

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone 517700 Cables: OAU, ADDIS ABABA

NOTE CONCEPTUELLE DE L'AFRIQUE
SUR LE PARTENARIAT SUR LA GOUVERNANCE
DEMOCRATIQUE ET LES DROITS DE L'HOMME
DANS LE CADRE DE LA STRATEGIE CONJOINTE AFRIQUE-UE

NOTE CONCEPTUELLE DE L'AFRIQUE

sur le partenariat sur la gouvernance démocratique et les droits de l'homme dans le cadre de la Stratégie conjointe Afrique-UE

CONTEXTE

1. La Stratégie Afrique-UE, adoptée lors du Sommet de Lisbonne (Décembre 2007) représente une **nouvelle étape** dans les relations entre l'Afrique et l'Europe. Les deux continents, sous l'égide partagée de l'Union Africaine et de l'Union Européenne, se sont engagés à forger de relations plus solides et équilibrées, basées sur un consensus autour de valeurs, d'intérêts et d'objectifs stratégiques communs.
2. Les **principes fondateurs** de la Stratégie conjointe sont: l'interdépendance entre les deux continents dans une logique de partage des responsabilités ; la reconnaissance de l'unité de l'Afrique ; le dialogue politique ; la démarche participative à tous les niveaux (local, national, régional, continental); et la cohérence des politiques et des instruments. La Stratégie conjointe sera mise en œuvre par le biais de huit partenariats, articulés autour de priorités partagées.
3. Un des nouveaux partenariats concerne la gouvernance démocratique et les droits de l'homme. Son **mandat global** est défini dans la Stratégie Afrique-UE.
4. Pour faciliter la mise en œuvre de ce mandat, le Plan d'Action 2008-2010 concernant le partenariat **sur la gouvernance** prévoit la mise en place d'une « **plateforme de dialogue sur toutes les questions d'intérêt mutuel en matière de gouvernance, et notamment les questions politiques...** ». Il s'agit d'une disposition spécifique pour ce partenariat (que l'on ne retrouve pas dans les autres partenariats).
5. est important de souligner que le processus de construction d'une position africaine en matière de gouvernance répond également à une **dynamique interne au niveau du continent**. Des efforts considérables ont été entrepris les dernières années pour faire émerger une architecture africaine de gouvernance. Cela se reflète entre autres par :
 - l'extension du mandat de l'Union africaine en matière de gouvernance ;
 - la définition d'un cadre stratégique pour la promotion de la gouvernance par la Commission de l'Union africaine 2004-2007;
 - la mise en place de nouvelles structures de gouvernance au niveau panafricain (Parlement panafricain, l'ECOSOCC, la Cour africaine des droits de l'homme);
 - la promotion d'un mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP);
 - la tenue d'un « Forum sur la Gouvernance en Afrique » sous l'égide de l'Union africaine à Addis Ababa en Novembre 2005, représentant une première initiative visant à fédérer les différents acteurs de la gouvernance au niveau du continent;
 - l'adoption d'un programme travail de la CUA en matière de gouvernance (soutenu par la CE dans le cadre de son appui de 55 millions Euro) pour l'année 2007/2008. Ce programme de travail est en cours de révision et de développement pour intégrer la mise en œuvre du partenariat gouvernance dans sa composante africaine. Le budget du programme sera également révisé;

- La mise en place récente de la plateforme africaine de gouvernance dans le cadre de la consolidation de l'Architecture Africaine de Gouvernance (AGA) ; lesquels confortent la position initiale Africaine sur la plateforme de dialogue Afrique-Union Européenne.
6. La position africaine, présentée dans cette Note, s'inspire des réflexions intra africaines menées depuis deux ans et qui ont fait l'objet de consultations informelles. Elle s'appuie également sur toutes les initiatives et évolutions au niveau du continent. Cette note est destinée à la fois à servir de **base pour la poursuite des consultations internes africaines et pour l'élaboration d'un document conjoint AU/EU dans la perspective de la prochaine troïka**. Dans ce cadre, la partie africaine considère que le nouveau partenariat avec l'UE constitue une opportunité majeure pour autant que celui-ci renforce les dynamiques en cours en Afrique et consolide l'architecture africaine de gouvernance émergente.

CONDITIONS DE RÉUSSITE DU PARTENARIAT : LA PERSPECTIVE AFRICAINE

7. La partie africaine estime que la mise en place des partenariats constitue un « **test** » du renouveau de la relation Afrique-UE. Le besoin d'innovation se ressent particulièrement dans le domaine de la gouvernance. On ne saurait construire un partenariat renforcé en préservant les modes de faire et les arrangements institutionnels du passé (dont les limites sont apparues au fil du temps et qui ont été reconnues par les deux parties) ou en se fixant sur des résultats à court terme (« quick dérivables »).
8. Dans la perspective africaine, **quatre conditions essentielles** sont requises pour faire des avancées réelles dans le partenariat sur la gouvernance démocratique:

- le respect de certains préalables politiques
- un cadre institutionnel innovant, en utilisant pleinement le potentiel de la « plateforme de dialogue » spécifiquement prévue pour ce partenariat
- la mise en place d'un système de suivi et évaluation permettant de renforcer la recherche de cohérence et de synergies dans les politiques et programmes de la coopération européenne en matière de gouvernance et de mesurer les avancées qualitatives du partenariat .
- une consolidation de l'architecture africaine de gouvernance, poussée par les différents acteurs africains de la gouvernance sous l'égide de l'UA.

Les préalables politiques

9. La première condition interpelle les parties prenantes à s'accorder sur la **finalité et valeur ajoutée** du partenariat sur la gouvernance démocratique. Pour la partie africaine le partenariat sur la gouvernance démocratique pourrait apporter un « plus » dans la mesure où ce nouveau cadre de dialogue permettrait de :
- Construire des agendas de gouvernance véritablement partagés en s'appuyant sur une 'vision globale' de la problématique de la gouvernance
 - Assurer une approche inclusive permettant l'implication de tous les acteurs de gouvernance pertinents en Afrique et en Europe (institutionnels et autres)

- Confirmer par les faits la volonté politique de l'UE d'appuyer pleinement la consolidation de l'architecture africaine de gouvernance sous le leadership de l'UA
 - Améliorer la cohérence globale de la politique européenne envers l'Afrique, en particulier en harmonisant au niveau du continent les différents cadres de dialogue et instruments de coopération en matière de gouvernance dans une perspective panafricaine
 - Placer la gouvernance dans un contexte mondial en vue de travailler ensemble sur les défis majeurs de gouvernance globale.
10. Au niveau des déclarations officielles, la partie européenne semble partager ces préalables politiques. Le défi consistera toutefois à assurer une application effective des principes énoncés par les deux parties prenantes, ainsi qu'un suivi rapproché des changements dans la pratique du partenariat.

La plateforme de dialogue sur la gouvernance: un cadre institutionnel innovant

11. En vue d'éviter un fossé entre les principes et la mise en œuvre effective, une deuxième condition de réussite s'impose. La réalisation de la valeur ajoutée potentielle du partenariat requiert des innovations institutionnelles des mécanismes et mode de fonctionnement du dialogue existant.
12. Pour la partie africaine, *l'innovation institutionnelle* consisterait à mettre la « **plateforme** » précitée **au cœur du partenariat**. Dans cette optique, la plateforme devrait offrir le cadre pour un véritable « **processus** » **de dialogue régulier et de réflexion approfondie** sur les enjeux de la gouvernance pour nourrir le débat **entre les acteurs institutionnels de gouvernance existants** en Afrique et en Europe. La participation d'organes institutionnels de gouvernance -qui ont un agenda de gouvernance établi et des rôles et responsabilités importants à jouer- constituerait la vraie nouveauté du partenariat et la base de sa légitimité. Cet espace de dialogue, avec sa finalité propre, ne peut être confondu avec l'IJEG. L'estrade doit discuter **des questions de nature strictement** thématique. La **liaison institutionnel nécessaire entre l'estrade** et le 'IJEG' doit être développée et établit
13. La partie africaine a déjà entamée, **dans le cadre de la consolidation de l'Architecture de Gouvernance Africaine (AGA)** et de la mise en place de la **plateforme Africaine de Gouvernance, es réflexions avec les** acteurs institutionnels de gouvernance africains qui devraient pouvoir participer -de par leur mandat spécifique- à la plateforme de dialogue avec l'UE (la CUA, la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, le PAP, l'ECOSOCC et le cluster Affaires Politiques, le MAEP, les RECs , le Conseil Consultatif de l'Union Africaine sur la Corruption, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, la structure panafricaine représentant les communautés locales au Niveau Continental, le Comité des Représentants Permanents, la BAD).
14. La participation de ces acteurs institutionnels à la mise en place de la plateforme de dialogue dans le cadre de la JAES doit être vue comme une opportunité de renforcer l'ownership africain, de consolider l'architecture panafricaine, de coordination entre les instances et niveaux de gouvernance et de faire converger la plateforme Africaine de Gouvernance (AGA) et la plateforme Afrique-Union Européenne. L'objectif de l'implication du Conseil de Paix et de Sécurité est par ailleurs de faire converger le partenariat gouvernance démocratique et droits de l'homme et le partenariat paix et sécurité dont plusieurs problématiques sont transverses.
15. Dans un souci de renforcement de la dimension inclusive du nouvel espace de dialogue, ce

premier cercle d'acteurs institutionnels pourrait être complété par un second composé d'autres institutions Africaines mandatées sur des thématiques sectorielles de gouvernance (UNECA, IDEP, CODESRIA, etc.), ainsi que par quelques personnalités Africaines de haut niveau reconnues pour leur expertise sur les questions de gouvernance en Afrique.

16. L'information et l'implication des Etats membres au processus pourront être facilitées par le Comité des Représentants Permanents de l'Union Africaine.
17. La position africaine sur le dispositif institutionnel va clairement plus loin que celle exprimée par la partie européenne. Celle-ci propose d'organiser cette plateforme comme un processus qui se cristalliserait autour d'un « évènement » récurrent sous la forme d'un atelier qui serait préparé par le iJEG (coré groupe) en aval et en amont; auquel seraient invitées une très large gamme d'acteurs et qui devrait dégager des propositions concrètes pouvant être soumises pour considération au niveau politique. Selon la partie africaine, cette approche n'offre pas les mêmes gages de légitimité, d'efficacité (au regard des objectifs du partenariat) et de capacité de changement des modes de faire le dialogue que la proposition africaine d'une Plateforme organisée autour des acteurs institutionnels de la gouvernance.
18. En outre, la proposition africaine concernant la plateforme de dialogue, loin d'être incompatible avec les structures de dialogue déjà mises en place, viendrait utilement compléter le dispositif existant. Le tableau ci-dessous illustre bien comment cette complémentarité pourrait s'organiser dans le respect du rôle de chacun.

Acteurs du Partenariat sur la Gouvernance	Nature de l'acteur	Fonctions clés
1 Troïka élargie	Organe politique	<ul style="list-style-type: none"> • Décider les agendas prioritaires du partenariat • Conduire le dialogue politique • Assurer le fonctionnement global du partenariat
2 Groupe d'experts conjoints	Organe technique	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les initiatives en cours • Appuyer la mise en œuvre des activités du partenariat • Rechercher des financements • Assurer le suivi de la mise en œuvre et le rapportage à la Troïka
3 Plateforme de dialogue	Espace de dialogue (regroupant les différents représentants institutionnels du côté africain et européen)	<ul style="list-style-type: none"> • Nourrir et enrichir le dialogue politique sur les enjeux de gouvernance • Construire des agendas partagés et proposer des axes stratégiques à approfondir • Évaluer régulièrement le fonctionnement global du partenariat et faire des proposition d'adaptation

Application de la nouvelle approche à un nombre limité de thèmes prioritaires

19. La validité de ce nouveau mécanisme et la qualité du dialogue qui en résultera doivent être testés dans la pratique. La partie Africaine considère que ce dialogue doit être évolutif (dans l'espace et le temps), et se concentrer dans un premier temps sur certains thèmes prioritaires partagés par les différentes parties prenantes. La partie africaine propose quatre thèmes pour tester le mécanisme:

- Gouvernance locale;
- Gouvernance et intégration régionale;
- Gouvernance de la gestion des ressources naturelles;
- Gouvernance mondiale.

Chacun de ces thèmes figure parmi les priorités de l'UE et de l'UA, et l'objectif est qu'ils contribuent à déclencher des convergences en matière d'initiatives et cohérences des instruments ; lesquels permettront par la suite, par un effet d'apprentissage, d'aborder des thématiques plus complexes. Le défi consiste ici à démontrer par l'exemple que la nouvelle façon de dialoguer a une valeur ajoutée.

Mécanisme de suivi et évaluation 'qualitatif' de la cohérence des instruments et initiatives

20. La troisième condition pour la réussite du partenariat concerne la mise en place d'un **système de suivi et évaluation adéquat** permettant de dépasser les approches « projets » et 'quantitatives' pour mesurer le progrès réalisé () et de privilégier des **approches plus 'qualitatives' en termes de processus**. Par exemple : dans quelle mesure est-t-on parvenu à élargir le dialogue politique ? à enrichir l'agenda de la gouvernance ? à élaborer des agendas 'communs' ? à améliorer la qualité de la participation des différentes familles d'acteurs ?

21. La mise en place d'un système de suivi devrait également se focaliser sur les progrès dans la mise en cohérence des instruments et politiques de coopération en matière de gouvernance avec les cadres et mécanismes de promotion de la gouvernance développés au niveau africain.

Consolidation de l'architecture panafricaine de gouvernance

22. La quatrième condition de réussite du partenariat réside dans la consolidation de l'architecture africaine de gouvernance, en respect du principe de l'appropriation par les différents acteurs africains impliqués. Pour une participation effective au dialogue sur la gouvernance avec l'Europe, les acteurs africains de la gouvernance doivent être en mesure de renforcer les synergies entre les différentes institutions ; d'élaborer des agendas africains de la gouvernance ; de préparer des positions africaines pour le dialogue avec la partie européenne. La partie européenne est invitée à appuyer les dynamiques africaines en cours (notamment la consolidation de l'Architecture africaine de gouvernance et de la plateforme Africaine de Gouvernance) tout en reconnaissant que la construction d'une architecture de gouvernance, portée par les acteurs africains, prend du temps.

23. Les dernières années, un large éventail de mesures ont été prises dans le but d'établir cette architecture. De **nouvelles initiatives** ont récemment été lancées qui devraient être prises en compte dans le processus d'avancement du partenariat sur la gouvernance, en vue de:

- Explorer les voies et moyens d'intégrer **effectivement le MAEP** dans l'architecture africaine de gouvernance en cours de construction;

- La mise en place d'une plateforme africaine de gouvernance dont le mandat est de renforcer la coordination entre les institutions et organes de l'UA dotés d'un mandat formel dans le domaine de la gouvernance, de la démocratie et des droits de l'homme ; et en tant que mesure pour renforcer leurs capacités et optimiser leur impact;
- Entamer le processus de construction d'un agenda africain en matière de gouvernance locale.

IMPLICATIONS POUR LA SUITE DU PROCESSUS

24. Vu ce qui précède, la partie africaine insiste sur la nécessité :

- d'organiser un débat ouvert sur les objectifs, la nature, la composition et le fonctionnement de la Plateforme de dialogue en vue d'arriver à position une commune; et de prendre le temps nécessaire à cet effet;
- de réfléchir et confirmer les modalités d'un financement adéquat permettant d'assurer la pérennité du dialogue novateur engagé pour la mise en place de la plateforme Afrique-Union européenne. Pour la partie africaine, il paraît logique de mobiliser entre autres la réserve régionale de la Tranche Incitative de la Facilité Gouvernance. Une autre priorité opérationnelle consiste à rapidement réaliser le « mapping » exhaustif des différentes sources possibles de financement sur tous les instruments disponibles. Cet outil constitue un élément essentiel de prise de décision et devrait dès lors pouvoir être finalisé dans les plus brefs délais possibles et présenté pour discussion;
- d'examiner la cohérence et possibilité de convergence de la facilité gouvernance (GIT) avec le MAEP, comme première étape préalable à la problématique du soutien au MAEP;
- D'examiner, pour le prochain rapport d'avancement (prévu pour la troïka ministérielle) les difficultés effectives rencontrées dans la mise en œuvre du partenariat, et les orientations et décisions à prendre pour les surmonter.