



Thinking Africa

## NOTE DE RECHERCHE

**La réforme de l'Union africaine : Vers une sophistication de la transformation de l'organisation panafricaine ?**

***Ladislav NZE BEKALE***

*Diplômé de l'ENA (France)*

*Docteur en Histoire militaire et Etudes de défense (Univ. Montpellier 3)*

*Chef d'Unité, Commission de l'Union Africaine*

*Chercheur au Centre d'Analyse et de Prospective sur les Afriques (UQAM-Canada)*

*Chercheur Associé au GRESHS (Ecole Normale Supérieure-Gabon)*

*Fut Fonctionnaire chargé des rapports au Centre conjoint des opérations (MINUSCA).*

*Auteur de :*

*La décentralisation territoriale en Afrique francophone : contribution à la refondation et à la reconstruction post crise de l'Etat de 1990 à nos jours (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali), Ed. Cheick Anta Diop, Douala, 2018, 330 pages.*

*Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal), Publibook, Paris 2015, 242 pages.*

*Introduction aux finances des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal), Publibook, Paris, 2014, 145 pages*

## Résumé

L'organisation africaine est actuellement en pleine restructuration. La présente contribution vise à appréhender le lien entre ses aspirations confirmées par l'Agenda 2063 et cette réforme. L'originalité ou encore la spécificité de l'UA porte essentiellement sur le caractère tridimensionnel (continental, régional et national) de son d'action, particulièrement dans la mise en œuvre de ses politiques. Dès lors, une réforme visant à faire de l'UA une organisation efficace ne devrait donc exclure aucun niveau de mise en œuvre des politiques, autrement cette restructuration risquerait une trajectoire aporétique. Bien que la complexité des CER (Communauté Economique Régionale) soit une émanation des orientations choisies par les États, il est aussi à préciser que, l'exécution des politiques confirme que le niveau garant de leur mise en œuvre (national) paraît encore plus aléatoire. Dans ces circonstances le doute cartésien devient la règle quant à la possibilité d'entrevoir l'acteur unique (Etat membre) et tout puissant, infléchir sa position pour œuvrer facilement à l'édification de l'Afrique que nous voulons tous.

## Contexte

En 2017, l'Union africaine entamait un processus de restructuration mené par le Président Rwandais Paul Kagamé. Cette politique a été annoncée par une médiatisation et une publicité similaire à celle de la Conférence des Chefs d'État de l'UA. Cette réforme ambitionne de conduire l'organisation et le continent vers la modernité et la prospérité. L'implémentation de la réforme de la Commission, organe administratif et de coordination de l'Union, a débuté en février 2021 avec l'élection de la nouvelle Commission. La désignation du nouveau leadership étant désormais fondée sur les critères de compétences et l'égalité hommes femmes, en plus de la répartition géographique. Seulement des interrogations relatives à l'approche de cette réforme médiatisée persistent. La présente contribution propose d'ouvrir ou du moins

adhérer au débat sur la formule choisie pour la réforme de l'UA.

## Idées majeures

- L'impérativité d'une cohérence politique entre la réforme et les objectifs de l'Union africaine.
- La réforme de l'UA et le défi de la coordination des CER aux multiples visions.
- La réforme de l'UA : Quelle éventualité d'une réorientation de la mise en œuvre des politiques au niveau des Etats membres ?

## Problématique

La restructuration de l'UA étant désormais à son implémentation, cette réorganisation suscite des interrogations. La principale est inhérente à la sincérité de la technique de conduite de ce changement. En considérant que les politiques de l'UA sont réalisées aux niveaux : continental (Union), régional (Communauté Economique Régional) et national (États membres), quelles sont les procédés d'alignement de la réforme sur des CER et les États membres ? Le fonctionnement de l'Union africaine montre que le niveau national est le lieu de cristallisation des politiques communautaires en vue de la construction de *l'Afrique que nous voulons tous*. Par conséquent, toute démarche biaisée hypothéquerait les perspectives d'efficacité et d'accomplissement de l'Agenda 2063, sauf si *a contrario* les acteurs et les auteurs de cette restructuration se transcrivent dans un exercice de sophisme.

**Mots clés :** Union africaine, Politique, Réforme, CER, États membres.

## Introduction

Depuis plusieurs années l'Union africaine est l'objet de débats sur son fonctionnement et, la question de la réforme y est permanente. Il est convenable de se souvenir des discussions sur le Gouvernement de l'Union, proposant de transformer la Commission en Autorité de l'UA. L'audit mené par le Pr Adebayo<sup>51</sup> est également à l'actif de la question de la réforme de l'UA. A cet effet, « *toute réforme importante de l'action publique peut être vue comme la conséquence d'un changement de paradigme, qui se produit en trois phases successives : une phase de crise où les connaissances et les moyens d'action habituels ne semblent plus fonctionner ; une phase concurrentielle, où différentes conceptions sont en lutte pour déterminer quel sera le modèle d'action dominant ; une séquence dite de normalisation où les représentations nouvellement dominantes se diffusent dans l'action* »<sup>52</sup>. Les différentes séquences de la réforme de l'UA ne paraissent point en opposition avec cette doctrine, mais de la séquence dite concurrentielle de la réforme est totalement passée sous le contrôle des Etats membres. Un dialogue directif fut institué entre *l'acteur unique* (Etat membre) et la Commission augurant d'une réorganisation marquée du sceau de la prépondérance des idéaux de *cet actionnaire unique*. De cette orientation, il est aisément compréhensible que finalement l'UA est une organisation dont les (États) concentrent tous les pouvoirs, surtout ceux d'adopter les politiques et les instruments juridiques, comme ceux de leur mise en œuvre à tous les niveaux. D'un autre côté la Commission, aux pouvoirs extrêmement limités en matière d'adoption des politiques et instruments juridiques. Bien que comparaison n'est nullement raison, mais cette homologie favorise une perception bien différente des idées ou des organisations. Ainsi, la facilité de comparer UA et UE apparaît inévitable. L'institution européenne fonctionne sur le principe de la *codécision*,

*subséquentement « la prise de décision au sein de l'Union européenne fait intervenir quatre principales institutions : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne forment le triangle institutionnel européen. Le Conseil européen, lui, joue un rôle d'impulsion, d'orientation et d'arbitrage »*<sup>53</sup>. Pour l'UA la Commission est malheureusement un objet de fantasmes entretenus par les Représentants des Etats membres qui agissent *en propriétaires omnipotents* de l'organisation. Un contexte favorable à la résurgence récurrente de la problématique des supposés avantages payés au personnel de l'UA. Ce débat transparait comme principal vecteur de toutes les discussions entre les États membres et la Commission, sans pour autant ignorer les dysfonctionnements réels de la Commission dont la forme actuelle a été adoptée et instituée, par la structure post-Maputo en 2003, par les Etats membres qui sont aujourd'hui au front de la refonte de l'Union africaine. Au moment de réformer l'organisation panafricaine, des interrogations simplistes surgissent comme l'épistémologie sur laquelle s'appuie la restructuration. La décision de réformer est généralement soutenue par le constat des dysfonctionnements et de l'absence de résultats. La restructuration de l'UA impose donc l'honnêteté de reconnaître les manquements et les échecs de l'institution à tous les niveaux. Les politiques de l'UA sont mises en œuvre au moins à trois niveaux : continental (Union), régional (Communauté Economique Régionale) et national (États membres). L'essentialité de ce dernier niveau est à souligner compte tenu de la responsabilité des États membres dans le succès ou l'échec des politiques de l'UA. La restructuration de l'organisation panafricaine, responsable de la conduite de la construction d'une Afrique prospère, a l'obligation d'inclusivité, de sincérité et de transparence. Une quelconque amnésie, volontaire on

<sup>51</sup> Union Africaine, *Audit de l'Union Africaine : Vers une intégration et une transformation politique et socioéconomique de l'Afrique, axées sur les peuples*, CUA, Addis Abeba, 2007.

<sup>52</sup> Nay O., *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p.378.

<sup>53</sup> Voir à cet effet le processus décisionnel de l'UE sur <https://www.touteurope.eu/actualite/le-processus-de-decision-de-l-union-europeenne.html>.

involontaires des Etats membres ou d'un acteur donné, expose l'organisation à une réforme aux perspectives d'aporie. La réorganisation annoncée de l'UA constitue une opportunité pour l'organisation panafricaine dont l'ambition est la construction d'une Afrique intégrée, prospère et en paix, dirigée par ses propres citoyens. Les africains y perçoivent, une Union africaine réformée adaptée à leurs aspirations, devenir réalité.

Cependant, la volonté de réformer est motivée par une crise ou des insuffisances d'une organisation à atteindre ses objectifs, dans le cas de l'UA, elle peine à conduire le continent vers la prospérité<sup>54</sup>. Les défis sont multiples et paraissent parfois insurmontables, dans le cas de la santé, « *l'Afrique perd plusieurs milliards de dollars en raison de problèmes politiques, socio-économiques et environnementaux auxquels le continent est confronté, l'OMS a publié un article selon lequel les maladies coûtent à la région africaine près de 2,4 milliards de dollars par an* »<sup>55</sup>. Les résultats de l'agriculture sont aussi perplexes que les précédents. Les conclusions du premier rapport biennal et du tableau de bord du programme de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) présenté en janvier 2020 à l'Assemblée générale de l'UA, « *ont révélé que seuls 20 sur 47 États membres de l'UA étaient en passe de respecter les engagements de la Déclaration de Malabo. Les mêmes résultats corroborent le récent rapport de situation sur la sécurité alimentaire qui montre que le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire augmente en Afrique* »<sup>56</sup>. Ces exemples rappellent que l'exécution des politiques de l'UA est intrinsèquement liée à la volonté des Etats membres, en tant que lieu de matérialisation des politiques publiques de l'UA et, à contrario comme espace de complexification de la dynamique de

transformation de l'Afrique. La question de la méthode de la réforme ressurgit en ce sens qu'il paraît plus qu'évident que tous les niveaux de gouvernance de l'UA doivent être engagés et impliqués dans cette réforme avec une volonté politique sans énigme. Corrélativement, le niveau de l'État apparaît comme approprié à l'initiative d'action du développement et par ricochet de la construction d'une Afrique prospère. La réforme actuelle est justifiée par ses promoteurs comme une politique en quête de performance et d'efficacité de l'organisation panafricaine. Initialement annoncée comme transformation de l'Union, il apparaît qu'on évolue vers une réforme de la Commission, des organes et des CER. Cette requalification, si elle s'avérait effective, de la réforme interroge quant à la quête de la performance et des résultats si toutes les composantes de l'UA ne sont pas questionnées de manière décomplexée. En fait un réaménagement de l'Union sous-entend implicitement une révision du rôle des États membres dans la construction de l'Afrique que nous voulons, l'adaptation des politiques et des instruments de l'UA. Subséquemment l'interrogation des idées fondamentales qui ont inspiré cette restructuration demeure, et pour cause la reformulation éventuelle de la restructuration de l'UA apparaît aléatoire. En effet, l'argumentaire de cette contribution portera initialement sur les enjeux de cette restructuration (1) spécifiquement sur le lien entre la réforme de l'UA et son action sans omettre la faiblesse de l'impact des politiques de l'organisation. En outre le contexte évolutif des CER (2), autre acteur essentiel à la réalisation des politiques, est susceptible de proposer des indicateurs sur les orientations de la réforme à ce niveau, sachant que ces entités présentent une diversité complexifiant un peu plus le cheminement vers l'intégration africaine. En revanche, l'acteur principal de l'action de l'Union africaine (sanctuaire

---

<sup>54</sup> Voir à cet effet, l'insuffisance des résultats de la mise en œuvre de l'Agenda 2063 sur [https://au.int/sites/default/files/documents/38060-doc-agenda\\_2063\\_report\\_fr\\_final\\_web\\_version.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/38060-doc-agenda_2063_report_fr_final_web_version.pdf).

<sup>55</sup> Union Africaine, *Rapport d'évaluation de la stratégie africaine de la santé 2007-2015*, groupe de travail du

Comité Technique Spécialisé sur la santé, CUA, Addis Abeba, 2016, p4.

<sup>56</sup> Union africaine, *Compte rendu sur la mise en œuvre de la Déclaration de Malabo & responsabilité mutuelle sur le leadership du PDDAA*, Addis Abeba, CUA, 2020, p. 1.

inégalé de l'inter-gouvernementalisme) demeure incontestablement l'État membre (3). Comparé à l'UE, il n'y a aucun partage réel des pouvoirs entre les États membres et les organes exécutifs à l'UA. Ainsi, une réforme efficace n'est pas envisageable si ce niveau de mise en œuvre des politiques n'est pas explicitement et volontairement (d'un point de vue politique) engagé dans cette restructuration.

## 1. Les enjeux et les défis de la réforme de l'UA : Pour une pertinence entre l'organisation et son action

En matière de politiques publiques, s'agissant des réformes la problématique entre politiques, action et institution dépend des acteurs en présence dans cette gestion du changement. Une présupposition vérifiable successivement, à partir du lien aléatoire entre restructuration et politiques publiques (1.1). Le caractère hypothétique de ce rapport ne peut être arboré en norme, au contraire, « *un paradigme de politique publique repose bien sur des croyances particulières sur des objectifs d'action considérés comme désirables et sur des instruments spécifiques* »<sup>57</sup>. Ainsi surgit le questionnement de l'intellection entre la restructuration de l'UA et ses objectifs (1.2) consignés dans l'Agenda 2063, tout comme l'insuffisante performance de sa mise en œuvre par les États membres, autrement qualifié d'acteur principal et de niveau opérationnels des politiques de l'UA.

### 1.1 La problématique de la réforme et de l'adaptation des politiques publiques de l'Union africaine

« *L'UA mène des politiques publiques internationales et l'Agenda 2063 qualifié de*

*politique africaine de développement, étant donné qu'elle couvre les principaux objectifs de l'organisation pour les 50 prochaines années. La mise en œuvre de l'Agenda 2063 est guidée par une gouvernance multiniveau, coordonnée et tenant compte du rôle respectif de l'UA, des CER, des États, de la société civile et du secteur privé* »<sup>58</sup> L'Agenda 2063, en tant que politique africaine de transformation constitue le cadre ou la politique de développement du continent, comme toutes les politiques sectorielles de l'UA, est mise en œuvre « *à trois niveaux, du continental au national [en passant par le régional], les responsabilités des différents niveaux d'exécution se doivent préalablement d'être clarifiées. Ainsi, dans ce programme de construction d'une Afrique prospère et en paix, il revient à l'UA [Commission] d'assurer la coordination et le suivi-évaluation de la réalisation de l'Agenda* »<sup>59</sup>. On en déduit que la responsabilité du niveau continental (souvent mécaniquement réduit à la Commission) n'est pas la mise en œuvre opérationnelle et tactique des politiques. La réforme doit en tenir compte, tout comme le niveau régional est considéré comme le centre (entre le niveau continental et national) de la mise en œuvre de l'Agenda au niveau des États, c'est donc aux CER d'adopter des plans régionaux de réalisation de l'Agenda, ils peuvent par conséquent établir une approche régionale<sup>60</sup> constituant un continuum entre le niveau continental et national. La responsabilité de ce dernier échelon est « *de mettre en œuvre ce que l'Agenda appelle les activités clés, ainsi peuvent-ils adopter une approche de réalisation de l'Agenda reposant sur le principe de subsidiarité* »<sup>61</sup>. Les États membres doivent adopter, intégrer l'Agenda 2063 et les plans décennaux de mise en œuvre connexes comme base pour l'élaboration de leurs visions et plans nationaux ; utiliser les

<sup>57</sup> Nay O. *Op. Cit.*

<sup>58</sup> Nze Bekale L., « La décentralisation de l'Agenda 2063 ou la localisation du cadre de transformation de l'Union africaine : Une mise en perspective », in *Vigie Afriques*, n°4, vol. 2, 2019, p. 2.

<sup>9</sup> CUA, document cadre de l'Agenda 2063, cité par Nze Bekale Ladislav, « La décentralisation de l'Agenda 2063 ou la localisation du cadre de transformation de l'Union africaine : Une mise en perspective », in *Vigie Afriques*, n°4, vol. 2, 2019, p. 7.

<sup>10</sup> Nze Bekale L., *Op. Cit.* p. 4.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 7.

structures de planification nationales pour le suivi et l'évaluation, les méthodologies, les systèmes et processus, les règles et règlements, les formes et les formats de mise en œuvre dans le cadre de l'exécution de l'Agenda 2063 ; élaborer les directives permettant aux différents intervenants de participer à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation ; veiller à ce que l'assemblée législative adopte l'Agenda 2063 comme plan directeur pour le développement social, économique et politique de l'Afrique pour les 50 prochaines années<sup>62</sup>. L'Agenda 2063 insiste sur cette idée, car sa mise en œuvre demande, en priorité, de prendre un certain nombre de mesures, notamment dans les domaines des institutions et de l'économie, qui relèvent de la bonne gouvernance<sup>63</sup> et des politiques publiques. Des aspirations incontestablement indissociables à la volonté politique, souvent introuvable dans les États membres l'UA. A la suite de l'évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda 2063, dans le rapport du Comité ministériel (2020), les États membres (imputables de l'effectivité et de l'efficacité des politiques de l'UA) ont exprimé leur contrariété au regard de l'insuffisante domestication de la politique africaine de développement et ont « *instamment demandé à tous les États membres d'élaborer et de soumettre leurs rapports lors des sessions ultérieures* » (p. 3). Le mécontentement résultant des complications de la réalisation de l'Agenda au niveau national, fait état de seulement 31 États sur 55 ayant soumis leurs rapports en 2020 (p. 4). Tandis que la question des aboutissements et notamment de l'atteinte des objectifs fixés, pour la période déterminée, sont plus préoccupantes. Parler de volonté politique, pour des projets spécifiques, est une lapalissade « *la performance globale des États membres pour la mise en place de la ZLECAf (Zone de Libre-échange Continentale Africaine) s'élève à 92% de l'objectif fixé en 2019* » (UA, 2020, p. 3). La tentation de définition du système d'intégration de l'UA, en plus de son caractère complexe reconnu, de sélectif, intéressé et différencié, apparaît

comme appropriée aux circonstances. Cette succession d'adjectifs est attribuable aux attitudes et prises de positions constamment manifestées par les États membres. Dans le système de l'UA, en fonction des objectifs de chaque État un choix s'opérera sur une thématique ou un projet de l'organisation, tout comme cette sélection est guidée par des intérêts spécifiques. Ces attitudes constituent un additif, à la construction d'une Afrique intégrée, à marche particularisée ou différenciée. L'intégration avance de ce fait en fonction de ces adjectifs qui remettent en cause incessamment l'évolution coordonnée de l'Afrique vers la prospérité. Les antagonismes entre les effets des politiques de l'UA au niveau des États membres ne sont pas sans interroger non seulement l'intégration africaine mais aussi une Afrique prospère.

L'institution panafricaine s'est engagée depuis 2017 dans une refonte aux ambitions transformatrices, autrement dit la rénovation de l'UA stimulerait des institutions renouvelées pour conduire l'Afrique vers la prospérité. En accommodant son organisation et son fonctionnement à ses objectifs. Seulement, entre autres approche de réorganisation, elle est représentative d'une remise en cause profonde des méthodes actuelles de conduite et de mise en œuvre des politiques publiques en envisageant établir une certaine convenance entre les ambitions ou les objectifs et les institutions. Pour ces raisons l'interrogation, selon laquelle la réforme de l'UA est-elle en adéquation avec ces hypothèses, semble opportune. En conséquence, le questionnement de l'objectivité et de la neutralité commande un minimum de lucidité. De ce fait, la prudence prescrit le discernement au regard de l'objectivité des postulats soutenant la rénovation actuelle de l'UA. Ces appréhensions s'expliquent singulièrement par « *l'isomorphisme mimétique [tirant] sa source de la tendance des acteurs en quête de solutions à un problème à imiter les comportements jugés légitimes et efficaces d'autres acteurs dans leur champ* »<sup>64</sup>. La

---

<sup>64</sup>Mazouz, B., Facal, J., Hatimi, I.-E., « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de

réforme de l'UA n'est-elle pas mue par un effet mimétique ? Ou un suivisme au regard des réformes récentes des Nations unies ? Ou encore par une évaluation partielle de l'état de l'UA ? Cette réforme extériorise-t-elle un désir réel d'en faire une institution efficace, affirmant une volonté de servir l'Afrique et les africains ? La restructuration est-elle fondamentalement portée par le désir de réaliser les politiques autrement aux trois niveaux de gouvernance de l'organisation ? Il arrive en effet fréquemment que les innovations organisationnelles procèdent moins d'une évaluation objective du rendement qu'elles procureraient que d'emprunts à d'autres organisations dans le même domaine, chez lesquelles ces dispositifs sont facilement repérables et semblent fonctionner<sup>65</sup> Une restructuration fondée sur le mimétisme présente le risque d'aboutir à une impasse, une réforme dont les objectifs sont de changer la vie des populations cibles ne peut déconsidérer les buts de l'organisation et les aspirations des populations considérées comme destinataires finales des politiques publiques. Il est donc inévitable de s'interroger sur la considération de ces différentes problématiques dans la réforme de l'UA.

## 1.2 L'hypothétique cohérence entre la construction d'une Afrique prospère et la réforme de l'Union africaine

L'Agenda 2063 est considérée comme cadre politique de développement et de transformation de l'Afrique, il « *se définit comme un plan d'action destiné à faire de l'Afrique, tout au long des cinquante prochaines années, un continent uni, prospère et pacifique. Unité, prospérité économique et paix durable sont, dans l'esprit des promoteurs de l'Agenda 2063, étroitement liées. Il s'agit de créer les conditions d'une croissance forte, dont les fruits devront être partagés par tous, et d'œuvrer sans cesse, afin de préserver l'unité du continent, sa stabilité politique et sa sécurité en favorisant le dialogue entre les États et les peuples* »<sup>66</sup>. L'effectivité et l'efficacité, de la réalisation de cette politique africaine de développement, sont tributaires de l'implication totale des États membres comme acteurs essentiels de la mise en œuvre des politiques de l'UA. « *La mobilisation ne peut se faire qu'autour du consentement sur les mesures prises (consentement des États et consentement des populations). Les politiques publiques doivent alors se fonder sur les principes clés de la bonne gouvernance que sont la redevabilité, la transparence, la participation* »<sup>67</sup>. À l'échelle nationale la mise en œuvre de l'Agenda 2063<sup>68</sup> demande un contexte

---

gouvernance : des tendances globales aux réalités locales », *Revue Gouvernance*, n°2, vol. 2, 2005, p. 6.

<sup>65</sup> *Idem*.

<sup>66</sup> Gambotti Ch., « L'Agenda 2063, un cadre collectif et participatif pour une Afrique unie et prospère », in *Revue Géoéconomie*, n° 76, vol. 4, 2015, p. 129.

<sup>67</sup> Niamien N'goran Emmanuel, cité par par Nze Bekale Ladislav, « *La décentralisation de l'Agenda 2063 ou la localisation du cadre de transformation de l'Union africaine : Une mise en perspective* », in *Les Afriques en 2019 : Rétrospection et projection Vigie Afriques*, Volume 2, numéro 4, décembre 2019, CEIM, UQAM, pp2-12

<sup>68</sup> Aspiration 1 : Une Afrique prospère basée sur la croissance inclusive et le développement durable. D'ici 2063, l'Afrique sera un continent de prospérité partagée, qui finance et gère sa propre croissance et transformation.

Aspiration 2 : un continent intégré, politiquement uni sur la base des idéaux du panafricanisme et de la vision de la Renaissance de l'Afrique. D'ici 2063, l'Afrique

aura émergé comme un continent souverain, uni, fort, indépendant et autonome qui réalise l'intégration économique et politique.

Aspiration 3 : Une Afrique de bonne gouvernance, démocratie, respect des droits de l'homme, justice et primauté du droit. D'ici à 2063, l'Afrique aura subi un approfondissement de la culture de la bonne gouvernance, des valeurs démocratiques, de l'égalité des sexes, du respect des droits de l'homme, de la justice et de la primauté du droit.

Aspiration 4 : Une Afrique pacifique et sûre. D'ici 2063, l'Afrique émergera comme un continent pacifique et sûr, un continent sans conflit caractérisé par l'harmonie et la compréhension entre les communautés au niveau local.

Aspiration 5 : Une Afrique avec une forte identité culturelle, un patrimoine, des valeurs et une éthique commune. L'Afrique, en tant que berceau de la civilisation humaine, est dépositaire d'un patrimoine culturel qui a largement contribué au progrès humain.

favorable au préalable, celui-ci est déterminé par ce même Agenda<sup>69</sup>. La déduction faite de la délimitation de l'action dévolue aux Etats membres de l'UA, pour l'appropriation et la réalisation de la politique africaine de développement, consolide la position par essence indispensable des États membres à la transformation de l'Afrique. Ils sont responsables de mettre en œuvre ce que l'Agenda appelle les activités clés, ainsi peuvent-ils adopter une approche de réalisation de l'Agenda reposant sur le principe de subsidiarité<sup>70</sup>. L'identification préalable, des espaces d'exécution des politiques publiques africaines contenues dans le cadre général de l'Agenda 2063, indique sans les citer les lieux pour ne pas dire les niveaux de gouvernance à considérer implicitement par la restructuration. Si tant est que cette politique de transmutation institutionnelle s'inscrit dans l'horizontalité et la verticalité qui prennent en considération les trois acteurs impliqués dans les politiques de l'UA. La problématique de la réforme de l'UA et ses hypothèses sont-elles orientées par les trois niveaux de réalisation des politiques africaines ? Au niveau régional, l'Afrique de l'Est a enregistré les meilleures performances dans cinq des sept aspirations du premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063, avec un score global de 40% du continent par rapport aux objectifs de 2019 [Il convient cependant de modérer cet optimisme car 40% ne constitue point 50%]. La performance globale de l'Afrique de l'Ouest s'est élevée à 34%, tandis que la performance globale de l'Afrique du Nord s'est élevée à 27%.

---

L'identité culturelle, les valeurs et l'éthique africaines comme facteur important dans la réémergence de l'Afrique sur la scène mondiale dans la décennie des années 2010, seront promues et renforcées d'ici 2063. Aspiration 6 : Une Afrique dont le développement est dirigé par ses citoyens, en comptant sur le potentiel des populations africaines, en particulier, les femmes et les jeunes, et la prise en charge des enfants. D'ici à 2063, l'Afrique sera un continent où tous les citoyens seront activement impliqués dans la prise de décision dans tous les aspects du développement, notamment, social, économique, politique et environnemental. L'Afrique sera un continent où aucun enfant, femme ou homme ne sera à la traîne. Aspiration 7 : l'Afrique comme acteur et partenaire mondial fort, uni, résistant et influent – L'Afrique émergera comme acteur et partenaire mondial fort, uni,

L'Afrique australe et l'Afrique centrale ont toutes deux enregistré un score global de 25 % par rapport aux objectifs de 2019<sup>71</sup>. Le premier rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063 (2020) est particulièrement instructif sur l'implémentation de la politique africaine de développement, en ce sens qu'aucun pays n'ait atteint l'objectif fixé par ce cadre pour l'année 2019. Le Rwanda est de loin le meilleur élève africain avec 73%<sup>72</sup> réalisés sur les objectifs fixés pour la période évaluée, suivi du Sénégal et de l'Éthiopie qui ont réalisé respectivement 65%<sup>73</sup> et 60%<sup>74</sup>. L'Algérie suit avec 58%<sup>75</sup> des objectifs réalisés et, plusieurs groupes de pays qui n'ont pu atteindre 50%, notamment le Togo avec 49%<sup>76</sup>. Le résultat de ce pays nous mène ensuite à la tranche des pays suivant avec le Zimbabwe qui a réalisé 39%, alors que dans le groupe suivant le Niger a atteint 30%<sup>77</sup> des objectifs de l'Agenda. Dans les deux derniers groupes il est à noter que l'Égypte avec 19%<sup>78</sup> et Madagascar avec 8%<sup>79</sup> des objectifs réalisés pour la période du rapport.

Pendant que l'UA est en pleine réforme devant aboutir à une organisation plus performante, il est propice de préciser qu'« *un des meilleurs spécialistes des systèmes de gouvernance de la région de l'Asie-Pacifique, affirme qu'un partage des rôles entre des organisations onusiennes et des institutions financières internationales semble avoir été opéré avec une efficacité relative* »<sup>80</sup>. La réforme de l'UA, sans se précipiter, n'irait-elle pas dans ce sens ? A savoir un partage des

résistant et influent avec un plus grand rôle dans les affaires mondiales (CUA, 2015, p. 6-7).

<sup>69</sup> Nze Bekale L., *Op. Cit.* p. 7.

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> Union africaine, *Premier rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063*, Addis Abeba, Commission de l'UA, 2020, p. 15.

<sup>72</sup> *Idem*, p. 92.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>78</sup> *Ibidem* p. 79.

<sup>79</sup> *Ibidem* p. 86.

<sup>80</sup> Westcott 2004, p. 79. Cité par Mazouz, Facal, & Hatimi, *Op. Cit.*, p. 5.

responsabilités, comme prescrit par l'Agenda 2063, entre les différents niveaux de gouvernance indispensables à la réorganisation de l'UA ? D'un côté, les gouvernements élaborent et mettent en œuvre des projets et des programmes de modernisation de la gestion publique [relatifs à l'Agenda 2063]. D'un autre côté, les institutions [de l'UA] poursuivent auprès des gouvernements des efforts de sensibilisation en matière de démocratie, de droits de l'homme, d'imputabilité et de transparence<sup>81</sup>. Ce processus amène donc les acteurs [étatiques] à élaborer des normes nouvelles de gouvernance imprégnées à la fois de valeurs locales, nationales et régionales, mais influencées aussi par des normes et politiques internationales [comme l'Agenda 2063]<sup>82</sup> adoptées volontairement par tous les États membres de l'UA. Ces hypothèses internationalistes et de management public corroborent l'argumentation d'une restructuration de tous les niveaux de l'UA. Les principaux éléments de la réforme de l'UA peuvent être définis conformément aux hypothèses et perspectives précédemment développées. En revanche la vision initiale de la réforme a été définie ainsi qu'il suit : « *le rapport du Président de la Commission sur la réforme de la Commission de l'Union africaine (UA), fondé sur les conclusions de la sixième (6e) Retraite du Conseil exécutif tenue les 12 et 13 septembre 2018 au siège de l'UA [préconise] un certain nombre de décisions ont été prises, notamment concernant les 4 points suivants : la réforme structurelle de la Commission de l'UA, les sanctions pour retard de paiement des contributions, la*

*réintégration des agences du NEPAD et du MAEP. Les questions relatives à la négociation post Cotonou avec l'Union européenne ne seront pas présentées dans cette note, étant donné qu'elles ne concernent pas le sujet de la réforme* »<sup>83</sup>. L'idée générale de cette hypothèse de la réforme va dans le sens d'une restructuration administrative et managériale. On ne peut qu'imaginer une restructuration partielle si les autres dimensions de l'UA ne sont nommément indiquées. Comme suite des rencontres relatives à la restructuration, un programme avec les CER en tant qu'entité nécessitant une réforme en profondeur pour que les politiques régionales soient alignées à l'Agenda 2063 et pour que les régions s'intègrent totalement à l'UA.

## 2. La mosaïque situationnelle des Communautés économiques régionales (CER)

L'Agenda souligne la réussite des huit Communautés économiques régionales (CER), officiellement reconnues par l'UA : la CEN-SAD<sup>84</sup>, la COMESA<sup>85</sup>, l'EAC<sup>86</sup>, la CEEAC<sup>87</sup>, la CEDEAO<sup>88</sup>, l'IGAD<sup>89</sup>, la SADC<sup>90</sup> et l'UMA<sup>91</sup>. Les CER constituent des institutions politiques et de développement suffisamment fort qui permettront d'avancer sur les chemins de l'intégration continentale. Le principe est donc de poursuivre les actions tout en tirant les leçons des échecs du passé et en s'appuyant sur les réussites incontestables<sup>92</sup>. Malgré ces acquis, elles présentent néanmoins une mosaïque de situations (mettant en exergue des

<sup>81</sup> *Idem*.

<sup>82</sup> *Ibid*.

<sup>83</sup> Gueldich H., « Le 11e sommet extraordinaire et la réforme institutionnelle de l'Union africaine 2020 », in *Vigie Afriques*, n°1, vol. 2. 2019, pp. 16-17.

<sup>84</sup> Communauté des États sahélo-sahéliens (Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Libéria, Lybie, Mali, Maroc, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Léone, Somalie, Soudan, Togo, Tunisie).

<sup>85</sup> Burundi, Comores, RDC, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Lybie, Madagascar, Malawi, Ile Maurice, Rwanda, Soudan, Swaziland, Ouganda, Zambie, Zimbabwe.

<sup>86</sup> Burundi, Rwanda, Sud Soudan, Ouganda, Tanzanie.

<sup>87</sup> Angola, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, République du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Tchad.

<sup>88</sup> Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Léone, Togo.

<sup>89</sup> Djibouti, Éthiopie, Érythrée, Kenya, Ouganda, Somalie, Soudan, Sud Soudan.

<sup>90</sup> Afrique du Sud, Angola, Botswana, RDC, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Swaziland, Seychelles, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

<sup>91</sup> Algérie, Lybie, Maroc, Mauritanie, Tunisie.

<sup>92</sup> Gambotti Ch., « L'Agenda 2063, un cadre collectif et participatif pour une Afrique unie et prospère », in *Revue Géoéconomie*, n° 76, vol. 4, 2015, p. 138.

incohérences doctrinales et évolutives) avec celles qui avancent résolument vers l'Union Africaine et celles stagnent. Ainsi apparaît le modèle d'intégration différenciée de l'UA est un frein à l'intégration (2.1) mais il prime au regard du fonctionnement de l'organisation et de l'évolution des CER (2.2). Alors que d'autres n'en sont même pas au niveau de l'acceptabilité du principe de la CER comme l'UMA (2.3).

## **2.1 La transposition du principe de l'intégration différenciée au niveau des CER : Une inconvénient à la construction d'une Afrique prospère et en paix**

La dissimilitude, de la progression des CER, est un argument supplémentaire soutenant la théorie d'une intégration différenciée, sélective et malgré tout coordonnée. C'est de fait qu'il a été observé que les Etats membres choisissent finalement les éléments de l'intégration africaine relatifs à leurs intérêts particuliers. Au niveau régional et continental le constat de cette démarche différentielle s'est imposée comme étant désormais la norme malgré les échéanciers définis pour accélérer la transformation de l'Afrique. Cette méthode différenciée donne effectivement des résultats appropriés à une telle démarche aux niveaux régional et national. A titre d'illustration le rapport la Commission de l'UA (2019) sur l'état de l'intégration précise que *« dans l'ensemble, les huit CER reconnues par l'UA sont invariablement confrontées à des difficultés initiales de financement et de capacités humaines, au chevauchement des adhésions, à la faiblesse de l'appareil de mise en œuvre des principaux programmes et projets d'intégration régionale et à l'absence d'orientation et d'alignement des institutions. La persistance des conflits et de l'insécurité et des goulots d'étranglement au niveau des infrastructures demeurent des obstacles omniprésents à une intégration plus poussée. Pour avancer, l'on ne saurait trop insister, entre autres, sur la nécessité de concevoir des mécanismes de financement novateurs. Le rapport fournit un résumé des*

*réalisations, des défis et des recommandations pour chaque CER »* (p. 5). La différenciation intégrationniste, établie de fait par les Etats membres, comme posture de positionnement est aussi la principale résultante émanant de l'observation des CER. A partir des priorités choisies par ces organes pour s'insérer dans l'UA, trois perspectives structurées par des facteurs politiques et économiques en découlent, l'intégration par l'économie, la sécurité et l'économie, la sécurité et l'environnement. Deux CER, la EAC et le COMESA, semblent résolument engagées principalement dans une intégration économique. *« En termes de réalisations clés, l'EAC reste actuellement la CER la plus avancée en termes de niveau d'intégration, avec la réalisation d'un marché commun, dont l'objectif est de réaliser une union monétaire et, à terme, une confédération politique »* (p. 6). Le COMESA a développé plusieurs initiatives couvrant les domaines de la libéralisation des échanges, la création d'une zone de libre-échange par l'élimination des obstacles non tarifaires (ONT), notamment la suppression des restrictions de change, la suppression des taxes sur les devises étrangères, la suppression des quotas d'importation et d'exportation ainsi que des barrages routiers, la simplification des formalités douanières, l'allongement des heures de travail aux frontières<sup>93</sup>. Un exemple qui en dit assez pour appréhender que les dynamiques empruntées par les CER et les Etats, pour migrer vers l'intégration, ne sont pas toujours cohérentes.

## **2.2 L'intégration différenciée et intéressée en marche au niveau des CER**

Comme expliqué ci-dessus l'intégration différenciée est effectivement observable de manière concrète. En effet, la CEDEAO et la SADC sont guidées par une intégration par l'économie et la sécurité. Aussi *« la mise en œuvre [par la CEDEAO] du protocole sur la libre circulation des personnes, des biens et des services a entraîné un accroissement des échanges inter-régionaux entre les États*

<sup>93</sup> Union Africaine, *Rapport sur l'intégration de l'Afrique 2019 : Etat de l'intégration régionale en Afrique*, CUA, Addis Abeba, 2019, p. 6.

membres. Afin d'accélérer la création de l'Union douanière, la CEDEAO a entamé en 2015 la mise en œuvre du Tarif extérieur commun (TEC) et à partir de juin 2018, tous les États membres, à l'exception du Cap vert, appliquent le Tarif extérieur commun de la CEDEAO. Par ailleurs, en 2017, les États membres de la CEDEAO ont adopté un code des douanes commun pour renforcer cette architecture réglementaire de l'Union douanière et pour rationaliser les procédures douanières, ce qui devrait stimuler le commerce intra-CEDEAO »<sup>94</sup> tout en consolidant la paix et sécurité comme autre axe d'intégration de la région. La SADC a également enregistré des résultats louables en termes de promotion d'une intégration commerciale plus poussée, de développement des infrastructures et de programmes régionaux dans les secteurs agricole, environnemental et social. L'Organe chargé de la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité a fait un travail élogieux<sup>95</sup>. La politique de défense et de sécurité de l'UA y est également effective ces « CER ont développé un droit dérivé des instruments juridiques continentaux. C'est dans cette perspective que des institutions similaires à celles existantes de l'UA ont été créées dans les CER. Ces institutions sont, pour la plupart, celles prévues par le Protocole relatif au CPS. Dans les régions, les questions de défense et de sécurité sont gérées par des organes équivalents au CPS. A la CEDEAO et à la SADC, un mécanisme de gestion des questions de défense et de sécurité a été ainsi créé. Cet organe est responsable non seulement, de mettre en œuvre les principales idées et orientations de l'UA dans ce domaine, mais aussi d'adopter la stratégie de défense et de sécurité de la région à ses propres enjeux et défis »<sup>96</sup>. Ces CER ont démontré un leadership exemplaire (comparativement à d'autres) dans la gestion des crises au Zimbabwe et récemment au Mali à la suite du coup d'État contre le Président déchu Ibrahim Boubacar Keita.

La CEEAC, la CEN-SAD et l'IGAD en revanche ont privilégié la sécurité et l'environnement dans leur démarche intégrative. « La CEEAC a renforcé l'intégration régionale à travers l'architecture de paix et sécurité, ainsi que l'intégration environnementale et la gestion des ressources naturelles à travers un système de promotion de l'économie verte et un mécanisme régional de réduction des risques de catastrophe et de prévention du changement climatique ». À l'épreuve d'immenses défis la CEEAC a décidé de se réformer, cette restructuration voulue par les leaders de la région repose sur un certain pragmatisme né de l'inefficacité et de l'inefficience de l'organisation régionale depuis plus de trois décennies. La quête de modernisation et d'alignement aux enjeux d'intégration, de paix et de développement sont les principaux objectifs de la restructuration de la CER entamée depuis quelques années. Les principaux aspects de la réforme sont fondés sur la transformation des institutions de la CEEAC tout en espérant que cette restructuration ne soit pas un simple exercice de cosmétique institutionnelle<sup>97</sup>. « Sur le plan des réalisations, l'IGAD a progressé dans la mise en place d'une architecture de paix et de sécurité efficace pour le règlement des conflits. En outre, des progrès louables ont été enregistrés dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire et même des infrastructures. Cependant, un certain nombre d'États membres de l'IGAD sont encore confrontés à des défis initiaux tels que la vulnérabilité aux conflits, les réfugiés et les personnes déplacées, la dégradation de l'environnement et le changement climatique. L'aridité de la région de l'IGAD pose d'importants défis, notamment des conditions climatiques extrêmes qui continuent de nuire à l'agriculture et à la durabilité de la biodiversité, qui est essentielle pour assurer la vie humaine »<sup>98</sup> La CEN-SAD s'est dotée

<sup>94</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>95</sup> Union Africaine, *Op. Cit.* p. 8.

<sup>96</sup> Nze Bekale L., « La Régionalisation de la Politique de Défense et de Sécurité de l'Union Africaine à l'Épreuve de l'Impuissance de La Communauté

Economique des Etats de L'Afrique Centrale (CEEAC) », in *International Journals of Sciences and High Technologies*, vol. 19 n° 2, 2020, p. 173.

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> Union Africaine, *Op. Cit.*

d'« une Charte pour la paix et la stabilité, d'un Protocole sur le mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits et d'une Convention de coopération en matière de sécurité. De plus, en raison des menaces environnementales qui pèsent sur les pays de la CEN-SAD, les autorités se concentrent également sur la protection et la gestion de l'environnement. Plus spécifiquement, l'Initiative de la Grande Muraille Verte, approuvée par les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO et de l'UA, pour promouvoir la lutte contre la désertification et le développement socio-économique des zones vulnérables concernées, est une réalisation majeure. S'agissant des défis, la CEN-SAD ne dispose pas des fonds nécessaires pour financer ses ambitieux programmes et projets d'intégration régionale »<sup>99</sup>. Cette amplification différentielle des champs de l'intégration de l'intégration ne peut qu'apporter des résultats immanents à une tel procédé.

### 2.3 L'Union du Maghreb Arabe : une CER en quête d'unité

En définitive, l'UMA renvoie l'image d'une CER résolument engagée dans ce qu'on nommerait *une politique d'intégration minimale* (PIM). « La région de l'UMA est confrontée à des défis d'instabilité politique, d'insécurité, de coopération limitée entre les Etats membres et de liens infrastructurels insuffisants. Pendant de nombreuses années, le fait que l'UMA avait une coopération limitée avec la Commission de l'UA a constitué un autre défi majeur. En guise de recommandation, les Etats membres de l'UMA doivent mettre en place des stratégies pour relever ces défis, notamment en collaborant étroitement avec d'autres CER pour tirer les leçons de leur expérience, comme la méthode d'autofinancement de la CEDEAO »<sup>100</sup> Au Maghreb région la moins intégrée du système d'intégration africaine, la lutte contre le terrorisme [par exemple, les

questions sécuritaires et l'intégration y reposent] plutôt sur une approche nationale. Ce combat porte essentiellement sur des méthodes sécuritaires et sur des services de sécurité et de défense très solides, mais cette démarche solitaire n'est pas sans conséquence sur le plan continental et régional<sup>101</sup>. Elle participe à « la désintégration continentale de la lutte contre le terrorisme, raison pour laquelle on peut se demander si finalement l'approche solitaire maghrébine n'est pas à l'origine du statu quo consécutif à la désintégration continentale de la lutte contre le terrorisme ? Au niveau régional et même inter régional, notons que la fragilité de la Libye fait de ce pays un centre névralgique du terrorisme et lorsque la coopération ou l'échange d'information entre Etat ne sont pas effectifs, il n'est pas exclu que les présumés terroristes puissent se déplacer dans la région sans être appréhendés [et même dans les régions voisines] »<sup>102</sup>. Ce pessimisme porté par la situation actuelle de l'intégration de la région est susceptible d'évoluer positivement ou même négativement du fait de la volonté des Etats ou d'une démarche régionale. C'est à cause de ces incertitudes que l'UA mené par la Commission s'est engagée dans la restructuration tant vantée par certains leaders africains, comme réforme du siècle ? L'organisation parviendra-t-elle à redorer l'image et l'action de l'UA sans volonté de ses Etats membres ?

### 3. La réforme de l'UA : Quelles perspectives de restructuration la réalisation des politiques au niveau des Etats membres ?

Dans la réalisation des politiques et des réformes « quand pouvoir, ressources et information sont largement distribués, la bonne gouvernance vise à assurer une coordination qui produira un mélange heureux de stabilité, de résilience, d'innovation et d'apprentissage »<sup>103</sup>. Une perspective indissociable, du contexte de

<sup>99</sup> *Idem*.

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

<sup>101</sup> *Ibidem*

<sup>102</sup> Nze Bekale L. *Op. Cit.* p. 6.

<sup>103</sup> Paquet G., « La difficile émergence d'une gouvernance mondiale baroque », in *Revue d'analyse comparée en administration publique*, n° 2, Vol. 15, 2009, p. 108.

l'UA, de l'implication et de la volonté des Etats membres dans l'acceptation et la mise en œuvre des recommandations de la réforme à leur niveau. Un optimisme à modérer par la prudence tant l'*omni potentat* des États membres est sans limite dans le système de l'UA (3.1) qu'on veuille s'arc-bouter sur l'hypothétique volonté (3.2) de l'acteur unique à se soumettre à cet exercice, qui paradoxalement ou pas, est supposé conduire les pays vers et l'organisation vers la prospérité.

### 3.1 L'Etat membre : Acteur et responsable unique de l'implémentation des politiques de l'UA

À l'échelle nationale la mise en œuvre de l'Agenda 2063 sollicite un contexte préalable, lequel est déterminé par ce même agenda<sup>104</sup>. On peut en déduire qu'au niveau national [régional et continental] la répartition des responsabilités dans la réalisation de l'Agenda 2063 est faite à partir du principe de subsidiarité qui voudrait que chaque [niveau de gouvernance] reçoive les compétences qu'elle peut le mieux réaliser en recherchant l'efficacité<sup>105</sup>. Les États membres doivent adopter, intégrer l'Agenda 2063 et les plans décennaux de mise en œuvre connexes comme base pour l'élaboration de leurs visions et plans nationaux ; utiliser les structures de planification nationales pour le suivi et l'évaluation, les méthodologies, les systèmes et processus, les règles et règlements, les formes et les formats de mise en œuvre dans le cadre de l'exécution de l'Agenda 2063 ; élaborer les directives permettant aux différents intervenants de participer à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation ; veiller à ce que l'assemblée législative adopte l'Agenda 2063 comme plan directeur pour le développement social, économique et politique de l'Afrique pour les

50 prochaines années<sup>106</sup>. L'Agenda 2063 insiste sur cette idée, car sa mise en œuvre demande, en priorité, de prendre un certain nombre de mesures, notamment dans les domaines des institutions et de l'économie, qui relèvent de la bonne gouvernance<sup>107</sup>. Bien que les Etats membres aient choisi des instruments juridiques et des politiques, on assiste à un choix et une mise en œuvre différenciée des principes de bonne gouvernance susceptibles d'accompagner au préalable l'implémentation des politiques de l'UA. L'engagement ferme de ces acteurs à l'application des politiques et instruments juridiques de l'UA demeure introuvable. La réforme de l'UA peut-elle y apporter un paradigme nouveau ? Un engagement indissociable à leur consentement sur les mesures à prendre et à mettre en œuvre pour accompagner les politiques. Ces dernières « *doivent alors se fonder sur les principes clés de la bonne gouvernance que sont la redevabilité, la transparence, la participation* »<sup>108</sup>. La redevabilité peut s'entendre, d'une certaine manière, comme l'obligation de respecter les engagements dans la mise en œuvre et la réalisation des politiques de l'UA et d'en rendre des comptes. L'interdépendance entre CER et Etats membres nécessite « *une meilleure facilitation apportée aux Etats membres pour leur permettre de mettre en œuvre les engagements régionaux* »<sup>109</sup> nationaux et continentaux. Mais « *un mélange de manipulation, de dynamique de conservation et de blocage a souvent empêché les institutions [notamment l'UA] de jouer un rôle déterminant sauf quand les enjeux ne sont pas suffisamment importants pour soulever l'intérêt* »<sup>110</sup> des États membres.

Quels que soient les principes évoqués au niveau mondial [continental ou régional], ils ne sauraient être utiles sans la présence d'une certaine cohérence interne pour les unités

<sup>104</sup> Nze Bekale L. *Op. Cit.* p. 7.

<sup>105</sup> *Idem.*

<sup>106</sup> Niamien N'goran Emmanuel, cité par par Nze Bekale Ladislas, *Op. Cit.* p. 7.

<sup>107</sup> *Idem.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Union africaine, *Rapport du Comité ministériel sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063*, CUA, Addis Abeba, 2020, p. 2.

<sup>110</sup> Paquet G., « La difficile émergence d'une gouvernance mondiale baroque », in *Revue d'analyse comparée en administration publique*, n° 2, Vol. 15, 2009, p. 105.

nationales et infranationales qui auront la tâche de les opérationnaliser<sup>111</sup>. D'ailleurs la décision 592 de l'organe décisionnel de l'UA rappelle que « *les décisions antérieures de la Conférence adoptant la position africaine commune sur l'Agenda de développement post-2015 et l'Agenda 2063, lesquels ont tous deux engagé les États membres à bâtir des États de développement démocratique ancrés dans la gouvernance démocratique participative, la paix durable et la stabilité politique sur le continent* ». Mais l'UA est constamment tiraillée par la prépondérance des États membres dans l'organisation à tel point qu'il est impossible de mettre en œuvre une politique ou une décision sans le consentement de cet acteur. Pour mémoire « *la crise au Zimbabwe n'a ainsi jamais été inscrite à l'ordre du jour du CPS, malgré le caractère controversé du scrutin, les turbulences qui s'en sont suivies, la répression politique et les maux économiques qui touchent le pays depuis le début des années 2000* »<sup>112</sup>. La SADC est demeurée inflexible sur les possibilités d'intervention de l'UA et de son Conseil de paix et sécurité dans la région. Les controverses constantes des États membres sont un obstacle à la construction d'une Afrique prospère et en paix tant clamée par ces mêmes acteurs. Un changement d'attitude s'impose d'une part, et « *que les États membres intègrent, au niveau du pays, dans leurs systèmes juridiques et cadres stratégiques et plans de développement, les décisions prises au niveau des CER et de l'UA* »<sup>113</sup>. D'autre part, les États doivent honorer, leur engagement pour l'intégration en mettant fidèlement en œuvre les décisions prises aux niveaux national, régional et continental<sup>114</sup>. En considérant que les politiques et les objectifs de l'UA visent premièrement les peuples de l'Afrique. La portée des débats et des actions menées par les États membres dans le cadre de la vision et des objectifs communs de l'UA déterminent le niveau et la valeur ajoutée que les peuples

peuvent apporter au processus. Toutefois, des contradictions existent tant au niveau régional qu'au niveau national<sup>115</sup>. Les engagements des États membres au niveau régional reflètent une tendance vers l'émission des réserves plutôt que l'abandon de la souveraineté et la mise en commun des pouvoirs souverains nécessaires pour promouvoir l'intégration<sup>116</sup>. Autant de problèmes sur lesquels la réforme devrait pencher et, pour ce faire tous les acteurs engagés dans les politiques de l'UA doivent s'impliquer dans la restructuration de l'organisation, sans quoi cette réforme serait une de plus sans un véritable impact sur le continent et ses populations.

### 3.2 L'hypothétique volontarisme des États membres comme facteur d'efficacité de la restructuration de l'UA

Dans le cadre de la réorganisation de l'UA, « *le calendrier des réformes [ne] fut [pas] arrêté en ayant conscience que les défis auxquels les États membres devaient répondre, avaient une dimension de plus en plus universelle et exigeaient un dialogue* »<sup>117</sup> sincère avec tous les acteurs engagés dans la construction d'une Afrique prospère. Cette révision implique un examen dynamique des processus à travers l'Union et au sein des États où les activités seraient mises en œuvre, l'Union soutenant la cohérence et l'alignement des politiques dans les 55 États membres qui composent l'Union Africaine<sup>118</sup>. Il serait difficile d'épiloguer sur une véritable réforme de l'UA sans que le niveau de l'État membre ne soit impliqué ou du moins ne fasse l'objet d'une critique prospective et objective. Cependant, les « *priorités et leurs intérêts restent dictés par des stratégies et politiques nationales. Quant aux CER, une fois dotées de moyens, elles développent en priorité leurs instruments et politiques pour atteindre leurs*

<sup>111</sup> *Idem*, p.107.

<sup>112</sup> ISS, *Rapport sur le Conseil de Paix et Sécurité*, n°113, mai 2019, p. 9.

<sup>113</sup> Union Africaine, *Op. Cit.* p. 149.

<sup>114</sup> *Idem*, p. 195.

<sup>115</sup> *Ibid.* p. 15.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Bourgon J., « La réforme et la modernisation de l'OCDE », in *Revue d'analyse comparée en administration publique*, n° 2, Vol. 15, 2009, p. 27.

<sup>118</sup> Union africaine, *Op. Cit.* p. 1.

objectifs sans se coordonner avec l'UA »<sup>119</sup> ce sont des aspects dysfonctionnels que la réforme doit impérativement recadrer sachant qu'ils doivent aussi être prises en compte au niveau des Etats membres. En admettant que les Etats membres n'acceptent « *pas d'adopter un comportement recommandé par [la réalisation du cadre de développement de l'UA], mais il veut [y] conserver son rang et sa légitimité. Il cherchera alors à influencer ces idées afin de les rendre plus conformes à ses réalités* »<sup>120</sup>. L'expérience de la conditionnalité et des politiques d'ajustement structurel ou des différents fonds européens de développement ont parfois donnés des résultats extrêmement décevants, doit-on précocement ranger l'Agenda 2063 dans ces catégories ? La défiance intervient lorsqu'un gouvernement refuse d'adopter les positions dominantes à l'échelle internationale parce qu'il les juge trop opposées à ses intérêts et qu'il a la capacité de défier des Organisations internationales sans craindre de conséquences<sup>121</sup>. Parmi les exemples problématiques entre la position des Etats membres, les CER et l'UA « *à Madagascar, la SADC a eu un rôle important en amont des élections de 2013 et de 2018. Elle a toutefois collaboré avec l'envoyé spécial de l'UA, Ramtane Lamamra, qui a été dépêché sur l'île pour s'assurer que les manifestations préélectorales ne dégénéraient pas* »<sup>122</sup>. La question de l'intervention dans les crises des Etats membres de la SADC [est traitée à l'UA] au cas par cas. Avec ses 16 pays, la SADC est [l'une] des CER de l'UA qui compte le plus de membres. En cas de crise dans l'un de ces pays, c'est elle qui, généralement, prend l'initiative dans les efforts de prévention ou de résolution de conflit<sup>123</sup>. La crise consécutive à la proclamation des résultats controversés de l'élection présidentielle de 2018, déclarant le Félix Tshisekedi élu, alors que « *les tentatives du président rwandais Paul Kagame, alors président de l'UA, de dépêcher une mission de haut niveau en RDC le 18 janvier 2019 et*

*d'obtenir un report de la publication des résultats électoraux en raison de graves préoccupations* » concernant le dénouement du processus »<sup>124</sup>. Le président en exercice de la SADC, le chef d'Etat namibien Hage Geingob, a annoncé le soutien résolu du bloc d'Afrique australe au gouvernement congolais. Au nom de l'organisation, il a également reconnu la validité des résultats<sup>125</sup>. La SADC et l'UA ont été fortement divisées au sujet de la crise qui secoue la République démocratique du Congo (RDC) depuis les élections controversées<sup>126</sup>. Comment entrevoir une restructuration si le niveau de l'Etat membre et, particulièrement son rôle dans la mise en œuvre des politiques et instruments de l'UA ne sont profondément révisés ? Autant dire qu'une réforme partielle de l'UA sera porteuse des résultats à sa hauteur, probablement sans conséquence sur les africains et donc la continuité de *l'Afrique que nous ne voulons plus*, même si une telle hypothèse paraît prématurée. Les Etats membres ont-ils la volonté d'instaurer des conditions similaires pour une UA performante ? Si l'impératif de restructuration s'est imposé à tous les niveaux de l'Union, il n'en demeure moins une certaine perplexité quant à l'acceptabilité par les Etats membres d'un débat décomplexé sur leur rôle dans la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'UA et de l'Agenda 2063. Autrement dit s'ils ne sont pas clairement indiqués comme entités pleinement intégrée à la réforme quel résultat attendre de cette restructuration ? Cela est plus préoccupant que l'objectif de transformer l'UA en une organisation performante et efficace passe impérativement par la considération de tous ses niveaux de mise en œuvre des politiques et des indicateurs de performance comme le rapport sur la réalisation de l'Agenda 2063 ainsi que des politiques sectorielles phares de l'organisation. Le niveau critique étant celui des Etats membres où sont mis en œuvre les politiques et où la Commission est constamment

<sup>119</sup> Gnanguénon A., « Une coopération à géométrie variable : L'Union Africaine et les Communautés économiques régionales », *Perspective*, FES, Août 2019, p. 4.

<sup>120</sup> Mazouz, Facal, & Hatimi, *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>121</sup> *Idem*.

<sup>122</sup> *ISS, Op. Cit.* p. 9.

<sup>123</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

confrontée à la souveraineté choisie des Etats membres.

## Conclusion

L'UA a décidé de se réformer pour non seulement s'inscrire dans la modernité comme la Banque Africaine de Développement mais aussi pour que l'organisation soit en position d'apporter un changement positif sur l'Afrique. A proprement parler de la réforme, l'analyse des politiques nous enseigne qu'il existe un lien entre réforme et politiques, particulièrement la mise en œuvre des politiques publiques. Lorsqu'on décide de restructurer c'est certainement pour aligner l'organisation ou les institutions aux politiques que l'on souhaite réaliser, en d'autres termes il s'agit d'établir une certaine pertinence entre politiques, objectifs et institutions. Un autre paramètre important est celui de la volonté politique dans la gestion d'un changement de cette nature. Au regard des développements qui précèdent, il semble effectivement que l'UA est résolue à changer son image d'organisation inefficace qu'elle donne aux dires de certains africains et observateurs. Pour ce faire, elle a entamé une restructuration depuis 2017 visant à rendre l'organisation plus efficace en l'alignant sur l'Agenda 2063 politique de développement africaine pour les 50 prochaines années. La réforme concernera respectivement les organes de l'organisation panafricaine et les CER, qui présentent une variété de situations. On note celles qui avancent résolument vers l'intégration africaine, tandis que d'autres n'en sont même pas au niveau embryonnaire. Ce qui nous fait dire que nous sommes face à un modèle d'intégration différenciée. La restructuration souhaite donc aligner toutes les CER aux objectifs de l'UA pour une meilleure cohérence des politiques à tous les niveaux de gouvernance de l'organisation. Le véritable problème de cette réforme est le niveau d'implication, de coopération et le degré de volonté politique des Etats membres qui devraient être les principaux acteurs de cette restructuration, en ce sens que, que c'est à leur niveau que sont mis en œuvre les politiques de l'UA. Alors la question qui peut se poser est de savoir quelle orientation

prendra cette restructuration ? Quelle collaboration attendre des Etats membres ? N'allons-nous pas vers une réforme aux allures d'impasse quant à la possibilité de voir l'UA changer la vie des africains ? Ces interrogations exigent que, l'optimisme et les attentes de cette réforme soient tempérés, l'omnipotence des Etats membres dépasse les frontières de l'UA. Et tant que les Etats membres s'arcbutent, sur l'équivoque volonté de l'acteur unique qu'ils sont, à se soumettre à cet exercice, qui paradoxalement ou pas, est supposé conduire les pays vers et l'organisation vers la prospérité.

## Bibliographie

- Bourgon J., « La réforme et la modernisation de l'OCDE », in *Revue d'analyse comparée en administration publique*, n° 2, Vol. 15, 2009.
- Gambotti Ch., « L'Agenda 2063, un cadre collectif et participatif pour une Afrique unie et prospère », in *Revue Géoeconomie*, n° 76, vol.4, 2015.
- Gnanguênon A., « Une coopération à géométrie variable : L'Union Africaine et les Communautés économiques régionales », *Perspective*, FES, Août 2019.
- Gueldich H., « Le 11e sommet extraordinaire et la réforme institutionnelle de l'Union africaine 2020 », in *Vigie Afriques*, n°1, vol., 2019.
- ISS, Rapport sur le Conseil de Paix et Sécurité, n°113, mai 2019.
- Mazouz, B., Facal, J., Hatimi, I.-E., « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales », *Revue Gouvernance*, n°2, vol.2, 2005.
- Nay O., *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008.
- Nze Bekale L., « La Régionalisation de la Politique de Défense et de Sécurité de l'Union Africaine à l'Epreuve de l'Impuissance de La Communauté Economique des Etats de L'Afrique Centrale (CEEAC) », in *International Journals of Sciences and High Technologies*, vol. 19 n° 2, 2020.
- Nze Bekale L., « La décentralisation de l'Agenda 2063 ou la localisation du cadre de transformation de l'Union Africaine : Une

mise en perspective », in *Vigie Afriques*, n°4, vol.2, 2019.

Nze Bekale, L., « Le régionalisme : Facteur structurant de la stratégie de défense et de sécurité de l'Union Africaine, l'Afrique un continent sur la voie de l'intégration », *Cahiers du CUF*, Actes du colloque, 2018.

Paquet G., « La difficile émergence d'une gouvernance mondiale baroque », in *Revue d'analyse comparée en administration publique*, n° 2, Vol. 15, 2009.

Union Africaine, Premier rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, Addis Abeba, CUA, 2020.

Union Africaine, Rapport du Comité ministériel sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, CUA, Addis Abeba, 2020.

Union Africaine, Rapport du Président Ouattara sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, CUA, Addis Abeba, 2020.

Union Africaine, Compte rendu sur la mise en œuvre de la Déclaration de Malabo & responsabilité mutuelle sur le leadership du PDDAA, CUA, Addis Abeba, 2020.

Union Africaine, Rapport sur l'intégration de l'Afrique 2019 : Etat de l'intégration régionale en Afrique, CUA, Addis Abeba, 2019.

Union Africaine, Rapport d'évaluation de la stratégie africaine de la santé 2007-2015, groupe de travail du Comité Technique Spécialisé sur la santé, CUA, Addis Abeba, 2016.

Union Africaine, Audit de l'Union Africaine : Vers une intégration et une transformation politique et socioéconomique de l'Afrique, axées sur les peuples, CUA, Addis Abeba, 2007.