



RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Promouvoir les valeurs
communes de l'Union africaine

Une publication du Mécanisme africain
d'évaluation par les pairs (MAEP) en
collaboration avec l'Architecture
africaine de gouvernance (AGA)



AGA
African Governance Architecture



2019



rapport sur la GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Promouvoir les valeurs
communes de l'Union
africaine



AGA
African Governance Architecture



2019

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	6
DÉCISION DE LA CONFÉRENCE DE L'UA RELATIVE AU RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE	8
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU FORUM DU MAEP	9
PRÉFACE	10
REMERCIEMENTS	12
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	13
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	16
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION	21
1.1 Concept de gouvernance	21
1.2 Historique et contexte du Rapport sur la gouvernance en Afrique	21
1.3 Objectif du Rapport sur la gouvernance en Afrique	23
1.4 Méthodologie du Rapport sur la gouvernance en Afrique	23
1.5 Mandat et missions du MAEP en tant qu'organe de l'UA	23
CHAPITRE 2 : CADRE STRATÉGIQUE DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE	27
2.1 Acte constitutif de l'Union africaine	27
2.2 Valeurs communes de l'Union africaine	27
2.3 Institutions de gouvernance en Afrique	28
CHAPITRE 3 : LEADERSHIP TRANSFORMATEUR	33
3.1 Introduction	33
3.2 Aperçu des tendances en matière de leadership transformateur	33
3.3 Caractéristiques du leadership transformateur en Afrique	34
3.4 Évaluation de la gouvernance au niveau continental	35
3.5 Défis inhérents au leadership transformateur	36
3.6 Recommandations relatives au leadership transformateur	36
CHAPITRE 4 : CONSTITUTIONNALISME ET ÉTAT DE DROIT	41
4.1 Introduction	41
4.2 Principaux instruments de l'Union africaine en matière de constitutionnalisme et d'État de droit	41
4.3 Paramètres de mesure du constitutionnalisme et de l'État de droit	46
4.4 Pratique du constitutionnalisme et de l'État de droit au sein des États membres	46
4.5 Progrès en matière de constitutionnalisme et d'État de droit en Afrique	51
4.6 Problèmes liés au constitutionnalisme et à l'État de droit en Afrique	52
4.7 Recommandations pour renforcer le constitutionnalisme et l'État de droit	53
CHAPITRE 5 : PAIX, SÉCURITÉ ET GOUVERNANCE	57
5.1 Introduction	57
5.2 Rapport entre paix, sécurité et gouvernance	57

5.3	Instruments de paix, de sécurité et de gouvernance de l'Union africaine	57
5.4	Évaluation de la paix et de la sécurité	58
5.5	Causes de conflits en Afrique	58
5.6	Zones de conflit en Afrique	59
5.7	Tendances des conflits et de l'instabilité en Afrique	60
5.8	Réalisations en matière de paix, de sécurité et de gouvernance	61
5.9	Problèmes de paix, de sécurité et de gouvernance en Afrique	63
5.10	Recommandations en matière de paix, de sécurité et de gouvernance	64
CHAPITRE 6 : DÉVELOPPEMENT ET GOUVERNANCE		67
6.1	Introduction	67
6.2	Plans nationaux de développement : l'interface entre la gouvernance et le développement	67
6.3	Quelques problèmes de développement	71
6.4	Recommandations relatives au développement et à la gouvernance	77
CHAPITRE 7 : RÔLE DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES DANS LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE		81
7.1	Introduction	81
7.2	Rôle des CER sur le continent	81
7.3	L'Union africaine et les CER	82
7.4	Rapport des CER à la gouvernance	82
7.5	Évaluation du rôle des CER en matière de gouvernance	83
7.6	Observations sur les relations entre l'UA et les CER	83
7.7	Intégration régionale et Agenda 2063 de l'UA	85
7.8	Le rôle du Protocole de 2008 dans les rapports entre l'UA et les CER	85
7.9	Recommandations concernant les CER et leur rôle dans la gouvernance en Afrique	85
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES		86
ANNEXES		89
ANNEXE 1. Aperçu de la relation entre les principes, buts et objectifs universels des Nations Unies et de l'OUA/UA.		89
Annexe 2. Périodes de développement et leurs principaux axes		91
ANNEXE 3. Les huit communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine		94
ANNEXE 4. Liste des consultants entre juin et décembre 2018		95
Liste des tableaux		
Tableau 1. Caractéristiques du leadership transformateur en Afrique		34
Tableau 2. Situation des instruments de l'UA en matière de constitutionnalisme et d'État de droit (septembre 2018)		42
Tableau 3. Suivi de la présentation des rapports périodiques relatifs à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (août 2018)		47
Tableau 4. État de signature, de ratification et de dépôt des instruments de paix et de sécurité de l'UA (septembre 2018)		58
Tableau 5. Réserves minières en Afrique		71
Liste des figures		
Figure 1. Aperçu des performances en matière de gouvernance en Afrique		36
Figure 2. Pourcentage des pays disposant de PND et répartition des niveaux de croissance par région		69
Figure 3. Taux de pauvreté par habitant et seuils de pauvreté nationaux par région		70

Figure 4. Indice moyen de développement humain par région	70
Figure 5. Évolution des flux financiers illicites de 2004 à 2013 (en \$)	74
Figure 6. Prorata de l'APD net dans les dépenses publiques par région	75
Figure 7. Ratification du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique	77

Liste des encadrés

Encadré 1. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples	44
Encadré 2. Institutions nationales des droits de l'homme	48
Encadré 3. Efforts de l'Union africaine en matière de lutte contre le terrorisme	61
Encadré 4. Contribution du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (ACERWC) à la paix et à la sécurité	62
Encadré 5. La Force africaine en attente (FAA)	63

LISTE DES ACRONYMES

ACBF	Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
AFRIPOL	Mécanisme africain de coopération policière
AGA	Architecture africaine de gouvernance
APD	Aide publique au développement
APSA	Architecture africaine de paix et de sécurité
APSTA	Association africaine des formateurs au soutien de la paix
AQMI	Al-Qaïda au Maghreb islamique
BAD	Banque africaine de développement
CADEG	Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance
CADM	Centre africain de développement minier
CAERT	Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme
CBLT	Commission de Bassin du lac Tchad
CDR	Capacité de déploiement rapide
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et centrale
CPS	Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine
DSEGA	Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique
EASBRIG	Brigade en attente de l'Afrique de l'Est
ECOBRI	Brigade en attente de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
FAA	Force africaine en attente
FFI	Flux financiers illicites
FOMAC	Force multinationale de l'Afrique centrale
GEWE	Égalité des sexes et autonomisation des femmes
IDH	Rapport du développement humain
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement

INDH	Institutions nationales des droits de l'homme
LRA	Armée de résistance du Seigneur
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MR	Mécanisme régional
NASBRIG	Brigade en attente de l'Afrique du Nord
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ODD	Objectif de développement durable
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisations des Nations Unies
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PIB	Produit intérieur brut
PNA	Plan national de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RGA	Rapport sur la gouvernance en Afrique
RMA	Vision du régime minier de l'Afrique
SASBRIG	Brigade en attente de l'Afrique australe
SCAR	Système continental d'alerte rapide
UA	Union africaine
UMA	Union du Maghreb arabe
WEF	Forum économique mondial

DÉCISION DE LA CONFÉRENCE DE L'UA RELATIVE AU RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Assembly/AU/Dec.720(XXXII)

Lors de sa 32e session ordinaire, la Conférence de l'UA a pris note avec satisfaction, du Rapport sur la gouvernance en Afrique. Après avoir rappelé la décision Ext/Assembly/AU/Dec.1(XI) adoptée lors de sa onzième session extraordinaire tenue en novembre 2018, à Addis-Abeba (Éthiopie), la Conférence a félicité le MAEP pour l'élaboration du Rapport sur la gouvernance en Afrique, en collaboration avec l'Architecture africaine de gouvernance (AGA), conformément à la Décision Ext/Assembly/AU/Dec.1(XI), et pour sa présentation à la trente-deuxième session ordinaire de la Conférence.

La Conférence,

ACCUEILLE FAVORABLEMENT le Rapport sur la Gouvernance en Afrique et **INVITE** instamment les États membres à examiner les recommandations qui y sont contenues en vue d'améliorer la bonne gouvernance et de partager les meilleures pratiques en la matière au niveau des pays et du continent ;

INVITE INSTAMMENT les États membres à élaborer des rapports nationaux sur la gouvernance comme outil d'autoévaluation de la gouvernance, conformément aux recommandations formulées dans le Rapport ;

DEMANDE au Secrétariat du MAEP de fournir un appui technique aux États membres pour l'élaboration de rapports d'autoévaluation sur la gouvernance ;

DEMANDE ÉGALEMENT au MAEP de procéder, en collaboration avec la plateforme AGA, au lancement officiel du Rapport et **INVITE** tous les membres de la plateforme AGA à intégrer le Rapport dans leurs plans de travail annuels ;

DÉCIDE que le rapport sur la gouvernance en Afrique soit élaboré par le MAEP, en collaboration avec la plateforme AGA, et qu'il soit présenté, tous les deux ans, pour examen par la Conférence lors de ses sessions ordinaires.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU FORUM DU MAEP



La toute première édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA), publiée en 2019, a été préparée par le Secrétariat continental du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), en collaboration avec la plateforme de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA), sur le thème général « Promouvoir les valeurs communes de l'Union africaine ».

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2019 a donc été publié conformément à la décision Assembly/AU/Dec.631 (XXVIII) adoptée en janvier 2017 lors de la 28e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA). Par cette décision, la Conférence a élargi le mandat du MAEP au suivi-évaluation de la mise en œuvre des principaux domaines de gouvernance sur le continent.

Le RGA 2019 est également le tout premier rapport publié à la suite de la décision Ext/Assembly/AU/Dec.1 (XI) adoptée au cours de la 11e session extraordinaire de la Conférence de l'UA de novembre 2018. Dans cette décision, la Conférence a demandé au MAEP de dresser un état des lieux de la gouvernance en Afrique et de faire rapport à la 32e session ordinaire de la Conférence, qui devait se tenir en février 2019.

Le Secrétariat continental du MAEP, sous la conduite du Professeur Eddy Maloka, mérite d'être félicité pour les efforts consenti dans la recherche, l'analyse des données, les consultations, la rédaction, la validation et la publication du présent Rapport. Il s'agit d'une évaluation endogène de la gouvernance sur le continent, un cadre dans lequel l'Afrique est capable de reprendre en main son propre programme de développement et ses mécanismes de reddition de comptes. Le Rapport ayant été rédigé par les Africains et pour l'Afrique, il sera plus aisé pour les pays de s'approprier et de mettre en œuvre les recommandations qui y sont formulées.

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique définit un cadre de référence pour le suivi des performances dans les domaines de gouvernance choisis et met l'accent sur les secteurs où des efforts supplémentaires sont nécessaires. Le RGA devrait être considéré comme un jalon et un point de départ pour l'établissement d'une base de mesure, d'analyse et de projection des tendances futures, un outil pour la production d'un rapport bisannuel sur la gouvernance au niveau continental.

Le Rapport fait état de progrès significatifs concernant certaines valeurs communes de l'UA et les aspirations de l'Agenda 2063. En effet, un bon nombre de dirigeants africains ont formulé des visions nationales et énoncé des programmes innovants. Bien que la plupart des pays africains aient adopté la culture de la planification, il convient de redoubler d'efforts pour traduire ces plans dans les faits et les assimiler afin d'obtenir des résultats positifs pour le développement. Il est encourageant de noter que les États membres de l'UA ont engagé des réformes constitutionnelles pour plus de démocratie, de libertés et de pluralisme politique. En effet, de nombreux pays ont réintroduit le multipartisme, adopté la limitation du nombre de mandats présidentiels, organisé des élections législatives et présidentielles régulières et compétitives, renforcé les fonctions de contrôle des parlements, garanti l'indépendance judiciaire et permis aux organisations de la société civile de fonctionner librement.

Toutefois, le Rapport révèle la persistance d'importants défis qui nécessitent des mesures urgentes pour atteindre les objectifs des réformes démocratiques. Enfin, le Rapport examine divers problèmes majeurs de développement sur le continent et formule des recommandations à l'intention des États membres de l'UA pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixé.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Idriss Déby Itno'. The signature is fluid and stylized, with a long horizontal stroke at the end.

S.E. Idriss Déby Itno
Président du Forum du MAEP
Président de la République du Tchad

PRÉFACE



Le Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA) est le fruit de la coopération et de la collaboration entre le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et les membres de la plateforme de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA). Le RGA dresse un état des lieux de la gouvernance en Afrique en vue de fournir aux États membres de l'Union africaine une base de référence complète qui permettent aux gouvernements à améliorer leur gouvernance. Il constitue un instrument de mesure du changement, d'analyse, d'évaluation et de suivi des tendances de la gouvernance sur le continent. Il identifie les meilleures pratiques qui pourraient être partagées entre les États membres dans le processus d'échange d'expériences et d'apprentissage entre pairs, afin de renforcer la gouvernance en Afrique.

Les membres de la plateforme AGA ont voulu que le Rapport sur la gouvernance en Afrique soit consacré à l'évaluation de la mise en œuvre des valeurs communes de l'UA par les États membres dans cinq domaines thématiques de gouvernance, à savoir : le leadership transformateur ; le constitutionnalisme et l'État de droit ; le lien entre la paix, la sécurité et la gouvernance ; la relation entre développement et gouvernance et le rôle des communautés économiques régionales dans la gouvernance africaine.

Ces cinq domaines thématiques sont des composantes essentielles de l'Agenda 2063 de l'UA, cadre stratégique pour la transformation sociale et économique du continent. Par conséquent, le RGA porte essentiellement sur les aspirations 1, 3, 4 et 6 de l'Agenda 2063. Ces aspirations s'inscrivent dans le droit fil de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable (ODD), qui constitue l'appel des Nations Unies au monde entier à agir pour mettre fin à la pauvreté, protéger la planète et faire en sorte que tous les peuples vivent en paix et prospèrent.

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique a été élaboré grâce à des méthodes de recherche complémentaires comprenant l'examen, l'analyse critique et la synthèse de l'information et des données existantes provenant de publications sur la gouvernance, la performance économique, le développement humain, la paix et la sécurité. D'autres sources d'information comprennent des publications et rapports académiques, ainsi les consultations avec les principaux acteurs de la plateforme AGA, les États membres de l'UA, les communautés économiques régionales (CER), les institutions et organes de l'UA, des organisations du secteur privé, la société civile, des chercheurs et universitaires en politiques publiques, et des hautes personnalités. Le Secrétariat du MAEP tient à remercier toutes les parties prenantes pour leur coopération et leur collaboration dans l'élaboration du présent rapport.

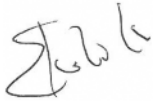
Le Rapport sur la gouvernance en Afrique est structuré comme suit : le chapitre premier est une introduction qui définit le concept de gouvernance. Il présente le contexte historique, explique le but et la méthodologie du Rapport et présente les structures de l'UA concernées. Le chapitre 2 décrit le cadre politique de la gouvernance en Afrique, y compris les valeurs communes de l'Union africaine, dans le contexte de l'Agenda 2063 de l'UA. Le chapitre 3 porte sur le leadership transformateur ; le chapitre 4 traite le constitutionnalisme et l'État de droit, alors que le chapitre 5 analyse le lien entre la paix, la sécurité et la gouvernance. Le chapitre 6, quant à lui, examine le lien entre développement et gouvernance et le chapitre 7 se penche sur le rôle des CER dans la gouvernance en Afrique.

Chaque chapitre du Rapport fournit une analyse et une évaluation complètes de l'état de la gouvernance en Afrique en mettant l'accent sur les instruments pertinents de l'UA, les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces instruments, les défis, les catalyseurs et les meilleures pratiques en matière de bonne gouvernance. À partir de l'analyse, chaque chapitre propose des recommandations en vue d'améliorations. Les recommandations contenues dans le Rapport ne se veulent pas normatives, mais constituent une base de discussion sur les réformes susceptibles d'être mises en œuvre pour améliorer la gouvernance au niveau continental, régional et des États membres.

La principale observation qui se dégage du RGA est que l'état de la gouvernance en Afrique s'est amélioré de manière considérable. Les meilleurs résultats ont été enregistrés dans le domaine du développement socioéconomique, tandis que les résultats les moins satisfaisants ont été enregistrés en matière de démocratie et de gouvernance politique. Les États membres ont également obtenu des résultats satisfaisants en matière de gouvernance et de gestion économiques, ainsi que dans le domaine de la gouvernance d'entreprise. Le Rapport relève néanmoins certains problèmes et formule

une série de recommandations que les États membres de l'UA peuvent mettre en œuvre pour renforcer les institutions et les pratiques de gouvernance.

Nous espérons que le présent Rapport suscitera un débat sur la gouvernance à l'échelle du continent, et qu'il encouragera les États membres de l'UA à examiner de plus près la manière dont ils se gouvernent et la façon dont ils entendent relever les défis de gouvernance. Nous espérons également que le RGA encouragera les États membres de l'UA à développer des mécanismes et des processus d'évaluation de la gouvernance au niveau national, et de partage des bonnes pratiques à l'échelle internationale.



Pr Eddy Maloka

Directeur général du Secrétariat du MAEP

REMERCIEMENTS

Une entreprise de cette envergure n'aurait jamais été possible sans la participation active et la généreuse contribution de nombreuses organisations, institutions et personnes. Nous voudrions remercier ici tous ceux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce premier Rapport sur la gouvernance en Afrique.

Nous remercions tout particulièrement M. KHAYAR OUMAR Deffallah, Point focal du MAEP-Tchad et président du Comité des points focaux du MAEP ; MM. Bernard Konan, Ashraf Rashed, Sandjima Dounia et Ousman Diallo, pour leur rôle déterminant dans le processus de validation de ce Rapport. Nos sincères remerciements également aux membres de la plateforme de l'Architecture africaine de gouvernance, à la Commission de l'Union africaine, aux organes, institutions et agences de l'Union africaine, aux communautés économiques régionales, aux organes du MAEP, notamment le Forum du MAEP, le Panel d'éminentes personnalités, les Points focaux, le Comité directeur et les Conseils nationaux de gouvernance ; aux États membres, aux institutions de recherche académique et politique, ainsi qu'à tous les autres acteurs qu'on ne saurait tous citer ici.

Nous remercions également tout particulièrement le Professeur Eddy Maloka, Directeur général du MAEP, dont la supervision et la direction, les idées et les orientations ont été déterminantes pour l'élaboration et la production du présent Rapport.

Le dévouement et le travail acharné du personnel du Secrétariat et des diverses divisions et services du MAEP ont été essentiels à l'élaboration du Rapport. Nous les en remercions.

Ce projet aura énormément bénéficié des contributions et de l'analyse de l'équipe technique, dirigée par le professeur Jonathan Mayuyuka Kaunda et composée des professeurs Migai Akech, Osten Chulu, Chinyamata Chipeta, de MM. Henrik, Anthoni van Nieuwkerk, Lennon Monyae et Sampson Osei et de Mmes Delice Zakeyo, Rutendo Nazare, Mary Izobo, Ejigayhu Tefera, Karabo Chadzingwa, Virginia Mudhokwani et Nonkululeko Masoek. Nous les remercions tous pour leur dévouement et leur engagement.

Enfin, nous remercions les membres de l'équipe des éditeurs et traducteurs, dirigée par M. Constantin Désiré Lebogo, pour leur professionnalisme et leur sens du sacrifice. Ils ont dû faire face à des exigences supplémentaires pour que le Rapport soit disponible dans les quatre langues de l'UA.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Lors de la 28e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, tenue les 30 et 31 janvier 2017 à Addis-Abeba (Éthiopie), les États membres de l'Union ont décidé, par décision Assembly/AU/Dec.631(XXVIII), d'investir le MAEP du rôle « de suivi et d'évaluation de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et de l'Agenda 2030 des objectifs de développement durable des Nations Unies ».
2. Par la suite, les participants à la retraite de mars 2018 de la plateforme de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA) ont adopté un plan de travail et un cadre stratégique définissant les priorités pour 2018. Le MAEP a été désigné comme institution chef de file pour la préparation du Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA). Lors de sa 11e session extraordinaire tenue en novembre 2018, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a réaffirmé la nécessité de renforcer la capacité du MAEP à s'acquitter de son mandat élargi et de renforcer son autonomie fonctionnelle afin de pouvoir élaborer un rapport sur l'état de la gouvernance en Afrique en collaboration avec la plateforme AGA. Elle a également invité le MAEP à présenter une mise à jour sur la gouvernance des États dans son rapport à la 32e session ordinaire de la Conférence prévue en février 2019.
3. Le présent Rapport évalue l'état de la gouvernance en Afrique afin de fournir aux États membres une base de référence complète leur permettant d'améliorer leur gouvernance. Bien qu'il existe déjà officiellement des rapports d'évaluation sur l'état de la gouvernance en Afrique accessibles au public, ceux-ci ont été largement élaborés par des organisations multilatérales et des groupes de réflexion indépendants sur le continent et ailleurs. Le présent Rapport est une initiative de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine.
4. L'urgence d'un rapport sur la gouvernance élaboré par l'Afrique est triple. Premièrement, il est impératif que le continent prenne en main son propre programme de développement et ses mécanismes de reddition de comptes conformément aux décisions antérieures de la Conférence de l'UA ; deuxièmement, la méthodologie de recherche présentée ici s'inspire considérablement des consultations avec les organes et institutions de l'UA, les communautés économiques régionales et du libre accès aux informations et données nationales des États membres ; troisièmement, le Rapport est élaboré par les Africains et destiné aux pays africains, ce qui augure d'une meilleure perspective de mise en œuvre des recommandations qui y sont formulées.
5. Ce premier rapport pose les bases pour les prochaines analyses des tendances de la gouvernance sur le continent. Il met en évidence les valeurs communes et la façon dont celles-ci peuvent aider à améliorer la gouvernance, et pose les fondements pour l'évaluation, l'analyse et la prévision des tendances futures.
6. L'évaluation de la gouvernance repose sur cinq principaux domaines thématiques : a) le leadership transformateur b) le constitutionnalisme et l'État de droit ; c) la paix, la sécurité et la gouvernance (faire taire les armes) ; d) la relation entre développement et gouvernance ; et e) le rôle des communautés économiques régionales (CER) dans la gouvernance en Afrique.
7. Le présent Rapport est structuré en huit chapitres distincts.
Le Chapitre 1 est une introduction qui définit le concept de gouvernance et en donne un aperçu général et le contexte ; il explique le but et la méthodologie du Rapport et présente les structures de l'UA concernées par les questions de gouvernance.
Le Chapitre 2 décrit le cadre politique de la gouvernance en Afrique, y compris les valeurs communes de l'Union africaine, dans le cadre de l'Agenda 2063 de l'UA.
Le Chapitre 3 examine le leadership transformateur.
Le Chapitre 4 aborde le constitutionnalisme et l'État de droit.
Le Chapitre 5 traite de paix, de sécurité et de gouvernance ;
Le Chapitre 6 est consacré à la relation entre développement et gouvernance.
Le Chapitre 7 examine le rôle des communautés économiques régionales en matière de gouvernance.
Le Chapitre 8 formule un ensemble de recommandations à l'attention des États membres de l'UA.
8. Chaque chapitre examine et évalue l'état de la gouvernance en mettant l'accent sur les instruments pertinents, les progrès accomplis, les facteurs limitants et favorisants, et les bonnes pratiques en matière de bonne

gouvernance. Il se termine par la formulation de recommandations, le cas échéant.

9. La gouvernance en Afrique s'est considérablement améliorée d'une manière générale. Les meilleurs résultats ont été enregistrés dans le domaine du développement socioéconomique, tandis que des résultats mitigés ont été enregistrés en matière de démocratie et de gouvernance politique. Les États membres de l'UA ont aussi obtenu de bons résultats dans la gouvernance et la gestion économiques, ainsi que dans la gouvernance d'entreprise.

Leadership transformateur

10. Le leadership est essentiel pour l'atteinte des objectifs de l'Union africaine et de ses États membres. Le leadership politique et administratif africain se situe à différents niveaux : continental, régional, national et infranational, à l'instar de la société civile, des entreprises, des organisations communautaires et sociales. Le leadership au niveau des États membres est crucial parce que la souveraineté appartient aux entités nationales et que ce leadership joue un rôle de médiation dans les relations sociales, politiques et économiques tant à l'intérieur des États qu'à l'échelle internationale.
11. Le leadership transformateur favorise le changement progressif et se distingue par ses attributs et ses valeurs que la vision, l'innovation, l'intégrité, l'inclusivité, la réceptivité et l'efficacité. Un tel leadership doit être centré sur la mise en œuvre des aspirations de l'Agenda 2063 de l'UA et des objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies au niveau mondial à l'horizon 2030.
12. Le leadership transformateur africain a fait des progrès significatifs vers la consolidation de la démocratie et l'élaboration des visions nationales. Les citoyens africains apprécient les principes et pratiques démocratiques, comme en témoigne leur participation active à la société civile et aux processus électoraux.
13. Pour améliorer le leadership transformateur, les États membres de l'UA doivent : a) continuer d'aligner leurs visions nationales, leurs plans nationaux de développement et, le cas échéant, leurs plans d'action nationaux (découlant du processus d'autoévaluation du MAEP) sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations unies ; b) mettre fin à toutes les formes de discrimination et d'exclusion ; c) promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation citoyenne et la bonne gouvernance ; et d) promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples.

Constitutionnalisme et État de droit

14. Le constitutionnalisme et l'État de droit signifient la reconnaissance de la suprématie du droit, celui-ci étant le socle des décisions politiques et de l'action administrative. Concrètement, cela implique : a) le respect de la loi et des droits des êtres humains ; b) la séparation des pouvoirs ; c) la participation des citoyens à la gouvernance ; d) la reddition de comptes au peuple par les trois pouvoirs de l'État ; e) l'indépendance du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire ; f) la reddition de comptes et l'efficacité des administrations ; et g) l'accès à la justice.
15. Des progrès sont notables en matière de constitutionnalisme et d'État de droit en Afrique, notamment en ce qui concerne :
 - a. la promotion de la démocratisation ;
 - b. le respect de la limitation du nombre de mandats présidentiels, en général ;
 - c. le respect des droits humains ;
 - d. la mise en place de mécanismes de régulation des institutions, y compris des systèmes de contrôle judiciaire.
16. Toutefois, certaines contraintes et difficultés doivent être levées. Par exemple, les États membres de l'UA doivent : a) mettre en place et renforcer des mécanismes de suivi et d'évaluation de l'efficacité des programmes et stratégies de lutte contre la corruption ; b) intégrer les pratiques locales et coutumières dans leurs systèmes formels de justice pénale ; et c) présenter systématiquement les rapports périodiques requis par les instruments qu'ils ont eux-mêmes ratifiés.

Paix, sécurité et gouvernance

17. Il existe de nombreux instruments dont l'objectif est de consolider la paix, la sécurité et la bonne gouvernance. L'Union africaine s'est engagée à mettre en œuvre des décisions et des actions devant conduire à la paix, à la sécurité et à la bonne gouvernance, et à « faire taire les armes » d'ici 2020. L'UA, les CER et les États membres ont consenti des efforts pour prévenir les conflits, assurer la médiation en cas de conflit et à restaurer la stabilité.
18. Bien que le nombre de guerres interétatiques à grande échelle ait diminué, les cas de conflits, de violence, de troubles et de terrorisme intra-étatiques semblent avoir augmenté au cours des deux dernières décennies.
19. Au titre de recommandations pour promouvoir la paix, la sécurité et la gouvernance, les États membres devraient : a) signer, ratifier et intégrer dans leurs législations internes tous les instruments internationaux pertinents ; b) améliorer l'harmonisation des missions de l'UA et celles des CER ; et c) renforcer la capacité de déploiement rapide de la Force africaine en attente (CDR-FAA).

Développement et gouvernance

20. L'Agenda 2063 de l'UA est étroitement lié à l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable. De nombreux États membres de l'UA élaborent des plans nationaux de développement destinés à transformer les visions nationales en programmes et projets pour stimuler le développement national et promouvoir le progrès social et humain. Toutefois, la mise en œuvre de ces plans se heurte souvent à des difficultés quelquefois dues au fait qu'ils ne correspondent pas réellement aux aspirations de l'Agenda 2063 de l'UA et aux ODD des Nations Unies.
21. Entre autres recommandations, les États membres devraient : a) aligner leurs plans nationaux de développement, leurs visions nationales et, le cas échéant, leurs plans d'action nationaux (cf. Rapports d'évaluation de pays du MAEP) sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations Unies ; b) élaborer des plans et programmes qui favorisent le développement humain inclusif et c) formuler des plans réalistes qui garantissent une utilisation prudente et durable des ressources naturelles limitées.

Rôle des CER dans la gouvernance en Afrique

22. Les communautés économiques régionales sont des institutions bénévoles dont l'objectif est de promouvoir l'unité, le développement, la coopération et l'intégration économiques, la démocratie, la paix et la sécurité sur le continent. L'UA coopère aussi avec les mécanismes régionaux qui soutiennent les efforts du continent visant la réalisation de ses valeurs communes.
23. Bien que les CER soient considérées comme des piliers de l'unité et du développement de l'Afrique, l'harmonisation et la coordination de leurs actions avec celles de l'UA nécessitent d'être améliorées.
24. Comme recommandations, il convient de : a) renforcer la collaboration entre l'UA et les CER, conformément aux décisions de la Conférence de l'Union africaine, en particulier celle adoptée à la 11e session extraordinaire de novembre 2018 ; b) d'aligner les plans de développement des CER sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations Unies.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

REMARQUE – Ces recommandations ne sont pas prescriptives, mais doivent servir de base de discussion sur la réforme qui est susceptible d'améliorer la gouvernance au niveau continental, régional et des États membres.

LEADERSHIP TRANSFORMATEUR

Les États membres de l'Union africaine doivent s'efforcer à :

1. aligner leurs visions nationales sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations Unies, en particulier :
 - a) l'aspiration 1 de l'Agenda 2063 de l'UA (Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable) et l'aspiration 6 (Une Afrique dont le développement est axé sur les populations, qui s'appuie sur le potentiel de ses populations, notamment celles des femmes et des jeunes, qui se soucie du bien-être des enfants) ;
 - b) les ODD 5 (égalité entre les sexes) ; 6 (eau propre et assainissement) ; 7 (énergie durable et d'un coût abordable) et 11 à 15 (villes et communautés durables ; consommation et production responsables ; mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques ; vie aquatique ; vie terrestre) des Nations Unies ;
2. mettre un terme à toutes les formes de discrimination et d'exclusion ;
3. promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation citoyenne et la bonne gouvernance ;
4. promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que d'autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ;
5. organiser des évaluations nationales régulières en matière de gouvernance pour en mesurer la performance.

CONSTITUTIONALISME ET ÉTAT DE DROIT

Respect de l'État de droit

6. Les États membres de l'UA sont invités à ratifier toutes les valeurs et instruments communs, et à se conformer aux décisions des organes juridiques.
7. Ils sont encouragés à mettre en place des mécanismes nationaux et continentaux pour évaluer l'efficacité des programmes et stratégies de lutte contre la corruption.

Promotion et protection des droits de l'homme

8. Les États membres de l'UA sont invités à présenter systématiquement des rapports périodiques sur le respect de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.
9. Ils sont encouragés à se conformer aux décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.
10. Les États membres de l'UA sont encouragés à créer des institutions nationales des droits de l'homme (INDH).

Participation citoyenne à la gouvernance

Dans ce domaine, les États membres de l'UA sont encouragés à :

11. ratifier la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration ;
12. adopter des systèmes électoraux inclusifs, notamment la représentation proportionnelle ;
13. veiller à l'administration indépendante des élections et au règlement équitable et rapide du contentieux électoral, conformément à la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance (CADEG).
14. La commission chargée de réviser la constitution doit comprendre des personnes de toutes les catégories sociales, y compris les groupes marginalisés, les femmes et les handicapés.

Reddition de comptes par le pouvoir exécutif

15. Les États membres sont encouragés à adopter des systèmes électoraux inclusifs.

Efficacité et reddition de comptes dans la fonction publique

16. Les États membres de l'UA qui n'ont pas encore ratifié la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration sont encouragés à le faire.
17. Ils sont encouragés à renforcer leurs systèmes nationaux d'intégrité.

Indépendance et reddition de comptes par le pouvoir législatif

Les États membres de l'UA sont encouragés à :

18. assurer l'indépendance et la reddition de comptes par le pouvoir législatif ;
19. ratifier le Protocole à l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif au Parlement panafricain.

Indépendance et reddition de comptes par le pouvoir judiciaire

20. Les États membres de l'UA sont encouragés à garantir l'indépendance et la reddition de comptes par le pouvoir judiciaire.

Accès à la justice

21. Les États membres de l'UA sont encouragés à faciliter l'accès à la justice en adoptant et en mettant en œuvre les principes et directives continentaux et universels.

PAIX, SÉCURITÉ ET GOUVERNANCE

22. Les États membres de l'UA sont encouragés à signer, à ratifier et à mettre en œuvre de tous les instruments pertinents de paix, de sécurité et de stabilité.
23. L'Union africaine doit rendre opérationnelle la Force africaine en attente et redoubler d'efforts pour garantir un financement durable des initiatives de paix et de sécurité.
24. Les États membres de l'UA sont encouragés à renforcer le Conseil de paix et de sécurité (CPS) selon la recommandation de la 11e session extraordinaire de la Conférence de l'Union africaine de novembre 2018 (Ext/ Assembly/2(XI)).

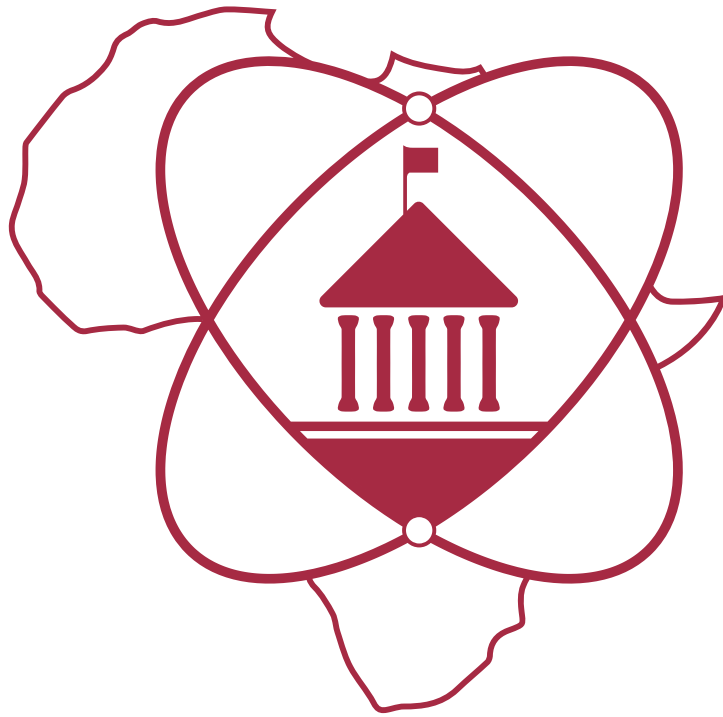
DÉVELOPPEMENT ET GOUVERNANCE

Les États membres de l'UA sont encouragés à :

25. élaborer des plans et programmes de développement qui tiennent compte du développement humain ;
26. aligner leurs plans nationaux de développement, et dans certains cas leurs plans d'action nationaux émanant du processus d'autoévaluation du MAEP, sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations Unies ;
27. assurer l'utilisation durable et rationnelle des ressources naturelles, entre autres, dans l'intérêt général des populations du continent et des générations futures.

RÔLE DES CER DANS LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

28. L'Union africaine et les communautés économiques régionales doivent améliorer la coordination et l'harmonisation de leurs politiques, programmes et activités.
29. Les États membres de l'UA sont encouragés à signer et à ratifier l'accord portant création de la Zone continentale africaine de libre-échange.
30. Toutes les CER sont encouragées à aligner leurs plans sur l'Agenda 2063 et les ODD des Nations Unies.



INTRODUCTION

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

1.1 Concept de gouvernance

Le concept de gouvernance est généralement lié au pouvoir et au contrôle, en particulier à la manière d'exercer le pouvoir. La gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La « bonne gouvernance » comprend les principales caractéristiques suivantes : la légitimité, par laquelle le gouvernement a le consentement des gouvernés ; la reddition de comptes qui assure la transparence et la responsabilité face aux actions ; le respect de l'État de droit et la protection des droits humains ; la compétence, qui consiste à élaborer efficacement des politiques et à assurer leur mise en œuvre et la prestation de services¹. Telles sont les définitions adoptées dans le présent Rapport.

1.2 Historique et contexte du Rapport sur la gouvernance en Afrique

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA) est un projet élaboré en collaboration avec l'Architecture africaine de gouvernance (AGA), sous la direction du Secrétariat continental du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Le RGA évalue la mise en œuvre des valeurs communes de l'Union africaine (UA) par les États membres dans cinq domaines de gouvernance que sont le leadership transformateur, le constitutionnalisme et l'État de droit, la relation entre la paix, la sécurité et la gouvernance, le lien entre développement et gouvernance, et le rôle des communautés économiques régionales (CER) en Afrique. Le Rapport sert de cadre de référence pour la surveillance, le suivi et l'analyse réguliers et continus des tendances de la gouvernance.

La plateforme AGA émane de l'Acte constitutif de l'Union africaine et regroupe les organes, les institutions et les communautés économiques régionales de l'UA². Elle facilite le dialogue entre les parties prenantes pour harmoniser et coordonner les instruments et les initiatives visant à promouvoir la gouvernance, la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. Elle vise essentiellement la mise en œuvre des valeurs communes de l'UA, en particulier la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance (CADEG)³.

Lors de leur retraite de mars 2018, les membres de la plateforme AGA ont identifié un certain nombre de programmes de collaboration, notamment l'élaboration d'un rapport provisoirement intitulé « Évaluation de l'état de la gouvernance en Afrique ».

L'élaboration du Rapport sur la gouvernance en Afrique a été guidée par l'Acte constitutif de l'Union africaine et l'Agenda 2063 de l'UA. C'est sur cet Acte que se fondent la création, les objectifs et les principes de l'UA. Il définit les principaux organes et institutions de l'UA. L'Agenda 2063, quant à lui, est le cadre stratégique de l'UA pour le développement socioéconomique et la transformation du continent. L'adoption de ce cadre traduit le consensus des États membres de l'UA et leur engagement à agir ensemble pour mettre en œuvre la vision de l'UA pour « Une Afrique intégrée, prospère et pacifique,

1 Cinquième session du Comité d'experts de l'administration publique des Nations Unies tenue à New York, du 27 au 31 mars 2006 (E/C.16/2006/4). Point 5 de l'ordre du jour. Recueil de la terminologie de base de la gouvernance et de l'administration publique. Définition des concepts et termes de base de la gouvernance et de l'administration publique

2 Décision de l'UA, Assembly AU/Dec.1 (XVI).

3 <http://www.AAG-platform.org>.

dirigée par ses propres citoyens, et représentant une force dynamique sur la scène mondiale »⁴. Le présent Rapport s'inspire également de la déclaration adoptée lors de la 16e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, où les États membres ont été invités à promouvoir le développement social et économique et l'intégration des économies africaines pour une meilleure autosuffisance et une plus grande autonomie.

Le présent Rapport met l'accent sur quatre aspirations de l'Agenda 2063 de l'UA, notamment :

- l'aspiration 1 : Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable ;
- l'aspiration 3 : Une Afrique où règnent la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'État de droit ;
- l'aspiration 4 : Une Afrique vivant dans la paix et dans la sécurité ;
- l'aspiration 6 : Une Afrique dont le développement est axé sur les populations, qui s'appuie sur le potentiel de ses populations, notamment celles des femmes et des jeunes, qui se soucie du bien-être des enfants.

Chacune des quatre aspirations comprend des objectifs, des domaines prioritaires et des cibles⁵. Ces aspirations s'inscrivent dans le droit fil de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour les objectifs du développement durable, qui constituent l'appel universel des Nations Unies à agir pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et œuvrer pour que tous puissent vivre en paix et dans la prospérité. En particulier, l'objectif 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous »⁶.

Ainsi, les aspirations 1, 3, 4 et 6 de l'UA et l'ODD 16 des Nations Unies constituent la base du présent Rapport et serviront de cadre pour le suivi, les évaluations et les revues annuelles futures de la gouvernance sur le continent.

Ainsi, ce premier Rapport est centré sur cinq domaines prioritaires d'évaluation de la gouvernance :

- le leadership transformateur ;
- le constitutionnalisme et l'État de droit ;
- la paix et la sécurité (faire taire les armes) ;
- le développement et la gouvernance ;
- le rôle des communautés économiques régionales.

4 Commission de l'Union africaine (CUA), 2015. Agenda 2063 – L'Afrique que nous voulons. L'Agenda 2063 de l'UA comprend sept aspirations : une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable ; un continent intégré, uni sur le plan politique et ancré dans les idéaux du Panafricanisme et la vision de la Renaissance africaine ; une Afrique où bonne gouvernance, démocratie, respect des droits de l'homme, justice et état de droit sont à l'ordre du jour ; une Afrique vivant dans la paix et dans la sécurité ; une Afrique dotée d'une forte identité, d'un patrimoine commun, et de valeurs et d'une éthique partagées ; une Afrique dont le développement est axé sur les populations, qui s'appuie sur le potentiel de ses populations, notamment celles des femmes et des jeunes, qui se soucie du bien-être des enfants ; et une Afrique qui agit en tant qu'acteur et partenaire fort, unie et influente sur la scène mondiale.

5 Quelques priorités de l'aspiration 1 (Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable) : éradication de la pauvreté, inégalités de revenus et de chances, création d'emplois (emploi des jeunes), résolution des problèmes de croissance démographique rapide et d'urbanisation, logement et accès aux produits de première nécessité (eau, assainissement, électricité, sécurité et protection sociales), développement du capital humain et social et des services sanitaires en Afrique, transformation économique, productivité et compétitivité, autosuffisance alimentaire, valorisation du potentiel économique des océans, gestion durable des ressources forestières, terrestres et aquatiques, lutte contre les changements climatiques ; de l'aspiration 3 (Une Afrique de bonne gouvernance, de respect des droits de l'homme, de justice et d'État de droit au moyen) : consolidation de la démocratie et amélioration de la qualité de la gouvernance ; respect des droits de l'homme et de l'État de droit ; renforcement des institutions pour un État qui se développe ; leadership visionnaire et orienté vers le développement ; de l'aspiration 4 (Une Afrique vivant dans la paix et la sécurité) : reddition de comptes et transparence, renforcement des mécanismes de prévention et de règlement pacifique des conflits, lutte contre les nouvelles menaces sur la paix et la sécurité en Afrique, mise en œuvre de stratégies pour le financement des besoins sécuritaires du continent ; et de l'aspiration 6 (Une Afrique dont le développement est axé sur les populations, qui s'appuie sur le potentiel de ses populations, notamment des femmes et des jeunes, qui se soucie du bien-être des enfants).

6 Nations Unies (2015). Transformer notre monde : Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1).

La Conférence de l'UA décidera du contenu des prochains rapports sur la gouvernance en Afrique.

1.3 Objectif du Rapport sur la gouvernance en Afrique

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique a pour objectif d'évaluer l'état de la gouvernance en Afrique et de servir de cadre de suivi de l'évolution et d'analyse des tendances de la gouvernance sur le continent. Il se veut un outil utile à la disposition des États membres, des organes de l'UA et d'autres parties prenantes, ainsi qu'une source d'information du public, des États membres, des CER, des organes et institutions de l'UA sur les tendances de la gouvernance sur le continent. Il formule des recommandations sur les moyens d'améliorer la gouvernance en Afrique, pose les bases d'un suivi régulier et continu de la gouvernance et met en exergue les bonnes pratiques à partager entre les États membres.

1.4 Méthodologie du Rapport sur la gouvernance en Afrique

Le Rapport utilise les informations et les données existantes comme base de mesure et d'évaluation des changements concernant les aspects choisis de la gouvernance.

Il présente des faits en insistant sur des questions et des secteurs quantifiables et permettant de mesurer et d'évaluer les changements. Compte tenu de son caractère pragmatique et du fait qu'il est fondé sur des données probantes, le Rapport analyse les valeurs communes, ainsi que toutes les décisions et déclarations de l'UA visant à mettre en œuvre la vision, les buts et les objectifs de l'Union.

Les valeurs communes de l'UA et les décisions connexes ont été examinées pour déterminer l'état de mise en œuvre des variables de gouvernance sélectionnées. Les recommandations, qui visent à améliorer la gouvernance en Afrique, découlent des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces valeurs et décisions.

L'élaboration du RGA s'est faite à l'aide de méthodes de recherche complémentaires, notamment : i) l'examen, l'analyse critique et la synthèse des informations et données existantes provenant des rapports publiés sur la gouvernance, la performance économique, le développement humain, la paix et la sécurité, entre autres sources documentaires ; ii) des consultations avec les principales parties prenantes dans les États membres, les CER, les organes et institutions de l'UA et autres parties prenantes (secteur privé, organisations de la société civile, personnalités) ; iii) des enquêtes ciblées.

1.5 Mandat et missions du MAEP en tant qu'organe de l'UA

Créé en 2003, le MAEP est le principal organe de l'Union africaine chargé de faciliter l'évaluation volontaire de la gouvernance dans les États membres et de veiller au respect par ceux-ci de la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises, et de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance⁷.

Le mandat du MAEP a été élargi en 2017 suite à la décision de la Conférence des chefs d'État et

⁷ Secrétariat du NEPAD - Sixième sommet du Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, tenu le 9 mars 2003 à Abuja (Nigéria). Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) : Document de base (NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/mou/annex ii) ; Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, trente-huitième session ordinaire de l'Organisation de l'Unité Africaine, tenue le 8 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud) (AHG/235 (XXXVIII), annexe II).

de gouvernement portant intégration du MAEP dans le système de l'UA.⁸ La Conférence de l'UA a également décidé de revitaliser et de repositionner le MAEP en tant qu'instrument novateur de partage des bonnes pratiques. Lors de sa 28e session ordinaire, la Conférence a décidé de confier au MAEP la responsabilité de piloter le suivi et l'évaluation de tous les principaux domaines de la gouvernance sur le continent, y compris la mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et des objectifs de développement durable des Nations Unies⁹.

Par la suite, lors de sa 30e session ordinaire, la Conférence s'est félicitée de l'initiative visant à faire du MAEP un outil d'alerte rapide en matière de prévention des conflits¹⁰. Cette fonction est exercée à travers la promotion de la coopération et de la synergie entre les structures et processus de l'UA, en particulier le MAEP, la plateforme AGA et l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA).

Ces décisions de la Conférence de l'UA ont les implications suivantes : a) le MAEP a été renforcé en tant qu'instrument continental d'évaluation, de suivi et de supervision du respect par les pays participants de la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises et de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance ; b) le mandat élargi prévoit de nouvelles responsabilités en matière de suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2063 et des ODD des Nations Unies, et la contribution à la mise en place d'un système d'alerte rapide pour la prévention des conflits.

Pour cela, le MAEP joue un rôle central dans la promotion des valeurs communes de l'UA en tant que facilitateur de la mise en œuvre par les États membres des valeurs, codes et normes convenus en matière de gouvernance politique, économique et d'entreprise. Il en est de même du suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'UA et de l'Agenda 2030 des Nations Unies en matière de démocratie, de paix, de sécurité, de stabilité politique et de développement durable.

8 Décision Assembly/AU/Dec. 527 (XXIII), Vingt-troisième session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine tenue à Malabo (Guinée équatoriale) sur l'intégration du MAEP dans la structure de l'Union africaine.

9 AU Assembly/AU/Draft/Dec. (XXVIII) Rev.1 ; Vingt-troisième session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine tenue à Malabo (Guinée équatoriale) sur l'intégration du MAEP dans la structure de l'Union africaine. 527 (XXIII), Décision sur l'intégration du MAEP dans la structure de l'Union africaine Doc. EX.CL/851(XXV) ; Assembly/AU/Dec. 631(XXVIII) Décision sur la revitalisation du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

10 Décision Assembly/AU/Dec. 686(XXX), Trentième session ordinaire de la Conférence, tenue les 28 et 29 janvier 2018 à Addis-Abeba (Éthiopie). Décision sur le Rapport du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).



CADRE STRATÉGIQUE
DE LA GOUVERNANCE
EN AFRIQUE

CHAPITRE 2 : CADRE STRATÉGIQUE DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

2.1 Acte constitutif de l'Union africaine

L'Acte constitutif de l'Union africaine est le principal instrument du cadre de gouvernance. Il définit la politique et l'organisation institutionnelles de l'UA, ses objectifs et ses principes, ainsi que les principaux organes et institutions chargés de leur mise en œuvre. Il présente les valeurs, principes et normes universels en matière de droits de l'homme, de souveraineté, de paix et de sécurité, de bon voisinage, de valeurs culturelles et socio-économiques et de coopération internationale, aspects également contenus dans les Buts et principes¹¹ de la Charte des Nations Unies. Il prône la promotion du développement durable sur les plans économique, social et culturel ainsi que l'intégration des économies africaines (article 3(j)).

2.2 Valeurs communes de l'Union africaine

La vision de l'Union africaine est de parvenir à « une Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens, et représentant une force dynamique sur la scène mondiale ». ¹² Ainsi, l'unité, la prospérité, la paix, l'autonomisation des citoyens et l'engagement mondial sont les objectifs communs qui guident les décisions et les actions collectives.

L'article 3 de l'Acte constitutif présente les objectifs de l'Union africaine, à savoir : réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique ; défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses États membres ; accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent ; promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ; favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ; promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation citoyenne et la bonne gouvernance ; promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ; et promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains.

L'UA dispose d'un ensemble de valeurs communes qui sont centrées sur la démocratie et la bonne gouvernance, l'État de droit et les droits de l'homme, la paix et la sécurité, le développement et l'intégration du continent.

2.2.1 Démocratie et bonne gouvernance

L'Union africaine entend promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance dans ses États membres. Ces idéaux sont indispensables pour le développement, la paix, la sécurité et la gouvernance sur le continent. Outre l'Acte constitutif, l'engagement de l'UA en faveur de ces idéaux est énoncé dans d'autres instruments tels que la Charte africaine de la démocratie,

des élections et de la gouvernance (CADEG) ; la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes

¹¹ Voir annexe 1 Tableau 1 : Principaux aspects de la relation entre les principes, buts et objectifs universels des Nations Unies et de l'OUA/UA.

¹² Commission de l'Union africaine (CUA) (2015). Agenda 2063 – L'Afrique que nous voulons

régissant les élections démocratiques en Afrique ; la Déclaration sur la gouvernance politique, économique et institutionnelle, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ; les déclarations (d'Alger et de Lomé) sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement ; la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la répression de la corruption.

2.2.2 État de droit et droits de l'homme

L'UA cherche à promouvoir le respect de l'État de droit et des droits de l'homme, tels que formulés dans des instruments tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Déclaration africaine des droits de l'homme et des peuples, la Déclaration de Kigali sur les droits de l'homme en Afrique, le Protocole sur le Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création de la Cour africaine, le Protocole sur les droits de l'homme et des peuples, le Protocole à la Charte africaine sur les droits de la femme en Afrique, la Déclaration solennelle sur l'égalité des hommes et des femmes en Afrique, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, la Charte africaine de la Jeunesse et le projet de Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des personnes handicapées en Afrique.

2.2.3 Paix, sécurité et gouvernance

La paix et la sécurité sont un autre objectif majeur de l'UA, d'où le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, le Cadre de la politique de reconstitution post-conflit de l'Union africaine, la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), la Convention de l'UA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique. L'Acte constitutif prévoit un protocole d'accord sur la coopération en matière de paix et de sécurité entre l'UA, les CER et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente.

2.2.4 Intégration, coopération et sécurité en Afrique

Le développement et l'intégration économiques du continent constituent une autre grande priorité de l'UA, comme le réitère la Déclaration sur le thème du Sommet de 2012 : « Valeurs partagées pour une plus grande unité et intégration ». L'UA œuvre à la mise en place de la Communauté économique africaine (CEA). Bien que l'objectif initial des CER fût de faciliter l'intégration régionale et continentale, elles se sont de plus en plus impliquées dans les questions de paix, de sécurité et de gouvernance. À ce titre, l'Acte constitutif consacre le Protocole de 2008 aux relations entre les CER et l'UA.

2.3 Institutions de gouvernance en Afrique

Il existe un cadre institutionnel bien structuré pour la mise en œuvre des idéaux de démocratie et de bonne gouvernance, d'État de droit et des droits de l'homme, de paix et de sécurité, de développement socio-économique durable et de d'intégration du continent. Les institutions politiques définissent les politiques et les priorités, tandis que l'administration est chargée de leur mise en œuvre. Les institutions politiques et administratives sont à trois niveaux : continental, régional et des États membres. La mise en œuvre efficace des décisions de l'UA et la réalisation des aspirations de l'Agenda 2063 et des ODD des Nations Unies dépendront du fonctionnement des institutions de gouvernance à tous les niveaux.

2.3.1 États membres

Les États membres de l'UA ont des constitutions distinctes qui servent de socle à leur gouvernance politique, économique et administrative. Ces constitutions ne découlent pas de l'Acte constitutif de l'UA mais sont influencées par les spécificités et les différentes cultures des États membres, qui disposent de systèmes de gouvernance spécifiques.

2.3.2 Communautés économiques régionales

Les CER sont considérées comme les piliers dans la poursuite des objectifs de l'UA en matière de développement et d'intégration régionale. Elles participent aux initiatives de l'Architecture africaine de paix et de sécurité aux côtés d'autres mécanismes régionaux. L'UA reconnaît officiellement huit CER : i) l'Union du Maghreb arabe (UMA) ; ii) le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ; iii) la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) ; iv) la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) ; v) la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) ; vi) la Communauté économique des États d'Afrique l'Ouest (CEDEAO) ; vii) l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; viii) la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC).

2.3.3 Organes de l'Union africaine

Au niveau continental, les principaux organes de l'UA sont : la Conférence de l'Union, le Conseil exécutif, le Conseil de paix et de sécurité, le Parlement panafricain, les organes juridiques, la Commission de l'UA, le Comité des représentants permanents, les Comités techniques spécialisés, le Conseil économique, social et culturel et le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant.



LEADERSHIP TRANSFORMATEUR

CHAPITRE 3 : LEADERSHIP TRANSFORMATEUR

3.1 Introduction

Le leadership transformateur renvoie au leadership qui impulse un changement radical et conduit à des améliorations généralisées dans la vie des gens.¹³

Le leadership transformateur peut être qualifié de « visionnaire » et centré sur l'atteinte de buts et objectifs. Il est tourné vers le changement et présente certains attributs et qualités, tels que la vision, l'innovation, l'intégrité, l'honnêteté, l'humanisme (inclusion, réceptivité), la prudence et l'efficacité. C'est un « leadership qui peut formuler des visions, être désintéressé et capable de renverser le cours des choses sur le continent »¹⁴. En outre, un tel leadership est centré sur le développement, capable d'accélérer la réalisation de l'Agenda 2063 de l'UA et des ODD mondiaux des Nations Unies.

Le leadership transformateur est donc essentiel pour la gouvernance, car il détermine l'orientation future du changement, la trajectoire du progrès humain et social et la gestion prudente des ressources nationales pour un développement durable.

Tous les instruments pertinents de l'UA sont un élément essentiel pour assumer le leadership en vue de la transformation de l'Afrique.

3.2 Aperçu des tendances en matière de leadership transformateur

1963, année de création de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), est considérée comme une année historique en raison du consensus sur l'adoption des valeurs africaines communes. Elle marque aussi le point de départ de l'analyse des tendances de la gouvernance en Afrique. L'adoption de systèmes de gouvernement démocratiques s'est accélérée dans les années 1990, et depuis lors, les dirigeants africains ont mené à bien des changements démocratiques et des réformes constitutionnelles pour accorder plus de libertés, rétablir des systèmes politiques multipartites et garantir des élections législatives et présidentielles libres et transparentes. D'autres réformes novatrices menées par les dirigeants africains ont porté sur la création d'autorités supérieures de contrôle, de bureaux de protection des citoyens, de parquets indépendants, de systèmes judiciaires et législatifs indépendants dotés de mécanismes compensatoires efficaces en termes d'équilibre des pouvoirs. Les dirigeants africains ont également encouragé l'expansion des médias et communications privés, notamment par le biais de réseaux (réglementés) de l'Internet et de la téléphonie mobile.

Comme indiqué dans le chapitre sur le constitutionnalisme et l'État de droit, nombre de dirigeants africains ont encouragé la démocratisation et fait l'effort de respecter la limitation du nombre de mandats présidentiels, les droits de l'homme, les mécanismes institutionnels de contrôle et d'équilibre des pouvoirs, et créé des systèmes de contrôle judiciaire. Les pays africains font ainsi des progrès constants en matière de consolidation de la démocratie. En outre, l'opinion publique africaine se réjouit des principes et pratiques démocratiques, comme en témoigne sa participation active à la société civile et aux processus électoraux.

13 Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique, Rapport sur les capacités en Afrique 2018, page iv.

14 Sten Rylander, 2010. Governance and transformative leadership in Africa: progress, prospects and challenges. Harare: ACBF Development Memoirs Series (ACBFDMS/005/2010).

3.3 Caractéristiques du leadership transformateur en Afrique

Le tableau est mitigé en ce qui concerne les types de leadership et de styles de gouvernement existants en Afrique. Cependant, certaines généralisations peuvent être faites à partir des réponses aux questions sur le leadership transformateur. Le tableau ci-dessous résume les réponses obtenues par la recherche documentaire, pour chacune des dix questions.

Tableau 1. Caractéristiques du leadership transformateur en Afrique

Q	Question	Nº.	%
1	Pays dotés d'une vision nationale	40	73
2	Pays dont la vision nationale est conforme à l'Agenda 2063 de l'UA	40	73
3	Pays dont les visions nationales sont alignées sur l'Agenda 2030 pour les ODD	40	73
4	Pays ayant lancé ou mis en œuvre des programmes novateurs au cours des 20 dernières années	75	
5	Pays dotés de programmes gouvernementaux tenant compte des minorités	28	51
6	Pays dotés de programmes gouvernementaux centrés sur les femmes	38	69
7	Pays dotés de programmes gouvernementaux centrés sur les jeunes	41	75
8	Pays ayant des lois discriminatoires	35	64
9	Pays dotés de mécanismes de participation citoyenne	30	55
10	Pays dotés d'une stratégie gouvernementale de lutte contre la corruption	31	56

Source: ACBF. Indicateurs de capacité en Afrique ; Rapport sur les capacités en Afrique ; sites Internet officiels des États membres.

3.3.1 Énoncés de visions nationales relatives à l'Agenda 2063 de l'UA et aux ODD des Nations Unies
Un grand nombre d'États membres de l'UA disposent d'énoncés de vision nationale qui semblent s'aligner sur l'Agenda 2063 de l'UA et sur l'Agenda 2030 des Nations Unies pour les ODD. La plupart des pays ont aussi des programmes destinés aux jeunes et aux femmes.

Toutefois, un examen plus approfondi des visions nationales indique que, bien que la majorité d'entre elles semble s'aligner sur l'Agenda 2063 de l'UA et l'Agenda 2030 des Nations Unies pour les ODD, les niveaux d'alignement diffèrent. L'alignement est faible, d'autant plus que les aspirations ou objectifs ci-dessous ne sont pas soulignés ou spécifiquement mentionnés dans les visions nationales.

- Les aspirations 1 (Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable) et 6 (Une Afrique dont le développement est axé sur les populations, qui s'appuie sur le potentiel de ses populations, notamment celles des femmes et des jeunes, qui se soucie du bien-être des enfants) de l'Agenda 2063 de l'UA ne sont pas mis en exergue.
- Les ODD 5 (égalité entre les sexes), 6 (eau propre et assainissement), 7 (énergie durable et d'un coût abordable) et 11 à 15 (villes et communautés durables, consommation et production responsables, mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques, vie aquatique, vie terrestre) des Nations Unies ne sont pas tous mis en évidence dans les visions de nombreux pays.

3.3.2 Innovation

Les données en matière d'innovation montrent que la mise en œuvre de programmes et de

projets innovants est soutenue par l'aide étrangère, les organisations internationales ou les donateurs. Cela soulève la question de leur viabilité. Toutefois, certains pays ont créé des plateformes innovantes pour les jeunes, les femmes et les futurs entrepreneurs.

3.3.3 Approche centrée sur l'être humain

De nombreuses lois discriminatoires existent dans les pays africains en raison de préceptes et pratiques coutumiers qui portent atteinte à l'égalité des sexes ou perpétuent les inégalités. L'un des exemples les plus flagrants de ces inégalités est l'exclusion des femmes de la propriété foncière. Nombreuses sont aussi les lois qui excluent les femmes de l'administration des successions des personnes qui décèdent sans laisser de testament.

Il existe également des cas où la discrimination est la norme et où aucune loi ne protège les victimes. Dans certains pays, il n'existe pas de lois discriminatoires en soi, mais des groupes rebelles ou terroristes qui perpétuent la discrimination et l'exclusion.

Environ la moitié des États membres de l'UA n'ont pas de programmes en faveur des groupes minoritaires.

3.3.4 Participation citoyenne

Pour ce qui est des mécanismes d'expression par les citoyens de leurs préoccupations, un peu plus de la moitié des États membres de l'UA semblent en disposer. Toutefois, les organisations de la société civile jouent souvent un rôle important dans la mobilisation et la mise en place de cadres d'expression des préoccupations des citoyens à l'endroit du gouvernement.

3.3.5 Gestion prudente

Des stratégies de lutte contre la corruption existent dans un peu plus de la moitié des pays seulement. Les stratégies gouvernementales de lutte contre la corruption dans les États membres sont mise en œuvre par le biais d'un tribunal, d'une agence ou d'une institution nationale spécialisés en la matière.

3.4 Évaluation de la gouvernance au niveau continental

L'évaluation des performances en matière de gouvernance permet d'identifier les domaines à améliorer. Le MAEP est un instrument d'évaluation des performances des États participants. Trente-huit (38) des cinquante-cinq (55) États membres de l'UA ont adhéré au MAEP. Vingt et un États ont fait l'objet d'une évaluation. Alors que trois (03) d'entre eux se sont soumis à une deuxième évaluation, un seul pays effectue une évaluation régulière de la performance de son système national de gouvernance. Toutefois, la Conférence de l'UA continue d'exhorter les États membres qui n'ont pas encore adhéré au MAEP à le faire pour parvenir à l'adhésion de tous.¹⁵

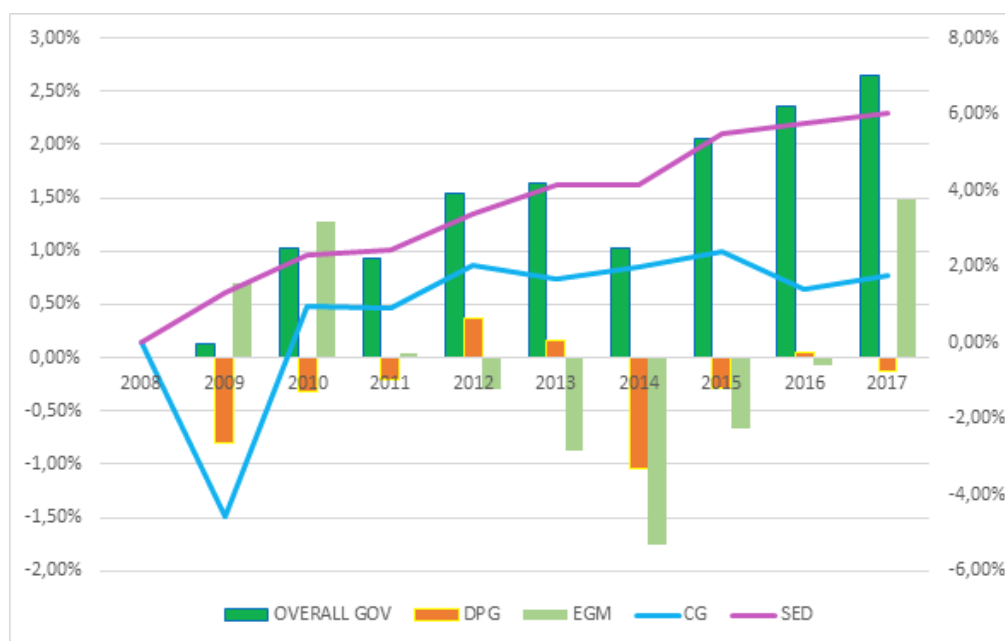
3.4.1 Performance générale de l'Afrique en matière de gouvernance

L'évaluation faite dans le présent Rapport sur la base d'une analyse d'informations provenant de diverses bases de données et sources à fort contenu local africain, à l'aide de la méthodologie et du cadre du MAEP, montre que, dans l'ensemble, la gouvernance dans les États membres de l'UA, y compris les pays non participants au MAEP, s'est améliorée depuis 2008.

¹⁵ Vingt-huitième session ordinaire de la Conférence de l'Union, tenue les 30 et 31 janvier 2017 à Addis-Abeba (Éthiopie). Décision Assembly/AU/Dec. 631(XXVIII).

Ces progrès sont principalement dus aux résultats positifs enregistrés dans le secteur du développement socioéconomique. Dans les domaines de la gouvernance et de la gestion économiques, ainsi qu'en matière de gouvernance d'entreprise, des résultats satisfaisants ont également été enregistrés. Cependant, beaucoup reste encore à faire dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance politique. Le graphique ci-dessous montre la tendance depuis 2008 dans les quatre domaines d'intervention du MAEP.

Figure 1. Aperçu des performances en matière de gouvernance en Afrique



SOURCE: Analyse des performances de la gouvernance en Afrique selon le MAEP

3.5 Défis inhérents au leadership transformateur

Les dirigeants africains ont envoyé des signaux positifs en élaborant des visions nationales et en formulant des programmes novateurs. Toutefois, un certain nombre de problèmes doivent encore être résolus, parmi lesquels les lois discriminatoires, l'exclusion des minorités, l'insuffisance des mécanismes de participation citoyenne, l'entrave à la liberté d'association et de la presse, l'absence de stratégies de lutte contre la corruption.

3.6 Recommandations relatives au leadership transformateur

Un nombre considérable de pays ont élaboré des visions nationales, mais ceux qui ne l'ont pas fait sont encouragés à le faire.

Les États membres de l'UA doivent s'efforcer à :

1. aligner leurs visions nationales sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations unies, en particulier:
 - a) l'aspiration 1 (Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable) et l'aspiration 6 (Une Afrique dont le développement est axé sur les populations, qui s'appuie sur le potentiel de ses populations, notamment celles des femmes et des jeunes, qui se soucie du bien-être des enfants) de l'Agenda 2063 de l'UA ;

- b) les ODD 5 (égalité entre les sexes), 6 (eau propre et assainissement), 7 (énergie durable et d'un coût abordable) et 11 à 15 (villes et communautés durables, consommation et production responsables, mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques, vie aquatique, vie terrestre) des Nations Unies.
2. mettre un terme à toutes les formes de discrimination et d'exclusion ;
 3. promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation citoyenne et la bonne gouvernance ; et
 4. promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et à d'autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ;
 5. organiser régulièrement des évaluations nationales de leur gouvernance pour en mesurer la performance.



CONSTITUTIONALISME
ET ÉTAT
DE DROIT

CHAPITRE 4 : CONSTITUTIONNALISME ET ÉTAT DE DROIT

4.1 Introduction

Le présent chapitre examine la pratique du constitutionnalisme et de l'État de droit dans les États membres, et évalue l'efficacité des efforts de l'Union africaine pour promouvoir l'atteinte de ces idéaux de gouvernance sur le continent.

4.2 Principaux instruments de l'Union africaine en matière de constitutionnalisme et d'État de droit

L'Acte constitutif de l'UA définit les objectifs de l'Union qui sont, entre autres, la promotion des principes et des institutions démocratiques, la participation citoyenne et la bonne gouvernance ; la promotion de la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent.¹⁶ Il convient de noter que l'Acte constitutif de l'UA définit un certain nombre de principes visant à guider les États membres dans leur poursuite des objectifs de l'Union. Il s'agit, notamment, de l'égalité de souveraineté et l'interdépendance de tous les États membres de l'Union, la participation des peuples africains aux activités de l'Union, la non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.¹⁷

Même si l'Acte constitutif de l'UA respecte les principes de souveraineté et de non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre, il reconnaît le principe de non-indifférence, qui est « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité »¹⁸, ainsi qu'en cas de menace grave à l'ordre établi afin restaurer la paix et la stabilité.

Les principaux instruments de promotion du constitutionnalisme et de l'État de droit sont : la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique ; la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ; la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises ; la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration.

Le tableau 2 ci-dessous présente la situation des principaux instruments de l'UA en matière de constitutionnalisme et à l'État de droit.

¹⁶Article 3 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

¹⁷Article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

¹⁸Article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

Tableau 2. Situation des instruments de l'UA en matière de constitutionnalisme et d'État de droit (septembre 2018)

Instrument	Nombre d'États ayant signé (sur 55)	Nombre d'États ayant ratifié	Nombre d'États ayant déposé
Acte constitutif de l'Union africaine ¹⁹ 54	55	55	
Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance	46	31	
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	45	54	54
Protocole de la Cour de justice de l'Union africaine	44	18	18
Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption	49	40	40
Protocole sur le Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme	31	66	
Protocole relatif aux amendements au Protocole sur le Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme	11	00	
Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant	44	48	48
Charte africaine sur les valeurs et principes de la fonction publique et de l'administration	38	18	18
Protocole à l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif au Parlement panafricain	19	99	
Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique	49	41	

Source: <https://au.int/en/treaties/status>

Sont brièvement présentés ci-dessous les principaux instruments de promotion du constitutionnalisme et de l'État de droit.

4.2.1 La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) entend promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales en Afrique. Elle dispose que les États membres doivent reconnaître un ensemble de droits et de libertés et adopter des lois et autres dispositions pour les faire valoir.

Elle crée la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, chargée de son contrôle et de son interprétation. Un Protocole relatif à la Charte, adopté en 1998, crée la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Le protocole est entré en vigueur le 25 janvier 2004 et la Cour est devenue opérationnelle en 2005, tandis que ses premiers juges ont été élus en 2006. Un deuxième protocole adopté en 2003, a créé la Cour de justice de l'Union africaine. Un troisième protocole adopté en 2008 a pour but de fusionner les deux juridictions à l'effet de créer la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, qui n'a cependant pas encore vu le jour.

4.2.2 Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo)

Le Protocole de Maputo est né du fait, entre autres, que les femmes demeurent victimes de discrimination et de pratiques néfastes alors que de nombreux États membres ont ratifié cette Charte.

¹⁹Certains États ont ratifié les instruments sans les avoir signés.

Il fait obligation aux États membres de respecter et de protéger les droits fondamentaux des femmes, y compris leurs droits en matière de santé et de procréation, et de lutter contre toutes les formes de discrimination à leur égard par l'adoption de lois et d'autres mesures appropriées, et la mise en place d'institutions. Il fait également obligation aux États membres d'interdire et de condamner toutes les formes de pratiques néfastes à l'égard des femmes, telles que les mutilations génitales féminines, et de s'assurer que les femmes et les hommes bénéficient des mêmes droits au mariage, participent aux processus politiques et aux décisions et bénéficient des mêmes droits en matière de protection économique et sociale. En outre, il fait obligation aux États membres de veiller à sa mise en œuvre au niveau national et d'indiquer (dans leurs rapports périodiques au titre de la Charte) les mesures ainsi adoptées pour garantir le respect des droits qui y sont consacrés.

Encadré 1. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples²⁰

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

Au niveau continental, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est chargée de promouvoir les droits de l'homme et des peuples, de les protéger et d'en interpréter les dispositions dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Son mandat de promotion comprend le plaidoyer, la sensibilisation et l'élaboration de normes. Il comprend également des activités de promotion avec les États membres et les institutions concernées par la promotion des droits de l'homme et des peuples, telles que des missions de promotion, des séminaires de sensibilisation, l'élaboration d'instruments juridiques non contraignants et la publication et la diffusion de supports d'information. En outre, la Commission adopte des résolutions, y compris celles qui abordent des thèmes spécifiques relatifs aux droits de l'homme de manière plus détaillée et celles qui traitent des préoccupations pertinentes en matière de droits de l'homme dans les États membres.

Dans le cadre de son mandat de protection, la Commission est chargée de statuer sur les « communications » (ou plaintes) dont elle est saisie par les États membres et des particuliers alléguant des violations des droits de l'homme par tout État membre à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Son mandat en matière de protection prévoit la réception et l'examen de rapports périodiques des États membres sur les lois ou autres mesures prises pour assurer le respect des droits et des libertés reconnus et garantis par la Charte.

Ces rapports sont présentés à la Commission lors de ses audiences publiques, où ils sont déposés et débattus. Cet examen public concerne toutes les parties prenantes. La Commission reçoit également des « rapports alternatifs » préparés par des ONG et des institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH) accréditées. Elle tient compte de ces rapports dans l'examen des rapports nationaux. Elle effectue également des missions d'enquête en cas d'allégation à caractère général ou de rapports généralisés sur des violations des droits de l'homme contre un État partie, généralement à la demande des organes directeurs de l'UA. La Commission est un mécanisme de dernier ressort et n'examine les communications que si le requérant a épuisé les recours internes, à condition que ceux-ci soient « disponibles, efficaces et suffisants ».

Elle a contribué de différentes manières à la promotion et à la protection des droits de l'homme sur le continent. Par exemple, elle a non seulement demandé aux États défendeurs d'adopter et de mettre en œuvre des mesures appropriées, mais leur a également recommandé de lui faire rapport sur les mesures prises ou les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des recommandations formulées à leur égard. En outre, certaines juridictions nationales se sont appuyées sur la jurisprudence de la Commission pour constater des violations des droits de l'homme. La société civile s'est souvent, elle aussi, servie des conclusions de la Commission pour plaider en faveur de réformes juridiques, ce qui a abouti à l'abrogation des lois violant des droits protégés par la Charte africaine.²¹

Toutefois, le respect ou la mise en œuvre des recommandations de la Commission reste faible en raison d'un manque de volonté politique et d'un suivi inapproprié. En revanche, le manque de financement de la Commission a entravé sa capacité de suivre la mise en œuvre de ses recommandations. En outre, de nombreux États ne semblent pas prendre au sérieux leurs responsabilités et obligations en matière de présentation de rapports, de sorte que ceux-ci sont retardés ou ne sont même pas du tout présentés.²² Cela a entravé la capacité de la Commission à veiller au respect par les États de leurs obligations en matière de droits humains en vertu de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples complète le mandat de protection de la Commission. Elle a compétence pour connaître de « tous les litiges et différends » dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et de « tout autre instrument des droits de l'homme », tels que les instruments des Nations Unies, ratifiés par les États dont elle émane.

Pour que les particuliers et les organisations non gouvernementales puissent saisir directement la Cour, l'État partie concerné doit faire une « déclaration facultative » reconnaissant la compétence de la Cour pour connaître de telles affaires. Puisque cette déclaration est facultative, un État peut la retirer unilatéralement. Malheureusement, la plupart des États n'ont pas déposé cette déclaration, ce qui a fortement restreint la saisine de la Cour. La Commission peut également saisir la Cour dans certaines circonstances.²³

Tous les États membres parties à la Charte africaine n'ont pas ratifié le Protocole portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Ceux des États n'ayant pas ratifié le Protocole sont appelés à le faire. Les États doivent également permettre aux particuliers et aux ONG de saisir directement la Cour, ce qui contribuera à consolider un système judiciaire panafricain pour la protection des droits de l'homme. Par ailleurs, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA doit modifier l'article 34(6) du Protocole de la Cour africaine pour permettre aux particuliers et aux ONG de saisir directement la Cour. En outre, étant donné le manque de ressources de la Commission et de la Cour, la subsidiarité doit être renforcée, y compris l'intégration de la Cour aux tribunaux sous-régionaux.

²⁰ La présente section est un résumé d'une contribution écrite du Secrétariat de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, à Banjul (Gambie).

²¹ Ssenyonjo, M. 2018. "Responding to Human Rights Violations in Africa: Assessing the Role of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights (1987–2018)", *International Human Rights Law Review* 1 (2018).

²² Ibid.

²³ L'article 118 du Règlement intérieur de la Commission de 2010 permet à la Commission de saisir la Cour africaine dans quatre cas :

4.2.3 La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) de 2007 est née de la préoccupation, entre autres, que les changements anticonstitutionnels de gouvernement étaient devenus « l'une des causes essentielles d'insécurité, d'instabilité, de crise et même de violents affrontements en Afrique ». Aussi la Charte souligne-t-elle la détermination des États membres à promouvoir et à renforcer la bonne gouvernance, en approfondissant et en consolidant l'État de droit, et à instaurer une culture politique de changement du pouvoir fondée sur la tenue d'élections régulières, libres, équitables et transparentes.

Par cette Charte, les États membres se sont engagés à promouvoir l'adhésion à la démocratie et au respect des droits de l'homme, le respect de l'État de droit, la tenue régulière d'élections libres et transparentes, l'interdiction, le rejet et la condamnation des changements anticonstitutionnels de gouvernement dans les États membres, la lutte contre la corruption, la participation des citoyens à la gouvernance et la reddition de comptes dans la gestion de la chose publique, la parité et l'égalité entre les sexes, l'amélioration des bonnes pratiques en matière de gestion électorale et la coopération entre l'UA, les CER, les États parties et la communauté internationale en matière de démocratie, d'élections et de gouvernance.

Elle impose un certain nombre d'obligations aux États membres. Elle exige, notamment, des États parties qu'ils mettent en place une administration transparente et responsable, améliorent la gestion du secteur public, améliorent l'efficacité et l'efficience des services publics et luttent contre la corruption ; qu'ils assurent la séparation des pouvoirs, renforcent les institutions politiques, créent des conditions favorables aux organisations de la société civile, facilitent la participation des femmes aux processus décisionnel et électoral, favorisent la participation des citoyens (notamment les groupes sociaux ayant des besoins particuliers comme les jeunes et les personnes handicapées) au processus de gouvernance et assurent le contrôle civil des forces armées et de sécurité, garantissent l'indépendance et la reddition de comptes des institutions publiques, encouragent une gestion efficiente et transparente des finances publiques, décentralisent le pouvoir vers les autorités locales démocratiquement élues, et renforcent l'intégration et l'efficacité des autorités traditionnelles dans le système démocratique.

En ce qui concerne la gestion des élections, la CADEG invite les États parties à adhérer à la Déclaration de l'Union africaine de 2002 sur les principes régissant les élections en Afrique (Déclaration sur les élections), qui vise à renforcer le rôle de l'UA dans l'observation des élections et la promotion du processus démocratique.

4.2.4 La Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises

La Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises de 2003 (Déclaration du NEPAD) a engagé les États membres à œuvrer ensemble pour l'atteinte des objectifs suivants : la démocratie et la bonne gouvernance politique, la gouvernance économique et commerciale et le développement socioéconomique. Par cette déclaration, les États membres ont réaffirmé leur engagement à promouvoir la démocratie, le constitutionnalisme et l'État de droit, à respecter les droits de l'homme, à assurer une bonne gouvernance économique et des entreprises, et à promouvoir le développement socioéconomique.

i) lorsque l'État ne s'est pas conformé ou est peu disposé à se conformer à ses recommandations ; ii) lorsque l'État ne s'est pas conformé aux mesures conservatoires demandées (par la commission) ; iii) en cas de situation qui, à son avis, constitue une violation grave ou massive des droits de l'homme ; iv) à tout moment de l'examen d'une communication, si elle le juge nécessaire

Pour faciliter l'atteinte de ces objectifs, les États membres ont convenu d'adopter des codes, normes et indicateurs de bonne gouvernance aux niveaux national, sous-régional et continental.

4.2.5 La Charte africaine sur les valeurs et principes de la fonction publique et de l'administration
La Charte africaine sur les valeurs et principes de la fonction publique et de l'administration (2011) (Charte de la fonction publique) réaffirme l'engagement politique des États membres de l'UA à renforcer le professionnalisme et l'éthique dans la fonction publique. Elle vise notamment à encourager les citoyens et les usagers des services publics à participer aux processus de l'administration publique, à promouvoir la transparence dans la prestation de services, à améliorer les conditions de travail des agents des services publics et assurer la protection de leurs droits, à promouvoir l'égalité entre les sexes dans la fonction publique et les structures administratives, à encourager l'harmonisation des politiques et des procédures et l'échange d'expériences et des bonnes pratiques entre États membres.

Les États membres se sont engagés à poursuivre ces objectifs dans le respect de plusieurs principes tels que l'impartialité, l'équité et le respect des procédures dans la prestation de services publics. Ils ont également convenu d'adopter une culture de reddition de comptes, d'intégrité, de transparence dans la fonction publique et l'administration.

4.3 Paramètres de mesure du constitutionnalisme et de l'État de droit

Huit paramètres sont utilisés pour mesurer le niveau de mise en œuvre du constitutionnalisme et de l'État de droit dans les États membres : i) le respect de la loi, ii) le respect des droits de l'homme, iii) la participation des citoyens à la gouvernance, iv) la reddition de comptes par l'exécutif, v) l'efficacité de la bureaucratie, vi) l'indépendance et la reddition de comptes par le pouvoir législatif, viii) l'indépendance et la reddition de comptes par le pouvoir judiciaire et vii) l'accès à la justice.

4.4 Pratique du constitutionnalisme et de l'État de droit au sein des États membres

L'Acte constitutif de l'UA crée un cadre institutionnel dont se servent les États membres pour atteindre les objectifs de l'Union. Cette plateforme regroupe notamment la Conférence de l'Union, le Conseil exécutif, le Parlement panafricain, la Cour de justice, la Commission de l'UA, le Comité des représentants permanents, les Comités techniques spécialisés, le Conseil économique, social et culturel et les institutions financières.²⁴ Les sections ci-après présentent un résumé des performances des huit paramètres mentionnés au paragraphe 4.4 ci-dessus.

4.4.1 Respect de l'État de droit

Respecter l'État de droit signifie s'acquitter de ses obligations légales. Cela signifie que les membres d'une société et de ses institutions doivent habituellement respecter les principes et les procédures légaux en vigueur. Certains facteurs continuent d'entraver le respect de la loi dans les pays africains, notamment l'application sélective de la loi, le non-respect des règles et procédures de passation des marchés publics, le non-respect des décisions judiciaires, la négligence des particularités culturelles et des coutumes locales en matière de lutte contre la criminalité, la manipulation par les dirigeants des procédures juridiques et légales pour se maintenir au pouvoir.

24 Article 5 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

4.4.2 Promotion et protection des droits de l'homme

De nombreux États membres de l'UA ont ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, mais la plupart d'entre eux ne présentent pas régulièrement de rapports sur sa mise en œuvre.²⁵ Dix États seulement sont en règle avec le Protocole de Maputo en termes de présentation de rapports.

Les institutions nationales des droits de l'homme connaissent également un certain nombre de difficultés. Par exemple, certaines INDH sont des doublures d'autres institutions étatiques, créant ainsi la confusion des parties prenantes quant à leurs rôles. D'autres ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement de leur mandat ou ne jouissent pas de l'autonomie nécessaire pour fonctionner convenablement, étant donné qu'ils dépendent du financement de l'exécutif.

Bien que la plupart des États membres aient élaboré des cadres juridiques et mis en place des institutions pour promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples, beaucoup de gens ne jouissent pas toujours des droits consacrés dans ces cadres. Au niveau continental, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples manque de ressources. Pis encore, le respect ou la mise en œuvre par les États des recommandations et décisions de la Commission restent faibles.²⁶

Tableau 3. Suivi de la présentation des rapports périodiques relatifs à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (août 2018)

Situation	État partie
À jour : 14	Afrique du Sud, Angola, Botswana, Côte d'Ivoire, Érythrée, Kenya, Mali, Maurice, Namibie, Niger, Niger, Nigéria, République démocratique du Congo (RDC), Rwanda, Togo
1 rapport toujours attendu : 10	Algérie, Burkina Faso, Djibouti, Éthiopie, Libéria, Malawi, Mozambique, Ouganda, Sénégal et Sierra Leone
2 rapports toujours attendus : 3	Gabon, République arabe sahraouie démocratique (RASD) et Soudan
3 rapports toujours attendus : 3	Burundi, Cameroun, Libye
Plus de trois rapports toujours attendus : 18	Bénin, Cabo Verde, Congo, Eswatini, Gambie, Ghana, Lesotho, Madagascar, Mauritanie, République centrafricaine (RCA), République de Guinée, Seychelles, Tanzanie, Tchad, Tunisie, Zambie et Zimbabwe
N'ont jamais présenté de rapport : 5	Comores, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe, Somalie et Soudan du Sud.

Source: Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « informations concernant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples », communiquées au MAEP en octobre 2018.

Institutions nationales des droits de l'homme

Pour appuyer les structures continentales, plusieurs États membres disposent d'institutions de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples. Les INDH surveillent la protection des droits de l'homme et fournissent leur assistance aux citoyens dans la demande de réparations en cas de violation de leurs droits.²⁷

25 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2016). Rapports des États et observations finales (2016).

26 Ssenyonjo, M. 2018. "Responding to Human Rights Violations in Africa: Assessing the Role of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights (1987–2018)", *International Human Rights Law Review* 1 (2018).

27 Akokpari J, 2008. « Introduction: Human Rights Actors and Institutions in Africa », in Akokpari J and Zimble DS (eds.) *Africa's Human*

Les INDH sont appuyées au niveau continental par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (voir encadré 1). Les INDH sont examinées ci-après

Encadré 2. Institutions nationales des droits de l'homme

Tous les États membres de l'UA disposent de constitutions contenant des déclarations de droits pour protéger les droits de l'homme et définissant des mécanismes pour leur protection. Certains États ont mis en place des cadres juridiques pour protéger les défenseurs des droits de l'homme, tandis que d'autres sont en train de le faire.

Malgré ces avancées, la mise en œuvre des instruments continentaux des droits de l'homme et des mesures de protection prévues par les constitutions nationales est encore loin d'être satisfaisante, comme l'indiquent les rapports de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Dans nombre d'États membres, la liberté de la presse est restreinte et les opposants politiques sont constamment menacés d'arrestation et de détention. De nombreux gouvernements continuent d'user de force pour empêcher les manifestations pacifiques, même lorsque la loi n'exige pas d'autorisation préalable. De tels actes visant à empêcher les citoyens de jouir de leur droit de se réunir et de manifester pacifiquement ont, dans de nombreux cas, conduit à l'arrestation arbitraire, à la détention et aux mauvais traitements des citoyens par la police et les forces de sécurité. La promotion et la protection des droits civils et politiques doivent donc être renforcées.

Toutefois, il est encourageant de constater que dans certains pays, les tribunaux ont déclaré inconstitutionnelles les lois pénales sur la diffamation, tandis que d'autres États les ont tout simplement abolies. Les violations des droits de la femme et de l'enfant restent également répandues, les femmes et les filles étant régulièrement victimes de viols et d'autres violences sexuelles. Heureusement, de nombreux pays ont adopté des politiques et des lois visant à promouvoir et à protéger les droits de la femme et de l'enfant.

Les pays africains continuent également d'être en proie à des conflits internes et externes, qui s'accompagnent invariablement de violations massives des droits humains. Cependant, des violations des droits de l'homme sont également commises dans des pays où règne une paix relative. Les violations des droits de l'homme les plus courantes comprennent le déplacement forcé de populations, les exécutions extrajudiciaires, la torture et d'autres formes de mauvais traitements qui, dans certains cas, entraînent la mort. Ces violations constituent de graves violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

La situation n'est guère meilleure concernant les droits sociaux et économiques, les pays ne faisant pas grand-chose pour leur réalisation. La pauvreté et les inégalités sociales non seulement restent répandues, mais ont été exacerbées par la prévalence de la corruption dans la plupart des pays. Cet état de corruption prive l'État de ressources dont il a besoin pour fournir à ses citoyens des services essentiels tels que les soins de santé, l'eau et l'éducation. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples estime que l'Afrique perd environ 148 milliards de dollars par an à cause de la corruption. En outre, la corruption crée une discrimination dans l'accès à ces services, ce qui porte davantage atteinte aux droits sociaux et économiques des pauvres et des groupes marginalisés et défavorisés. Ces conditions sont souvent à l'origine de la désaffection, de la révolte et même du terrorisme.

De plus en plus d'Africains fuient leur pays et trouvent refuge dans les pays voisins, en raison de la violence, de l'insécurité, des conflits, des catastrophes naturelles, des effets des grands projets de développement et du changement climatique. Par conséquent, l'Afrique compte aujourd'hui une importante population de réfugiés, de demandeurs d'asile, de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de migrants en proie aux violations des droits humains du fait de leur condition d'apatrides.

De plus, les lois, politiques et pratiques de nombreux pays sont hostiles aux populations autochtones. Par exemple, ces groupes de population sont, dans nombre de cas, expropriés de leurs terres sans indemnisation ni leur consentement. Les pays doivent également redoubler d'efforts pour promouvoir et protéger les droits des personnes âgées et des personnes handicapées.

Dans de nombreux pays, les droits sociaux et économiques ne sont pas prévus dans la Constitution. Ces droits, bien que consacrés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples²⁸, sont souvent simplement mentionnés sous des titres tels que « principes directeurs de la politique de l'État ». Aussi les tribunaux de ces pays ne sont-ils pas en mesure de les faire respecter.

En revanche, un nombre important de pays ont introduit la gratuité de l'enseignement aussi bien à l'école primaire qu'au secondaire. De nombreux pays ont également révisé ou sont en train de réviser leurs régimes de droits miniers pour que les citoyens bénéficient des industries extractives et que les activités de ces industries soient écologiquement durables.

Rights Architecture 1, Centre for Conflict Resolution.

28 Mubangizi JC, 2006. The Constitutional Protection of Socio-Economic Rights in Selected African Countries: A Comparative Evaluation, African Journal of Legal Studies 1, 2006.

4.4.3 Participation citoyenne à la gouvernance

La pratique du constitutionnalisme et l'État de droit exigent la participation effective des citoyens à la gouvernance. Ce n'est qu'en participant efficacement à la prise de décisions sur les affaires publiques que les individus et les groupes peuvent voir leurs besoins et leurs intérêts pris en compte. La participation des citoyens améliore non seulement la qualité des décisions du gouvernement, mais aussi les chances de réussite de leur mise en œuvre. L'État et les agents publics ont l'obligation de consulter les personnes susceptibles d'être touchées par leurs décisions et actions pour que ces dernières puissent, par leur participation, faire connaître leur point de vue et influencer la substance desdites décisions et actions. Une participation efficace passe par l'accès à l'information et la transparence, afin que le citoyen puisse savoir si et comment ses contributions ont été prises en compte.

Beaucoup de pays africains apprécient désormais l'importance de la participation citoyenne et de l'accès à l'information ; ils ont ainsi adopté des lois en matière d'accès à l'information, qui donnent aux individus le droit d'accéder à l'information détenue par le gouvernement. Dans de nombreux pays, les structures décentralisées sont également utilisées pour encourager la participation des citoyens.

Malheureusement, dans certains cas, la participation des citoyens est encore entravée par l'absence de procédures transparentes, la pauvreté, la discrimination et l'absence de retour d'information des organismes gouvernementaux.

Le fonctionnement du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est un exemple de bonnes pratiques en matière de participation du public. En effet, le MAEP amène les États membres à mettre sur pied des structures nationales chargées de conduire le processus d'évaluation par les pairs. Les commissions nationales de gouvernance jouent un rôle majeur à cet égard, car elles encouragent la participation du plus grand nombre à la gouvernance nationale.

L'Afrique doit également encourager sa jeunesse à participer davantage à la gouvernance. Aussi les États membres sont-ils encouragés à faire de la signature, la ratification et la mise en œuvre de la Charte africaine de la jeunesse de 2006 une priorité.

4.4.4 Reddition de comptes par le pouvoir exécutif

La pratique de la démocratie exige des mécanismes visant à obliger le gouvernement à rendre compte de l'exercice des pouvoirs de décision et d'action exécutive que le peuple lui délègue. Des élections organisées à intervalles réguliers et qui donnent au peuple la possibilité de confirmer ou de changer ses représentants de temps à autre font partie de ces mécanismes. Toutefois, ces élections n'offrent pas souvent à l'électorat un bon niveau de contrôle de leur gouvernement. Des mécanismes supplémentaires sont alors nécessaires pour faciliter la reddition de comptes quotidienne par l'exécutif.

La plupart des pays africains pratiquent le multipartisme comme forme de démocratie. De nombreuses constitutions fixent une limite à la durée des mandats, ce qui favorise la tenue régulière d'élections et une alternance raisonnablement pacifique du pouvoir à travers ces élections.

Malheureusement, le pouvoir exécutif reste souvent tout puissant malgré l'adoption de profondes réformes démocratiques et constitutionnelles. De nombreux dirigeants se servent abusivement de leur pouvoir pour contrôler les ressources et nommer des fonctionnaires clés de l'État. Cela a permis à l'exécutif de garder la mainmise sur les processus électoraux et les ressources publiques à des fins de favoritisme ou de confiscation d'avantages. Pis encore, dans de nombreux pays, le système électoral est considéré comme un instrument d'inclusion ou d'exclusion dans le partage des ressources nationales. Nombre de ces États ont continué à harceler l'opposition et à imposer des restrictions sévères aux médias non étatiques. Les tentatives de manipulation des résultats électoraux sont monnaie courante, les responsables en fonction jouissent d'avantages indus et les élections sont souvent source de conflits ouverts.

4.4.5 Efficacité et reddition de comptes dans la fonction publique

Les fonctionnaires n'agissent pas toujours dans l'intérêt général, surtout dans un contexte où la poursuite d'intérêts égoïstes et la corruption sont légion. Il faut donc des mécanismes de reddition de comptes et de responsabilisation pour rétablir la confiance du public dans le gouvernement.

4.4.6 Indépendance et reddition de comptes par le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif représente les divers intérêts de la société au sein de l'État et constitue un mécanisme important par lequel le gouvernement rend compte au peuple. Toutefois, le pouvoir législatif ne peut s'acquitter de ces fonctions que s'il est indépendant de l'exécutif et exerce un pouvoir réel.

4.4.7 Indépendance du pouvoir judiciaire et reddition de comptes

Le pouvoir judiciaire applique et interprète les lois que le législateur adopte. Il exerce également le pouvoir de contrôle judiciaire, par lequel il valide ou invalide les actions et les décisions du gouvernement, selon qu'elles sont conformes ou non à la Constitution ou à d'autres lois. Ainsi, le contrôle judiciaire a pour fonction de contrôler le gouvernement ou de légitimer ses actions, ce qui en fait un puissant instrument aux mains des juridictions pour le renforcement du constitutionnalisme et de l'État de droit.

Les prérogatives du pouvoir judiciaire sont des mécanismes importants pour limiter la volonté de la majorité afin qu'elle puisse respecter les droits des minorités. En l'absence ces mécanismes, le règne de la majorité peut devenir la tyrannie de la majorité. La réalisation de l'État de droit comme idéal nécessite la mise en place de mécanismes de mise en œuvre appropriés, notamment un système judiciaire indépendant et professionnel, un accès facile aux instances de règlement des différends et des organes exécutoires fiables.

4.4.8 Accès à la justice

L'accès à la justice exige l'existence de mécanismes de proximité, abordables, faciles à comprendre, réceptifs et capables de garantir une justice rapide aux justiciables dans le règlement des différends. Le concept est né de la prise de conscience que les processus judiciaires formels sont souvent coûteux et lents, et que leur complexité tend souvent à décourager ou à semer la confusion chez les justiciables. L'accès à la justice nécessite également que les usagers aient confiance dans le processus.

Il est donc nécessaire de lever des obstacles tels que les coûts élevés en termes d'argent et

de temps, l'ignorance des règles et procédures judiciaires, les barrières culturelles et même linguistiques. Pour ce faire, le système judiciaire doit veiller à des questions telles que la langue utilisée dans les procédures, notamment la disponibilité des services d'interprétation, les frais judiciaires et la participation du public à l'administration de la justice.

Pour améliorer l'accès à la justice, certains pays africains ont prévu dans leurs constitutions des mécanismes formels et informels de règlement des différends. D'autres ont pris des mesures diverses dans ce sens, notamment l'institution d'un système d'assistance judiciaire (dans certains cas appuyée par une loi, voire une disposition dans la constitution), des tribunaux pour litiges mineurs, des procédures d'intérêt public ou d'un ministère public.

Des efforts ont également été faits pour l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) et les médias sociaux pour faciliter l'accès à la justice. De nombreux pays ont créé des structures d'information juridique et utilisent désormais ces technologies pour rendre accessible l'information relative aux décisions judiciaires. Enfin, certains pays forment du personnel non-juriste (para-juristes) pour conduire les indigents dans les dédales de leurs systèmes judiciaires.

La reconnaissance des mécanismes traditionnels de règlement des différends sert à améliorer l'accès à la justice. Toutefois, ces structures informelles doivent respecter les droits de ceux qui les sollicitent.

4.5 Progrès en matière de constitutionnalisme et d'État de droit en Afrique

Au cours des trois dernières décennies, le constitutionnalisme et l'État de droit ont connu beaucoup de progrès. Au niveau continental, les États membres de l'UA ont consenti des efforts louables pour la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance. Ils considèrent ces idéaux comme essentiels pour la paix, la sécurité et le développement durables sur le continent. Ainsi, l'UA a énoncé ses engagements en faveur de ces idéaux dans ses instruments, notamment son Acte constitutif, sa Déclaration sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, sa Déclaration sur les élections démocratiques, sa Déclaration sur l'observation et le contrôle des élections, et plus récemment la Charte africaine pour la démocratie, les élections et la gouvernance.

Les États membres de l'UA ont aussi entrepris des réformes constitutionnelles visant à renforcer la liberté politique et le pluralisme démocratique. Parmi les principales réalisations, on peut citer le rétablissement du multipartisme politique, la limitation des mandats présidentiels, la tenue régulière d'élections législatives et présidentielles libres et transparentes, le rétablissement des fonctions législatives et de contrôle du pouvoir législatif, la garantie de l'indépendance judiciaire, l'émergence et la croissance d'une société civile et des médias privés.

En outre, les règles constitutionnelles sont prises au sérieux et la limitation des mandats présidentiels est désormais globalement respectée. Il convient également de noter que de nombreuses constitutions africaines préconisent désormais le respect de l'État de droit et des droits de l'homme et prévoient des mécanismes de contrôle institutionnel, notamment le contrôle judiciaire.

Comme on peut le constater, les pays africains ont fait de beaucoup de progrès en matière de consolidation de la pratique démocratique. Les populations africaines aussi sont devenues plus exigeantes à mesure

que leur conscience démocratique s'accroît. Désormais, elles perçoivent la démocratie en termes de protection des libertés civiles, de participation à la prise de décision, de vote aux élections et de réforme de la gouvernance.

4.6 Problèmes liés au constitutionnalisme et à l'État de droit en Afrique

L'Union africaine a mis en place un cadre institutionnel élaboré de promotion de la démocratie et de la gouvernance sur le continent. Ce cadre comprend des institutions et organes tels que la Commission de l'Union africaine (CUA), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le Parlement panafricain, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), le Conseil économique, social et culturel, le Conseil consultatif sur la corruption et les communautés économiques régionales.

En 2007, l'UA a également créé l'Architecture africaine de gouvernance (AGA).²⁹ En vigueur depuis 2012, cette plateforme AGA vise à promouvoir la ratification, l'adaptation et la mise en œuvre au niveau des pays des normes de l'UA en matière de gouvernance, en particulier la CADEG. Il convient de noter que la plateforme AGA est un mécanisme informel dont le rôle se limite à la formulation de recommandations aux organes politiques.³⁰

L'Union africaine a également mis en place l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) qui travaille avec la plateforme AGA. L'APSA a pour mandat de prévenir, de gérer et de résoudre les conflits sur le continent. La plateforme AGA aide l'APSA à s'attaquer aux causes profondes et aux facteurs de conflits sur le continent. L'UA considère donc que la démocratie, la bonne gouvernance et l'État de droit contribuent grandement à la prévention des conflits.³¹

D'après la CADEG, les changements anticonstitutionnels de gouvernement s'entendent des procédés illégaux d'accession ou de maintien au pouvoir. Il s'agit notamment de tout putsch ou coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu, toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu, toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu, tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières, et tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique.³² Cette question est actuellement étudiée par les États membres de l'UA.

La CADEG a donné mandat à la CUA d'élaborer des critères de référence pour la mise en œuvre de ses principes et engagements, et d'évaluer le respect de ceux-ci par les États membres. Dans le cadre dudit mandat, la CUA a préparé un questionnaire sur l'établissement de rapports qui sert à l'évaluation des États membres. La CUA demande, en outre, aux États membres à lui présenter un rapport semestriel sur les mesures qu'ils ont adoptées pour mettre en œuvre les dispositions de

²⁹Membres de l'AAG : le Conseil de paix et de sécurité, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, le Parlement panafricain, l'Agence africaine de développement (ex-NEPAD), la Commission africaine du droit international, le Conseil consultatif sur la corruption, le Conseil économique culturel et social, les communautés économiques régionales, le Comité des représentants permanents et les comités techniques spécialisés.

³⁰Aggad F and Apiko P, 2017. "Understanding the African Union and its Governance Agenda – African Governance Architecture and the Charter for Democracy Elections and Good Governance", Political Economy Dynamics of Regional Organisations (2017).

³¹ Cadre de l'Architecture africaine de gouvernance de l'Union africaine (2007).

³² CADEG, (Article 23).

la CADEG. Très peu d'États ont présenté ce rapport.³³

La CUA observe le déroulement des élections dans les États membres, dans le cadre de son mandat de veiller à la mise en œuvre des dispositions de la CADEG et de la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (Déclaration de Durban). Les directives de l'UA de 2002 sur l'observation des élections demandent à la CUA non seulement d'observer les élections (c'est-à-dire de recueillir des informations et de porter des jugements éclairés à leur sujet), mais aussi d'assurer le suivi (c'est-à-dire d'observer le processus électoral et d'intervenir si les lois ou procédures standard pertinentes sont violées).

Au départ, l'UA considérait l'observation des élections comme un mécanisme de diplomatie préventive, c'est-à-dire un outil permettant d'éviter le déclenchement éventuel d'un conflit. Aujourd'hui, elle a une vision à long terme de cet exercice et prend de plus en plus en compte de toutes les étapes d'une élection, avant, pendant et après l'élection. L'observation des élections comprend donc des aspects tels que le découpage des circonscriptions, l'inscription des électeurs sur les listes électorales, l'enregistrement des candidats, le contentieux post-électoral, etc.

L'UA a donc réorienté ses activités d'observation électorale de la simple diplomatie vers des missions plus techniques et indépendantes.³⁴ Les missions d'observation formulent des recommandations que les États membres sont censés mettre en œuvre avant leurs prochaines élections. La CUA a élaboré une stratégie visant à améliorer ces recommandations. Cette stratégie pourrait être utilisée pour promouvoir des réformes institutionnelles et électorales dans les États membres, conformément à la CADEG.³⁵

4.7 Recommandations pour renforcer le constitutionnalisme et l'État de droit

Les recommandations énumérées ci-dessous pourraient servir à améliorer la gouvernance dans le domaine du constitutionnalisme et de l'État de droit.

4.7.1 Respect de l'État de droit

Les États membres de l'UA sont vivement encouragés à :

ratifier toutes les valeurs et tous les instruments communs, et de se conformer aux décisions des organes juridiques ;

mettre en place des mécanismes tant au niveau national que continental pour évaluer l'efficacité des programmes et stratégies de lutte contre la corruption.

4.7.2 Promotion et protection des droits de l'homme

Les États membres de l'UA sont invités à :

présenter des rapports périodiques sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ;

se conformer aux décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ;

à créer des institutions nationales des droits de l'homme.

33 Union africaine 2018. Rapport d'étape du Président de la Commission de la réforme institutionnelle de l'UA en application de la Décision Assembly/Y/AU/AU/Dec. 635(XXVIII), Assembly/AU/2(XXXI) de juillet 2018.

34 Aniekwe CC and Atuobi SM, 2016. "Two Decades of Election Observation by the African Union: A Review", Journal of African Elections 25 (2016); Ikome FN, 2007.

35 Entretien avec les représentants de l'Unité de la démocratie et de l'assistance électorale au Département des affaires politiques de la CUA.

4.7.3 Participation citoyenne à la gouvernance

Les États membres de l'UA sont invités à :

ratifier la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration ;

adopter des systèmes électoraux inclusifs, en l'occurrence la représentation proportionnelle ;

organiser les élections de manière indépendante et à résoudre le contentieux électoral de manière équitable et rapide, conformément à la CADEG.

La commission chargée de rédiger la constitution doit être constituée de représentants de toutes les composantes de la société, y compris les groupes marginalisés, les femmes et les handicapés.

4.7.4 Reddition de comptes par le pouvoir exécutif

Les États membres de l'UA sont encouragés à adopter des systèmes électoraux inclusifs.

4.7.5 Efficacité et reddition de comptes dans la fonction publique

Les États membres de l'UA qui n'ont pas encore ratifié la Charte africaine des valeurs et principes du service public et de l'administration sont encouragés à le faire.

Tous les États membres de l'UA sont encouragés à renforcer leurs systèmes nationaux d'intégrité.

4.7.6 Indépendance du pouvoir législatif et reddition de comptes

Les États membres de l'UA sont encouragés à assurer l'indépendance du pouvoir législatif et la reddition de comptes par celui-ci.

Ils sont encouragés à ratifier le Protocole à l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif au Parlement panafricain.

4.7.7 Indépendance du pouvoir judiciaire et reddition de comptes

Les États membres de l'UA sont encouragés à assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et la reddition de comptes par celui-ci.

4.7.8 Accès à la justice

Les États membres de l'UA sont encouragés à faciliter l'accès à la justice, en adoptant et en mettant en œuvre les principes et directives continentaux et universels.



PAIX,
SÉCURITÉ ET
GOUVERNANCE

CHAPITRE 5 : PAIX, SÉCURITÉ ET GOUVERNANCE

5.1 Introduction

Il existe différentes descriptions et définitions de la paix. En général, la paix est l'absence de guerre et de conflit civil et la prévalence de la sécurité, en particulier dans un environnement propice à une stabilité sociale et politique durable. L'Union africaine considère que la gouvernance, la paix et la sécurité sont des conditions préalables au développement et au progrès humain.

L'évaluation de la paix et de la sécurité met l'accent sur les progrès concernant la stratégie visant à « faire taire les armes ». Le présent chapitre présente les principaux instruments de l'UA et identifie les décisions, déclarations et actions clés visant à atteindre l'Afrique que nous voulons. Il identifie les causes structurelles des conflits et d'instabilité, souligne les initiatives de paix et de sécurité de l'UA, des CER et des États membres et examine le fonctionnement de l'APSA.

5.2 Rapport entre paix, sécurité et gouvernance

La gouvernance démocratique, la paix et la sécurité sont complémentaires et essentielles au développement socioéconomique. Ce sont des impératifs interconnectés, interdépendants, qui se renforçant mutuellement pour l'intégration continentale et le développement durable. D'où l'aspiration 4 de l'Agenda 2063, qui considère qu'une Afrique pacifique et sûre est fondamentale pour le progrès du continent.

5.3 Instruments de paix, de sécurité et de gouvernance de l'Union africaine

Les principaux instruments de l'UA en matière de paix, de sécurité et de gouvernance sont : l'Acte constitutif, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, la Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, la Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

Le tableau ci-dessous fait le point sur les États membres ayant signé, ratifié et déposé les différents instruments de l'UA.

Tableau 4. État de signature, de ratification et de dépôt des instruments de paix et de sécurité de l'UA (septembre 2018)

Instrument	Signé (sur 55)	Ratifié	Déposé
Acte constitutif de l'Union africaine	54 ³⁶ 55	55	
Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance	4631	31	
Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme	45	21	21
Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine	44	22	22
Traité sur la Zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba)	52	41	41
Convention de l'OUA sur l'élimination du mercenariat en Afrique	3632	32	
Statut du Mécanisme de coopération policière de l'Union africaine (AFRIPOL)000			
Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme	5043	43	
Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)	4027	27	
Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey)	15	3	3
Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine	53	52	52

Source: <https://au.int/en/treaties/status>

5.4 Évaluation de la paix et de la sécurité

L'évaluation de la paix, la sécurité et la gouvernance repose sur le recensement des événements non pacifiques. Il s'agit d'identifier les causes de conflit, de trouble et d'instabilité ; les initiatives du continent pour promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité ; les initiatives des CER et des États membres en matière de prévention, de règlement et de gestion des conflits ; et les progrès dans la mise en place de la Force africaine en attente et du Fonds de l'UA pour la paix.

5.5 Causes de conflits en Afrique

Il existe un lien étroit entre la paix, la sécurité et la gouvernance démocratique. Le compte rendu de la séance publique de la 766e réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine énonce :

Le Conseil et les participants ont reconnu que la plupart des conflits violents et des crises auxquels sont confrontées certaines parties du continent africain prennent leurs sources dans les insuffisances de gouvernance, notamment la mauvaise gestion de la diversité, la manipulation des constitutions, la marginalisation de la jeunesse et la mauvaise gestion des ressources naturelles. À cet égard, le Conseil et les participants ont exhorté tous les États Membres à redoubler d'efforts et à améliorer leurs systèmes de gouvernance.³⁷

L'Union africaine a recensé sept grandes causes de conflit et d'instabilité :

- i) la pauvreté : il existe un lien très étroit entre la pauvreté et l'instabilité ; la violence armée interne

³⁶Pays ayant ratifié les instruments sans les avoir signés

³⁷ Commission de l'Union africaine (2018), 766e réunion du Conseil de paix et de sécurité, PSC/PR/BR. (DCCLXVI)

est beaucoup plus fréquente dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure que dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ou pays riches ;

- ii) les transitions problématiques : le changement, notamment lors des transitions d'un régime autocratique à un régime démocratique, est souvent source d'instabilité et de violence ;
- iii) l'absence de démocratie ou de reddition de comptes en matière de la démocratie peut entraîner l'instabilité ;
- iv) le déséquilibre démographique et l'exclusion sociale et économique : ces deux facteurs sont des vecteurs de violence et d'instabilité ; cela a été observé dans des pays pauvres avec des populations relativement importantes de jeunes exclues tant sur le plan économique que social ; le facteur d'exclusion devient particulièrement important si les niveaux d'éducation, les taux d'urbanisation et de chômage sont relativement élevés ;
- v) la violence permanente : tout pays ayant connu une violence à grande échelle est susceptible d'en subir davantage ;
- vi) le « mauvais voisinage » : les pays proches ou limitrophes d'autres pays en situation de conflit sont exposés à la violence ;
- vii) l'égoïsme des dirigeants : il est associé à la prévalence de la mauvaise gouvernance. Ces causes sont aggravées par la dépendance excessive des importations des produits de première nécessité et, par conséquent, la dépendance à l'égard des financements extérieurs pour les dépenses de l'État et l'économie. Tous ces facteurs sont liés.

5.6 Zones de conflit en Afrique

L'UA a identifié 21 conflits en cours (en juillet 2018) dans les 55 pays qui forment l'Union. Certains pays connaissent des conflits internes et d'autres formes d'agitation, tandis que d'autres sont en proie à des troubles violents dus à des difficultés économiques, aux divisions raciales, religieuses ou politiques, à l'extrémisme violent, au terrorisme, etc.

Une analyse récente menée pour l'Union africaine a identifié les principales zones de conflit et souligné la dynamique de leur résolution. Les quatre grandes zones de conflit identifiées sont : la région du fleuve Mano, la région des Grands Lacs, la Corne de l'Afrique et la région du Sahel/Maghreb.³⁸

5.6.1 La région du fleuve Mano

Cette région géopolitique couvre l'Union du fleuve Mano, qui est une structure politique et économique comprenant le Libéria, la Sierra Leone, la Guinée et la Côte d'Ivoire. Depuis 1990, ces pays sont confrontés à de graves problèmes sécuritaires, notamment des coups d'État militaires et des guerres civiles. Les dirigeants de ces pays ont souvent exploité les liens ethniques transfrontaliers pour renforcer leurs propres intérêts en matière de politique intérieure et de sécurité, au détriment de la paix et de la stabilité de la région. La CEDEAO a joué un rôle important dans la prévention et la gestion des conflits (maintien et imposition de la paix) dans cette région.

5.6.2 La région des Grands Lacs

Située entre l'Afrique de l'Est et l'Afrique centrale, cette région, dont les pays sont membres de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) regroupe l'Angola, le Burundi, le Kenya, la RCA, la République du Congo, la RDC, le Rwanda, le Soudan, le Soudan du Sud, la Tanzanie et la Zambie. L'instabilité et des conflits persistants ont affligé cette région depuis les années 1990, y compris la soi-disant « guerre mondiale de l'Afrique » en RDC à la fin des années 1990 et le génocide rwandais de 1994. Bien que ces conflits aient eu lieu

38 Aboagye F (ed) 2016. A Comprehensive Review of African Conflicts and Regional Interventions. Addis-Abeba : Commission de l'UA et Association africaine des formateurs au soutien de la paix (APSTA).

à l'intérieur des frontières, ils ont eu des ramifications régionales. Cette région se caractérise par des alliances entre acteurs étatiques et non étatiques cherchant à assurer leur sécurité, leur survie et leurs intérêts par des activités armées. Des « étrangers », qui ont des intérêts économiques, politiques ou même criminels dans cette région, sont souvent à l'origine de ces conflits.

La CIRGL, la CEEAC, la SADC et l'UA jouent un rôle actif dans la consolidation de la paix dans la région, l'une des initiatives les plus importantes étant le cadre de paix, de sécurité et de coopération pour la RDC et la région, négocié avec le soutien actif de l'ONU. Ce document a été signé à la Commission de l'UA à Addis-Abeba en début 2013. À la demande de ces organisations, une brigade d'intervention a été créée au sein de la mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC.

5.6.3 La Corne de l'Afrique

Cette région géographique stratégique couvre Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Somalie et le Soudan, qui forment, avec le Soudan du Sud, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Elle est l'une des plus en proie aux conflits dans le monde, avec huit groupes de systèmes de conflits distincts mais interdépendants : i) l'Érythrée et l'Éthiopie, ii) la Somalie, iii) le Soudan et le Soudan du Sud, iv) le Soudan du Sud, v) le Soudan, vi) l'Éthiopie, vii) l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) et viii) les attaques armées de bétail dans les zones frontalières entre le Kenya, l'Ouganda, l'Éthiopie et le Soudan.

5.6.4 Le Sahel et le Maghreb

La région du Maghreb (la plus vaste) est composée des pays d'Afrique du Nord, de l'Ouest et de l'Est : Algérie, Burkina Faso, Égypte, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Soudan, Tchad et Tunisie. Plusieurs systèmes et dynamiques de conflits existent dans cette région, à l'instar des guerres civiles, la criminalité et le terrorisme, et la demande de réformes démocratiques. Une autre dynamique de conflit est alimentée par Boko Haram et d'Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI). Boko Haram est particulièrement actif dans les États de Borno, Yobe et Adamaoua, au nord du Nigéria, à la frontière avec le Cameroun et le Tchad.

Une caractéristique unique de l'environnement sécuritaire de cette région est le nombre sans cesse croissant de conflits politiques et d'activités criminelles alimentés par le radicalisme religieux. Le conflit dans cette région s'est internationalisé à travers le concept américain de « guerre contre le terrorisme », et plus récemment par l'allégeance de Boko Haram à l'État islamique (EI ou ISIS).

La lutte contre Boko Haram a conduit à des efforts soutenus et concertés des pays directement touchés par ses atrocités, à l'instar du Bénin et d'autres États membres de l'UA et de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT).

5.7 Tendances des conflits et de l'instabilité en Afrique

L'expérience de l'Afrique en matière de conflits a mis en évidence quatre grandes tendances qui exigent des réponses différentes et complexes. Premièrement, la situation de paix et de sécurité de l'Afrique a une dimension historique puisque de nombreux conflits persistent et sont irrésolus. Deuxièmement, les conflits prennent de plus en plus un caractère régional ou international, avec des facteurs socio-économiques, politiques, identitaires et criminels interconnectés. Pour cela, il est nécessaire d'aborder le problème d'un point de vue régional, continental et mondial. Troisièmement, les interventions privilégient de plus en plus les activités de « stabilisation », au détriment de la prévention des conflits ou de la lutte

contre les causes profondes des conflits et de l'instabilité. Quatrièmement, on attend de l'Afrique qu'elle fasse montre de compétences et d'une expertise solides dans la gestion et la résolution de ces conflits, et ce malgré sa dépendance vis-à-vis des donateurs externes qui, de ce fait, continueront à influencer la gestion des conflits sur le continent.³⁹

Depuis 2001, on a assisté à un changement dans l'ampleur et la nature des conflits armés et de la violence en Afrique. Alors que les guerres à grande échelle ont diminué par rapport à la croissance démographique, la violence politique telle que les émeutes et la violence contre les civils, a augmenté.⁴⁰ Les conflits intra-étatiques sont plus fréquents que les conflits interétatiques. Moins de pays sont impliqués aujourd'hui dans des conflits interétatiques qu'il y a 20 à 30 ans. Certains pays ont même déclaré la fin des hostilités ; c'est le cas récemment de l'Éthiopie et de l'Érythrée.

La réponse de l'UA à ces changements est visible dans son approche du terrorisme, l'une des graves menaces à la sécurité en Afrique.

Encadré 3. Efforts de l'Union africaine en matière de lutte contre le terrorisme⁴¹

Le cadre de l'UA pour la prévention et la lutte contre le terrorisme s'inspire de la résolution [AHG/Res.213 (XXVIII)] de 1992 (OUA) sur le renforcement de la coopération et de la coordination entre les États africains, la Déclaration [AHG/Dec. (XXX)] de 1994 sur le Code de conduite pour les relations interafricaines, la Convention de l'OUA de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, la Déclaration de Dakar de 2001 contre le terrorisme et le Plan d'action de l'UA de 2002 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

Tous ces instruments ont pour but de combattre l'extrémisme et le terrorisme et leurs manifestations à travers le sectarisme, le tribalisme, l'ethnicité ou la religion. Le terrorisme est ainsi considéré comme un acte criminel. Pour cela, les pays africains sont vivement encouragés à coopérer dans la lutte contre ces actes par l'extradition, les enquêtes extraterritoriales et l'entraide judiciaire. Le Plan d'action de 2002 a adopté des mesures pratiques de lutte contre le terrorisme, notamment les contrôles de police aux frontières, les mesures législatives et judiciaires, l'échange d'informations et les mécanismes visant à mettre fin au financement du terrorisme.

La mise en œuvre du Plan d'action de 2002 a favorisé la création en 2004 du Centre africain d'études sur la recherche en matière de terrorisme (CAERT). Le CAERT est un forum de l'UA pour l'interaction et la coopération entre les États membres et les mécanismes régionaux. Il s'occupe de la recherche et de l'analyse du terrorisme et de son organisation, ainsi que l'élaboration de programmes de renforcement des capacités anti-terroristes.

Le poste de Représentant spécial de l'UA pour la coopération antiterroriste a également été créé en 2010. La Commission de l'UA a élaboré la Loi modèle africaine contre le terrorisme, qui a été approuvée par décision Assembly/AU/Dec. 369(XVII) adoptée lors de la 17e session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine tenue à Malabo en juillet 2011. Cette loi modèle a pour objet d'aider les États membres à mettre en œuvre les instruments continentaux et internationaux de lutte contre le terrorisme, y compris la Convention de l'OUA de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et le Protocole y relatif.

5.8 Réalisations en matière de paix, de sécurité et de gouvernance

En termes de politiques et de pratiques, l'Union africaine a mis en place des mécanismes universels pour instaurer la paix et la sécurité et renforcer la gouvernance démocratique. L'UA a adopté un ensemble d'instruments de promotion et de sauvegarde de la paix, de la sécurité et de la gouvernance, dont les principaux sont énumérés ci-dessus.

Il existe également un cadre institutionnel bien élaboré pour atteindre les objectifs d'une Afrique pacifique

³⁹Van Nieuwkerk A, 2016. "Learning lessons from Africa's responses to conflict" in Aboagye, F (ed) A Comprehensive Review of African Conflicts and Regional Interventions. Addis-Abeba : Commission de l'UA et APSTA.

⁴⁰Union africaine, 2018. Note conceptuelle de la réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'UA : à une séance publique sur le thème : « Tableau général de la paix et de la sécurité en Afrique vers 2023 » (Fin du premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063) : Une analyse prospective des défis de paix et de sécurité.

⁴¹ <http://www.peaceau.org/en/page/64-counter-terrorism-ct>

et prospère. Les principaux mécanismes de promotion de la paix, de la sécurité et du développement sont l'APSA, la plateforme AGA et les CER.

L'APSA s'occupe du programme de paix et de sécurité du continent. Elle s'articule autour des piliers tels que le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, la Commission de l'UA, le Groupe des Sages, la Force africaine en attente, le Système continental d'alerte rapide et le Fonds de la paix.

Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA est l'organe permanent de prise de décisions ayant pour rôles de prévenir les conflits grâce à un système d'alerte rapide et à la diplomatie, de gérer les conflits grâce à des opérations de rétablissement et de soutien de la paix, d'appuyer la consolidation de la paix et la reconstruction après les conflits et de recommander des interventions dans les États membres pour promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité.⁴²

La plateforme AGA a été créée en reconnaissance du rôle central de la gouvernance démocratique dans la lutte contre les causes structurelles des conflits et des crises, y compris la lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement. La plateforme AGA a donc été conçue pour appuyer l'APSA dans la lutte contre les causes structurelles ou profondes et les sources de conflits. La complémentarité institutionnelle entre la plateforme AGA et l'APSA est la preuve que la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité sont des impératifs interdépendants qui se renforcent mutuellement.

Les CER ont été également davantage impliquées dans les initiatives de paix et de sécurité, y compris la médiation, la consolidation et la gestion de la paix. Leur implication dans les efforts de paix de l'UA se fonde sur le Protocole de 2008 sur les relations entre les CER et l'UA, et le Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique l'Est et de l'Afrique du Nord.

Encadré 4. Contribution du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (ACERWC) à la paix et à la sécurité

Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (ACERWC) a été créé en 2001. Son mandat découle de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (articles 32 à 46). Ses principaux objectifs sont la promotion, la protection et le respect des droits de l'enfant. Ses fonctions sont : l'interprétation de la Charte, le suivi de sa mise en œuvre, la réception et l'examen des plaintes individuelles en matière de violations des droits de l'enfant, les enquêtes sur les mesures adoptées par les États membres pour mettre en œuvre la Charte, la collecte d'informations et la formulation de recommandations aux gouvernements et aux organisations de défense des droits des enfants pour la promotion et la protection des droits de ceux-ci.

En juillet 2018, 48 des 55 États membres de l'UA avaient ratifié la Charte. Les États membres sont tenus de présenter des rapports sur la mise en œuvre de la Charte tous les trois ans. Les organisations de la société civile présentent également des rapports parallèles.

L'ACERWC a joué un rôle très déterminant dans le traitement des questions relatives à l'impact des conflits et des crises sur les droits des enfants. Ses enquêtes et recommandations portent notamment sur les enfants en déplacement, les attaques contre les écoles pendant les conflits, les questions de nationalité et d'apatridie des enfants migrants, l'esclavage des enfants et les lois sur l'âge adulte. En collaboration avec certaines CER, l'ACERWC travaille sur les politiques régionales des droits de l'enfant.

L'ACERWC a élaboré l'« Agenda 2040 pour les enfants d'Afrique : Favoriser une Afrique digne pour les enfants », adoptée par la Conférence de l'UA et en cours de vulgarisation. Cet Agenda, qui a été élaboré sur la base de la Charte des enfants, s'appuie également sur d'autres documents juridiques et politiques pertinents pour l'élaboration d'un cadre efficace de promotion des droits de l'enfant, leur accès à l'alimentation et aux produits de première nécessité, le droit à l'éducation, la protection contre les abus, les efforts pour créer un système de justice pénale adapté aux enfants, etc.

Sources: <https://au.int/en/sa/acerwc>; ACERWC, Agenda 2040 pour les enfants d'Afrique : Favoriser une Afrique digne pour les enfants

42 <https://au.int/en/organs/psc>.

5.9 Problèmes de paix, de sécurité et de gouvernance en Afrique

Malgré l'existence de cadres politiques et institutionnels pour la paix et la sécurité, le développement efficace de ces idéaux reste confronté à de nombreux défis. Il s'agit principalement de lacunes dans la mise en œuvre des instruments et le fonctionnement des institutions.

5.9.1 Mise en œuvre des instruments concernant les valeurs communes de l'UA

Il existe de nombreux instruments pour la prévention des conflits et des crises, et la promotion de la paix, de la sécurité et de la gouvernance durables sur le continent. Toutefois, il y a lieu d'encourager plus d'États membres à signer, à ratifier et à mettre en œuvre ces instruments. En effet, la session publique du CPS de l'UA tenue en avril 2018, a décrié les nombreuses lacunes en matière de gouvernance, imputables au manque d'engagement réel des États membres à mettre en œuvre les instruments concernant les valeurs communes.

5.9.2 Fonctionnement des institutions engagées à « faire taire les armes »

Malgré la création de l'APSA pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique, le continent continue d'être en proie à des conflits violents et irrésolus.⁴³

La relation entre l'APSA et la plateforme AGA doit être renforcée. En particulier, la plateforme AGA doit être entretenue et soutenue de manière proactive dans le domaine stratégique de la prévention des conflits et, le cas échéant, de la gestion des conflits, notamment le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix.

La création de la Force africaine en attente, soulignée ci-dessous, illustre certaines des contraintes auxquelles l'UA est confrontée en matière de paix, de sécurité et de gouvernance.

Encadré 5. La Force africaine en attente (FAA)

La FAA est l'une des cinq initiatives de l'APSA qui permet à l'UA d'intervenir dans les États membres. Une telle intervention n'est possible que dans des conditions exceptionnelles, notamment en cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité. Les quatre autres organes qui soutiennent cette structure sont : le Conseil de paix et de sécurité, le Groupe des Sages, le Système continental d'alerte rapide et le Fonds de paix de l'Union africaine.⁴⁴

La mise en place de la FAA est prévue par le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, signé en juillet 2002 et en vigueur depuis décembre 2003.⁴⁵

Ce Protocole reconnaît de façon explicite le rôle des CER dans la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique. Ainsi, le concept final de la FAA, présenté dans le Rapport de Maputo de juillet 2003, prévoyait cinq brigades régionales de réserve : la Brigade en attente pour l'Afrique du Nord (NASBRIG), la Brigade en attente pour l'Afrique de l'Est (EASBRIG), la Force Multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC), la Brigade en attente pour l'Afrique australe (SADCBRIG) et la Brigade en attente pour la CEDEAO (ECOBIRIG).

Le Protocole définit six scénarios de déploiement de la FAA. L'Organisation a convenu d'un effectif d'environ 15 000 soldats à l'échelle du continent. L'UA contribue à hauteur de 25 % du budget et les 75 % restants proviennent de l'ONU, de l'UE et de l'aide bilatérale.⁴⁶

Le Cadre stratégique de la FAA et la feuille de route pour sa mise en place prévoyaient la création d'une « capacité de déploiement rapide » (CDR) capable d'intervenir, dans les quatorze jours, en cas de génocide et de violations flagrantes des droits de l'homme dans le scénario 6. La CDR est devenue partie intégrante des forces régionales en attente qui doivent être déployées dès le départ, en prélude au déploiement d'une mission plus importante. En fin 2013, le Groupe d'experts de l'UA a déclaré que l'objectif recommandé sur la Feuille de route III, de tester, d'évaluer et de mettre en place la CDR d'ici 2012, n'a pas été atteint.⁴⁷

43 ACCORD (2015) Faire taire les armes, s'approprier l'avenir : Bâtir une Afrique sans conflit

44 Institut d'études de sécurité (2015) ISS : Comprendre la Force africaine en attente, le déploiement rapide et Amani Africa II (Media Toolkit).

45 Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (PDF). peaceau.org. Union africaine

46 Ibid.

47 Groupe d'experts indépendants de l'Union africaine (octobre 2013). Évaluation de la Force africaine en attente et Plan d'action pour atteindre la pleine capacité opérationnelle d'ici 2015.

5.10 Recommandations en matière de paix, de sécurité et de gouvernance

D'importants progrès ont été réalisés en matière de paix, de sécurité et de gouvernance en Afrique. Par exemple, les conflits interétatiques ont diminué au cours de la dernière génération. Toutefois, il est nécessaire que davantage d'États membres signent, ratifient et mettent en œuvre les instruments de l'UA au niveau national. L'harmonisation et la coordination de l'APSA et de la plateforme AGA sont encore faibles. Il convient également d'améliorer la coopération et la collaboration entre l'UA, les CER et les mécanismes régionaux, entre l'UA et les Nations Unies et entre l'UA et d'autres organisations internationales.

Les recommandations suivantes sont formulées pour la paix et la sécurité :

1. Les États membres de l'UA sont encouragés à signer, à ratifier et à mettre en œuvre tous les instruments pertinents en matière de paix, de sécurité et de stabilité.
2. L'UA doit rendre opérationnelle la Force africaine en attente et redoubler d'efforts pour garantir un financement durable des activités de paix et de sécurité.
3. Les États membres de l'UA sont encouragés à renforcer le Conseil de paix et de sécurité de l'UA conformément à la recommandation Ext/Assembly/2(XI) de la Onzième session extraordinaire de la Conférence de l'UA de novembre 2018.



DÉVELOPPEMENT ET GOUVERNANCE

CHAPITRE 6 : DÉVELOPPEMENT ET GOUVERNANCE

6.1 Introduction

Le développement est un processus qui se rapporte à la croissance ou au changement en faveur de ce qui est plus avancé, plus récent ou nouveau. La définition du développement, son évaluation et les stratégies pour y parvenir ont évolué au fil du temps.

Dans les années 2000, il fallait, disait-on, permettre aux citoyens de faire valoir leur identité et leur culture pour les pour déterminer le cours de leur développement ; il fallait que les gens soient libres de faire valoir leur appartenance ethnique, leur religion, leur langue ou leur culture pour déterminer leur avenir. Cela voulait dire qu'en plus de la démocratie et de la croissance équitable, les États membres de l'UA devaient adopter des politiques multiculturelles qui reconnaissent les différences humaines et qui promeuvent la diversité et la liberté culturelle.⁴⁸

Dans le souci de se défaire des approches incohérentes et fragmentées du développement, les Nations Unies ont adopté la Déclaration du Millénaire et des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les OMD abordaient trois aspects du développement : l'économie, la société et l'environnement. L'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable a pour but de renforcer la cohérence du programme de développement, en mettant davantage l'accent sur l'équité, les droits humains et la non-discrimination.⁴⁹

Comme on peut le voir, le concept de développement est vaste, mais dans le présent Rapport, nous mettons l'accent sur les aspirations 1, 3, 4 et 6 de l'Agenda 2063 de l'UA et sur l'ODD 16 l'Agenda 2030 de l'ONU.⁵⁰

L'Annexe 1 résume l'évolution de la réflexion sur le développement mondial au cours des 60 dernières années, réflexion dont le point culminant aura été l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable de 2015. Le tableau met également en évidence l'évolution du développement de l'Afrique depuis les indépendances jusqu'au lancement en 2013 de son cadre de développement, l'Agenda 2063 de l'Union africaine : L'Afrique que nous voulons. Ce cadre aurait inspiré les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU.

6.2 Plans nationaux de développement : l'interface entre la gouvernance et le développement

La gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays. À travers des visions nationales, les pays formulent des objectifs politiques et de développement pour leurs citoyens. Les plans nationaux de développement

48 PNUD (2004). Rapport mondial sur le développement humain 2004 - La liberté culturelle dans un monde diversifié

49 Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée par l'Assemblée générale (A/55/L.2). 55/2. Déclaration du Millénaire des Nations Unies (18 septembre 2000) ; ONU (2015). Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1) ; Kumar, S., et al. 2016. « Des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) aux Objectifs de développement durable (ODD) : aborder les priorités inachevées et renforcer le développement durable et le partenariat ». Février 2016.

50 Agenda 2030 de l'ONU pour les ODD : ODD 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous, et appuyer l'Agenda 2063 de l'UA. Aspiration 1 : Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable ; Aspiration 3 : Une Afrique où bonne gouvernance, démocratie, respect des droits de l'homme, justice et État de droit sont à l'ordre du jour ; et Aspiration 4 : Une Afrique vivant dans la paix et dans la sécurité.

(PND) traduisent ces visions en programmes et projet. Les PND formulent les stratégies, les voies et moyens pour mettre en œuvre les visions nationales. Les allocations budgétaires nationales déterminent les ressources nécessaires à la mise en œuvre des PND. Dans certains cas, les visions nationales et les PND sont regroupés dans un même cadre.

Ainsi, toute planification du développement est « une approche systématique pour identifier, articuler, hiérarchiser et satisfaire les besoins et aspirations économiques et sociaux d'un pays dans une enveloppe de ressources (souvent limitées) donnée ». ⁵¹ En examinant les PND et les budgets alloués à leur mise en œuvre, nous avons relevé une corrélation entre la gouvernance et le développement national et humain.

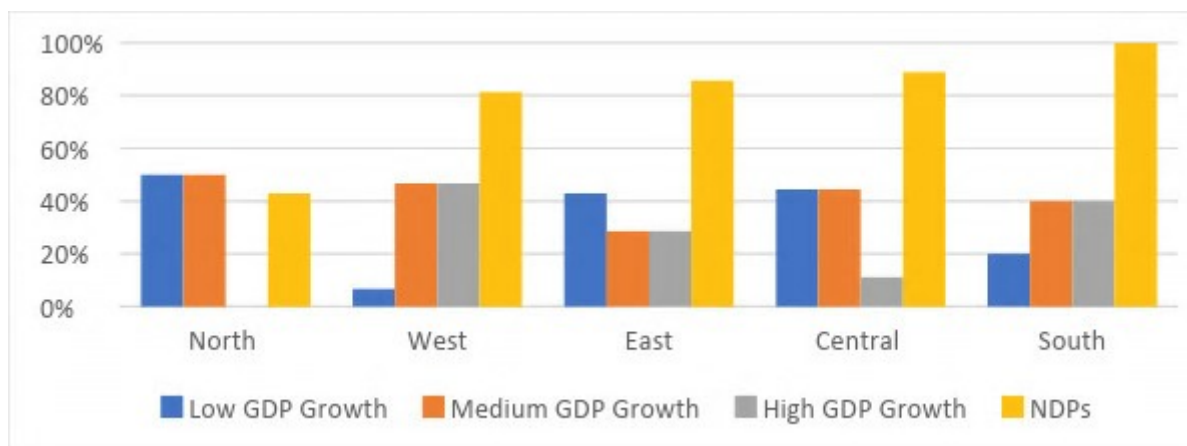
L'adoption par les pays des ODD de l'ONU et de l'Agenda 2063 de l'UA, et leur harmonisation exigent que les États membres déterminent la manière dont ces programmes vont être intégrés dans les processus, politiques et stratégies nationaux de planification, ainsi que dans la définition des objectifs nationaux, tout en tenant compte des circonstances et spécificités nationales dans un processus « d'intégration ».

6.2.1 Existence de plans nationaux de développement

Généralement, la plupart des pays africains disposent de visions nationales à long termes et de plans de développement à court terme, en fonction des aspirations de chaque pays, dans le but d'améliorer le bien-être des citoyens. Les données issues des bureaux de pays du PNUD et des recherches sur des sites internet révèlent que 88 % des pays ont des visions nationales ou des stratégies ou plans de développement à long terme, tandis que 86 % disposent de PND. Les pays n'ayant pas déclaré disposer d'un PND sont généralement les pays en conflit ou ceux qui en sortent.

Il semble y avoir une corrélation positive entre la croissance et la planification du développement national, ce qui signifie qu'au moins, les pays dont le PND est clairement formulé afficheront un certain taux de croissance du PIB réel. Cela n'est pas souvent très visible au niveau régional, compte tenu de la marge d'erreur dans l'agrégat. Néanmoins, si l'on compare la croissance moyenne sur cinquante-cinq ans (1963-1918) du PIB réel par rapport à l'existence de plans nationaux de développement au niveau régional, on constate que dans toutes les régions, sauf en Afrique du Nord, où il existe un grand nombre de PND, la croissance est plus rapide que dans les régions où il n'y en a que peu. Il convient néanmoins de souligner que des taux élevés de croissance moyenne et de croissance du PIB n'impliquent pas nécessairement de bons résultats en matière de développement.

Figure 2. Pourcentage des pays disposant de PND et répartition des niveaux de croissance par région



Source: Rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement sur le développement humain (statistiques 2000, 2008, 2016 et 2018).

Les courbes de croissance réelle du PIB tracés au fil des ans montrent comment les pays ont réussi à résoudre nombreux problèmes de développement auxquels le continent est confronté depuis les indépendances. Chaque période présente des degrés de performance économique différents.

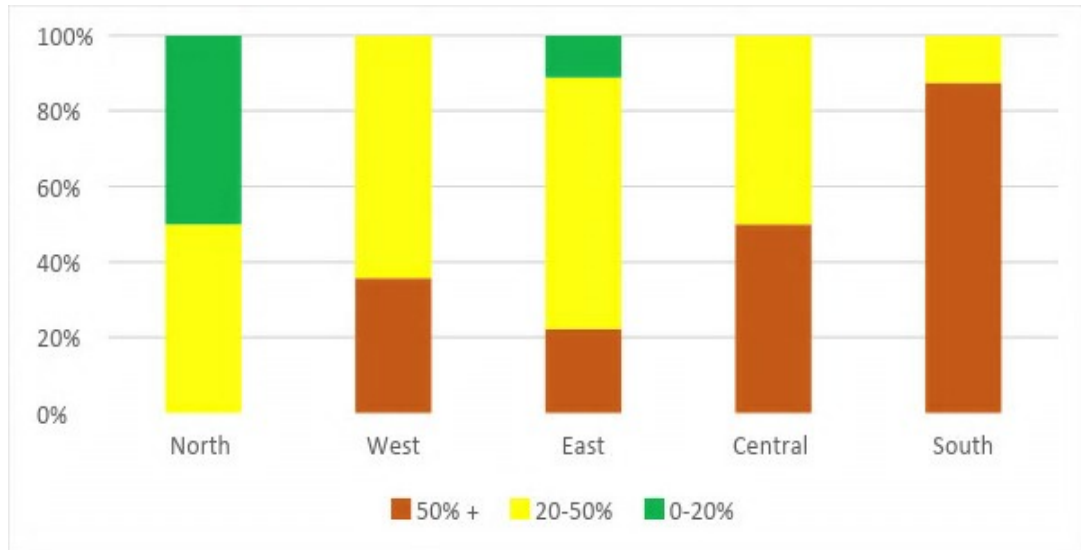
Les performances économiques récentes sont mitigées. La crise financière et économique mondiale de 2008/2009 a eu un impact négatif sur la croissance des pays exposés aux chocs externes. L'Afrique a rebondi après la récession de 2009 avec un taux de croissance positif de 5,4 % en 2010. Les récentes fluctuations des cours des matières premières ont affecté les États membres de l'UA différemment. Alors que les pays non-exportateurs de pétrole ont vu le taux de croissance de leur PIB augmenter, les économies des pays exportateurs de pétrole ont pris un sérieux coup.

6.2.2 Planification du développement national et pauvreté

Selon la Banque mondiale et les Nations Unies, les personnes vivant dans la pauvreté sont celles qui vivent avec moins de 1,25 dollar US par jour. Dans le présent Rapport, l'indice de pauvreté découle des seuils de pauvreté nationaux.

Sur cette base, les données régionales consolidées révèlent que l'Afrique du Nord, présentant une croissance du PIB faible ou moyenne, enregistre également la plus faible incidence de la pauvreté telle que mesurée par le taux de pauvreté par habitant. En revanche, l'Afrique australe qui compte 100 % de PND et un niveau assez élevé des taux de croissance réelle moyens et élevés du PIB, affiche des niveaux de pauvreté très élevés, avec 88 % des pays dont le taux de pauvreté atteint 50 % et plus. En outre, l'Afrique centrale enregistre un taux de pauvreté élevé, bien que celui-ci soit proportionnel aux taux de croissance faibles ou moyens du PIB. La répartition de l'incidence de la pauvreté en Afrique de l'Est correspond aux niveaux de croissance réelle du PIB, 67 % des pays ayant des niveaux de pauvreté modérés. En Afrique de l'Ouest, 64 % des pays enregistrent des niveaux de pauvreté modérés situés entre 20 et 50 %, alors que 36 % seulement affichent des niveaux de pauvreté au-dessus de 50 %. Ces niveaux correspondent à la répartition des taux de croissance réelle du PIB à travers la région. Cela signifie qu'en moyenne, la croissance réelle du PIB en Afrique australe et centrale n'est pas aussi inclusive que celle de l'Afrique du Nord et de l'Est.

Figure 3. Taux de pauvreté par habitant et seuils de pauvreté nationaux par région

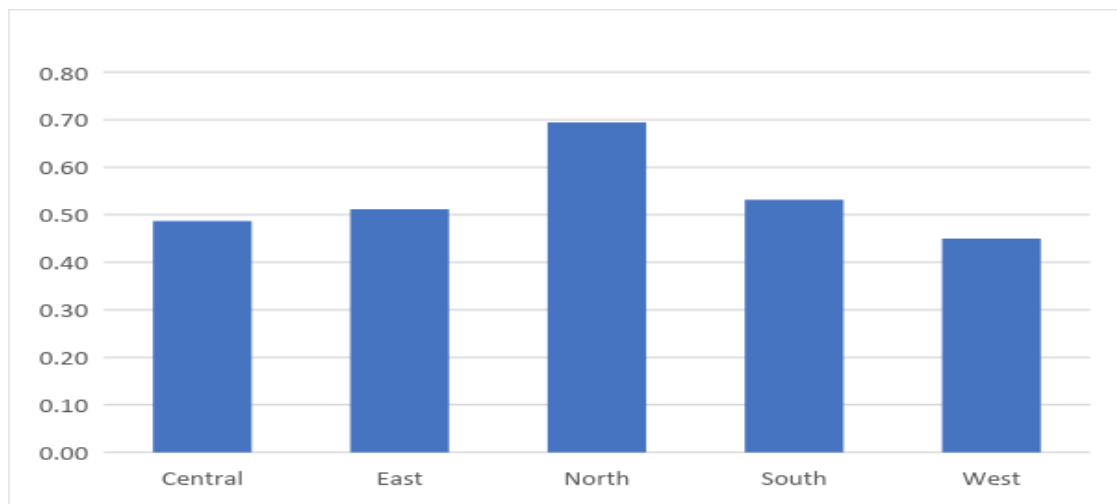


Source: Banque mondiale (2007-2017).

L'Agenda 2063 de l'Union africaine aborde clairement l'aspect développement dans deux de ses sept aspirations : l'aspiration 1 : une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable, et l'aspiration 6 : une Afrique dont le développement est axé sur les citoyens, s'appuyant sur le potentiel de ses populations, en particulier celles des femmes et des jeunes, et prenant soin des enfants.

La figure ci-dessous présente un aperçu des niveaux de développement humain en Afrique, sur une moyenne de dix ans par pays et par région.

Figure 4. Indice moyen de développement humain par région



Source: Rapports du PNUD sur le développement humain (sur plusieurs années)

À l'instar du PIB réel par habitant et des données en matière de pauvreté, l'Afrique du Nord a l'indice de développement humain (IDH) moyen le plus élevé, soit 0,69, tandis que le reste de l'Afrique présente une valeur qui oscille entre 0,4 et légèrement au-dessus de 0,5. Bien que l'IDH moyen ou faible évoque une baisse de performances de certains aspects des dimensions combinées de l'indice, il est crucial d'identifier et de mettre en évidence certains problèmes importants pouvant contribuer à compromettre la valeur de l'IDH, voire la trajectoire globale du

développement d'un pays donné.

6.3 Quelques problèmes de développement

La clé de la bonne mise en œuvre d'un programme national de développement tel que défini dans les plans de développement est la disponibilité des ressources, des structures de gouvernance et des capacités institutionnelles appropriées pour atteindre les objectifs qui y sont énoncés. Malgré l'existence de nombreux problèmes de développement en Afrique, ce premier Rapport n'en examine que cinq : la gestion des ressources naturelles, les flux financiers illicites, la dépendance à l'APD, la gouvernance d'entreprise et le chômage, et enfin, l'égalité entre les sexes.

6.3.1 Gouvernance des ressources naturelles en Afrique

L'Afrique regorge d'une grande variété de ressources naturelles. Cette richesse ne se traduit pas par une prospérité accrue, un développement diversifié, une industrialisation fondée sur les ressources et un développement décent de l'Afrique.

Le continent possède 30 % des ressources minières de la planète, dont plus de la moitié des minerais rares du monde. Il est riche en ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables. Sa géographie se caractérise par la plus grande masse de terres arables du monde, le deuxième fleuve le plus large et le fleuve le plus long (le fleuve Congo et le Nil, respectivement) et la deuxième plus grande forêt tropicale au monde. En outre, le continent possède 8 % des réserves mondiales de pétrole et 7 % des réserves de gaz naturel. Les ressources minières constituent en moyenne 70 % de l'ensemble des exportations en Afrique, soit 28 % du produit intérieur brut. Les découvertes récentes de pétrole, de gaz et de ressources minières dans certains pays pourraient à l'avenir augmenter considérablement les recettes publiques.

Tableau 5. Réserves minières en Afrique

Minerais	Production	Rang	Réserves	Rang
Métaux du groupe du platine (MGP) 54% ¹ 60% ⁺¹				
Phosphate	27% ¹	66%		
Or	20% ¹	42%		
Chrome	40% ¹	44%		
Manganèse	28% ²	82%		
Vanadium	51% ¹	95%		
Cobalt	18% ¹	55% ⁺¹		
Diamants	78% ¹	88%		
Aluminium	4% ⁷	45% ¹		
Aussi, Titane (20 %), Uranium (20 %), Fer (17 %), Cuivre (13 %), etc.				

Source: Vision du régime minier de l'Afrique (2009).

Malgré cette richesse en ressources naturelles, le développement social reste à la traîne. Les données provenant de nombreuses institutions et études montrent que la mauvaise gouvernance est le principal obstacle au développement du potentiel de l'Afrique. En d'autres termes, une gestion saine des ressources naturelles de l'Afrique peut entraîner un meilleur développement humain et économique du continent.

La mauvaise gouvernance des ressources naturelles sur le continent, due à la faiblesse des institutions et des politiques dans ce secteur, se traduit par des gains à court terme plutôt que par un développement à long terme.⁵²

Un autre problème qui empêche les pays de tirer profit de leurs ressources naturelles est l'état et la structure des industries extractives africaines. La plupart des pays du continent continuent d'exporter des matières premières à l'état brut ou légèrement transformées,⁵³ signe d'une mauvaise gestion des ressources naturelles et d'une mauvaise hiérarchisation des politiques et d'une mise en œuvre inappropriée.

La réponse de l'Afrique à ce paradoxe de la coexistence de nombreuses richesses minières avec une pauvreté généralisée a été formulée dans la Vision du régime minier de l'Afrique (VMA), adoptée lors du Sommet des chefs d'État de l'UA en février 2009. Cette vision plaide pour une « exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et du développement socio-économique ». ⁵⁴ Sa mise en œuvre permettrait d'augmenter considérablement la capacité des pays africains à financer l'Agenda 2063 de l'UA et d'atteindre les objectifs de développement durable.

Une gestion rigoureuse des investissements dans l'industrie extractive entraînerait la diversification et le développement économiques, le développement des compétences et le transfert de technologies. Les industries extractives deviendraient alors un puissant moteur de croissance économique et de développement.

Une bonne gestion des ressources naturelles pourrait générer les revenus nécessaires à l'investissement axé sur la fourniture de services sociaux, tels que la santé et l'éducation. En revanche, si les industries extractives sont mal gérées, elles peuvent engendrer des conflits violents, une faible croissance économique, la corruption, la dégradation de l'environnement et ses conséquences sociales, les violations des droits de l'homme, et la violence liée au genre. Dans un environnement fragile ou propice aux conflits, la mauvaise gestion des industries extractives peut accroître le risque de conflit ou aggraver ceux existants.

La VMA sera mise en œuvre en différentes phases et a pour objectif d'intégrer le secteur minier dans l'économie de chaque pays. Pour soutenir la mise en place de la VMA, l'UA a créé le Centre africain de développement minier (CADM) en 2013 pour aider les États membres à apporter un appui opérationnel stratégique à la VMA et à son Plan d'action. Le rôle fondamental du CADM consiste à aider les États membres à renforcer leurs capacités d'élaboration et de mise

52 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Industries extractives : Optimiser la rétention de la valeur dans les pays hôtes (New York et Genève : Nations Unies (2012)) [Traduction],

53 Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), Bureau sous-régional de l'Afrique australe, « Rapport de la réunion du Groupe d'experts ad hoc (AEGM) sur l'industrialisation pour la transformation économique et le développement durable en Afrique australe : combler les lacunes », Addis-Abeba, mars 2013.

54 La VMA repose sur sept piliers : un secteur minier africain fondé sur la connaissance, catalyseur d'une large croissance et un développement qui s'intègre pleinement à un marché africain commun ; un secteur minier durable et bien régi qui produit effectivement et génère des rentes sur les ressources, qui est sûr, sain, tient compte des aspects genre et ethnie, de l'environnement, qui est socialement responsable et est apprécié des communautés environnantes ; un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel ; un secteur minier qui a permis de créer des infrastructures à travers la maximisation de son interdépendance économique propulsive aux niveaux local et régional ; un secteur minier qui optimise et contient d'énormes ressources minières finies, qui est diversifié, intégrant des métaux industriels de moindre valeur commerciale à grande et à petite échelle ; [un secteur minier qui valorise le potentiel de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle afin de promouvoir l'entrepreneuriat au niveau local/national, améliorer les conditions de vie et de faire avancer le développement social et économique rural intégré] et un secteur minier qui est un acteur clé dans les marchés compétitifs et dynamiques des produits de base à l'échelle continentale et internationale (UA, 2009).

en œuvre d'une politique et d'une réglementation minières efficaces. Les États membres sont également encouragés à modifier leurs politiques et cadres réglementaires miniers nationaux et à s'assurer qu'ils sont conformes à la VMA. À ce jour, plusieurs États membres n'ont pas encore aligné leurs régimes miniers sur la VMA, bien que leurs politiques et règlements soient centrés sur les objectifs de celle-ci à plusieurs égards.

6.3.2 Flux financiers illicites

Les flux financiers illicites (FFI) entravent la bonne gouvernance et les priorités de développement en Afrique. Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique définit les FFI comme « des fonds qui sont reçus, transférés ou utilisés de façon illégale. Ces fonds proviennent ordinairement de trois sources : l'évasion fiscale commerciale, la falsification des factures dans le commerce international, et des prix de transfert abusifs ; des activités criminelles telles que le trafic de drogues, la traite des êtres humains, les transactions illégales sur les armes et la contrebande ; et la corruption active et la concussion de fonctionnaires corrompus ». ⁵⁵

Les facteurs favorisant les FFI comprennent le désir de dissimuler une richesse illicite, la faiblesse des structures réglementaires, des incitations fiscales inutiles et surtout la mauvaise gouvernance, qui compromet la réalisation de l'autonomie de l'Afrique et le financement des priorités de développement aux niveaux continental, régional et national.

L'une des principales conclusions du Groupe de haut niveau est que l'Afrique est indubitablement un créancier net pour le reste du monde. Cela signifie qu'en dépit du flux de l'APD, le continent souffre en permanence du manque de ressources pour son propre développement, ses services sociaux, ses infrastructures et le financement de ses investissements. En somme, les pays africains sont incapables de mobiliser des ressources nationales pour atteindre leurs objectifs de développement. Il est donc impératif que le continent traque, arrête et inverse les IFF pour assurer son développement.

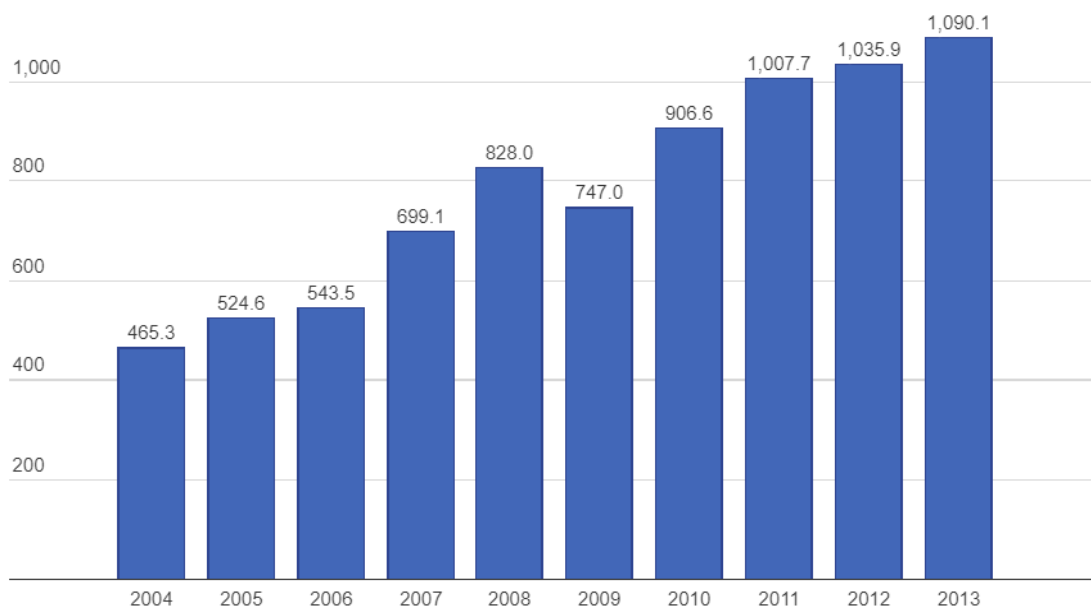
Le Groupe de haut niveau a observé que la recrudescence des flux financiers illicites coïncidait avec une période de croissance économique relativement élevée en Afrique et que ceux-ci annihilaient l'impact positif de la croissance accrue sur le continent.

Le Groupe a également indiqué que les pratiques de corruption en Afrique ne sont pas nécessairement la cause de ces fuites, mais que la corruption et la mauvaise gouvernance les favorisent souvent. Outre les capacités techniques, le manque de volonté politique des gouvernements sape souvent la lutte contre les flux financiers illicites.

Il est difficile d'estimer le niveau exact des IFF en provenance d'Afrique, faute de données claires et parce que les IFF ne sont pas faciles à retracer car ils sont généralement bien dissimulés. Jusqu'à présent, seules des méthodes indirectes ont été utilisées par les Nations Unies, les groupes de réflexion et les organisations à but non lucratif pour déterminer les volumes des flux sortants du continent. Le volume des IFF est en augmentation comme le montre le tableau ci-dessous.

55 Conférence conjointe UA/CEA des ministres des finances, de la planification et du développement économique (2015). « Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique ».

Figure 5. Évolution des flux financiers illicites de 2004 à 2013 (en \$)



Source: Global Financial Integrity, 2017, Flux financiers illicites à destination et en provenance des pays en développement : 2005-2014

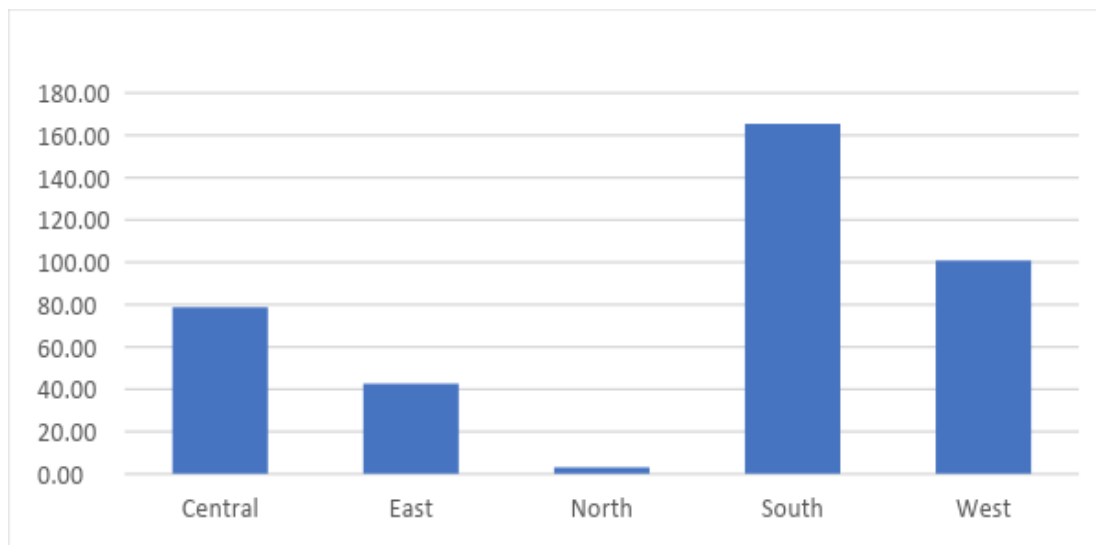
Les effets sur le développement des flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont nombreux. Ils érodent les revenus destinés à l'investissement public et aux dépenses sociales, affaiblissant ainsi les capacités de gouvernance et les institutions des pays. Ils réduisent l'épargne publique et perpétuent la dépendance à l'aide publique au développement, accentuant ainsi le recours aux bailleurs de fonds. En empêchant la création de la valeur, les FFI ont un effet négatif considérable sur les aspirations africaines en matière de transformation structurelle. Cela signifie qu'ils entravent la mise en œuvre des PND, de l'Agenda 2063 de l'UA et des ODD des Nations Unies.

Les pays africains doivent donc s'attaquer aux FFI afin d'accroître leurs revenus, de retenir les capitaux d'investissement dans leurs pays et de freiner les activités criminelles illicites. Au niveau continental, la CUA, la CEA, la BAD et les CER doivent respecter scrupuleusement les recommandations du Groupe visant à assurer le suivi du développement et la mise en œuvre systématique et cohérente d'un plan de lutte contre les FFI (Projet anti-FFI).

6.3.3 Dépendance à l'aide publique au développement (APD)

Bien que l'Afrique contribue largement à l'enrichissement des pays développés et d'autres partenaires par le biais des FFI et d'autres voies légales, elle dépend fortement de l'APD offerte par les pays développés, et le niveau de cette dépendance varie considérablement d'un pays à l'autre. Même certains pays qui disposent d'un niveau assez élevés de ressources nationales issues de l'activité économique restent fortement dépendants des ressources extérieures. Le tableau ci-dessous illustre le prorata de l'APD dans l'ensemble des dépenses publiques sur une moyenne de dix ans entre 2007 et 2017. Il apparaît que les pays en conflit ou sortant d'une situation de conflit affichent un prorata de l'APD élevé dans les dépenses publiques, du fait d'une forte mobilisation des ressources et des défis institutionnels au niveau national.

Figure 6. Prorata de l'APD net dans les dépenses publiques par région



Source: Groupe de la Banque mondiale

Comme le montre le tableau, la part de l'APD dans les dépenses publiques est très faible en Afrique du Nord. En revanche, l'Afrique australe dépend fortement de l'APD, suivie de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale. Le renforcement de la mobilisation des ressources nationales et la bonne gestion de celles-ci dans ces régions permettraient de réduire la dépendance à l'APD et de renforcer la souveraineté dans la prise de décisions et la mise en œuvre de politiques.

6.3.4 Gouvernance d'entreprise et développement

L'Agenda 2063 de l'UA et l'Agenda 2030 pour le développement durable soulignent tous deux l'importance d'une croissance économique rapide et inclusive, soutenue par des réformes économiques structurelles. Une telle transformation devrait être impulsée par le secteur privé.

Une bonne gouvernance d'entreprise stimule le développement et l'appui aux entreprises d'une manière qui soit profitable aux entreprises et aux citoyens. Ainsi, elle contribue au développement de l'économie et de la société par la création d'emplois, l'amélioration des conditions socioéconomiques et la contribution au budget de l'État. Les principes de bonne gouvernance d'entreprise, que sont la transparence et la fiabilité, visent à promouvoir prioritairement l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, financières et humaines.

Le lien entre la bonne gouvernance d'entreprise et le développement repose sur la nécessité d'équilibrer les facteurs économiques, sociaux et environnementaux. Le respect de ces principes renforce également la confiance des investisseurs. De même, il est nécessaire de mettre en place des cadres réglementaires efficaces pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD de l'ONU.

La croissance inclusive signifie que les avantages de la croissance générée au sein des économies africaines sont répartis plus équitablement afin de prévenir les inégalités ou de les réduire dans les économies où elles sont élevées. Pour y parvenir, les pays africains, qui dépendent encore fortement du secteur primaire, doivent promouvoir une plus grande industrialisation et diversifier leurs économies en tirant parti de l'accroissement du potentiel des chaînes de valeur transfrontières ainsi que des liens en amont et en aval.

Les États sont encouragés à créer des cadres réglementaires et juridiques pour relever les défis

économiques fondamentaux et structurels, au-delà de la responsabilité sociale des entreprises, y compris la gestion environnementale et la préservation de l'héritage socio-culturel.

Dix-neuf États membres de l'UA ont créé un réseau de collaboration appelé Réseau de gouvernance d'entreprise, ayant pour but de renforcer leurs capacités institutionnelles pour un développement durable des entreprises publiques et privées.

6.3.5 Égalité entre les sexes, intégration de la dimension genre et développement

L'égalité entre les sexes a longtemps été reconnue comme la clé pour libérer et stimuler le potentiel de développement du continent. Même si de grandes avancées ont été réalisées sur de nombreux fronts, l'égalité entre les sexes est encore loin d'être acquise pour la femme et la jeune fille africaines dans la plupart des pays. Selon le Rapport 2016 sur le développement humain en Afrique, l'inégalité entre les sexes coûte à l'Afrique subsaharienne en moyenne 6 % du PIB de la région, compromettant ainsi les efforts du continent pour un développement humain et une croissance économique inclusifs.⁵⁶

L'Organisation des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes) estime que l'inégalité entre les sexes persiste à cause de la mauvaise gouvernance. Les plans, politiques, institutions et budgets nationaux reflètent la manière dont les gouvernements traduisent dans les faits leurs engagements en faveur des femmes. Toutefois, il existe très souvent un fossé entre les discours et la pratique.

À l'échelle internationale, l'inégalité entre les sexes est au cœur du discours sur le développement, comme en témoignent les objectifs sexospécifiques énoncés dans les OMD (OMD 3) et les ODD (ODD 5), qui consacrent l'autonomisation des femmes et la promotion de l'égalité entre les sexes en tant que composante transversale des PND, en plus de mettre fin aux violences faites aux femmes. L'Agenda 2063 de l'UA place l'égalité entre les sexes au cœur de tous les efforts de développement en déclarant que « [L]es jeunes hommes et femmes africains seront les pionniers de la société africaine du savoir et apporteront une contribution significative à l'innovation ». Il prévoit également que « [L]a femme africaine sera pleinement habilitée dans tous les domaines, et disposera de l'égalité des droits sociaux, politiques et économiques, y compris du droit de propriété et d'héritage, de signer un contrat, d'enregistrer et de gérer une entreprise. Les femmes rurales auront accès aux moyens de production, y compris à la terre, au crédit, aux intrants et aux services financiers ».

Les progrès en matière d'égalité des sexes sont inégaux et plus lents que prévu dans plusieurs pays. La mise en œuvre des dispositions de l'Agenda 2063 de l'UA relatives à l'égalité des sexes, des résolutions des Nations Unies et des multiples cadres juridiques visant l'égalité des sexes n'a été que partiellement réussie dans nombre de ces pays en raison des barrières culturelles et du manque de politiques structurelles et de volonté politique de promouvoir les droits et l'autonomisation de la femme.

Une évaluation récente de la mise en œuvre des OMD a révélé que certains pays peinent encore à assurer l'égalité entre les sexes. Cette évaluation conclut également certains pays africains pourraient devoir attendre jusqu'à 100 ans pour combler l'écart entre les sexes.⁵⁷ Cependant, il serait illusoire de limiter la question du genre en Afrique au niveau continental, sans prendre

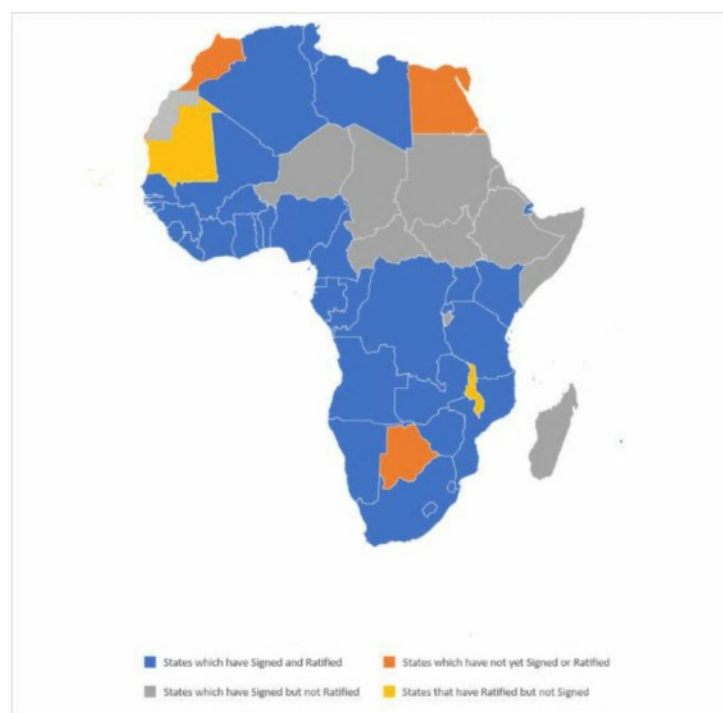
⁵⁶PNUD (2016).

⁵⁷ WEF, 2017.

en compte les efforts déployés au niveau sous-régional et national pour l'autonomisation de la femme, en particulier au niveau sectoriel. Les pays africains accomplissent des progrès constants en matière d'égalité entre les sexes et la prise en compte de la dimension genre dans leurs PND. Quarante-neuf pays ont signé et 40 ont ratifié le protocole en la matière.

L'Afrique subsaharienne a enregistré le plus de progrès en ce qui concerne l'accès des femmes à un emploi rémunéré dans le secteur non agricole, passant de 24 à 34 % entre 1994 et 2015.⁵⁸ Des instruments tels que la Décennie de la femme africaine (AWD) (2010-2020), adoptée en 2009 avec pour thème « Égalité entre les hommes et les femmes et autonomisation des femmes (GEWE) : une approche de la base au sommet », le Protocole de Maputo, la Charte africaine de la jeunesse et la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique (DSEHFA) constituent des cadres qui obligent les gouvernements à promouvoir les droits des femmes et, surtout, à rendre compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces instruments.

Figure 7. Ratification du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique



Source : Union africaine (2018), Liste des États ayant signé, ratifié ou adopté le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique ([https://au.int/sites/default/files/treaties/7783-sl-protocol to the african charter on human and peoples rights on the rights of women in africa 7.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7783-sl-protocol%20to%20the%20african%20charter%20on%20human%20and%20peoples%20rights%20on%20the%20rights%20of%20women%20in%20africa%207.pdf))

6.4 Recommandations relatives au développement et à la gouvernance

Les principaux obstacles au développement et à la gouvernance tournent autour du caractère inclusif du développement, de la gestion des ressources naturelles et des fléaux tels que les flux financiers illicites et la corruption.

Ainsi, pour renforcer le développement et améliorer la gouvernance, il est recommandé que les États membres de l'UA :

1. élaborent des plans et programmes de développement qui tiennent compte du développement humain ;
2. alignent leurs plans nationaux de développement et, dans certains cas, leurs plans d'action nationaux (issus du processus d'auto-évaluation du MAEP) sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations Unies ;
3. assurent l'utilisation durable et rationnelle des ressources naturelles et autres, dans l'intérêt des populations du continent et des générations futures.



RÔLE DES COMMUNAUTÉS
ÉCONOMIQUES RÉGIONALES
DANS LA GOUVERNANCE
EN AFRIQUE

CHAPITRE 7 : RÔLE DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES DANS LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

7.1 Introduction

Le présent chapitre examine le rôle des communautés économiques régionales (CER) en matière de gouvernance en Afrique, en particulier dans la promotion des valeurs, normes et standards communs de l'UA relatifs à l'unité, au développement, à la démocratie et aux processus électoraux, à la paix et à la sécurité sur le continent.

Les CER sont des associations bénévoles d'États africains indépendants dont les origines diffèrent, certaines remontant à l'époque coloniale. Créées pour différentes raisons, elles doivent surtout leur existence au désir de coopération économique et politique qui anime les États africains. Dans l'ensemble, les CER ont pour objectif de promouvoir le développement économique régional, l'autonomie collective et l'intégration régionale.

7.2 Rôle des CER sur le continent

La quête d'unité en Afrique a conduit à la création de l'OUA, ancêtre de l'UA. Les principes d'unité et de dignité, ainsi que la place du continent africain dans la gestion des affaires internationales, sont définis dans le Traité de l'OUA de 1963, le Plan d'action de Lagos de 1980 et l'Acte final de Lagos. Ces principes sont davantage développés dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine, initiative de réforme panafricaine qui confirme la vision d'une Afrique intégrée, prospère et pacifique, indépendante et internationalement reconnue.⁵⁹

Le Traité d'Abuja, signé en 1991 a consacré la création de la Communauté économique africaine (CEA) et souligne l'importance de la solidarité et d'une autonomie collective, de stratégies de développement autonome et endogène ainsi que d'une politique d'autosuffisance en matière de besoins fondamentaux.⁶⁰ Les CER sont considérées comme les piliers de la CEA.

L'UA est consciente du rôle des CER dans le renforcement des efforts d'intégration continentale et en reconnaît officiellement huit, à savoir : l'Union du Maghreb arabe (UMA), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

⁵⁹La vision de l'Union africaine est de « construire une Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens, et représentant une force dynamique sur la scène mondiale ». Lors de la célébration du cinquantième anniversaire de l'OUA, les dirigeants africains ont présenté les huit domaines prioritaires du cinquantenaire de la Déclaration solennelle : Identité et Renaissance africaines ; Poursuite de la lutte contre le colonialisme et pour le droit à l'autodétermination ; Programme d'intégration ; Programme de développement socioéconomique ; Programme de paix et de sécurité ; Gouvernance démocratique ; Construction de l'avenir de l'Afrique ; Place de l'Afrique dans le monde (Agenda 2063 de l'UA : L'Afrique que nous voulons).

⁶⁰Organisation de l'Unité Africaine (OUA), 1991. Traité instituant la Communauté économique africaine, signé le 3 juin 1991 à Abuja (Nigéria).

7.3 L'Union africaine et les CER

Les communautés économiques régionales jouent un rôle clé dans la coopération et l'intégration régionales, contribuent à l'établissement de la CEA et coordonnent les intérêts des États membres en matière de paix et de sécurité, de gouvernance et de développement. La relation entre l'UA et les CER est définie par le Traité d'Abuja et l'Acte constitutif de l'Union africaine. La relation fonctionnelle entre l'UA et les CER est guidée par le Protocole de 2008 sur les relations entre les CER et l'UA et le Protocole d'accord de coopération en matière de paix et de sécurité entre l'UA, les CER et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord.

7.4 Rapport des CER à la gouvernance

Les CER sont constituées des États membres de l'Union africaine et présentent des avantages comparatifs, notamment une meilleure compréhension des nuances socioculturelles et politiques dans leurs régions respectives. Ainsi, l'UA reconnaît le rôle primordial des CER et des mécanismes régionaux dans le renforcement des efforts d'intégration continentale et dans le maintien de la paix et de la sécurité sur le continent.

Un certain nombre de CER ont adopté des instruments qui complètent ceux de l'UA et sont importants pour la promotion du constitutionnalisme et de l'État de droit sur le continent. Ces instruments comprennent des protocoles aux traités des CER, des directives, des plans d'action et des lois cadres. Ils sont relatifs à la démocratie, la bonne gouvernance, l'organisation des élections et la promotion et la protection des droits de l'homme.

Ainsi, certains de ces instruments autorisent les CER à intervenir dans les États membres en cas de violations « graves et massives » des droits de l'homme et de l'État de droit. Les CER ont également intégré la promotion et la protection des droits de l'homme dans leurs traités constitutifs, reconnaissant que les droits de l'homme jouent un rôle essentiel dans le développement économique.

Ces instruments régionaux prévoient également des mécanismes, tels que les tribunaux, qui contribuent largement à la protection des droits de l'homme sur le continent.⁶¹ Ces mécanismes utilisent la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples comme norme. Dans certains cas, ils créent des greffes secondaires dans les États membres, ce qui les rapproche de leurs éventuels usagers et améliore ainsi l'accès à la justice. Certaines juridictions tiennent également leurs audiences dans différents pays de la CER pour en faciliter l'accès aux citoyens.⁶²

Ces juridictions n'exigent pas l'épuisement des voies de recours internes, ce qui améliore également l'accès à la justice. Ainsi, les citoyens des États membres peuvent saisir ces juridictions même lorsque les juridictions nationales ont rendu des décisions défavorables. Plusieurs CER ont également cherché à promouvoir la justice transitionnelle en étendant la compétence de ces juridictions aux crimes internationaux.⁶³

61Ruppel O.C., 2009. « Regional Economic Communities and Human Rights in East and Southern Africa », in *Human Rights in Africa : Legal Perspectives in their Protection and Promotion* 275 (Bosl A and Diescho J, eds., 2009); Abebe D, 2016. « Does International Human Rights Law in African Courts Make a Difference? », *Virginia Journal of International Law* 527 (2016).

62Ebobrah S.T., 2013. « Human Rights Developments in African Sub-Regional Economic Communities During 2012 », *13 African Human Rights Law Journal* 178 (2013); Nwauche E.S., 2009. « Regional Economic Communities and Human Rights in West Africa and the African Arabic Countries », in *Human Rights in Africa : Legal Perspectives in their Protection and Promotion* 319 (Bosl A. and Diescho J., eds, 2009).

63Ibid.

L'une des grandes faiblesses de ces juridictions est que les États membres ne semblent pas résolument engagés à exécuter leurs décisions. En outre, quelques États seulement permettent aux juridictions nationales d'appliquer les décisions des juridictions internationales ou régionales. L'appartenance à plus d'une CER signifie également qu'il y aura des cas de conflit entre juridictions régionales.

Une autre difficulté tient au fait que les juridictions régionales souffrent d'une carence de ressources qui se traduit par une pénurie de personnel, ce qui entrave leurs efforts de rendre la justice accessible aux usagers. Ces juridictions dépendent très souvent des donateurs étrangers, ce qui limite leur indépendance et leur impartialité. Du fait des coûts élevés en termes d'information, d'accessibilité et de temps, les victimes de violations des droits de l'homme ont du mal à faire valoir leurs droits devant ces juridictions. Ces contraintes limitent la capacité de ces juridictions à avoir un impact significatif sur le respect des droits de l'homme sur le terrain. Il importe également de clarifier la relation entre la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et ces juridictions régionales.⁶⁴

Les CER déploient également des équipes d'observation des élections dans les États membres, un processus qui, dans certains cas, implique l'envoi d'équipes d'enquête avant les missions d'étude et d'évaluation de l'environnement général avant les élections. Toutefois, les missions d'observation électorale des CER et de l'Union africaine ne sont pas coordonnées, même s'il existe entre elles une coopération ad hoc incluant l'échange d'informations et le suivi conjoint de l'environnement préélectoral. Il est donc nécessaire que ces institutions créent un cadre de coopération dans cet important domaine qu'est la gouvernance.⁶⁵

7.5 Évaluation du rôle des CER en matière gouvernance

Principales questions à examiner : i) les traités des CER sont-ils conformes à l'Acte constitutif de l'Union africaine ? ii) quelle est la répartition des tâches entre l'UA et les CER en matière d'observation des élections ? iii) les directives des CER relatives à la conduite des élections sont-elles conformes à celles de l'UA ? iv) quelle est la répartition des tâches entre les activités de paix et de sécurité de l'UA et celles des CER ? v) quels sont les mécanismes d'harmonisation et comment sont-ils coordonnés ? vi) quelles sont les méthodes employées par les CER dans la mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'UA ? vii) existe-t-il des mécanismes de suivi de la mise en œuvre par les CER des instruments relatifs aux valeurs communes de l'UA ?

7.6 Observations sur les relations entre l'UA et les CER

Quatre questions sont cruciales se dégagent concernant les relations entre l'UA et les CER : la conformité des traités des CER avec l'Acte constitutif, la répartition des tâches, la mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'UA et le suivi de la mise en œuvre des instruments de l'UA relatifs aux valeurs communes.

7.6.1 Conformité des traités des CER à l'Acte constitutif de l'Union africaine

La diversité des origines et histoires des CER démontre que leurs traités ne découlent pas de l'Acte constitutif.

7.6.2 Répartition des tâches entre l'UA et les CER

Les CER considèrent que la répartition des tâches entre l'UA et elles en matière de promotion

⁶⁴Nwauche, 2009 ; Abebe, 2016 ; Ruppel, 2009.

⁶⁵UNISA (University of South Africa), Management of Democratic Elections in Africa, 2014 ; Nwauche, 2013 ; Ruppel, 2009.

de la démocratie et d'observation des élections est claire. L'UA et les CER envoient des observateurs électoraux et communiquent sur les dispositions prises par les différentes équipes d'observation. Il existe parfois des arrangements encore plus complexes impliquant les équipes d'observateurs de l'UA, de la CER à laquelle appartient l'État membre qui organise l'élection, et les observateurs ressortissant d'autres CER en matière de paix et de sécurité. L'UA a conclu des accords avec les CER et les mécanismes régionaux pour atteindre leurs objectifs. Toutefois, l'harmonisation et la coordination opérationnelles se heurtent à un certain nombre de facteurs, dont l'insuffisance des capacités et des ressources financières. Certaines CER ou certains pays au sein des CER ont leurs propres mécanismes qui échappent souvent aux structures officielles.

Dans la pratique, le partenariat UA-CER a connu des problèmes tels que le manque de clarté quant à leurs rôles et responsabilités respectifs, ce qui l'a rendu inefficace. Les « CER ne sont pas bien intégrées dans les processus politiques et décisionnels de l'Union » où, de ce fait, elles ne jouent qu'un rôle marginal. L'on déplore également le fait que « les décisions et les activités de l'UA relatives aux CER manquent de cohérence ».⁶⁶

Les CER ont joué un rôle important dans la facilitation de la mise en œuvre des valeurs communes de l'UA, en particulier dans les situations impliquant des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Toutefois, l'UA et les CER ont souvent adopté des approches et des actions différentes dans de telles situations, limitant ainsi l'efficacité de leurs interventions. De plus, ces approches et actions ont été mal coordonnées.

Ce manque de coordination s'explique en partie par l'absence d'une définition claire ou d'une compréhension commune du principe de subsidiarité auquel l'UA et les CER donnent des interprétations différentes, voire opposées. En outre, la plupart des CER sont confrontées à d'énormes problèmes qui limitent leur efficacité. Par exemple, elles sont confrontées à l'appartenance des États membres à plusieurs entités et au chevauchement des mandats. En effet, le fait que des États soient membres de plus d'une CER entraîne un manque de cohésion et de coordination des approches et des réponses. Cette situation est également source d'ambiguïté et de confusion en matière de leadership et de responsabilités.

Par conséquent, l'une des priorités de la Conférence de l'UA sera de préciser la répartition des tâches et des rôles dans la collaboration entre l'Union et les CER, conformément aux principes de subsidiarité et de complémentarité.⁶⁷

7.6.3 Approches des CER vis-à-vis de l'Agenda 2063 de l'UA

L'Agenda de l'UA découlait des consultations et d'un consensus ayant conduit à l'adoption d'une position africaine commune dans le cadre des négociations relatives au programme mondial de développement pour l'après-2015. Ainsi, les CER approuvent la vision et les aspirations de l'Agenda 2063. Bien que les CER aient convenu d'harmoniser leurs stratégies et plans de mise en œuvre avec le premier Plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'UA, cela n'a pas, à ce jour, connu le succès escompté, les CER étant encore engagées dans le processus de conciliation des cadres existants avec l'Agenda.

⁶⁶Union africaine (2018). Ibid, Annexe 1.

⁶⁷Ibid.

7.6.4 Mécanisme de suivi de la mise en œuvre des instruments relatifs aux valeurs communes

On note un manque systématique de volonté de la part des CER de suivre la mise en œuvre des instruments relatifs aux valeurs communes de l'UA.

7.7 Intégration régionale et Agenda 2063 de l'UA

L'intégration régionale est l'une des sept aspirations de l'Agenda 2063 de l'UA. En particulier, l'aspiration 2 plaide pour un continent intégré, uni sur le plan politique, prospère et pacifique, dirigé par ses propres citoyens. Il est encourageant de constater que les huit CER poursuivent l'intégration régionale, ce qui est également conforme aux idéaux du Traité d'Abuja.

Les CER sont encouragées à adopter l'Agenda 2063 de l'UA et son premier Plan décennal comme base de développement de leurs visions et plans régionaux. L'Agenda 2063 leur confère également le mandat de servir de points focaux pour l'adoption, la mise en œuvre, l'examen, le suivi et l'évaluation de tous les cadres continentaux en rapport avec lui, de présenter annuellement des rapports à ce sujet et de faciliter la mobilisation des ressources et le renforcement des initiatives des États membres dans la mise en œuvre du Plan décennal de l'UA.

7.8 Le rôle du Protocole de 2008 dans les rapports entre l'UA et les CER

L'existence et la mise en œuvre de ce protocole ont permis d'améliorer quelque peu les relations de travail entre l'UA et les CER. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour renforcer cette collaboration et ce partenariat.

7.9 Recommandations concernant les CER et leur rôle dans la gouvernance en Afrique

1. L'UA et les CER doivent améliorer la coordination et l'harmonisation de leurs politiques, programmes et activités.
2. Les États membres de l'UA sont encouragés à signer et à ratifier l'Accord portant création de la Zone continentale africaine de libre-échange.
3. Toutes les CER sont encouragées à aligner leurs plans sur l'Agenda 2063 de l'UA et les ODD des Nations Unies.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abebe D, 2016. "Does International Human Rights Law in African Courts Make a Difference?", *Virginia Journal of International Law* 527.
- Aboagye F (ed.) 2016. *A Comprehensive Review of African Conflicts and Regional Interventions*. Addis Ababa: AU Commission and African Peace Support Trainers Association (APSTA).
- African Centre for the Resolution of Disputes (ACCORD), 2015. *Silencing the Guns, Owning the Future: realising a conflict-free Africa*.
- African Capacity Building Foundation (ACBF), 2018. *Africa Capacity Report 2018*.
- African Commission on Human and Peoples' Rights Secretariat, 2018. *Information on the African Commission on Human and Peoples' Rights*.
- African Commission on Human and Peoples' Rights, 2016. *State Reports and Concluding Observations (2016)*.
- African Union, 2002. *Assembly of Heads of State and Government Thirty-Eighth Ordinary Session of the Organization of African Unity, 8 July 2002, (AHG/235 (XXXVIII), Annex II)*.
- African Union Commission (AUC), 2015. *Agenda 2063 -The Africa We Want*.
- African Union Commission (AUC), 2018. [Record of the] 766th Peace and Security Council Meeting, PSC/PR/BR. (DCCLXVI).
- African Union Independent Panel of Experts, 2013. *Assessment of the African Standby Force and Plan of Action for Achieving Full Operational Capability by 2015*.
- African Union, Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union.
- African Union, 2002. *Constitutive Act of the African Union (2002)*.
- African Union, 2007. *Framework of the African Governance Architecture*.
- African Union, 2014. *AU Assembly/AU/Draft/Dec. (XXVIII) Rev. 1; 23rd Ordinary Session of the AU Assembly/AU/Dec. 527(XXIII), Decision on the Integration of the APRM into the African Union Structures Doc. EX.CL/851(XXV)*.
- African Union, 2014. *Assembly/AU/Dec. 631(XXVIII). Decision on the Revitalisation of the African Peer Review Mechanism*.
- African Union, 2017. *Assembly of The Union Twenty-Eighth Ordinary Session, 30-31 January 2017. Decision Assembly/AU/Dec. 631(XXVIII)*.
- African Union, 2018. *Assembly/AU/Dec. 686(XXX) 30th Ordinary Session Decision on The Report of The African Peer Review Mechanism (APRM)*.

African Union, 2018. Concept Note on the Peace and Security Council Open Session on Africa's Peace and Security Landscape by 2023 (End of First Ten-Year Plan of the AU Agenda 2063): A Prospective Analysis of Peace and Security Challenges.

African Union, 2018. Progress Report of the Chairperson of the Commission on the AU Institutional Reform Pursuant to Assembly Decision Assembly/Y/AU/Dec. 635(XXVIII), Assembly/AU/2(XXXI).

African Union, 2007. African Charter on Democracy and Economic Governance (ACDEG).

Aggad F and Apiko P, 2017. "Understanding the African Union and its Governance Agenda – African Governance Architecture and the Charter for Democracy Elections and Good Governance", *Political Economy Dynamics of Regional Organisations*.

Akokpari J, 2008. "Introduction: Human Rights Actors and Institutions in Africa", in Akokpari J and Zimble DS (eds.) *Africa's Human Rights Architecture 1, Centre for Conflict Resolution*.

Aniekwe CC and Atuobi SM, 2016. 'Two Decades of Election Observation by the African Union: A Review', 15 *Journal of African Elections* 25.

AU/ECA Conference of Ministers of Finance, Planning and Economic Development, 2015. "Illicit Financial Flow Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa".

Ebobrah ST, 2013. "Human Rights Developments in African Sub-Regional Economic Communities During 2012", 13 *African Human Rights Law Journal* 178.

Institute of Security Studies (ISS), 2015. Understanding the African Standby Force, Rapid Deployment and Amani Africa II (Media Toolkit).

Kumar, S, et.al. 2016. "Millennium Development Goals (MDGs) to Sustainable Development Goals (SDGs): Addressing Unfinished Agenda and Strengthening Sustainable Development and Partnership". Mubangizi JC, 2006. "The Constitutional Protection of Socio-Economic Rights in Selected African Countries: A Comparative Evaluation", *African Journal of Legal Studies* 1.

NEPAD Secretariat, 2003. Sixth (6th) Summit of the NEPAD Heads of State and Government Implementation Committee, 9 March 2003. African Peer Review Mechanism (APRM): Base Document (NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/mou/annex (ii).

Nwauche ES, 2009. "Regional Economic Communities and Human Rights in West Africa and the African Arabic Countries", in *Human Rights in Africa: Legal Perspectives in their Protection and Promotion*, in Bosl A and Diescho J, eds, 2009. Windhoek: Mcmillan Education Namibia.

Organization of African Unity (OAU), 1991. Treaty Establishing the African Economic Community (3 June 1991).

Ruppel OC, 2009. "Regional Economic Communities and Human Rights in East and Southern Africa", in *Human Rights in Africa: Legal Perspectives in their Protection and Promotion*, in Bosl A and Diescho J, eds., 2009. Windhoek: Mcmillan Education Namibia.

Ssenyonjo, M. 2018. "Responding to Human Rights Violations in Africa: Assessing the Role of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights (1987–2018)", *International Human Rights Law Review* 1.

Rylander, S. 2010. *Governance and transformative leadership in Africa: progress, prospects and challenges*. Harare: ACBF Development Memoirs Series (ACBFDMS/005/2010).

United Nations, 2000. *United Nations Millennium Declaration* (18 September 2000).

United Nations, 2015. *General Assembly Resolution adopted by the General Assembly (A/55/L.2)* 55/2.

United Nations, 2015. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1)*.

United Nations, 1945. *Charter of the United Nations* (1945).

United Nations Committee of Experts on Public Administration, 2006. Fifth session, New York, 27-31 March 2006 (E/C.16/2006/4) Agenda item. 5 Compendium of basic terminology in governance and public administration. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Extractive Industries: Optimising Value Retention in Host Countries* (New York and Geneva: United Nations, 2012).

United Nations Development Programme (UNDP), 2004. *Human Development Report 2004 - Cultural Liberty in Today's Diverse World*.

United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) Sub-regional Office Southern Africa, 2013. *Report of the ad-hoc expert group meeting (AEGM) on industrialisation for economic transformation and sustainable development in Southern Africa: addressing the gaps*.

United Nations, 2015. *UN 2030 Agenda for SDGs*.

University of South Africa (UNISA), 2013. *Management of Democratic Elections in Africa*.

Van Nieuwkerk A, 2016. "Learning lessons from Africa's responses to conflict" in Aboagye, F (ed) *A Comprehensive Review of African Conflicts and Regional Interventions*. Addis Ababa: AU Commission and APSTA.

ANNEXES

ANNEXE 1. Aperçu de la relation entre les principes, buts et objectifs universels des Nations Unies et de l'OUA/UA.

*REMARQUE : Le caractère **gras** met en évidence les buts, principes et objectifs similaires ou ayant une incidence directe sur les textes fondateurs de l'ONU et de l'OUA/UA.*

Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) (1945) ⁶⁸	
<p>BUTS ET PRINCIPES</p> <p>Article 1</p> <p>Les buts des Nations Unies sont les suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. maintenir la paix et la sécurité internationales, et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ; 2. développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix dans le monde ; 3. réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ; et 4. être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes. <p>Article 2</p> <p>L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres ; 2. les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte ; 3. les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger ; 4. les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ; 5. les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive ; 6. l'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales ; 7. aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.
Organisation de l'Unité Africaine (OUA) (1963)	Union africaine (UA) (2001)

⁶⁸Charte des Nations Unies (1945). <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>

OBJECTIFS	OBJECTIFS
<p>Article II</p> <p>1. Les objectifs de l'Organisation sont les suivants :</p> <p>(a) réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains ;</p> <p>(b) coordonner et intensifier leur coopération et les efforts visant à améliorer les conditions de vie des peuples d'Afrique ;</p> <p>(c) défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses États membres ;</p> <p>(d) éradiquer toutes les formes de colonialisme en Afrique ; et</p> <p>(e) promouvoir la coopération internationale en tenant compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.</p> <p>2. À cette fin, les États membres doivent coordonner et harmoniser leurs politiques générales, plus particulièrement dans les domaines suivants :</p> <p>(a) coopération politique et diplomatique ;</p> <p>(b) coopération économique, notamment en matière de transport et de communication ;</p> <p>(c) coopération en matière d'éducation et de culture ;</p> <p>(d) coopération en matière de santé, d'assainissement et de nutrition ;</p> <p>(e) coopération scientifique et technique ; et</p> <p>(f) coopération en matière de défense et de sécurité.</p>	<p>Article 3</p> <p>Les objectifs de l'Union sont les suivants :</p> <p>(a) réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique ;</p> <p>(b) défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses États membres ;</p> <p>(c) accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent ;</p> <p>(d) promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ;</p> <p>(e) favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ;</p> <p>(f) promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ;</p> <p>(g) promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ;</p> <p>(h) promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que d'autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ;</p> <p>(i) créer les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales ;</p> <p>(j) promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines ;</p> <p>(k) promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains ;</p> <p>(l) coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union ;</p> <p>(m) accélérer le développement du continent par la promotion de la recherche dans tous les domaines, en particulier en science et en technologie ; et</p> <p>(n) œuvrer de concert avec les partenaires internationaux pertinents en vue de l'éradication des maladies évitables et de la promotion de la santé sur le continent.</p>

Annexe 2. Périodes de développement et leurs principaux axes

Période	Caractéristiques du développement mondial	Caractéristiques du développement en Afrique
Après la Deuxième Guerre mondiale – Plan Marshall	Un développement le plus souvent synonyme d'industrialisation et de reprise d'après-guerre en Europe Renforcement de la capacité des pays à fabriquer des produits finis par le transfert de capitaux publics et d'expertise technique.	Pendant ce temps, l'Afrique est restée colonisée et constituait un réservoir de ressources naturelles gratuites pour les puissances coloniales. Les populations étaient marginalisées et servaient exclusivement de main-d'œuvre gratuite, bon marché ou sous contrat dans le secteur minier au profit des puissances coloniales. Les mouvements de libération se sont intensifiés – peu de pays accédèrent à l'indépendance.
1961-1970 Première Décennie des Nations Unies pour le développement	Les pays en développement envisageaient de fixer leurs propres objectifs et d'atteindre un taux de croissance annuel minimum de 5 % du produit national brut. On note par ailleurs une volonté de prendre des mesures accélérées visant à éliminer l'analphabétisme, la faim et les maladies. Peu de progrès ont été réalisés après dix ans, avec des objectifs finaux encore très éloignés. La situation s'aggrave avec la guerre froide qui oppose l'Occident ayant à sa tête les États-Unis et l'Orient dirigé par l'URSS.	Certains États africains indépendants émergent. Cette situation rehausse la dignité des Africains Il est donc temps d'éradiquer le colonialisme, d'accélérer la croissance économique et d'améliorer le niveau de vie de la population. L'État joue un rôle primordial dans la construction de l'infrastructure sociale et économique et dans la prestation des services sociaux aux citoyens. La stratégie d'industrialisation par substitution aux importations (ISI), dont l'objectif était d'assurer la protection des industries locales et de l'emploi, était un élément clé. Cette approche constitue une menace pour le discours économique traditionnel : extraire des ressources naturelles d'Afrique et importer la plupart des produits manufacturés du reste du monde. L'OUA voit le jour.
1971 – 1980 Deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement	Il s'agissait notamment de militer afin qu'une grande partie des transferts de ressources financières aux pays en développement prennent la forme d'une aide publique au développement (APD), que les pays développés fournissent cette aide à hauteur d'au moins 0,7 % de leur produit intérieur brut (PIB) au milieu de la Décennie et que des mesures spéciales soient prises pour les pays en développement les moins avancés. La mise en œuvre a été gravement compromise du fait de la crise économique mondiale causée par l'effondrement de l'étalon-or auquel plusieurs monnaies étaient rattachées. Manque de volonté politique de la part des pays développés de prendre d'urgence des mesures relatives à l'APD et l'instauration d'un nouvel ordre économique mondial.	Négligence des politiques sociales et du développement humain et crise de la dette À la fin des années 1960, l'élan du développement de l'Afrique avait considérablement freiné. Cette situation était attribuée au « surinvestissement » opéré dans le secteur social et à la corruption. Sous l'impulsion de la Banque mondiale et du FMI, les pays africains à court d'argent sont incités à emprunter massivement pour la construction des infrastructures. En 1970, de nombreux États africains étaient sérieusement affaiblis, une situation aggravée par le choc pétrolier de 1973, qui avait poussé les pays africains à crouler sous le poids de la dette extérieure. Il en est résulté une forte baisse de l'investissement global dans les services sociaux, ce qui a entraîné de fait la chute du niveau de vie. Certaines économies africaines ont commencé à enregistrer des taux de croissance économique négatifs et l'incidence de la pauvreté a recommencé à augmenter avec quelques améliorations remarquables observées dans les années 1960. Au cours de cette période, les pays africains, alors incapables de se débrouiller seuls, ont été « confiés » aux institutions financières internationales. C'est ainsi que la dépendance aux donateurs est devenue la norme.

Période	Caractéristiques du développement mondial	Caractéristiques du développement en Afrique
<p>1981-1990 : Troisième Décennie des Nations Unies pour le développement</p>	<p>Parachèvement des travaux inachevés de la deuxième Décennie pour le développement. Les objectifs à atteindre à l'horizon 1990 comprenaient, entre autres objectifs économiques, des taux de croissance de 7,5 % du PIB pour les pays en développement ; des financements à des conditions favorables pouvant atteindre et dépasser 0,7 % du PIB des pays en développement ; la réduction et l'élimination de la pauvreté ; une réduction significative des taux de mortalité ; des changements structurels internationaux, notamment la mise en place rapide du nouvel ordre économique international ; et des changements dans les institutions et mécanismes internationaux.</p> <p>Dix ans après l'invitation à mettre en place un nouvel ordre économique mondial, aucun progrès n'a été accompli en vue de sa concrétisation. La plupart des objectifs fixés pour la troisième Décennie n'ont pas été atteints.</p>	<p>Privatisation, libéralisation et austérité budgétaire : niveaux d'endettement élevés</p> <p>Dans le cadre de ses consultations au titre de l'article 4, le FMI a donné un signal à d'autres « donateurs » pour la fourniture de ressources aux pays africains, recommandant généralement des mesures d'austérité extrêmes qui ont laissé des traces de bouleversement social sur l'ensemble du continent. Au début des années 1980, l'Occident a contraint l'Afrique à suivre les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI en soumettant tous leurs dons et prêts au strict respect des conditions de ces institutions financières. La pauvreté généralisée, la famine, les maladies et l'ignorance étaient répandues en Afrique. Au cours de cette décennie, le continent est devenu une plateforme d'expérimentation du Consensus de Washington avec l'aide publique au développement (APD) comme principal outil. Les institutions financières internationales (IFI) ont engagé des prêts en faveur de réformes et conditionné l'aide au développement aux politiques d'ajustement structurel en mettant l'accent sur les politiques macroéconomiques. Motivés par le passage du développement social à la stabilité macroéconomique, les gouvernements ont été contraints de se concentrer sur la politique budgétaire et monétaire au détriment de secteurs tels que l'administration locale, le développement rural, l'éducation, la santé et l'emploi ainsi que le développement des infrastructures.</p>
<p>1991-2000 Quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement</p>	<p>Comblent les lacunes observées dans la mise en œuvre des dispositions de la troisième Décennie pour le développement et réorienter le développement vers les secteurs sociaux précédemment abandonnés. Dans les années 1990, on a assisté à un développement accéléré des pays en développement, marquant le début de la décennie du « Développement à visage humain »</p> <p>Progrès mitigé, avec la persistance de nombreux problèmes. La croissance économique ne constitue plus l'unique facteur de développement. L'accent a été mis sur les conditions institutionnelles préalables au développement, notamment la bonne gouvernance, la transparence et la reddition de comptes, la décentralisation et la participation, ainsi que la sécurité sociale.</p>	<p>Stratégies de réduction de la pauvreté et initiative PPTe.</p> <p>L'Afrique a été confrontée à des conflits – un Africain sur cinq vit dans une zone de conflit, et la pandémie du VIH s'est imposée comme une cause majeure de décès et réduit les capacités en matière de ressources humaines, aggravant ainsi une situation déjà catastrophique. La plupart des pays avaient accumulé une dette extérieure bien supérieure à 150 % de leur PIB au cours des deux dernières décennies d'ajustement structurel – beaucoup ont dû consacrer plus d'un tiers de leurs recettes d'exportation au service de la dette extérieure. La Banque mondiale et le FMI ont lancé l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe), une initiative des Nations unies et des organisations internationales de la société civile visant à obtenir l'annulation de l'énorme dette de l'Afrique. Cette initiative exigeait que les pays africains préparent des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) comme condition préalable à l'allègement de la dette et à l'accès à la Facilité pour la lutte contre la pauvreté et pour la croissance du FMI, et aux prêts concessionnels et subventions de la Banque mondiale. La période allant de 1971 jusqu'à la fin des années 1990 est souvent appelée les « décennies perdues ».</p>

Période	Caractéristiques du développement mondial	Caractéristiques du développement en Afrique
<p>2000-2015 Déclaration du Millénaire et objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)</p>	<p>La Déclaration du Millénaire de 2000 avait pour but de combiner les efforts déployés par le passé en matière de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement économique et social d'une manière globale. Les OMD, lancés en 2001, ont été complétés par le Consensus de Monterrey sur le financement du développement. Ce dernier a reconnu que l'objectif de 0,7 % du PIB en matière d'APD fixé en 1970 n'avait pas été atteint, et a invité les pays développés qui ne l'avaient pas atteint à redoubler d'efforts à cet égard afin d'atteindre les OMD.</p> <p>L'idée des « Décennies du développement » a été abandonnée, ce qui indique que le développement est une activité complexe dont les résultats sont obtenus par petites étapes successives, et souvent inaperçus.</p>	<p>Le retour de la planification du développement, des OMD et de l'Agenda 2063 de l'UA.</p> <p>Pour renforcer les dispositions en matière de réduction de la pauvreté dans les DSRP, les pays ont redynamisé la notion de planification – en particulier les plans de développement nationaux fondés sur les OMD pour répondre aux nouveaux défis lancés par la Déclaration du Millénaire et les OMD. En outre, au niveau continental, le Plan Omega et le Programme du Millénaire pour le redressement de l'Afrique (MAP) ont été combinés pour former le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui a fourni un plan directeur pour le redressement de l'Afrique en utilisant des solutions locales. Un mécanisme d'évaluation par les pairs destiné à relever les défis de la gouvernance dans tous les domaines, a été mis en place comme une autre solution locale aux problèmes rencontrés au cours des dernières « décennies perdues ». En 2013, à l'occasion de la célébration du 50e anniversaire de la création de l'Organisation de l'Unité africaine, l'Agenda 2063 de l'UA : L'Afrique que nous voulons, a été lancé pour matérialiser les espoirs et les aspirations de l'Afrique pour les 50 prochaines années. L'objectif premier de cet « Agenda africain » est d'intégrer le continent dans l'économie mondiale, sur la base de la « responsabilité mutuelle » et « la reddition de comptes mutuelle ».</p>
<p>2016-2030 : Agenda 2030 pour le développement durable et les Objectifs de développement durable (ODD)</p>	<p>Parachever l'atteinte des OMD et s'attaquer à des problèmes de longue date qui n'avaient pas été résolus comme indiqué plus haut, en s'appuyant sur cinq principes directeurs : i) ne laisser personne pour compte ; ii) placer le développement durable au cœur des préoccupations – intégrer les dimensions sociale, économique et environnementale de la durabilité dans tous les programmes ; iii) transformer les économies en vue de la création d'emplois et d'une croissance inclusive ; iv) construire la paix et des institutions efficaces, ouvertes et comptables pour tous ; et v) forger un nouveau partenariat mondial.</p> <p>La mise en œuvre est en cours parallèlement à l'Agenda 2063 de l'Union africaine, qui couvre la période de cinquante ans allant de 2013 à 2063.</p>	<p>Agenda 2063 et Agenda 2030 pour le développement durable et les Objectifs de développement durable.</p> <p>Cette période s'appuie sur les progrès réalisés à l'ère des OMD et prend en compte leur parachèvement. Reconnaissant que la prochaine stratégie mondiale de développement – l'Agenda 2030 pour le développement durable – concorde à 90 % avec l'Agenda 2063 de l'UA. L'Union africaine exhorte ses États membres à mettre en œuvre, de façon parallèle, les deux agendas. Au niveau continental, l'Agenda 2063 est exécuté au moyen de cinq plans de mise en œuvre décennaux, par le biais des Cinq grandes priorités de la Banque africaine de développement.</p>

ANNEXE 3. Les huit communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine

Communauté économique régionale	États membres
Union du Maghreb arabe (UMA), créée en 1989 ; population : 91,2 millions d'habitants ; PIB par habitant : 4 518 dollars US	Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc, Tunisie
Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), créée en 1998 ; population : 535,0 millions d'habitants ; PIB par habitant : 1 363 dollars US	Bénin, Burkina Faso, Cabo-Verde, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Érythrée, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Libye, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie
Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ; d'abord créé en 1981 en tant que Zone d'échanges préférentiels, il est devenu le COMESA en 1994. Population : 492,5 millions d'habitants ; PIB par habitant : 1 335 dollars US	Burundi, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Eswatini, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, Rwanda, Somalie, Seychelles, Soudan, Tunisie, Zambie et Zimbabwe
Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), créée en 1967 avec des racines remontant à 1917 ; population : 168,5 millions d'habitants, PIB par habitant : 918 dollars US	Burundi, Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan du Sud et République-Unie de Tanzanie
Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), créée en 1983 ; population : 158,3 millions d'habitants, PIB par habitant : 1 631 dollars US	Angola, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Congo, République démocratique du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Tchad
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), créée en 1975 ; population 339,8 millions d'habitants, PIB par habitant : 2 130 dollars US	Benin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo
Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) : créée en 1986 sous le nom d'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement, elle est devenue l'IGAD en 1996 ; population : 247,4 millions d'habitants, PIB par habitant 874 dollars US	Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan du Sud et Ouganda
Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) : créée en 1980 sous le nom de Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe, elle est devenue la SADC en 1992 ; population : 312,7 millions d'habitants, PIB par habitant : 2 255 dollars US	Angola, Botswana, Comores, République démocratique du Congo, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, République-Unie de Tanzanie, Zambie et Zimbabwe

Source: Union africaine, Groupe de la Banque africaine de développement et Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Rapport 2016 sur l'Indice de l'intégration régionale en Afrique.

ANNEXE 4. Liste des consultants entre juin et décembre 2018

Organisation	Nom
Organes et institutions de l'Union africaine	
ACERWC	Mme Cisse Mariama Mohamed M. Philippe Sekone Wendyam M. Ayalew Getachew Asseffa
ACHPR	Dr Mary Maboreke Mme Irene Desiree Mbengue
AfCHPR	Dr Robert Eno M. Nouhou Diallo M. Victor Lowilla
Secrétariat de la plateforme AGA	Amb. Salah Siddig Hammad M. Ibraheem Sanusi Mme Rizzan Nassuna Dr Nelson Magbagbeola
CIDO/ECOSOCC de l'UA	M. Kyeretwie Osei Mme Hazel Maureen Danetta Dixon M. William Carew Sarah Abdel-Mohsen
Conseil consultatif de l'UA sur la corruption	Mme Charity Hanene Nchimunya M. Selemani Kinyunyu
Bureau du Président de la CUA	Amb. Lindiwe Khumalo Amb Jean Mfasoni Amb Hadiza Mustapha
Mécanisme d'Alerte précoce et de réaction aux conflits de la CUA	M. Charles Mwaura
Département des affaires politiques à la CUADr Khabele Matlosa	M. Issaka Garba Abdou M. Ahmed Mokhtar Awed
Commissaire aux affaires économiques de l'UA	Amb. Fred Ngoga
Direction genre de la CUA	Mme Elizabeth Maloka M. Abdul Matundu
Unité des réformes institutionnelles de la CUA	Mme Ciru Mwaura
Académie de leadership de la CUA	Mme Mounna Hamdok
Bureau du Conseiller juridique de la CUA	M. Adewale Iyanda.
Direction de la planification stratégique, de la politique, du suivi, de l'évaluation et de la mobilisation des ressources auprès de la CUA	Dr Kassim M. Khamis
CPS de l'UA	Dr Admore Mupoki Kambudzi
Conseil économique, social et culturel	M. Abozer Elmana Mohammed Elligai Mme Thandile Nhlengethwa
Agence de développement de l'UA/ NEPAD	Mme Florence Nazare M. Bob Kalanzi
PAP	M. Vipya Harawa M. Galal Nassir
PAPU	M. Younouss Djibrine M. Amadou M. Mkandawire
Communautés économiques régionales	
CEN-SAD	Amb. Youssouf Sangare

COMESA	M. Dev Haman M. Thierry Mutombo Kalonji Amb. Salvator Matata Mme Elizabeth Mutunga
CAE	Dr David Onen Mme Ethel Sirengo
CEEAC	Amb. Njikam Theodore
CEDEAO	Dr Nelson Magbabeola Mme Valentine Atonde
IGAD	Amb. Abuzeid Ellhassan Mme Helen Hailu M. Kagwe Mutahi
SADC	M. Kondwani Chirambo M. Maxwell Mkumba Mme Nomatamsanga Sopazi
Instituts de recherche en politiques publiques et établissements universitaires	
ESRF	Dr Bohela Lunogelo
HARDR	M. Olabise Dare
HSRC	Dr Greg Houston Dr Yule Davids
OCDE	Mme Eva Beuselinck M. Marcos Bonturi
SAIIA	M. Steven Gruzd
SaSHA	Mme Marie Laberge
Université de Cape Town	Pr Shameel Jappie
Université de Johannesburg	Pr Chris Landsberg Pr Adekeye Adebajo Pr Shadrack Gutto
Université de Witwatersrand	Pr Gilbert Khadiagala Mme Luanda Mpungose
Conseiller indépendant	Pr Adele Jinadu



Mécanisme africain d'évaluation
par les pairs (MAEP)
230 15th Road Ranjespark, Midrand
Johannesbourg
Gauteng (Afrique du Sud)
1687

info@aprm-au.org
www.aprm-au.org