



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

Architecture de gouvernance africaine et Charte de la démocratie, des élections et de la gouvernance de l'Union africaine¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de l'Union africaine (UA) et des parties prenantes nationales à l'égard de l'Architecture de gouvernance africaine (AGA) et de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) ainsi que les implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.

Adhésion politique, intérêts des États membres et potentiel d'approfondissement

Depuis sa création, l'Union africaine (UA) a pris nombre d'initiatives en vue de promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme sur le sol africain. La prolifération des instruments et des institutions a néanmoins posé des problèmes d'efficacité, de cohérence et d'efficience. Les éléments d'un cadre de gouvernance émaillent le continent depuis 2002, aussi le temps est-il venu de relier ces institutions, processus et autres instruments entre eux pour les muer en une *architecture* opérationnelle. Le cadre de cette architecture de gouvernance africaine a été officiellement entériné par les chefs d'État et de gouvernement de l'UA en 2011.

L'AGA est une plate-forme de dialogue entre divers acteurs, dont l'objet est de promouvoir la bonne gouvernance et de renforcer la démocratie en Afrique. Elle vise à mettre en œuvre les « valeurs communes » africaines inscrites dans l'Acte constitutif de l'UA et dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG). Parmi ces valeurs figurent entre autres les droits de l'homme et la primauté du droit, la gouvernance démocratique, le respect de

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers. La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*), un projet financé par le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Auteurs : Faten Aggad (fa@ecdpm.org) et Philomena Apiko (pha@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

la constitution, l'égalité des sexes, l'autonomisation des jeunes, le développement, la protection de l'environnement, la participation populaire, les élections démocratiques et les solutions durables aux crises humanitaires.

N'étant pas un organe politique officiel de l'UA, l'AGA n'a aucun pouvoir de décision. Son mandat se limite à faciliter la coopération et la mutualisation des leçons apprises : elle dispose pour ce faire d'une instance opérationnelle, la Plate-forme de gouvernance africaine (PGA), qui rassemble un large éventail d'acteurs. Jusqu'à présent, l'AGA a offert un espace de participation ouvert à tous sur les questions de gouvernance, et a réussi à court-circuiter le Conseil économique, social et culturel – un organe de l'UA sous la coupe des États membres et généralement considéré comme dysfonctionnel. Et même si les discussions ne donnent lieu à aucune décision formelle, elles sont prises de plus en plus au sérieux par le Conseil de paix et de sécurité ainsi que par le comité des représentants permanents des États membres de l'UA au siège de l'organisation.

Dans les faits, l'AGA dispose d'un large mandat mais manque de ressources et de capacités administratives et opérationnelles pour surveiller, coordonner et faire respecter les positions arrêtées par l'UA en matière de gouvernance. Le Secrétariat de l'AGA fait office de pôle de coordination de la Plate-forme de gouvernance africaine et, à ce titre, s'emploie graduellement à se définir un rôle plus distinctif pour affirmer sa raison d'être. Cela l'a parfois mis en concurrence avec d'autres institutions dont les mandats chevauchent le sien, comme le Département de la paix et de la sécurité de l'UA et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Les États membres doivent encore approuver un projet de « secrétariat » mixte (en réalité, un comité) chargé de coordonner et d'harmoniser les activités entre les secrétariats de l'AGA, du MAEP et de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS).

L'AGA dépend dans une large mesure du financement des bailleurs de fonds. Si les financements externes ont permis à la Commission de l'Union africaine d'exercer une certaine influence et de promouvoir l'agenda de la gouvernance, ils ont également renforcé les soupçons des États membres à l'égard des activités de l'AGA. La plupart des normes et valeurs promues par l'AGA, par exemple, remettent explicitement en cause la conduite politique de nombreux États africains. Lente au départ, la ratification des principaux documents de gouvernance, comme le CADEG, s'est considérablement accélérée depuis 2015, même si certains « États pivots » continuent de contester des clauses telles que la limite des mandats présidentiels. D'autres États peu respectueux des droits de l'homme ou ayant des régimes autoritaires, comme l'Éthiopie et la Mauritanie, ont appuyé le CADEG, ce qui laisse à penser que quelques pays soutiennent certains aspects du programme de gouvernance de l'UA sans pour autant prendre les mesures nécessaires à leur mise en œuvre.

Pour relever une partie de ces défis, l'AGA a cherché à mettre en place des synergies avec d'autres initiatives continentales, notamment autour des processus de paix et de sécurité, ainsi que l'évaluation par les pairs. Le suivi pré-électoral et électoral est un domaine de prédilection de l'UA, le CADEG lui fournissant un cadre général de principes et de sanctions en cas de violations. Le Conseil de paix et de sécurité apporte en outre à l'UA le mécanisme institutionnel nécessaire aux délibérations sur l'application et l'interprétation des politiques convenues. Cet organe a montré sa capacité à appliquer des sanctions contre un certain nombre de gouvernements lorsque la passation de pouvoir était manifestement inconstitutionnelle – en cas de coup d'État militaire, par exemple. Sur un plan prospectif, le Cadre continental de prévention structurelle des conflits prévoit de resserrer les liens entre l'AGA et l'Architecture africaine de paix et de sécurité afin de faire face aux crises et aux conflits en Afrique. À titre d'exemple, l'UA pourrait s'impliquer davantage dans l'évaluation du niveau de stabilité structurelle des pays et des sous-régions et soutenir l'élaboration de programmes complets de prévention structurelle. Reste à voir cependant quelle place les membres de l'AGA occuperaient en pratique dans de tels processus qui supposent une mobilisation plus forte des élites dirigeantes nationales en faveur d'une meilleure gouvernance au niveau national.

Au travers de multiples canaux institutionnels et notamment d'une montée en puissance de l'AGA, l'UA soutient activement l'établissement de normes continentales à l'aune des normes et principes mondiaux. À l'évidence

cependant, et l'expérience du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs le montre, la promotion d'une meilleure gouvernance au travers d'organisations continentales et régionales africaines n'a d'effet ou ne donne des résultats intermédiaires que lorsque les intérêts des élites nationales s'alignent sur ces réformes de gouvernance.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. L'appui extérieur doit prendre en compte la nature profondément politique de la résolution des problèmes liés à la mise en œuvre des valeurs et des principes de l'architecture de gouvernance africaine.

- L'UA est la seule organisation panafricaine disposant d'un mandat politique pour l'établissement de normes continentales autour du vaste agenda de la gouvernance. Elle a surtout développé une architecture institutionnelle autour des menaces pour la sécurité régionale et nationale, en appui aux processus électoraux et au transfert constitutionnel du pouvoir.
- En dehors de ce périmètre, l'AGA ne dispose que d'un pouvoir et d'une influence limités pour stimuler, faciliter ou faire respecter la mise en œuvre de l'ensemble de l'agenda de gouvernance au niveau des États membres.

2. L'AGA dépend dans une large mesure des financements extérieurs. La teneur de son agenda étant un sujet politiquement très sensible, l'appui se doit d'être soigneusement calibré et ciblé.

- Des initiatives continentales telles que l'AGA sont d'autant plus susceptibles de contribuer aux réformes de la gouvernance qu'elles peuvent s'appuyer sur des coalitions nationales en quête de réformes. Il faut par conséquent des ambitions réalistes et un appui bien conçu, qui tiennent compte des opportunités présentes, des reculs probables, des risques et de la perspective à plus long terme qu'impliquent des réformes institutionnelles et de la gouvernance.
- L'appui peut être destiné au renforcement de fonctions essentielles de la gouvernance comme la transparence et la redevabilité de l'UA et des communautés économiques régionales (CER) envers leurs principales parties prenantes, mandants et partenaires.
- Les bailleurs de fonds doivent harmoniser leur appui et agir de manière à renforcer – plutôt que de saper – les capacités institutionnelles et les fonctions de gouvernance de l'UA, des CER et de l'AGA.
- Certaines CER gardant une place dans l'agenda de la gouvernance, il s'agit de trouver un juste équilibre entre l'UA et les CER pour leur permettre de coopérer par le biais d'une meilleure répartition des tâches et d'accords de collaboration, y compris dans des contextes conflictuels ou difficiles.

Les structures formelles des organisations régionales masquent une réalité complexe, faite de rapports de force et de jeux politiques. Cette complexité est souvent difficile à décrire dans le langage de la coopération au développement et du développement institutionnel. Travailler avec les organisations régionales et leurs agendas implique donc de s'engager dans une dynamique de pouvoirs et d'intérêts complexes et à niveaux multiples.

PEDRO (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*) est un projet de l'ECDPM qui étudie les tenants et aboutissants des organisations régionales. Ce projet se penche sur les facteurs structurels, les institutions et les structures incitatives qui conditionnent les modalités d'engagement des pays et des différentes parties prenantes au niveau régional. PEDRO couvre 17 organisations régionales africaines et 11 thématiques transversales. L'ECDPM a analysé chacune d'entre elles sous l'angle de l'économie politique afin de mieux en appréhender les dynamiques et leurs répercussions dans différents régions et domaines politiques.

Les études s'articulent autour de trois questions clés : la première consiste à déterminer dans quelle mesure l'organisation régionale suscite une adhésion politique qui favorise les prises de décisions au niveau régional et qui contribue à leur mise en œuvre. La seconde question est d'analyser quels sont les intérêts des États membres dans l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne les États plus puissants et ayant davantage de ressources (ce que l'on appelle les « États pivots »). La troisième question porte sur les domaines suscitant le plus d'adhésion, là où les intérêts régionaux et nationaux sont le mieux alignés pour produire des avancées au niveau régional.

Ces rapports visent à apporter des éclairages pour aider les parties prenantes régionales et extérieures à éviter les obstacles et à mieux saisir les possibilités de réforme. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'économie politique est une démarche qui incite les praticiens et les réformateurs à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les réformateurs et les bailleurs de fonds à adapter leurs ambitions et leurs approches aux circonstances, à identifier des moyens d'appui pour soutenir des champions et des coalitions nationales ou régionales, et faire progresser la coopération et l'intégration régionales.