude pour contribuer à l'intégration du NEPAD dans l'UA, le maintien d'un cadre philosophique d'appui au NEPAD, l'harmonisation des fonctions du NEPAD pour éviter la duplication avec d'autres organes de l'Union africaine, la transformation de la structure de gestion et de gouvernance du NEPAD et l'identification des mécanismes de financement durables du NEPAD afin d'éviter la dépendance envers les donateurs.

Ce Comité *ad hoc* chargé du suivi du processus d'intégration du NEPAD mettra en place un Comité de cinq membres, soit trois de la Commission africaine et deux du Secrétariat du NEPAD, chargé d'accélérer l'intégration de celui-ci au sein de l'organisation panafricaine. Le Comité de 5 membres deviendra l'Unité de coordination de l'UA/NEPAD chargée de superviser l'intégration du NEPAD dans le processus et les structures de l'Union africaine. C'est cette Unité de coordination UA/NEPAD qui sera officiellement lancée le 10 juin 2008 par M. Jean Ping, presque deux ans après le rapport du Groupe consultatif du Secrétaire général des Nations Unies.

La feuille de route de l'Unité de coordination est confirmée quelques jours plus tard lors de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement<sup>104</sup>. Cette Unité doit effectuer le travail d'harmonisation et d'intégration en tenant compte de la déclaration de la Conférence de l'UA de Maputo de 2003, des conclusions du Sommet de réflexion du NEPAD d'Alger de mars 2007, et la décision de la Conférence de l'UA d'Addis-Abeba de janvier 2008. Lors de cette même conférence, les structures du Mécanisme Africain d'Évaluation des Pairs (Forum, Panel et Secrétariat) ont été intégrées dans l'Union africaine<sup>105</sup>. L'Afrique du Sud maintient donc son leadership sur la gouvernance politique avec la conclusion d'un accord de siège du MAEP en Afrique du Sud<sup>106</sup> et la confirmation du siège du NEPAD à Midrand comme bureau régional de l'Union africaine.

<sup>101</sup> *Rapport de la Neuvième session extraordinaire du Conseil exécutif de l'Union africaine*, Doc. off. EX.CL/AU. 9<sup>e</sup> sess. Ext., Doc. Ext/EX.CL/Rpt(IX) (2006).

<sup>102</sup> *Décision sur le rapport du Comité de mise en œuvre du NEPAD*, Déc. Assemblée 191(X), Doc. off. Assemblée/AU, 9<sup>e</sup> sess, Doc. Assembly/AU/10(X) (2008).

<sup>103</sup> Organisée par le comité *ad hoc* chargé du suivi du processus d'intégration du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique en 2008, elle a pour objet l'évaluation du NEPAD.

<sup>104</sup> *Décision sur le rapport du Comité des Chefs d'États et de gouvernements chargé de la mise en œuvre du NEPAD*, Déc. Assemblée 205 (XI), Doc. off. Assemblée/AU, 7<sup>e</sup> sess., Doc. Assembly/AU/11(XI) (2008), en ligne : <[http://www.africa-union.org/root/au/conferences/2008/june/summit/dec/ASSEMBLY%20DECISIONS%20193%20-%202007%20\(XI\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/conferences/2008/june/summit/dec/ASSEMBLY%20DECISIONS%20193%20-%202007%20(XI).pdf)>.

<sup>105</sup> *Décision sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)*, Déc. Assemblée 198(XI), Doc. off. Assemblée/AU, 7<sup>e</sup> sess., Doc. Assembly/AU/Dec.198 (XI) (2008), en ligne : <[http://www.africa-union.org/root/au/conferences/2008/june/summit/dec/ASSEMBLY%20DECISIONS%20193%20-%202007%20\(XI\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/conferences/2008/june/summit/dec/ASSEMBLY%20DECISIONS%20193%20-%202007%20(XI).pdf)>.

<sup>106</sup> *Ibid.*

Les chefs d'États s'étaient mis d'accord pour que le processus d'intégration soit achevé en janvier 2009. C'est au troisième trimestre 2008 que l'Unité de coordination présentera les termes de référence de l'étude sur l'intégration du NEPAD dans l'Union africaine. Elle a été confiée en décembre 2008 au cabinet kenyan de consultants « Continental Development Alliance ». Le Sommet de l'Union africaine de janvier 2009 a donc vu le commencement de l'étude de la structure et du profil de la nouvelle Autorité de planification et de coordination.

Le principe de l'intégration du NEPAD à la Commission de l'Union africaine est donc aujourd'hui définitivement acquis et « répond à la volonté, affirmée au moment de la mise en place de la nouvelle architecture institutionnelle africaine, de favoriser l'harmonisation des efforts, de rationaliser les moyens, de promouvoir la cohérence des objectifs et de garantir la cohésion des actions<sup>107</sup> ».

Même si le processus n'est pas achevé, le Plan d'action UA/NEPAD 2010-2015 en collaboration conjointe et avec l'aide de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique<sup>108</sup>, est un premier pas dans la mise en cohérence des activités de l'Union qui plaide pour la définition précise de la place et de la nature juridique du NEPAD dans l'architecture institutionnelle de l'Union africaine.

## **B. La création d'une Agence panafricaine d'exécution du NEPAD**

L'histoire des organisations internationales montre que des processus d'intégration ont lieu lors des transformations institutionnelles des organisations internationales. La limite ici est que malgré la confusion créée par l'autonomie du NEPAD, il n'est pas une organisation internationale et n'est pas considéré comme tel dans l'ordre juridique international. Mais, pour avoir fonctionné sur une structure en pratique quasi-autonome, la rationalisation des efforts des États africains ne peut faire fi de la visibilité internationale qu'a développée le NEPAD. La dénomination et les compétences dévolues au NEPAD (1) déterminent la nature juridique du Secrétariat du NEPAD et doivent être le reflet du NEPAD, programme de l'Union africaine (2).

### **1. UNE DÉNOMINATION ET DES COMPÉTENCES PRÉCISES**

L'intégration du NEPAD dans l'Union africaine doit être replacée dans le cadre de la mise en œuvre d'un Gouvernement pour l'Union africaine avec la transformation de la Commission en Autorité<sup>109</sup>. Pour le moment, le Gouvernement de l'Union est envisagé comme un premier pas vers les États Unis d'Afrique, qui reste au

<sup>107</sup> Abdelaziz Bouteflika, « Allocution du Président de la République lors de la réunion sur l'intégration du NEPAD à l'Union africaine », Sommet de Dakar, 15 avril 2008. Transcription disponible en ligne : <<http://www.elmouradia.dz/francais/president/recherche/Presidentrech.htm>>.

<sup>108</sup> *Décision sur le rapport du Comité des Chefs d'États et de gouvernements chargé de la mise en œuvre du NEPAD*, Déc. Assemblée/AU 264(XIII), Doc. off. Assemblée/AU, 13<sup>e</sup> sess., Doc. Assembly/AU/13(XIII) (2009), en ligne : <[http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2009/july/summit/docs/DECISIONS/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-%20267%20\(XIII\)%20\\_E.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2009/july/summit/docs/DECISIONS/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-%20267%20(XIII)%20_E.pdf)> [Assemblée/AU/263(XIII)].

stade de l'objectif ultime. Il ne s'agit pas de faire disparaître le NEPAD dans ce processus, mais d'assurer la réalisation de cette « vision commune et collective » dans le cadre de l'Union africaine. La certitude actuelle est que le Secrétariat du NEPAD sera intégré dans la Commission de l'Union africaine dans le cadre du processus de mise en œuvre du gouvernement de l'Union. Le Secrétariat du NEPAD bénéficie déjà d'une accréditation officielle comme bureau régional d'une organisation internationale<sup>110</sup>. Il a, sous le couvert de l'Union africaine, un statut diplomatique et juridique.

Compte tenu de l'importance du NEPAD, il paraît judicieux que sa mise en œuvre soit assurée par une structure autonome chargée du développement économique de l'Afrique et de la coopération internationale entre l'Union africaine et le reste du monde. La création d'une Autorité de planification et de coordination du NEPAD telle que retenue dans les conclusions d'Alger<sup>111</sup> est alors assez intéressante. Toutefois, avec la transformation de la Commission de l'Union africaine en Autorité<sup>112</sup>, retenir le terme « Autorité » pour désigner la structure chargée de la mise en œuvre du NEPAD pourrait être source de confusion.

Le cabinet kenyan « Continental Development Alliance » a proposé dans son Rapport final du 17 juin 2009, la création d'une « Agence de planification et de coordination du NEPAD » ou d'une « Agence de développement de l'Union africaine »<sup>113</sup>. Pour ce qui concerne les organes directeurs du NEPAD, il est proposé de maintenir le Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD (HSGIC) mais de limiter le rôle du comité directeur au suivi des décisions du HSGIC.

En ce qui concerne la dénomination, l'« Agence de coordination et de planification du NEPAD » présenterait l'avantage de conserver dans l'intitulé le terme NEPAD, ce qui n'est pas négligeable en matière de communication extérieure. *A contrario*, l'« Agence de développement de l'Union africaine » fait disparaître dans sa dénomination le terme « NEPAD » réalisant une absorption complète qui ne permet pas de capitaliser la « marque » NEPAD.

Pour réaliser à la fois une intégration et préserver la spécificité et la visibilité du NEPAD, nous proposons que le successeur du Secrétariat du NEPAD soit appelé « Agence panafricaine pour la mise en œuvre du NEPAD ».

Le NEPAD doit revenir à sa philosophie initiale. Il doit permettre de sortir de l'assistanat pour aller vers un partenariat, de créer de nouveaux rapports avec le reste du monde et d'assurer au continent africain sa place dans l'économie mondialisée.

---

<sup>109</sup> *Décision sur la transformation de la Commission de l'Union africaine en l'Autorité de l'Union africaine*, Déc. Assemblée 263(XIII), Doc. off. Assemblée/AU, 13<sup>e</sup> sess., Assembly/AU/4(XIII) (2009).

<sup>110</sup> Allocation, *supra* note 1.

<sup>111</sup> *Rapport sur l'intégration du NEPAD dans les structures et processus sur l'intégration du NEPAD dans les structures et processus de l'Union africaine et ses implications pour les mécanismes régionaux de coordinations et le soutien des organismes des Nations Unies*, Doc. off. AU, Doc. EA 1947 (2009).

<sup>112</sup> Assemblée/AU/263(XIII), *supra* note 1.

<sup>113</sup> Ping, *supra* note 1.

C'est alors en tant qu'outil privilégié pour accélérer l'intégration régionale<sup>114</sup> et comme instrument de réduction de l'écart de développement par les investissements publics et privées que le NEPAD doit rester au cœur de la réalisation des objectifs de l'Union africaine. La nouvelle « Agence » pourrait être chargée de mettre en œuvre les stratégies de développement économique de l'Union africaine. Sorte d'agence d'exécution du plan Marshall de l'Afrique, elle serait l'organe de l'Union chargé de l'intégration économique et du développement socio-économique du continent. Elle pourrait alors réaliser entre les Communautés économiques régionales et la Communauté économique africaine la coordination continentale qui s'avère défailante en matière de coopération régionale<sup>115</sup>. Tout en étant sous la supervision de la future Autorité de l'Union, elle bénéficierait d'une large autonomie, condition pour préserver son image positive. C'est pourquoi, il est proposé dans le cadre de cette étude de maintenir le NEPAD en tant que programme tout en définissant les contours de son organe de mise en œuvre.

## 2. UN ORGANE DÉPENDANT DE LA COMMISSION

En ce qui concerne la nature juridique de cette « Agence de l'Union africaine pour la mise en œuvre du NEPAD » au sein des structures de l'Union, plusieurs solutions étaient envisageables : un organe subsidiaire de l'organisation qui rend directement compte à la Conférence de l'Union, un comité technique spécialisé<sup>116</sup> chargé du développement socio-économique et responsable devant le Conseil exécutif, ou un service spécifique de la Commission de l'Union africaine.

Il était aussi possible de créer une institution spécialisée africaine chargée de la mise en œuvre du NEPAD, en raison de la participation importante des organisations de la famille des Nations Unies et des Etats autres qu'africains. Mais, nous excluons ici cette hypothèse dans la mesure où elle conduirait à accentuer la différenciation entre les deux projets en créant d'une part une personne juridique nouvelle, ce qui va à l'encontre des objectifs d'unité africaine, de rationalisation et de mise en cohérence. D'autre part, les délais pour l'adoption, la signature et l'entrée en vigueur risquent de retarder la mise en œuvre des objectifs du millénaire par le biais d'une telle organisation.

La solution qui semble avoir la faveur de la Commission de l'Union africaine est celle d'une certaine mainmise sur la structure de mise en œuvre du NEPAD. Il est à craindre que dans ce schéma il n'y ait que très peu de rationalisation. Le Président

---

<sup>114</sup> Voir le Discours d'Alpha Omar Konaré, président du Mali, à l'ouverture de la Réunion spéciale du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Accra, 20 mai 2002.

<sup>115</sup> Les objectifs de coordination et d'harmonisation des Communautés économiques régionales se trouvent dans le Traité d'Abuja. Or, le rapport conjoint de la Commission économique pour l'Afrique et l'Union africaine montre que la coordination à l'échelle continentale est défailante. Voir CEA, *État de l'intégration II*, supra note 1.

<sup>116</sup> Les comités techniques spécialisés sont prévus aux articles 14 et 15 de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Ce sont des organes chargés de la préparation, du suivi et de la coordination des programmes de l'Union africaine. Ils sont spécialisés selon les domaines de compétences visés. Voir *Acte constitutif*, supra note 1, art. 14-15.

de la Commission africaine souhaite avoir la « haute autorité » et des rapports directs et réguliers du Directeur exécutif du NEPAD. Ceci révèle quelques difficultés à envisager une structure réellement autonome de la Commission de l'Union africaine. Pourtant à ce stade, l'intégration du NEPAD dans l'Union africaine ne devrait pas s'entendre comme la soumission du Secrétariat du NEPAD à la Commission de l'Union africaine.

L'Acte constitutif de l'Union africaine prévoit que la Conférence peut créer par décision tout organe<sup>117</sup>. Jean Ping affirmait quant à lui que « la nouvelle entité du NEPAD devrait être créée par une décision étant donné que le NEPAD est un programme et non un organe de l'Union »<sup>118</sup>.

Il ne nous paraît pas contradictoire que le NEPAD soit considéré comme un programme de l'Union africaine dont la mise en œuvre est confiée à un organe subsidiaire créé par la Conférence des chefs d'États et de gouvernements. C'était déjà le cas avec la structure à quatre piliers, mais les batailles de leadership n'ont pas permis de coordonner les activités de l'organe permanent de l'Union africaine et celle du NEPAD, laissant l'impression d'organisations différentes.

Le NEPAD peut être valablement qualifié de programme car il répond, selon les termes du professeur Virally, à la fois à « un acte prévision et à un acte décision »<sup>119</sup>.

En ce qui concerne l'« acte prévision », c'est-à-dire l'activité à laquelle va se consacrer l'organisation qui adopte le programme, le NEPAD a une fin claire : la réhabilitation de l'Afrique. Différentes voies sont prévues pour parvenir à ce renouveau de l'Afrique notamment par le biais des domaines prioritaires du NEPAD. Enfin, des moyens notamment financiers sont prévus et constitués par des contributions des organisations internationales dans le cadre de la coordination de l'ONU pour la promotion du NEPAD, les contributions volontaires des États membres et non membres de l'Union africaine.

Il s'agit au regard de la pratique de l'Union africaine et de l'OUA, d'une décision ayant valeur normative pour les organes de l'organisation, tenue d'appliquer les « décisions » prises par l'organe suprême et ce même si la valeur normative des déclarations n'entraîne aucune obligation de faire pour les États membres.

Il reste à affirmer sur le plan politique et de façon formelle le caractère subordonné de ce programme et ses liens avec la Commission de l'Union africaine.

Sur le plan juridique nous suggérons de prendre une « décision » de la Conférence de l'Union par consensus ou à défaut à la majorité des 2/3 des membres<sup>120</sup> qui préciserait clairement les fonctions exécutives de la nouvelle entité de mise en œuvre du NEPAD en confirmant son orientation économique, ses liens avec les

<sup>117</sup> Ibid., art. 5.2, 9.1.

<sup>118</sup> Ping *supra* note 1.

<sup>119</sup> Virally, *supra* note 1.

<sup>120</sup> Article 18 §1 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union africaine adopté en juillet 2002 à Durban (Assembly/AU/2 (I) a).

Communautés économiques régionales et son rôle d'interface de l'Union africaine vis-à-vis du reste du monde pour la réalisation du développement économique de l'Afrique.

Le choix de la « décision » permet une mise en œuvre rapide que n'offrira probablement pas un Protocole. En effet, un protocole est un traité international dont l'adoption, la ratification et l'entrée en vigueur prennent en moyenne trois ans. Il ne faut pas oublier que certains organes de l'Union comme le Parlement panafricain, ou encore les institutions financières ont été installés tardivement à cause des délais inhérents à l'entrée en vigueur des accords internationaux<sup>121</sup>. Dans l'optique de la mise en œuvre du gouvernement de l'Union, la création de l'Agence par décision de la Conférence des chefs d'États et de gouvernements permet d'assurer sa mise en fonction rapide. Il pourra s'agir d'une création sous la forme d'un règlement, acte directement applicable dans les États membres<sup>122</sup>, pour faciliter en leur sein la collaboration à la réalisation des projets de l'Agence.

Nous proposons donc d'affirmer clairement et sans ambiguïté dans le cadre d'une décision de la Conférence de l'Union, le statut d'organe subsidiaire du NEPAD en lui conférant des moyens financiers et humains adaptés. C'est un programme qui sera géré à l'image du PNUD vis-à-vis de l'ONU, par un administrateur, chef de l'Agence de l'UA pour la mise en œuvre du NEPAD. L'administrateur de l'Agence serait nommé par le Président de la Commission/future Autorité de l'Union africaine pour maintenir le lien hiérarchique entre le programme NEPAD et l'organe permanent de l'Union africaine et favoriser la coordination des projets. De plus, les dépenses administratives notamment celle relatives à la rémunération du personnel du NEPAD seraient aussi intégrées au budget ordinaire de l'Union africaine. Ce personnel serait donc effectivement le personnel de l'Union africaine affecté au programme NEPAD.

Par contre, les activités opérationnelles feraient l'objet d'un budget annexe comme cela a été le cas pendant longtemps pour l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) quand elle était encore un organe subsidiaire de l'ONU<sup>123</sup>. Ce budget distinct géré directement par l'administrateur de l'Agence permettrait de financer les activités opérationnelles du NEPAD sous la supervision de la Commission de l'Union africaine. Ceci assurerait la souplesse, la rapidité et l'efficacité dans leur mise en œuvre, surtout que ce budget est composé de ressources autres que celles des contributions obligatoires des États membres, c'est-à-dire des ressources extrabudgétaires reposant sur des dons et subventions d'États non-membres de l'Union africaine, de contribution volontaires des États membres et de

<sup>121</sup> Le protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif au Parlement africain a été adopté le mars 2001 et est entré en vigueur le 14 décembre 2003. Le protocole de la Cour de justice de l'Union africaine, adopté le 11 juillet 2003, est entré en vigueur le 11 février 2009. Le fonctionnement effectif de la Cour de justice sera encore retardé par l'adoption le 1er juillet 2008 à Sharm El-Sheikh (Égypte) d'un protocole fusionnant la Cour de justice de l'Union africaine et la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples. Quant à la Banque africaine d'investissement dont la création était prévue à l'article 19 de l'Acte constitutif, il a fallu attendre le 4 février 2009, pour que son protocole soit adopté. Voir <[http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties\\_fr.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm)>.

<sup>122</sup> L'article 33. 1. a) du Règlement intérieur de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement.

<sup>123</sup> Voir Philippe Bretton, « Les conditions de constitution de l'O.N.D.I. » (1968) 14 A.F.D.I. 454.

financement des organisations de la famille des Nations Unies. Le financement par le secteur privé africain pourrait être promu par le biais de l'adoption dans le for interne des États membres, d'une législation fiscale favorisant une déduction ou un crédit d'impôt pour les dons privés d'entreprises ou de personnes physiques dès lors qu'il s'agit de financer les programmes mis en œuvre par le NEPAD.

Enfin, les projets du NEPAD seraient définis par le Comité HGSIC du NEPAD composé de 20 membres choisis à raison de quatre par région. Il rendrait annuellement un rapport de ses activités à la Conférence de l'Union, organe principal créateur des organes de mise en œuvre du NEPAD.

\*\*\*

En conclusion, l'Union africaine arrive au bout d'un processus de mise en cohérence des activités du NEPAD avec ses propres activités. Ce processus a été long à mettre en place à cause de l'influence des États promoteurs de l'Union africaine et du NEPAD, d'où le souhait d'un achèvement rapide. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que grâce à ses organes directeurs et à son secrétariat, le NEPAD s'est forgé, dans les instances internationales, une identité réelle depuis 2001. Il est « le cadre de référence dans lequel la communauté internationale, et notamment le système des Nations Unies, devrait concentrer ses efforts pour le développement de l'Afrique »<sup>124</sup>. Tout en renforçant les capacités institutionnelles de la Commission de l'Union africaine, il faut avoir à cœur de préserver cette image positive de l'Afrique maîtresse de son destin.

Le choix final de la mise en place d'une Agence de planification et de coordination du NEPAD en tant qu'organe technique supervisé par le Président de la Commission de l'Union africaine et bénéficiant de la flexibilité dans la mise en œuvre de ses activités répond au souci de maintenir cette identité du NEPAD au sein de l'UA<sup>125</sup>. Cette agence jouera essentiellement un rôle de mobilisation des ressources, de coordination, de suivi et d'évaluation des projets régionaux prioritaires mis en œuvre par les différents départements de la Commission. Elle continuera d'être l'interface internationale de l'Afrique et développera la coordination des communautés économiques régionales, de concert avec l'Union africaine et sous le contrôle de cette Union. Toutefois, la clarification institutionnelle si elle est réglée laisse entière la question de la réalisation effective de la vision du NEPAD. En effet

---

<sup>124</sup> *Résolution de l'Assemblée générale sur l'examen et l'évaluation finals du nouvel Ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 et appui au Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique*, Rés. AG 57, Doc. off. AGNU, 57<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/7 (2002).

<sup>125</sup> *Décision de la Conférence de l'Union sur l'intégration du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) dans les structures et les processus de l'Union africaine incluant l'établissement de l'Agence de Planification et de Coordination du NEPAD*, Déc. Assemblée 283(XIV), Doc. off. Assemblée /AU, 14<sup>e</sup> sess., Doc. Assembly/AU/Dec.283(XIV) (2010), en ligne : <[http://www.ccpau.org/Portals/0/xyiznwnsk/Assembly%20AU%20Dec.283\(XIV\).pdf](http://www.ccpau.org/Portals/0/xyiznwnsk/Assembly%20AU%20Dec.283(XIV).pdf)>.

dix ans après son lancement, les activités de ce dernier peinent à convaincre sur la capacité des dirigeants africains et des structures panafricaines mises en place, à sortir de la logique de l'assistanat pour assurer la place de l'Afrique dans l'économie mondialisée. Le NEPAD n'est-t-il pas finalement un « remake » du Plan d'Action de Lagos et de la Communauté économique africaine qui successivement en 1980 et en 1991 avaient suscité l'espoir d'un développement endogène basé sur l'intégration économique africaine ? Certes le Secrétariat du NEPAD, malgré la bataille de leadership avec l'Union africaine, n'est pas resté inactif<sup>126</sup>. Il a entrepris plusieurs études de faisabilité pour la réalisation des projets concrets en matière de téléphonie, de construction de gazoduc, promu la bonne gouvernance et établi différents rapports avec les États membres de l'Union africaine. Mais comme cela avait déjà été souligné il y a quelques années, les réalisations effectives du NEPAD sont insignifiantes<sup>127</sup>. Certains considèrent même que c'est une coquille vide<sup>128</sup>. À moins qu'une nouvelle impulsion et une source de financement autonome soit donnée à ce programme de l'Union africaine, la nouvelle Agence de planification et de coordination du NEPAD n'offrira que peu de résultats tangibles. D'une part, en raison des moyens de financement des projets du NEPAD, liés au budget de l'Union africaine et à la contribution volontaire des États, ces derniers ayant déjà des difficultés à honorer leur contribution obligatoire au sein de l'organisation. D'autre part, alors qu'il s'agissait pour l'Afrique de financer son propre développement, la part de cette dernière semble réduite à la portion congrue.

L'image positive de l'Afrique qu'ont voulu véhiculer les dirigeants africains en adoptant le NEPAD ne peut donc s'énoncer uniquement en discours. Il faut une concrétisation tangible pour que la clarification institutionnelle, adoptée sur recommandation pressante de la communauté internationale<sup>129</sup>, n'apparaisse pas comme un artifice juridique de plus, destiné à assurer la poursuite du soutien financier de la communauté internationale. Sans réalisation concrète, la relance du développement africain à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle resterait un nouvel espoir déçu.

---

<sup>126</sup> *Décision sur le Rapport du Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)*, Déc. AU282 (XIV). Doc. off. Assemblée/AU, 14<sup>e</sup> sess., Doc. Assembly/AU/Dec.282(XIV) (2010), en ligne : <[http://www.ccpau.org/Portals/0/xyiznwsk/Assembly%20AU%20Dec.282\(XIV\).pdf](http://www.ccpau.org/Portals/0/xyiznwsk/Assembly%20AU%20Dec.282(XIV).pdf)>.

<sup>127</sup> Voir Ahadzi, *supra* note 1 à la p. 102. Un an plus tard, le Président Wade dénonçait le gaspillage de ressources par le NEPAD en déclarant lors d'une interview accordée à la chaîne Africable « Il y a des dépenses [...] des centaines de millions de dollars qu'on dépense dans des voyages et des hôtels. Il n'y a pas une seule classe d'école réalisée. Il n'y a pas un seul dispensaire réalisé... Le NEPAD n'a pas fait ce pour quoi il a été créé ».

<sup>128</sup> Guilhaudis, *supra* note 1.

<sup>129</sup> A/61/138, *supra* note 1.