

L'AFRIQUE A L'ONU 75 ANS APRES : PLUS DE PRESENCE... QUELLE INFLUENCE ?

Marius LOKO*

Le 21 septembre 2020, veille de l'ouverture officielle des travaux du Débat général de la 75^{ème} Session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), fut organisée à New York, une réunion de haut niveau pour commémorer le 75^{ème} anniversaire de l'Organisation sur le thème : L'avenir que nous voulons, les Nations Unies dont nous avons besoin.

Le choix d'organiser cette manifestation commémorative le 21 septembre répondait à des exigences essentiellement protocolaires. Il s'agissait d'inscrire cette commémoration dans le contexte des travaux du Débat général. La date du 24 octobre 2020,¹ quant à elle, nous rappelle symboliquement l'acte de naissance officielle des Nations Unies. C'est le 24 octobre 1945 en effet, que la Charte de San Francisco est entrée en vigueur au terme de sa ratification par la majorité des 51 Etats fondateurs de l'ONU dont 4 africains (Afrique du Sud, Egypte, Ethiopie et Libéria).

Les manifestations entrant dans le cadre de la célébration des 75 ans de l'ONU nous offrent l'opportunité d'examiner, à grands traits², le chemin parcouru par les pays africains depuis leur adhésion massive à l'ONU au début des années 1960, d'évaluer la contribution et l'influence du Groupe africain sur les processus et négociations multilatéraux et d'identifier quelques défis à relever par les Etats africains afin de peser davantage sur l'agenda et le processus décisionnel des Nations Unies.

Le ralliement massif des nouveaux Etats africains à l'ONU

Seuls quatre (04) Etats africains³ participèrent à la Conférence de San Francisco où fut négociée la Charte de l'ONU qui consacre le droit à l'autodétermination des Peuples (article I par 2). «Dès sa création, l'ONU va servir de tribune aux revendications d'indépendance des peuples colonisés... La première vague d'indépendance touche l'Asie du Sud-Est dès 1947. Elle est suivie par la décolonisation de plus des deux tiers du continent africain (38 pays de 1951 à 1968)...»⁴. L'adhésion massive des

* **Diplomate, Enseignant à l'Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest (UCAO), Chercheur associé au CiAAF.** *Les idées émises dans cette réflexion sont strictement personnelles et n'engagent pas le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération (MAEC).*

¹ Le 24 octobre est également retenu comme Journée des Nations Unies.

² Exigence de concision en raison des contraintes éditoriales.

³ L'Afrique du Sud, le Libéria, l'Éthiopie et l'Égypte.

⁴Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts, *Les Organisations Internationales*, Paris, Armand Colin, 2012, 253 p.

nouveaux Etats indépendants aux Nations Unies⁵ va entraîner un profond bouleversement dans la structure de l'Organisation et modifier sensiblement les rapports de force en son sein.

De quatre (04) en 1945, l'Afrique compte 54 États aux Nations Unies trois-quarts de siècle plus tard, soit 28% du total des membres de l'organisation, contre 15% par exemple pour les Etats de l'Europe occidentale et autres Etats⁶ qui comptent 28 membres. En octobre 1965, l'Assemblée générale va reconnaître le groupe africain comme une entité autonome par rapport au groupe afro-asiatique créé à New Delhi en 1949 et au sein duquel les Etats africains trouvaient, jusqu'alors, un espace de solidarité et un cadre de négociation. La question se pose dès lors de savoir si le renforcement considérable de la présence de l'Afrique qui représente près du 1/3 des voix à l'ONU s'est traduite par un accroissement de son "soft power"⁷ sur les processus onusiens. Nous verrons, dans un premier temps, qu'au sein des Nations Unies, l'Afrique a connu ses heures de gloire et de déclin. En effet, la trajectoire des Etats du continent sur la scène multilatérale peut globalement être retracée en trois (03) grandes phases. La 1^{ère} fut celle de la contestation et de la revendication (1960-1980), la 2^{ème} fut l'amorce du déclin (1980-2000), la 3^{ème} phase est celle de la reprise de l'initiative (2000-2020). Nous aborderons enfin, de façon succincte, quelques défis que les Etats africains se doivent de relever pour maintenir une réelle capacité d'influence sur les processus multilatéraux.

La diplomatie contestataire (1960-1980)

Dans l'euphorie de l'ère postcoloniale, la conjoncture internationale va encourager l'expression des doléances et des demandes d'assistance, voire de réparation des pays africains. Les Etats nouvellement indépendants, qualifiés parfois de "pays neufs", suscitaient l'intérêt des puissances occidentales, en particulier dans le contexte de la guerre froide. De ce fait, le continent africain représentait un enjeu stratégique pour les supergrands, d'où le "*bargaining power*" (capacité de négociation) relativement important dont disposait le Groupe africain aux Nations Unies.

Portés par la grande poussée du tiers-mondisme⁸ et grisés par leur poids numérique, les pays africains vont réussir, en lien avec leurs partenaires des autres régions du Sud (Asie-Pacifique et Amérique Latine

⁵L'une des premières démarches qu'effectuaient les Gouvernements des pays accédant à l'indépendance était de demander leur adhésion à l'ONU en qualité de membre et d'installer ensuite à New York une Délégation permanente. L'entrée à l'ONU consacre la reconnaissance internationale de l'Etat et lui confère tous les attributs extérieurs nécessaires à l'existence internationale : droit de parole, droit de vote, droit d'entrée dans toutes les conférences mondiales, égalité garantie par les règles strictes du protocole...

⁶ Il s'agit de l'un des cinq groupes régionaux des Nations Unies. Les groupes régionaux ne sont pas prévus par la Charte des Nations Unies. Ils jouent, cependant, un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'organisation.

⁷ Influence, pouvoir souple.

⁸ Le tiers-mondisme désigne, depuis la fin des années 1960, un courant de sympathie vis-à-vis des pays du tiers-monde ainsi que le soutien, sous diverses formes, à leur développement économique et politique. Dès la fin des années 1970, il représente

et Caraïbes) à imposer leurs préoccupations à l'agenda des Nations Unies : lutte contre le sous-développement, décolonisation, lutte contre la discrimination raciale, établissement d'un Nouvel Ordre Economique International (NOEI), sanctions contre l'Afrique du Sud⁹, conflit israélo-palestinien, etc. L'implication active des pays africains sur l'ensemble de ces sujets leur conféra une certaine influence, proportionnelle au poids de l'AGNU dans la gestion de ces dossiers.

Cette période voit également l'émergence dans le langage diplomatique de certaines notions spécifiques comme l'échange inégal et la dépendance¹⁰. L'affrontement pacifique¹¹ entre les pays du Sud et le groupe occidental va alors porter quelques fruits : création de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) en 1964, création de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) en 1966, création du Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) en 1966, création du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1966, création du Fonds international de Développement Agricole (FIDA) en 1977, etc.

De 1960 jusqu'à la fin des années 1970, les pays du Sud en général, et ceux du groupe africain en particulier, ont réussi peu ou prou à « faire admettre la primauté des questions du développement sur celles de la sécurité et à renforcer leur contrôle dans le traitement qui leur est réservé.»¹²

Mais l'avènement au pouvoir du Parti Conservateur de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne (mai 1979) et l'entrée en fonction du Président Ronald Reagan aux Etats-Unis (janvier 1981), conjugué à la multiplication des crises sur le continent et à l'émergence de l'Asie vont contribuer à la marginalisation progressive de l'Afrique aux Nations Unies.

L'amorce du déclin (1980-2000)

Dans les années 80/90, la marginalisation de l'Afrique s'est accentuée du fait de la multiplication des crises économiques et socio-politiques sur le continent et l'émergence de l'Asie. « A partir des années 1980, l'offensive néolibérale venue des Etats-Unis (Ronald Reagan) et du Royaume-Uni (Margaret Thatcher) va déstabiliser l'action des pays du Sud en faveur du développement aux Nations Unies ainsi que les théories keynésiennes et néomarxistes qui la sous-tendaient depuis les années 1950. La pensée économique dominante change de camp et remet le marché au centre des questions liées au

également un courant d'idées qui attribue la responsabilité de la pauvreté du tiers-monde aux interventions des pays occidentaux.

⁹ En raison de l'apartheid.

¹⁰ Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts, *Les Organisations Internationales, Op. cit.*

¹¹ Philippe Bretton, «Les conditions de création de l'ONUDI», *Annuaire Français de Droit International*, Paris, Persée, 1968, pp. 454-475.

¹² Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts, *Les Organisations Internationales, Op. cit.*

développement.... Les organisations mondiales où le tiers-monde exerce son poids collectif sont accusées de faire le malheur des pays du Sud en soutenant des régimes corrompus et en encourageant des politiques économiques dirigistes. Parfois séduites, souvent contraintes, les élites des pays en développement se soumettent aux recettes ultralibérales des Institutions de Bretton Woods »¹³.

A la faveur de la chute du mur de Berlin (1989) et de la fin de la guerre froide, l'Afrique subsaharienne va perdre son "bargaining power" (capacité de négociation) mais aussi toute combativité sur la scène diplomatique internationale parce qu'elle était engluée dans des crises multiformes. L'aide publique au développement avait également perdu sa raison d'être, car elle était portée par le souci du "containement" (endiguement) antisoviétique que les occidentaux avaient mis en place durant toute la période de la guerre froide. Le régime soviétique étant considérablement affaibli, il n'y avait plus besoin ni intérêt de fidéliser des régimes amis pour freiner l'expansion communiste.

Par ailleurs, le recentrage des Européens sur la reconstruction de l'Europe de l'est et la mauvaise gouvernance de bon nombre de pays africains feront perdre à la diplomatie contestataire et de revendication sa pertinence. Mais le nouveau millénaire va remettre de nouveau l'Afrique en scelle aux Nations Unies.

La reprise de l'initiative (2000-2020)

Plusieurs éléments ont créé les conditions de la réhabilitation de l'Afrique dans la diplomatie multilatérale. Tout d'abord, au seuil du nouveau millénaire, les Institutions financières internationales ont perdu leur crédibilité en raison des dégâts sociaux des programmes d'ajustement structurels imposés aux Etats africains¹⁴.

Ensuite, l'Afrique a commencé à engranger les effets positifs des réformes démocratiques et de gouvernances engagées dans de nombreux pays. Aussi certains Chefs d'Etat du continent ont-ils repris en main la réflexion endogène sur les plans de développement (Programme de Renaissance Africaine pour le Millénaire – MAP - proposé par l'Afrique du Sud, le Nigéria et l'Algérie et Plan Oméga proposé par le Sénégal. La fusion de ces deux (02) plans a donné naissance au Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique - NEPAD - adopté par l'Organisation de l'Unité Africaine à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001)¹⁵.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Consensus de Washington : Ensemble de recommandations libérales initialement destinées à résoudre les difficultés des économies latino-américaines très endettées au cours des années 1980 (libéralisation des échanges, privatisation des entreprises, dérégulation des marchés, réduction des dépenses publiques). Elles sont au fondement des politiques d'ajustement structurel des institutions financières internationales jusqu'au milieu des années 2000.

¹⁵ Le NEPAD vise à lutter contre la pauvreté, promouvoir un développement durable et marquer la place de l'Afrique dans le monde.

Enfin, l'ONU avait à sa tête durant cette période un Secrétaire général originaire d'Afrique subsaharienne en la personne de Kofi Annan (1997-2006). Ce dernier, particulièrement sensible au devenir de l'Afrique, va créer une Commission Indépendante sur " l'Afrique et les enjeux du 3^{ème} millénaire" présidée par le Professeur Albert Tevoedjre¹⁶. Les conclusions du rapport¹⁷ issu des travaux de cette Commission vont influencer l'agenda de développement des Nations Unies dans les années 2000 avec l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)¹⁸ lors du Sommet du Millénaire tenu à New York, en septembre 2000.

Les OMD ont été officiellement remplacés par les Objectifs de Développement Durable (ODD) le 25 septembre 2015. Au nombre de 17, ces nouveaux objectifs répondent aux défis mondiaux auxquels l'humanité est confrontée, notamment ceux liés à la pauvreté, aux inégalités, au climat, à la dégradation de l'environnement, à la prospérité, à la paix et à la justice. Des diplomates africains ont également joué un rôle majeur lors des négociations ayant permis l'adoption de cet Agenda. On peut mentionner, entre autres, Monsieur Kingsley Mamabolo, Ambassadeur et Représentant permanent de l'Afrique du Sud auprès de l'Organisation des Nations Unies, qui assurait la présidence du G77 et la Chine lors des négociations; Monsieur Macharia Kamau, Ambassadeur et Représentant permanent du Kenya auprès de l'Organisation des Nations Unies, qui a co-présidé le Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les ODD; ou encore Madame Amina Mohammed du Nigéria, Conseillère spéciale du Secrétaire général pour la planification du développement après 2015, qui a joué un rôle décisif dans le cadre de l'appui du Système des Nations Unies à l'Afrique pour ce processus.

Dans le domaine du maintien de la paix, les pays africains ont également renforcé leur contribution aux Nations Unies. L'Afrique est à la fois le premier *théâtre* de déploiement des opérations de maintien de paix, mais aussi le premier contributeur de troupes. Parmi les dix (10) premiers contributeurs de troupes aux opérations de paix des Nations Unies, figurent de nombreux pays africains (Ouganda, Kenya, Ethiopie, Rwanda, Nigéria, Egypte, Ghana).

En dépit de ce retour à l'initiative de l'Afrique aux Nations Unies, de très nombreux défis restent à relever par le continent.

¹⁶ Albert Tévoédjre est une personnalité politique béninoise. Politiste et économiste, il a été plusieurs fois Ministres au Dahomey/Bénin puis Médiateur de la République. Il a également eu une riche carrière internationale, notamment au Bureau international du travail (BIT) et en tant que Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en Côte d'Ivoire.

¹⁷ Rapport intitulé: Vaincre l'humiliation.

¹⁸ Les OMD, au nombre de huit, visaient à éradiquer l'extrême pauvreté et à améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la population mondiale à l'horizon 2015.

Les chemins d'avenir

Pour compter de façon crédible sur la scène diplomatique multilatérale, tout pays africain devrait disposer de quelques atouts dont, entre autres, : 1. une croissance économique forte et soutenue pouvant lui permettre de compter sur ses propres forces en réduisant sa dépendance financière extérieure ; 2. des capacités militaires ; 3. un leadership politique marqué avec un dirigeant jouissant du prestige et/ou une démarche politique originale ; 4. un personnel diplomatique bien formé, déployé suivant des objectifs précis et avec des moyens adéquats, ayant une bonne connaissance des enjeux et sachant saisir les opportunités.

Aussi apparaît-il clairement à l'analyse qu'un des défis de taille de l'Afrique aux Nations Unies est lié aux capacités des Etats au sein de l'organisation. En effet, à quelques exceptions près¹⁹, bon nombre de pays africains ne disposent pas de ressources humaines en quantité et en qualité suffisantes pour influencer les processus diplomatiques multilatéraux. Les disparités de taille entre les missions permanentes auprès des Nations Unies à New York (avec des écarts qui vont par exemple de 02²⁰ à 132²¹ personnes) soulignent les différences existantes entre les Etats dans l'accès aux informations et aux dossiers à l'agenda, la maîtrise des discussions, la capacité à se positionner sur les multiples négociations, etc. Les disparités de ressources humaines et organisationnelles contribuent, dans une certaine mesure, à la reproduction de la hiérarchie internationale à l'intérieur du jeu onusien.

Par ailleurs, l'Afrique n'est pas représentée de façon permanente au sein de la principale instance de décision des Nations Unies : le Conseil de sécurité. Dès sa création en effet, les principaux architectes de l'ONU²² se sont aménagés « un espace de puissance » en son sein. Ainsi, le Conseil de sécurité institutionnalise un club de puissants (les cinq membres permanents) au cœur même des Nations Unies. Ceux-ci disposent d'un droit de veto. L'Afrique, l'Asie et l'Amérique Latine, dont les délégués étaient peu ou pas représentés lors des tractations de Dumbarton Oaks portant sur l'architecture de l'ONU (21 août au 7 octobre 1944), n'ont pas été pris en compte de façon équitable dans la répartition des sièges de membres permanents. Or, ces régions constituent aujourd'hui la majorité des Etats membres de l'organisation.

¹⁹ Egypte, Afrique du Sud, Maroc, Nigéria voire Sénégal.

²⁰ Taille actuelle de la Mission Permanente des Seychelles auprès des Nations Unies à New York (Confère le Livre bleu N° 309 des Nations Unies, septembre 2020).

²¹ Taille actuelle de la Mission Permanente des Etats-Unis d'Amérique auprès des Nations Unies à New York (Confère le Livre bleu N° 309 des Nations Unies, septembre 2020).

²² Etats-Unis, Grande-Bretagne, URSS.

Il se dégage aujourd'hui un consensus sur la nécessité de corriger ces inégalités, à travers une réforme en profondeur du Conseil de sécurité en vue de l'adapter aux évolutions géopolitiques du monde. Mais de profondes divergences subsistent sur la formule qui emporterait l'adhésion de l'ensemble des groupes régionaux et/ou de négociation et des membres permanents actuels du Conseil. Les rivalités géopolitiques entre puissances régionales freinent les négociations intergouvernementales en vue de la réforme du Conseil entamées depuis plus de deux (02) décennies et qui, à chaque session de l'AGNU, sont reconduites sans que pour autant des progrès tangibles soient enregistrés. L'Afrique réclame deux (02) sièges de membres permanents avec droit de veto et deux (02) sièges additionnels non permanents pour toute nouvelle configuration du Conseil de sécurité.²³

Enfin, les pays africains gagneraient à réinvestir le champ de la pensée stratégique sur les grands enjeux africains et globaux, améliorer la gouvernance interne des Etats et s'efforcer de parler d'une seule voix²⁴.

²³ La position africaine commune est reflétée dans le document intitulé : Position commune africaine sur la réforme des Nations Unies : "Consensus d'Ezulwini". Ce document a été adopté à l'occasion de la 7^{ème} Session extraordinaire du Conseil exécutif de l'Union Africaine, tenue les 7- 8 mars 2005 à Addis-Abeba. Sur la question de la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies, le document souligne que : 1. L'objectif de l'Afrique est d'être pleinement représentée dans tous les organes de prise de décisions des Nations Unies, particulièrement au Conseil de sécurité qui est le principal organe de prise de décision des Nations Unies pour les questions liées à la paix et à la sécurité internationales ; 2. La pleine représentation de l'Afrique au Conseil de Sécurité signifie : i) Au moins deux sièges permanents avec tous les privilèges et prérogatives des membres permanents y compris le droit de veto ; ii) Cinq sièges non permanents. 3. A cet égard, même si l'Afrique s'oppose en principe au maintien du droit de veto, elle pense que c'est une question de justice pour tous et que tant qu'il existera, il doit être accordé à tous les membres permanents, anciens et nouveaux ; 4. L'Union africaine sera responsable de la sélection des représentants de l'Afrique au Conseil de Sécurité ; 5. Les critères de sélection des membres africains du Conseil de Sécurité sont des questions internes qui sont du ressort de l'Union africaine et qui prendront en compte la nature et la capacité de représentation des pays choisis.

²⁴ Sur ce dernier point et même si tout n'est pas parfait, beaucoup de progrès ont été enregistrés ces dernières années, en particulier en ce qui concerne la promotion et le soutien aux candidatures africaines dans le système international à travers la procédure d'endossement de l'Union africaine (UA). Toutefois, beaucoup d'efforts restent à faire par les Bureaux de l'UA auprès des organisations internationales dans le cadre de l'harmonisation et de la coordination des positions africaines sur les grands sujets inscrits à l'ordre du jour des Sessions.