



OSSERVATORIO SULL'UNIONE AFRICAINE N. 5/2018

1. LE 11^E SOMMET EXTRAORDINAIRE DE L'UNION AFRICAINE A PROPOS DE SA REFORME INSTITUTIONNELLE

1. Contexte du Sommet extraordinaire de l'UA des 17 et 18 novembre 2018

Lors du 26^e Sommet de l'Union africaine qui s'est tenu à Kigali en juillet 2016, les Chefs d'Etats et de gouvernement ont demandé au Président rwandais Paul Kagame de se pencher sur une réforme institutionnelle de l'Union africaine pour la rendre plus efficace, plus efficiente et plus autonome sur le plan financier (Décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) de janvier 2017 sur la réforme institutionnelle de l'UA, qui souligne la nécessité pour l'Union d'assurer son indépendance financière).

Les grandes lignes de la réforme institutionnelle de l'Union africaine ont été présentées lors du Sommet de janvier 2017 à Addis-Abeba et ont été adoptées par les Chefs d'Etat et de gouvernement africains. Selon la décision relative à la réforme institutionnelle de l'Union africaine (Assembly/AU/Dec.606 (XXVII)) «*la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, 1. Rappelle les conclusions de la Retraite des Chefs d'Etat et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères et des ministres des Finances qui s'est tenue à Kigali au Rwanda le 16 juillet 2016, concernant la nécessité de mener une étude sur la réforme institutionnelle de l'Union africaine (UA); 2. Décide de confier la préparation de l'étude à Son Excellence Monsieur Paul Kagamé, Président de la République du Rwanda, qui sera chargé de soumettre un rapport sur les propositions de réformes pour la mise en place d'un dispositif de gouvernance capable d'apporter des réponses aux défis auxquels fait face l'Union. À cette fin, le Président Kagamé peut, en collaboration avec la Commission, engager les services d'experts de son choix afin de s'acquitter efficacement de sa mission.*

Le Président Paul Kagamé a confié le chantier de la réforme de l'Union Africaine à une équipe de dix personnalités africaines indépendantes: Carlos Lopes, Donald Kaberuka, Cristina Duarte, Mariam Mahamat Nour, Amina Mohamed, Tito Mboweni, Strive Masiyiwa, Acha Leke, Vera Songwe et Hajer Gueldich. Dès lors, l'équipe des experts, ainsi que l'Unité de mise en œuvre de la Réforme (RIU) qui a été créée au sein du Bureau du Président de la Commission M. Moussa Faki Mahamet et placée sous sa supervision (M. Pierre Moukoko Mbonjo a été désigné par la Commission de l'Union africaine pour diriger l'Unité des réformes institutionnelles chargée de conduire la réforme de l'Organisation, se sont penchées sur cette réforme pour penser ses différents aspects, les modalités de sa mise en œuvre et le calendrier de son entrée en vigueur.

Lors du Sommet ordinaire de l'UA qui s'est tenu à Nouakchott en juillet 2018, il a été décidé de tenir un Sommet extraordinaire les 17 et 18 novembre 2018 à Addis-Abeba, spécialement dédiée aux réformes institutionnelles de l'Union africaine. Au cours de ce 11^e Sommet extraordinaire de l'UA, moins que la moitié des Chefs d'Etats et de gouvernement africains se sont déplacés à Addis-Abeba. Ils ont examiné 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 (6^e) Retraite du Conseil exécutif tenue les 12 et 13 septembre 2018 au siège de l'UA.

Un certain nombre de décisions ont été prises, notamment concernant les points suivants: *a)* la réforme structurelle de la Commission de l'UA, *b)* les sanctions pour retard de paiement des contributions, *c)* 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.

En effet, alors que l'Accord de Cotonou entre l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) arrivent à expiration en 2020, la Commission de l'UA a souhaité pouvoir négocier directement avec les Européens le prochain accord. Cela permettrait à l'institution panafricaine de peser davantage sur la scène internationale et de mieux atteindre ses propres objectifs. Il a été convenu que le groupe ACP continuerait de négocier avec l'UE, mais qu'un collectif de pays africains coordonné par l'UA sera créé en son sein. Toutefois, certains de ses membres, comme les pays d'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud ne font pas partie du groupe ACP et gèrent directement leurs accords avec les Européens.

2. Réforme de la structure de la Commission de l'UA

Les Chefs d'État et de gouvernement ont acté le principe de ramener de huit à six le nombre de Commissaires (Selon les calculs de la Commission, cela devrait permettre chaque année près de 500 000 dollars d'économies pour l'UA). Leur mode de sélection a aussi été revu car les candidats devront être présélectionnés par un panel d'éminentes personnalités africaines associées à un cabinet de recrutement, sur la base de leurs compétences, du respect de la parité femmes/hommes et de la rotation entre les régions.

La nouvelle structure de la Commission de l'UA sera désormais composée de huit (8) membres, à savoir: un Président, un Vice-président et six (6) Commissaires (au lieu des 8 actuels).

Les portefeuilles des Commissaires sont déclinés comme suit: *a)* Agriculture, développement rural, économie bleue et environnement durable; *b)* Développement économique, commerce, industrie et exploitation minière; *c)* Éducation, science, technologie et innovation; *d)* Infrastructure et énergie; *e)* Affaires politiques, paix et sécurité; *f)* Santé, affaires humanitaires et développement social.

Il a été décidé que la nouvelle structure ainsi que les portefeuilles des hauts dirigeants de la Commission prennent effet à la fin du mandat actuel de la Commission en 2021.

De surcroît, il a été décidé les dispositions pertinentes des Statuts de la Commission soient amendées, conformément à la décision du Sommet extraordinaire de l'UA au sujet des réformes. De ce fait, la Commission a été chargée d'harmoniser tous les instruments juridiques pertinents d'ici février 2019.

Aussi, il est à noter que le processus de sélection des hauts dirigeants de la Commission devrait être guidé par les principes fondamentaux ci-après: *a)* Représentation régionale et

parité hommes-femmes sur une base équitable; b) Rotation inter et intra-régionale prévisible appliquée par ordre alphabétique anglais, à chacun des postes de direction; c) Attrait et rétention des meilleures compétences de l'Afrique; d) Obligation redditionnelle et efficacité de la gestion par le leadership; e) Sélection transparente basée sur le mérite.

De surcroît, le principe de rotation et de parité hommes-femmes est appliqué aux postes de Président et de Vice-président, avec alternance de genre, si le Président est un homme, le Vice-président sera une femme et vice versa.

Pour se faire, il sera créé un Panel des éminentes personnalités africaines composé de cinq (5) membres, à raison d'un (1) par région, pour superviser la sélection des candidatures des hauts dirigeants de la Commission. Les États membres doivent proposer à la Commission d'ici janvier 2019 leurs nominations régionales audit Panel. La Commission présentera ces nominations à la trente-deuxième (32^e) session ordinaire de la Conférence, prévue les 10 et 11 février 2019 à Addis-Abeba. Ce Panel des éminentes personnalités africaines sera assisté sur le plan technique par un cabinet de conseil africain indépendant, qu'il aura choisi. En plus, le Panel définira le profil et les compétences requises des hauts dirigeants de la Commission. Ce profil et ces compétences doivent inclure les aptitudes générales requises en matière de *leadership*, ainsi que sur l'expertise thématique relative à chaque portefeuille. Outre les principes fondamentaux susmentionnés, le processus d'évaluation de tous les candidats doit être fondé sur les aptitudes et compétences identifiées pour chaque poste de haut dirigeant.

Pour la question de l'élection du Président et du Vice-président de la Commission de l'UA, il a été décidé que l'article 38 du Règlement intérieur de la Conférence de l'UA soit modifié comme suit:

«Article 38: Élection du Président de la Commission et du Vice-président :

1. *La Conférence élit le/la Président(e) de la Commission et le/la Vice président(e) par scrutin secret et à la majorité des deux tiers des États membres ayant le droit de vote.*

2. *Le/la Président(e) de la Commission et le/la Vice-président(e) doivent être des femmes ou des hommes compétents, ayant une expérience prouvée dans le domaine concerné, des qualités de dirigeants et une grande expérience dans la fonction publique, au parlement, dans une organisation internationale ou dans tout autre secteur pertinent de la société.*

3. *Les candidatures aux postes de Président(e) de la Commission et de Vice-président(e) sont communiquées aux États membres au moins dix (10) mois avant les élections.*

4. *Le/la Président(e) de la Commission et le/la Vice-Président(e) ne doivent pas être originaires de la même région.*

5. *Le processus de sélection doit garantir la nomination du meilleur candidat possible, qui possède les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité, qui fait preuve d'un engagement ferme en faveur du panafricanisme et des objectifs, principes et valeurs de l'UA, ainsi que de capacités prouvées en matière de gestion, d'une vaste expérience en relations internationales et de solides compétences en matière de diplomatie et de communication».*

Pour la question de l'élection des Commissaires de la Commission de l'UA, il a été décidé que l'article 13 des Statuts de la Commission soit amendé comme suit :

«a) Une évaluation et une présélection des candidats basées sur les connaissances et les compétences soient entreprises par un panel de haut niveau des éminentes personnalités africaines (1 par région) assisté d'un cabinet de conseil africain indépendant pour établir une classification de candidats pré-qualifiés désignés par les régions de l'UA concernées d'où seront élus et nommés les commissaires par le Conseil exécutif;

b) *Les candidats seront évalués sur la base d'un examen initial des demandes de candidatures et des CV. Les candidats présélectionnés seront convoqués pour être évalués sur la base des critères de connaissances et de compétences établis pour les postes de hauts dirigeants».*

Quant au Président de la Commission, Moussa Faki Mahamat, il est chargé de continuer de réfléchir à une nouvelle organisation des départements de l'UA. La structure ne devrait véritablement être opérationnelle qu'en 2021, date de l'expiration des mandats des actuels Commissaires.

3. Sanctions pour retard de paiement des contributions

Pour remédier à la situation des retards de paiement des contributions des Etats membres de l'UA, il a été décidé d'adopter un nouveau barème de sanctions, qui pourra aller jusqu'à la suspension de la participation d'un État aux travaux de l'institution. Pour éviter que le budget de l'UA ne soit trop dépendant d'un petit nombre de donateurs, une réforme du barème des contributions a été proposée.

Selon l'une des modalités discutées, les contributions des cinq principaux donateurs devraient être limitées à 40% du budget, tandis qu'aucun État ne devrait contribuer pour moins de 200 000 dollars annuels. Le sujet a finalement été remis au prochain sommet, de février 2019, en raison des controverses entre pays africains sur ce point.

Pour ce qui est du nouveau barème des contributions et sur les contributions de l'Union africaine, il a été décidé (Décision EX.CL/Dec.1020(XXXIII)) de prolonger le barème actuel des contributions à l'exercice financier de 2019, jusqu'à l'approbation du nouveau barème des contributions d'ici février 2019, afin qu'il soit appliqué à partir de 2020. En outre, il a été rappelé la décision EX.CL/Dec.1022(XXXIII) de juin 2018 prise à Nouakchott (Mauritanie), qui demande à la Commission de :

«(i) diffuser les documents sur le nouveau barème des contributions et des contributions et le régime des sanctions à l'ensemble des États membres d'ici le 15 juillet 2018 afin qu'ils puissent apporter leurs contributions d'ici le 15 octobre 2018;

(ii) Convoquer en novembre 2018, une réunion conjointe entre le Comité des Représentants permanents (COREP), les experts des capitales et le Comité des 15 ministres des Finances (F15) afin de procéder à la révision de tous les documents portant sur le nouveau barème des contributions et des contributions et sur le régime des sanctions ;

(iii) convoquer une séance conjointe du Comité ministériel sur le barème des contributions et des contributions et le F15 pour examiner les recommandations de la séance conjointe du COREP et des experts du F15 avant la soumission à la 34^{ème} session ordinaire du Conseil exécutif prévue en février 2019».

À cet égard, la Conférence a noté que la Commission a reçu les contributions de vingt-quatre (24) États membres, apprécie l'appui technique fourni par le Comité des 15 ministres des finances (F15) aux travaux du Comité ministériel sur le barème des contributions et sur les contributions et charge la réunion conjointe entre le Comité ministériel sur le barème des contributions et sur les contributions et le Comité des F15 de conclure en janvier 2019 les travaux sur le nouveau barème des contributions tel que recommandé au niveau des experts dont la réunion est prévue les 27 et 28 novembre 2018, et de faire rapport à la trente-quatrième (34^{ème}) session ordinaire du Conseil exécutif prévue les 7 et 8 février 2019 au siège de l'UA.

Concernant la décision sur le nouveau régime des sanctions de l'Union africaine pour non-paiement des contributions, la Conférence a rappelé la Décision (Assembly/AU/Dec.635(XXVIII)) de

janvier 2017 prescrivant le renforcement du mécanisme de sanctions actuel et sa mise en œuvre et décida de ce qui suit:

- a. les États membres qui ne s'acquittent pas de leurs obligations et qui n'ont pas versé au moins 50% de leurs contributions statutaires à la fin du deuxième trimestre (6 mois) de chaque exercice financier pour lequel la contribution est due, sont réputés être en arriéré de contribution, en fonction des cycles budgétaires des Etats membres;
- b. la période au terme de laquelle les Etats membres sont considérés en arriérés de contribution est de six (6) mois pour le court terme, d'un (1) an pour la période intermédiaire et de deux (2) ans pour le long terme;
- c. les sanctions sont appliquées en trois étapes, à savoir : des sanctions d'avertissement pour les arriérés à court terme, des sanctions intermédiaires pour les arriérés à moyen terme et des sanctions complètes pour les arriérés à long terme;
- d. les sanctions d'avertissement, qui privent les États membres de leur droit à la parole au cours des réunions de l'UA, sont appliquées à ceux qui accusent des arriérés de paiement à court terme;
- e. les sanctions intermédiaires comprennent toutes les sanctions prévues à l'article 23(1) de l'Acte constitutif, aux articles 5, 26, 35 (2.a) du Règlement intérieur de la Conférence, à l'article 78 (6) du Règlement financier de l'UA et à l'article 18 (8) des Statuts de la Commission, et la suspension du droit des États membres à:
 - i. être membre d'un bureau de tout organe de l'Union (Ext/Assembly/AU/Dec.3(XI));
 - ii. accueillir tout organe, institution ou bureau de l'Union;
 - iii. avoir leurs ressortissants désignés membres des missions d'observation électorale, des missions d'observation des droits de l'homme, ou être invités à toute réunion organisée par l'Union;
 - iv. avoir leurs ressortissants recrutés comme personnel élu et non-élu y compris les consultants, les volontaires, les stagiaires, etc.;
- f. les sanctions complètes comprennent toutes les sanctions prévues aux paragraphes (c) et (d) sus-indiqués, celles énoncées à l'article 35 (2.b) du Règlement intérieur de la Conférence et ainsi que la suspension du droit de ces États membres à prendre part aux réunions de l'Union.

Il a aussi été décidé que la Conférence pourrait examiner les demandes des Etats membres qui sont confrontés à des situations de force majeure qui les empêchent temporairement de payer leurs contributions statutaires. Les Etats membres doivent en informer la Conférence par écrit. La Conférence pourrait examiner de telles demandes et prendre une décision.

Ceci étant, il a été demandé par la Conférence d'aligner, en conséquence, les dispositions pertinentes du Règlement intérieur de la Conférence, du Règlement financier de l'UA et des Statuts de la Commission sur la présente décision. La Commission de l'Union est tenue de mettre en œuvre ces décisions d'ici juillet 2019, compte tenu du fait que les discussions et les modalités du nouveau barème des contributions ne sont pas encore finalisées.

4. Reintegration des agences du NEPAD et du MAEP

Les agences du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), institutions semi-indépendantes de l'Union africaine, vont être pleinement réintégrées à l'UA.

L'agence du NEPAD, qui portera désormais le nom d'Agence de développement de l'UA (AUDA), devrait être l'équivalent de ce qu'est le PNUD pour l'ONU.

En ce qui concerne la réforme de l'Agence de développement de l'Union africaine, il a été rappelé la Décision (Assembly/AU/Dec.635(XXVIII)) sur la réforme de l'UA de janvier 2017, proposant la transformation du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en Agence de développement de l'Union africaine (ADUA).

Il a été rappelé également la Décision (Assembly/AU/Dec.685(XXX)) de janvier 2018 sur le NEPAD, qui réaffirme le rôle essentiel joué par le Comité d'orientation des Chefs d'État et de gouvernement du NEPAD et le Comité de pilotage en matière de leadership politique et d'orientation stratégique sur le programme du NEPAD. Il a été rappelé, en outre, la Décision (Assembly/AU/Dec.691(XXXI)) de juillet 2018 sur la transformation de l'Agence de planification et de coordination du NEPAD en ADUA. L'ADUA est pensée en tant qu'instrument permettant une meilleure mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'Union africaine. Le NEPAD sera désormais renommée ADUA/NEPAD.

Son mandat consiste en ce qui suit :

- (i) coordonner et mettre en œuvre des projets régionaux et continentaux prioritaires visant à promouvoir l'intégration régionale
- (ii) renforcer les capacités des États membres et des organismes régionaux de l'Union africaine, jouer un rôle consultatif dans le développement de l'économie du savoir, entreprendre toute activité liée à la mobilisation des ressources et servir d'interface technique entre le Continent et l'ensemble des parties prenantes et des partenaires au développement de l'Afrique.

Un accord de siège permanent de l'ADUA/NEPAD avec le gouvernement de la République d'Afrique du Sud, pays hôte, sera conclu et toutes les mesures pratiques nécessaires pour la mise en œuvre de cette décision seront prises d'ici juillet 2019.

En ce qui concerne la réforme institutionnelle du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), il a été rappelé la Décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) adoptée par la vingt-huitième (28^{ème}) session ordinaire de la Conférence de l'Union à Addis-Abeba sur les conclusions de la retraite de la Conférence sur la réforme institutionnelle de l'UA, qui stipule que le MAEP devrait être renforcé en vue de la traçabilité de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des activités dans les domaines clés de la gouvernance du continent.

Cette réforme vise à permettre à cet organe de l'UA de jouer un rôle de suivi et d'évaluation de l'Agenda 2063 de l'UA et de l'Agenda 2030 des Nations Unies sur les objectifs de développement durable.

En outre, il a été décidé d'intégrer le budget du MAEP dans le budget statutaire de l'Union, financé par les États membres et il a été réaffirmée la nécessité de renforcer la capacité du MAEP à s'acquitter de son mandat élargi et à consolider son autonomie fonctionnelle, notamment l'élaboration d'un rapport sur l'état de la gouvernance en Afrique, en collaboration avec l'Architecture africaine de gouvernance (AGA).

5. Conclusion

En conclusion, nous dirons que la réforme institutionnelle de l'Union africaine est un processus en cours. Beaucoup reste à faire.

Certains aspects de la réforme ont été reportés pour la Sommet ordinaire de l'UA de février 2019. Parmi ces points, il y a la question de la réforme du Parlement panafricain et la réforme des organes judiciaires de l'UA (notamment la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples).

Certes, le chemin est encore long mais les aspirations de l'organisation panafricaine ne sont pas impossibles à réaliser. Pour cela, nous rejoignons les paroles de Moussa Faki Mahamet quand il annonça dans l'avant propos de son rapport sur la réforme institutionnelle de l'UA «*Compte tenu des défis de notre époque et des aspirations sous-tendant la quête de la prochaine étape de la marche panafricaine, il faudrait de la créativité, de l'innovation et de l'audace pour mettre en place les mécanismes et les instruments nécessaires en matière de mise en œuvre*» (Conférence de l'UA, EXT/Assembly/2(XI)Rev.1 Rapport du Président de la Commission sur la réforme institutionnelle de l'UA, 11^e session extraordinaire de l'UA des 17 et 18 novembre 2018, paragraphe 8).

HAJER GUELDICH