

Le premier plan décennal de l'Agenda 2063 : perspectives d'une décentralisation du cadre de transformation de l'Union Africaine

LADISLAS NZE BEKALE

Introduction

Afin de pouvoir développer de la résilience multiforme face à un environnement politique mondial qui lui est hostile, globalement, il devient nécessaire et urgent d'élaborer une nouvelle pensée africaine, qui soit le fondement de la réorganisation performative et durable de sa gouvernance multiforme.¹ L'adoption de l'Agenda 2063 par l'Union Africaine (UA) en constitue une illustration, un plan de développement élaboré par les Africains pour eux-mêmes. Ainsi, l'élaboration de l'Agenda 2063 appelle celle d'un plan décennal définissant les objectifs, les cibles, les principaux projets intégrateurs et structurant la mise en œuvre de sa politique de développement. Il s'agit d'une certaine manière de

*revenir aux fondements mêmes de l'idée panafricaine, l'idée qu'il s'agit pour l'Afrique, aujourd'hui, de se constituer comme une Afrique unie, revenir au vieux rêve des États-Unis d'Afrique et avancer de ce point de vue-là, en disant que l'Afrique comptera d'autant plus dans le monde qu'elle sera plus unie.*²

Ceci, à partir de l'Agenda 2063. La réalisation de la vision panafricaine de développement engage plusieurs acteurs politiques, institutionnels, le secteur privé et la société civile. Sur le plan institutionnel, les instances continentales, régionales, les États membres et les institutions infranationales en sont les principaux acteurs. La stratégie de mise en œuvre de l'Agenda 2063 est véhiculée à travers la domestication, son appropriation par tous les acteurs impliqués et par les Africains. La vulgarisation est également liée à l'alignement de cette politique aux plans régionaux et nationaux de développement afin de créer des synergies de transformation du niveau continental à celui du citoyen.

Ainsi, au niveau infranational la décentralisation territoriale, sous-entendu que

*l'institution décentralisée doit disposer d'affaires propres, c'est-à-dire d'affaires dont le traitement et le règlement lui reviennent et pour lesquelles il ne saurait y avoir de concurrence entre les services décentralisés et les services de l'État,*³

est un élément constitutif de la prise en charge par les pouvoirs locaux de certaines compétences pour que l'Agenda soit réalisé de façon inclusive, en donnant un espace d'expression et d'action aux citoyens Africains et à la société civile à côté des collectivités territoriales. Cette démarche d'appropriation de l'Agenda 2063 en constitue un facteur de réussite. Pour ce faire, sa domestication effective n'est possible qu'avec une véritable participation des pouvoirs locaux en tant qu'institutions de développement à la base. Cet aspect demande une certaine méthodologie, dans une précédente publication nous avons démontré les possibilités de décentralisation de l'Agenda 2063.⁴ Par conséquent, cette contribution indique un possible alignement complémentaire des aspirations de cette politique sur les compétences des collectivités territoriales, en ajustant les objectifs et les cibles par niveau de décentralisation. D'ailleurs, il a été reconnu que «la promotion du triple lien entre l'administration publique, les collectivités locales, l'urbanisation et la décentralisation permettront à l'Afrique de réaliser les sept aspirations de l'Agenda 2063».⁵ En outre, on peut également envisager une décentralisation de l'Agenda 2063 en fonction de la doctrine, en transférant des compétences considérées comme des attributions classiques, de chaque type de collectivités territoriales, au nom du principe de subsidiarité.⁶ Afin de progresser vers une décentralisation inclusive du programme de développement de l'UA et sa consolidation. De ce fait, la ratification de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation et de la gouvernance locale, contribuerait significativement à une décentralisation de l'Agenda. Tout autant que, l'opérationnalisation du Haut Conseil Africain des Collectivités Territoriales comme organe consultatif et de représentation des pouvoirs locaux dans le système d'intégration de l'union Africaine. L'institution portera de fait la vision et les actions des autorités locales au sein de l'UA en faisant en sorte que l'Agenda 2063 soit effectivement intégrée aux politiques nationales et régionales. Pour atteindre ces objectifs, des actions concertées au niveau de l'UA et des Communautés économiques régionales (CER) sont essentielles afin que les États membres procèdent, sous l'inspiration des régions, à la ratification, à la mise en œuvre de la Charte et à un plaidoyer de sensibilisation des différents acteurs impliqués dans

l'opérationnalisation du Haut Conseil des Collectivités Locales (HCCL). Et subséquemment une accélération de la décentralisation de l'Agenda 2063 et l'évolution vers une Afrique prospère et intégrée.

Au-delà des actions à exécuter aux niveaux continental et régional, il revient essentiellement aux États membres la responsabilité de la réalisation des initiatives nationales inhérentes à l'Agenda à l'intérieur des frontières. Dans ce contexte, on ne peut éviter l'interrogation relative aux enjeux de la décentralisation à la suite de la publication du premier rapport de mise en œuvre de l'Agenda 2063 par l'UA. Autrement dit, on peut s'interroger sur l'état d'appropriation de la décentralisation de l'Agenda 2063 et son premier plan décennal par l'UA, les CER et les États ? Pour réaliser cette étude, l'analyse et la critique documentaire ont été mobilisées ainsi que la méthode du droit international, autrement dit une analyse et une interprétation de certains instruments juridiques de l'UA. Il est inévitable de redire que la mise en œuvre de l'Agenda 2063, notamment de son premier plan décennal démontre que les acteurs nationaux et particulièrement les États membres n'ont pas pleinement suivi les recommandations, les plans et la méthodologie retenus pour la première période d'implémentation de l'Agenda. Ces attitudes laissent entrevoir des perspectives incertaines pour la réalisation d'une Afrique prospère en 2063. Il faut un changement radical d'attitudes et d'approche, pour se montrer plus volontariste et incisif dans l'implémentation de l'Agenda 2063. La consolidation des acquis de l'Agenda 2063 doit s'accélérer avec la ratification de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation, l'opérationnalité du HCCL. Avec des CER plus actives et des États membres plus comptables de la mise en œuvre des politiques africaines.

Une domestication approximative et non inclusive du premier plan décennal de l'Agenda 2063

L'Agenda 2063 a été rendu public à la suite de son adoption par les États membres en 2013, il décline une conception transformatrice de l'Afrique portée par les

Africains et pour eux-mêmes. A la suite sa publication, un plan décennal avait été divulgué, il définit les principaux objectifs et projets phares à réaliser par les principaux acteurs que sont l'UA, les CER et les États membres sur dix ans. En 2023 année de la fin de cette période initiale, l'on ne peut s'interdire l'opportunité d'une analyse bilancielle, établissant les leçons essentielles de ce premier plan, s'agissant des responsabilités des principaux acteurs et des accomplissements. Comme conséquence de la faiblesse des pouvoirs des instances exécutives de l'UA résulte une appropriation limitée de l'Agenda 2063 au niveau continental. Dans une position médiane entre les insuffisances de l'UA et les États membres omnipotents, la déduction d'une domestication insuffisante de l'Agenda 2063 s'annonce comme un pléonasm pour les CER. Le doute méthodique demande une certaine retenue face à ce qui paraît comme une évidence consécutive à cette double insuffisance, car jaillit l'inévitable tentation de se demander si les États membres dans leur omni-potentat sont parvenus à une meilleure domestication de l'Agenda 2063 ?

Le faible impact du premier plan décennal : Une conséquence des pouvoirs limités des instances exécutives de l'Union Africaine ?

L'Agenda 2063 est le plan de développement de l'Afrique qui vise à réaliser un développement socio-économique inclusif et durable sur une période de 50 ans. Le continent compte concrétiser cet objectif par la réalisation de cinq plans décennaux de mise en œuvre. Le premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063, qui s'étend de 2014 à 2023, énonce un ensemble d'objectifs, de domaines prioritaires et de cibles que le continent compte atteindre au niveau national, régional et continental.⁷ Un facteur clé pour la mise en œuvre réussie de l'Agenda 2063 est la capacité des individus et des institutions de jouer leurs rôles dans la domestication de l'Agenda.⁸ En effet, la construction de l'Afrique que nous voulons tous, dirigée par ses propres citoyens suppose l'implication de tous, à tous les niveaux de la gouvernance de l'UA.

Des efforts concertés ont été déployés pour intégrer les aspirations, les objectifs et les priorités du premier

plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 dans les cadres de développement continentaux, régionaux et nationaux, ce qui constitue une mesure essentielle pour une mise en œuvre efficace de l'Agenda 2063 à tous les niveaux.⁹

Un cadre de suivi et d'évaluation a été élaboré par la Commission de l'Union africaine (CUA), l'Agence de développement de l'Union africaine (AUDA-NEPAD), les huit CER, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), le Centre des objectifs de développement durable pour l'Afrique et la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA).

Le cadre sert de guide pour le suivi et le compte rendu des performances et des progrès de la mise en œuvre de l'Agenda 2063. Par la suite, l'AUDA-NEPAD et la CUA ont mis au point une méthode de rapport fondée sur des données probantes et ont fourni un soutien technique pour guider les États membres de l'UA et les communautés économiques régionales dans la préparation de leurs rapports nationaux et régionaux sur les progrès de l'Agenda 2063.¹⁰

Comme on peut l'observer, il s'agit d'un système institutionnel reposant sur les acteurs internationaux, alors qu'on parle d'une politique de développement inclusive nécessitant la participation des institutions nationales, notamment les pouvoirs locaux et la société civile. A ce niveau il est possible de qualifier ce modèle de non inclusif.

Le premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063, qui s'étend de 2014 à 2023, définit un ensemble d'objectifs, de domaines prioritaires et de cibles que le continent souhaite atteindre au niveau national, régional et continental. La CUA et l'AUDA-NEPAD ont été chargées par les organes politiques de l'UA de coordonner et de préparer des rapports de performance biennaux sur l'Agenda 2063 [en février 2020 et 2022 le premier et deuxième rapport ont été publiés]. Il s'agit des premiers rapports à l'échelle du continent qui regroupent les rapports de progrès de 38 États membres de l'Union africaine et de cinq CER.¹¹ Le deuxième rapport du Champion sur le suivi et la mise en œuvre de l'Agenda 2063 et de son premier plan décennal (2014-

2023) est à la fois analytique et riche d'informations. Il met en évidence les progrès, les opportunités et les défis de la mise en œuvre. Il présente également les résultats au regard des aspirations, des objectifs et des cibles.¹² Tout autant que les résultats du premier rapport, ceux du deuxième, sont problématiques, notamment

l'absence de données sur certains des indicateurs demeure un défi. Le rapport doit mettre en exergue les domaines/questions qui nécessiteraient des interventions politiques. Pour des besoins de cohérence, les informations contenues dans le rapport doivent être harmonisées avec celles des rapports qu'élaborent les autres départements de l'UA sur les mêmes projets.¹³

Ceci augure donc de résultats incohérents et probablement incomplets, avec des conséquences limitées sur le développement du continent. Au regard de ces insuffisances, le deuxième rapport y relatif serait peut-être porteur de meilleurs résultats.

L'UA s'est engagée à réaliser son plan de développement sur 50 ans en intégrant et en appliquant l'Agenda 2063 dans les stratégies nationales et régionales de développement. Aux termes du premier rapport, l'organisation a obtenu «un score global de 32 % par rapport aux objectifs de 2019».¹⁴ En toute objectivité et en s'abstenant de tout langage diplomatique, souvent politiquement¹⁵ incorrect, ce résultat général n'est en rien élogieux. Dans un système de notation sur 10 ce pourcentage équivaldrait à une note médiocre, celle de 3 sur 10. En d'autres termes l'UA et ses États membres ont brillé par leur incapacité à tenir leurs engagements et par conséquent ils ont raté à 70% leurs objectifs relatifs à l'Agenda 2063, un échec monumental auquel l'organisation et ses États membres nous ont habitué. Autant dire qu'il faudra redoubler d'efforts si l'organisation panafricaine veut effectivement améliorer ces résultats. Tandis que le deuxième rapport affirme que

l'Afrique s'est lancée dans la mise en œuvre de son premier plan décennal de mise en œuvre en intégrant et en appliquant l'Agenda 2063 dans les stratégies de développement nationales et régionales, obtenant un résultat global de 51% par rapport aux objectifs

de 2021. Dans l'ensemble, le continent a réalisé des résultats très satisfaisants et nettement meilleurs qu'en 2019.¹⁶

L'UA, les CER et les États membres sont toujours aussi éloignés de l'atteinte de la totalité des objectifs pour la période indiquée. Alors peut-on se demander si en 2063 nous y serons ? A l'opposé de cette interrogation on note une certaine autosatisfaction continentale, alors qu'il convient d'indiquer que les résultats des rapports, sur la mise en œuvre de l'Agenda, n'ont nullement atteint 100% des objectifs de la période indiquée.

Malgré les progrès réalisés, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour accélérer la réalisation des plans décennaux futurs afin de remettre le continent sur le chemin vers « l'Afrique que nous voulons ». Il faudra donc relever les principaux défis liés au suivi de l'Agenda 2063, tels que le manque de données et de capacités tant humaines que financières. Déployer des efforts concertés et coordonnés aux niveaux infranational, national, régional et continental afin d'exploiter les possibilités, notamment l'exploitation de l'énorme potentiel latent du dividende démographique que représente sa jeune population dans les processus économiques productifs stimulerait la poursuite par le continent d'une croissance économique durable et inclusive.¹⁷ En réalité, pour catalyser la réalisation de l'Agenda 2063, au regard du fonctionnement de l'UA, un engagement, synonyme de volonté politique, est obligatoire de la part des États membres. Les organes de l'UA ne peuvent seuls être comptables de ces errements alors que l'attitude flegmatique des États surprend.

La réunion [du Comité ministériel de février 2020] a constaté avec consternation le faible niveau de mise en œuvre du premier plan décennal.¹⁸ Le Comité soulignait d'ailleurs

la nécessité, pour l'Union, de faire montre de plus de réalisme et de s'appuyer sur les ressources nationales afin d'accélérer les progrès dans la durée du premier plan décennal de mise en œuvre, d'où la nécessité de réévaluer, de hiérarchiser et d'ordonner les projets.¹⁹

Cependant, le Comité ne cite nullement les États concernés, malgré leur entrave à la progression de l'Agenda 2063.

Les membres se sont dit préoccupés par le fait que sur les 55 États membres de l'Union, seuls 31 avaient soumis leurs rapports [en 2020 et 38 en 2022]. En conséquence, ils ont demandé à tous les États membres d'élaborer et de soumettre leurs rapports.²⁰

Le plus intéressant c'est que le Comité »a remercié la Commission pour les missions de sensibilisation menées jusqu'à présent pour l'intégration nationale de l'Agenda 2063«.²¹ Une reconnaissance qui prouve qu'en réalité les difficultés et les faibles résultats de l'Agenda ne sont pas du fait d'un mauvais travail ou de l'incompétence de la Commission et des instances continentales de l'UA, au contraire que les problèmes viennent effectivement, sans équivoque, des États membres. En revanche, on peut éviter la question selon laquelle, si les instances exécutives continentales avaient un minimum de pouvoir dans l'implémentation au plus bas de l'échelle de l'Agenda 2063 quels résultats obtiendrons-nous ? On est tenté d'affirmer sans hésitation aucune, que l'excès de pouvoir, des États membres dans la réalisation des politiques communautaires, est la cause principale des médiocres résultats enregistrés par le premier rapport sur l'Agenda 2063.

La Communauté Economique Régionale : Entre l'impuissance des organes exécutifs de l'UA et l'excès de pouvoir des États membres. Quelle incidence sur la domestication de l'Agenda 2063 ?

L'agenda continental de développement, en tant que mesure essentielle à la mise en œuvre effective de l'Agenda 2063 à tous les niveaux, doit figurer en bonne place dans les instruments nationaux, régionaux et continentaux de planification, de budgétisation et de mise en œuvre.²² C'est pourquoi le rapport initial sur la mise en œuvre du premier plan décennal, à la suite de la faiblesse des résultats, affirme que les CER

prévoient d'harmoniser leurs stratégies avec les plans de mise en œuvre du premier plan décennal de réalisation de l'Agenda, cela n'a tout à fait pas connu le succès souhaité à ce stade, le processus de conciliation des cadres existants avec l'Agenda étant en cours.²³

Cependant le deuxième rapport n'apporte pas de bouleversements fondamentaux bien qu'on observe une progression de 19% comparé au rapport initial, l'objectif de 100% du premier plan reste donc une perception de l'esprit. Ce retard n'est point insurmontable et doit être considéré comme une opportunité pour les CER d'ajuster l'arrimage de leurs stratégies à l'Agenda 2063, en y introduisant les conditions d'implication des pouvoirs locaux et les populations, étant donné que leur contribution à la mise en œuvre de l'Agenda est indispensable et que cette politique exhorte les États et les régions à concevoir des politiques inclusives pour la réalisation de l'Agenda.²⁴ Depuis l'adoption du premier plan décennal de mise en œuvre en 2015, un soutien technique a été fourni à 42 États membres et à cinq CER pour l'appropriation de l'Agenda 2063 et son alignement sur les stratégies de développement nationales et régionales. [Ainsi avec la contribution, le loyalisme et l'abnégation de la Commission et du NEPAD], les rapports indiquent qu'un certain nombre de ces pays ont enraciné l'Agenda 2063 dans les structures nationales et ont intégré le cadre de résultats de l'Agenda 2063 dans leurs plans de développement nationaux avec des interlocuteurs désignés.²⁵

Pour les huit CER, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), le Centre des objectifs de développement durable pour l'Afrique et la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), le cadre sert de guide pour le suivi et le compte rendu des performances et des progrès de la mise en œuvre de l'Agenda 2063.²⁶ Les CER ont joué un rôle important dans la facilitation de la mise en œuvre des valeurs communes de l'UA, en particulier dans les situations impliquant des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Toutefois, l'UA et les CER ont souvent adopté des approches et des actions différentes dans de telles situations, limitant ainsi l'efficacité de leurs interventions.²⁷ Les rapports inauguraux sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063 indiquent qu'un certain nombre de pays et CER ont intégré l'Agenda 2063 dans leurs plans nationaux de développement.²⁸ Alors que d'autres ne l'ont pas encore fait. Ce rapport [le premier] à l'échelle continentale est un point culminant des rapports nationaux et régionaux mettant en évidence les progrès de la mise en œuvre de l'Agenda 2063 au

niveau national, régional et continental. Celui-ci sert également de rapport inaugural dans le cadre du cycle biennal de rapports de l'Agenda 2063.²⁹ L'adoption par les pays des ODD de l'ONU et de l'Agenda 2063 de l'UA, et leur harmonisation exigent que les États membres déterminent la manière dont ces programmes vont être intégrés dans les processus, politiques et stratégies nationales de planification, ainsi que dans la définition des objectifs nationaux, tout en tenant compte des circonstances et spécificités nationales dans un processus d'intégration.³⁰ On ne saurait discerner une approche différente.

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. 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'Afrique australe et l'Afrique centrale ont toutes deux enregistré un score global de 25 % par rapport aux objectifs de 2019.³¹ Compte tenu de l'importance des défis et des enjeux il a été recommandé de «renforcer la synergie d'actions entre les États membres à travers notamment le partage d'expérience au sein des différentes CER ; accélérer la vulgarisation et l'appropriation de l'Agenda 2063 au sein des États membres». ³² Pour renforcer la domestication et l'ancrer dans le paysage politique et législatif des CER et des États membres le Président du Comité ministériel a décidé d'envoyer

*des correspondances aux doyens régionaux pour leur demander de rappeler à tous les pays de leurs régions respectives – qui n'ont pas reçu de missions aux fins de l'incorporation législative de l'Agenda 2063 – d'inviter la Commission dans leur pays à procéder à ladite incorporation législative.*³³

Une intensification de la sensibilisation sur les enjeux de l'Agenda 2063 et à sa valeur pour les efforts de développement nationaux et régionaux sera nécessaire. Des efforts supplémentaires devraient donc être faits pour approfondir la domestication et l'intégration de l'agenda de développement continental dans la planification, la budgétisation et la mise en œuvre

aux niveaux sous-national, national, régional et continental. Il est important d'ancrer l'Agenda 2063 dans les mécanismes institutionnels nationaux et régionaux existants, avec des points focaux désignés pour améliorer la domestication, la coordination, la mise en œuvre et l'établissement de rapports sur l'Agenda 2063.³⁴ Il convient de constater qu'une fois de plus, les insuffisances observées dans le processus de domestication et de mise en œuvre de l'Agenda 2063 ne peuvent être imputées aux instances de l'UA et des CER mais plutôt aux États membres, ils ont fait le choix d'avancer à leur rythme en dépit des engagements pris au niveau continental.

L'omnipotence des États membres : Quelles effets sur la domestication de l'Agenda 2063 ?

Les résultats du premier rapport sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063 augurent d'un futur austère si les États membres ne changent pas radicalement d'attitude et de paradigme. En effet, 31 pays ont présenté leurs rapports sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, aucun pays n'atteint 100% des objectifs fixés pour 2019. Etant fastidieux de présenter les résultats pays par pays, il sera présenté le meilleur ou les meilleurs résultats par tranche de pays. Ainsi, le pays ayant réalisé le meilleur résultat est de loin le Rwanda avec 73%³⁵ des objectifs fixés pour la période évaluée, suivi du Sénégal et de l'Éthiopie qui ont réalisé respectivement 65%³⁶ et 60%³⁷. Ensuite l'Algérie suit avec 58%³⁸ des objectifs réalisés, à la suite on retrouve plusieurs groupes de pays qui n'ont pu atteindre la moitié des buts notamment le Togo avec 49%.³⁹ 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 est arrivé à 30%⁴⁰ des objectifs de l'Agenda. Dans les deux derniers groupes il est à noter que l'Égypte avec 19%⁴¹ et Madagascar avec 8%⁴² des objectifs réalisés pour la période du rapport.

Le premier rapport sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063 n'est pas sans intérêt, il permet aux chercheurs, analystes et tous les acteurs travaillant sur les politiques de l'Union Africaine, une meilleure compréhension du fonctionnement de l'organisation et notamment du rôle clé des États membres dans la réalisation des politiques. La

volonté ou le manque de volonté de chaque État membre aura un impact sur le niveau ou le taux de réalisation des politiques communes à l'échelle continentale, régionale et nationale. Ces résultats enseignent aussi que les pays ne sont pas aussi volontaristes que les organes de l'UA, quant à la réalisation des politiques africaines mais restent focalisés sur ce qui est de l'intérêt du régime en place. On peut oser dire que les risques sont énormes pour que « l'Afrique que nous voulons » ne soit pas pour 2063 au regard des résultats du premier rapport sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, aucun pays n'atteint tous les objectifs fixés pour 2019, il va donc falloir rattraper le retard et essayer d'atteindre les prochains objectifs ? On peut s'aventurer à affirmer que la tâche s'annonce difficile pour la majorité des pays. Enfin ces résultats laissent penser que les États membres de l'Union Africaine doivent absolument changer d'approche si, tant est de vouloir réaliser « une Afrique prospère et en paix ». Les États 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, elle aurait le mérite de décentraliser certains aspects de l'Agenda 2063. En effet, « la réalisation de l'Agenda exige l'implication de plusieurs acteurs et les structures infranationales peuvent s'avérer essentielles dans la mise en œuvre de la politique africaine de développement ». ⁴³ Les résultats du premier rapport exigent une autre méthode de la part de ces acteurs clés, il peut s'agir de plus de volontarisme et d'engagement dans la mise en œuvre de l'Agenda 2063 mais le doute est réel quant à la volonté de l'ensemble des organes centraux de l'État qui ont une tendance pavlovienne au recentrage de toutes sortes d'activités. Il est de ce fait préférable, devant le constat d'échec généralisé de mise en œuvre de l'Agenda 2063, de puiser dans les méthodes conseillées par ce document de politique, en adoptant une approche décentralisée et inclusive de la politique de transformation structurelle de l'Afrique.

Il s'agira de

partir des territoires, c'est-à-dire des espaces de vie des populations africaines, ceci permet de construire une vision d'ensemble de l'Afrique qui s'enracine sur les réalités vécues par les populations et les communautés locales. Cette perspective inscrit la

mise en mouvement de la dynamique d'intégration et d'unité du continent non plus exclusivement au niveau des États, mais également et davantage au niveau des collectivités locales, le niveau de gouvernance public le plus proche des populations. ⁴⁴

Une décentralisation, orientée par les principes de bonne gouvernance et de l'état de droit, constitue un moyen efficace pour permettre aux États membres de l'Union Africaine d'accélérer la mise en œuvre de l'Agenda 2063 en considérant d'autres concepts comme le principe de subsidiarité, la recherche des économies d'échelle et l'efficacité de l'action et des politiques africaines. Des aboutissements de la réalisation de l'Agenda 2063, il ressort que

la plupart des États membres de l'Union Africaine ont créé des comités de coordination interministériels et multipartites, placés sous le leadership des ministères en charge de la planification, des finances et du développement économique. ⁴⁵

Ces mécanismes constituent une étape importante vers la ségrégation des tâches dans la réalisation de l'Agenda 2063, l'autre étape devrait constituer une localisation de cette politique africaine de transformation structurelle, dans le cas contraire autant rappeler que les risques d'impasses pour ne pas dire d'échecs sont si élevés que nous pourrions ne pas réaliser l'Afrique que nous voulons en 2063. C'est pour ces raisons qu'il est impératif de « compiler les meilleures pratiques et les enseignements tirés des leaders désignés ». ⁴⁶ Comme cela a été rappelé à plusieurs reprises dans cette contribution, la problématique de la décentralisation de l'Agenda 2063 reste entière et on ne saurait assurer de transformation, sans considérer sa localisation.

Les défis juridiques et institutionnels d'une décentralisation de l'Agenda 2063

La décentralisation de l'Agenda 2063 pour une participation effective de l'ensemble des acteurs à la construction d'une Afrique prospère et en paix,

ne peut se réaliser sans ajustements juridiques et institutionnels. Progresser vers une localisation du cadre de transformation de l'UA est intrinsèquement lié à la ratification de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation, puis son entrée en vigueur tout accélérant l'opérationnalisation du Haut Conseil Africains des Collectivités Territoriales. La première action représente un vœu d'engagement d'intégration de la décentralisation dans l'ordre juridique interne par les États membres, alors le HCCL est l'un des maillons manquant de l'intégration, en ce sens qu'il représente les pouvoirs locaux sans lesquels la construction d'une Afrique prospère paraît irréalisable. En réalité l'action, des CER et celles des États membres, est indispensable pour une dynamisation de la décentralisation de l'Agenda à partir de la ratification de la Charte et l'effectivité du HCCL.

Les préconditions à la décentralisation de l'Agenda 2063

L'effectivité de la Charte Africaine des principes et valeurs de la décentralisation et celle du HCCT sont, à notre avis, des préconditions à la décentralisation de l'Agenda 2063. Le préambule de cette Charte prouve que les acteurs impliqués dans le processus d'adoption des instruments juridiques de l'UA sont »résolus à promouvoir les valeurs et les principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local en Afrique comme préalable à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des peuples du continent«.⁴⁷ Il ne devrait pas s'agir d'évocation sans action, en effet les organes décisionnels, de l'UA et des CER contrôlés par Les États membres, nous ont habitué à une application différenciée des instruments et règles de l'organisation. Or, la Charte de la décentralisation est un texte fondamental à la réalisation de l'Agenda 2063 à partir des collectivités territoriales. Rappelons que

la contribution des organisations régionales, des États membres, des associations des autorités locales, des organisations de la société civile et des chefs traditionnels à la promotion, à la protection, au renforcement et à la consolidation de la

décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local

sont indispensables au développement de l'Afrique par la réalisation et la décentralisation de l'Agenda 2063. »Ces parties prenantes comprennent des acteurs étatiques et non étatiques, des organes intergouvernementaux et interparlementaires sous régionaux, des organisations de la société civile et d'autres acteurs étatiques«,⁴⁸ comme les collectivités locales. Le caractère inclusif de la Charte n'est pas sans interpeller tous les niveaux de gouvernance de l'UA chacun agissant en fonction de sa sphère de compétences.

L'Agenda 2063, comme politique, a par conséquent retenu que les États membres doivent

*doter tous les gouvernements locaux des pleines capacités administratives et institutionnelles et des pleins pouvoirs fiscaux appropriés d'ici à 2025 ; assurer aux collectivités locales d'une part équitable de l'exploitation des ressources naturelles et veiller à ce qu'elles l'utilisent pour le bénéfice de tous d'ici à 2025.*⁴⁹

Une posture favorable à l'autonomisation des pouvoirs locaux afin qu'ils soient en position de réaliser la vision de l'UA à partir des communautés, des villages et quartiers d'Afrique. C'est d'ailleurs pour ces raisons que la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation précise qu'elle est inspirée par »la vision de l'Union africaine qui est de bâtir une Afrique intégrée, prospère et vivant en paix, dirigée par ses citoyens et représentant une force dynamique sur la scène mondiale«.⁵⁰ Pour que ce texte soit une véritable opportunité de dynamisation de la décentralisation territoriale et celle de l'Agenda 2063, il doit préalablement être ratifié par le nombre d'États membres requis. Cela sous-entend que la Charte est un facteur d'accélération de la décentralisation tout comme sa continentalisation et, par ricochet celle de l'Agenda 2063. A ce jour »le texte a déjà été signé par le nombre d'États requis pour que l'étape de la ratification commence«.⁵¹ Cependant, les *habitus* juridiques de l'UA, notamment l'adoption régulière des Chartes, dont la définition laisse dubitatif tout comme sa ratification,

son entrée en vigueur et son application par les États parties.

D'abord parce que la Charte «n'a pas un caractère obligatoire, cela peut sous-entendre que les États appliqueraient tout ou partie de cet instrument juridique. En outre, cela suppose que les États appliquent ce qu'ils estiment applicables pour eux».⁵² Nos doutes sont confortés par le fait que les autorités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Charte n'ont aucun pouvoir sur les États parties. Autrement dit, ces autorités n'auront que la possibilité de faire observer les avancées et les insuffisances aux États, lesquels ne seront pas dans l'obligation d'exécuter les recommandations [y relatives].⁵³ La ratification de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation est donc une condition essentielle à la décentralisation de l'Agenda 2063 et à la transformation de l'Afrique, il est impérieux que les acteurs institutionnels continentaux attirent l'attention et rappellent aux États membres les engagements qu'ils ont eux-mêmes pris aussi bien pour l'adoption et la domestication de l'Agenda 2063 que pour la ratification et la transposition dans l'ordre juridique interne de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation. Pour l'Agenda 2063 »la ratification de la Charte par un nombre minimum d'États membres est prévue entre 2017 et 2019«,⁵⁴ cet objectif n'a pas été atteint alors qu'en 2020 d'autres échéances étaient prévues. Cependant, il faut reconnaître que l'objectif relatif à »la réunion du CTS [Comité Technique Spécialisé de l'Union Africaine] sur la Charte et le HCCL est organisée en 2019« a effectivement été atteint, mais demeure l'épineux problème de l'opérationnalisation du HCCL.

Le principal mandat du HCCL de l'UA, lorsqu'il sera effectif, sera de s'assurer que les opinions des populations locales à travers leurs représentants sont prises en compte dans la définition des politiques et programmes de développement aux niveaux régional et continental, et de faire en sorte que ces politiques et les programmes aient un impact sur le développement, en particulier au niveau local dans les États membres de l'Union Africaine.⁵⁵ Par déduction, l'opérationnalisation et l'effectivité du HCCL s'accompagnent de la ratification de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation, pour finalement servir de dynamique de la décentralisation et à une domestication optimale de l'Agenda 2063. La mission du HCCL

*consiste, entre autres, à représenter les autorités locales et gouvernements locaux Africains ; à défendre leurs intérêts et ceux des parties prenantes à tous les niveaux du continent ; à promouvoir la mise en œuvre de l'Agenda 2063 ; à assurer le rôle de consultation et de conseil aux niveaux national, régional et continental pour soutenir la bonne gouvernance et le développement au niveau local.*⁵⁶

Cette approche inclusive n'a d'autres objectifs que de favoriser une meilleure représentation des enjeux locaux dans le système d'intégration de l'UA. Et qui permette une participation des populations dans la réalisation de l'Agenda 2063.

Tout en s'appuyant sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des plans décennaux pour l'opérationnalisation de l'Agenda 2063 de l'Afrique, à promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation, de la gouvernance et du développement local.⁵⁷ Dans la réalisation de ses missions et l'implémentation de son mandat le HCCL

*travaillera également en collaboration avec le CTS sur la fonction publique, le gouvernement local, le développement urbain et la décentralisation et d'autres organes pertinents comme les Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique.*⁵⁸

Ainsi, il a été demandé à la CUA d'accélérer la mise en œuvre du HCCL, pour migrer vers une domestication inclusive de l'Agenda 2063 et sa décentralisation. Les différentes étapes et l'action déclinée des acteurs clés identifiés ci-dessus sont des conditions sans lesquelles l'appropriation de l'Agenda 2063 peut demeurer limitée à tous les niveaux de la gouvernance de l'UA.

Les CER à l'épreuve des perspectives de décentralisation de l'Agenda 2063

Le premier rapport de mise en œuvre du 1^{er} plan décennal de l'Agenda 2063 prouve que sur les objectifs fixés pour 2019, la région de l'Afrique Australe a réalisé 25% alors que l'Afrique de l'Est est parvenue à 39%, l'Afrique de l'Ouest 33%, l'Afrique Centrale 25% et enfin

l'Afrique du Nord 36% (AUDA-NEPAD, 2020, pp 39-43). L'attitude, des CER, est d'autant plus surprenantes qu'elles ont souvent adopté des approches et des actions différentes dans de telles situations, limitant ainsi l'efficacité de leurs interventions. De plus, ces approches et actions ont été mal coordonnées.⁵⁹ Bien que les CER aient convenu d'harmoniser leurs stratégies et plans de mise en œuvre avec le premier Plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063, cela n'a pas, à ce jour, connu le succès escompté, les CER étant encore engagées dans le processus de conciliation des cadres existants avec l'Agenda.⁶⁰ Alors que nombre de rapports et de recommandations, notamment le document cadre de l'Agenda 2063, demandent que

*les États membres [et les CER] devraient intégrer l'Agenda 2063 dans les mécanismes institutionnels nationaux et régionaux existants, avec des interlocuteurs désignés pour améliorer la domestication, la coordination, la mise en œuvre et l'établissement de rapports. L'institutionnalisation de rapports fondés sur des données probantes concernant l'Agenda 2063 dans tous les États membres de l'UA, les CER et les organes de l'UA au niveau continental est donc nécessaire pour examiner les progrès sur une base biennale.*⁶¹

Comme nous l'avons précédemment dit, les États sont invités à changer d'attitude en renonçant au refus d'exécuter les politiques de l'UA. Cette attitude dichotomique, entre les États et l'UA, est contreproductive à tous les niveaux de l'intégration.

Les départements de la CUA et les autres organes et entités de l'UA sont instamment invités à fournir un soutien ciblé aux CER et aux États membres, sur la base des révélations figurant dans les rapports d'avancement sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063.⁶² La CUA, comme organe exécutif et secrétariat de l'UA, ne saurait se substituer aux États membres ou aux CER qui sont pour le moment la pierre angulaire de l'intégration Africaine.⁶³ Les CER ont donc la responsabilité d'

assurer un leadership dès le début du processus consultatif régional/national en ce qui concerne la mise en œuvre de l'Agenda 2063 ; participer à la supervision opérationnelle, au niveau continental,

*de la mise en œuvre de l'Agenda 2063 ; adapter ou aligner les plans décennaux ou plans continentaux à moyen et long terme de l'Agenda 2063 ; donner des orientations aux États membres sur la planification.*⁶⁴

De manière générale, cette régionalisation de l'Agenda 2063 n'est pas évidente, car les CER ont souvent des agendas parallèles à ceux de l'UA. Aussi, les CER sont tenues d'organiser des forums annuels pour permettre aux États membres de d'examiner les performances de la mise en œuvre régionale de l'Agenda 2063.⁶⁵ Comme cela a été souligné à plusieurs reprises les CER se trouvent effectivement au centre du processus de réalisation et de domestication de l'Agenda 2063 rendant inévitable pour les États membres, l'étape charnière de la CER dans sa réalisation et sa popularisation.

Il s'agirait d'élaborer une vision commune à travers une démarche inclusive à laquelle participerait l'ensemble des parties prenantes (y compris les représentants de la société civile). Celle-ci permettrait de définir clairement le rôle des différents acteurs et de souligner notamment l'importance des gouvernements locaux dans le développement local. Il s'agirait aussi de donner sens aux réformes de décentralisation engagées, en insistant sur leur impact en termes de fourniture de services publics et de développement économique. La logique d'implication des populations à la base, à partir des pouvoirs locaux, semble indispensable à la réussite de la mise en œuvre d'une décentralisation de l'Agenda 2063. En fait, le contexte de réalisation de la politique de développement de l'UA succède aux politiques de décentralisation. On note donc une complémentarité et une continuité. Ainsi, la CER a une opportunité d'élaborer une politique de décentralisation de l'Agenda 2063, en définissant par exemple les compétences générales à transférer aux gouvernements locaux et en prenant en considération le principe de subsidiarité. En outre, progresser vers une localisation de l'Agenda 2063 profiterait également des processus de décentralisation en cours, en les arrimant justement à la politique de développement africaine, qui nécessite une implication de tous les niveaux de gouvernance.⁶⁶ La réflexion à l'échelle régionale de la localisation de l'Agenda 2063 doit être initiée non seulement à partir des CER mais aussi au niveau continental tout comme dans les États membres,⁶⁷ à titre de rappel.

La mise en œuvre des instruments juridiques et des politiques de l'Union Africaine se fait au moins à trois niveaux, »d'abord au niveau régional, c'est-à-dire au niveau des Communautés économiques régionales comme la CEDEAO, la CEEAC, la SADC ou l'UMA«.⁶⁸ A cet effet, l'article 18-2a de la Charte dispose, les CER »encouragent les États membres à ratifier la Charte [africaine des principes et valeurs de la décentralisation], À y adhérer, à la mettre en œuvre et en assurer le suivi«. Le texte n'est pas pour donner des injonctions aux CER en ce sens qu'elles

doivent intégrer et prendre en compte les objectifs de la Charte dans l'élaboration et l'adoption de leurs instruments politiques et juridiques régionaux. Dans cette logique, elles appuient et facilitent l'établissement d'une plateforme consultative régionale ou d'un forum approprié pour permettre aux gouvernements locaux de parler d'une seule voix et d'entreprendre des actions collectives.

Il n'est pas inutile de répéter que finalement la CER est probablement l'acteur clé dans le processus de localisation et de domestication de l'Agenda 2063 en raison de sa double appartenance au système d'intégration africaine, elle peut doublement et efficacement influencer les décisions des États membres.

Les États membres et les initiatives continentales et régionales de décentralisation de l'Agenda 2063

Sur le plan institutionnel la mise en œuvre de l'Agenda 2063 au niveau national a fait que

la plupart des États membres de l'Union Africaine ont créé des comités de coordination ministériels et multipartites, placés sous le leadership des ministères en charge de la planification, des finances et du développement économique, pour la mise en œuvre et le suivi des Agendas de développement.⁶⁹

Des États membres tels que le Burkina Faso, le Ghana, la Namibie et le Mali ont également des structures fonctionnelles pour coordonner les initiatives de

développement au niveau infranational qui sont alignées sur le programme de l'Agenda 2063. Ces mécanismes constituent des plates-formes où les rapports de l'Agenda 2063 peuvent être examinés et où des actions peuvent être définies pour accélérer la mise en œuvre au niveau infranational.⁷⁰ Ces initiatives prouvent qu'il ne faut guère généraliser l'inaction des États membres sur la réalisation de l'Agenda 2063. Elles démontrent malgré tout que certains pays sont suffisamment engagés dans la réalisation de cette politique malgré l'ambiguïté des autres pays. L'institutionnalisation de rapports fondés sur des données probantes concernant l'Agenda 2063 dans tous les États membres de l'UA, les CER et les organes de l'UA au niveau continental est donc nécessaire pour examiner les progrès sur une base biennale. Comme l'évaluation des progrès du continent dans la mise en œuvre de l'Agenda 2063 repose principalement sur la disponibilité des données et des informations, les systèmes statistiques nationaux devraient être renforcés.⁷¹ Sans pour autant se limiter à cette opération mimétique sans véritable volonté de transformation (ou de développement), il est demandé aux États membres de l'UA de s'efforcer d'ordonner leurs visions nationales sur l'Agenda 2063 particulièrement les aspirations qui peuvent avoir un impact sur la vie des populations et conduire à une mutation rapide du continent.

Il s'agit respectivement de

l'aspiration 1 Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable) et l'aspiration 6 Une Afrique dont le développement est axé sur les populations, qui s'appuie sur le potentiel de ses populations, notamment celles des femmes et des jeunes, qui se soucie du bien-être des enfants.⁷²

La réalisation de l'Agenda ne doit pas uniquement se limiter à ces aspirations mais bien à tous les objectifs et cibles et, les États membres sont le mieux placés pour l'implémentation de ce dessein de transformation de l'Afrique. Une telle mutation augure d'une approche inclusive qui demande des États membres, la promotion des principes et des institutions démocratiques, la participation citoyenne et la bonne gouvernance, pour une responsabilisation de tous les acteurs à tous les niveaux. A cet effet, ils devront

*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 dans les 50 prochaines années ; encourager tous les partis politiques / candidats privés à se servir de l'Agenda 2063 comme base pour la préparation de leurs manifestes politiques.*⁷³

Les États membres ont des systèmes de planification et des législations/procédures qui diffèrent mais, en général, on trouve les niveaux national et infranational (région, province, État et communauté) qui font partie intégrante des groupes thématiques pour la formulation des politiques, l'élaboration et la mise en œuvre du plan, le suivi et l'évaluation.⁷⁴ Sous la direction du gouvernement, chacune des parties prenantes aux niveaux national et, infranational a des fonctions dans des domaines précis/groupe thématiques. Au niveau national, le gouvernement, le secteur privé, les associations nationales, etc., à travers la planification nationale, sont chargés de conduire/coordonner la mise en œuvre des plans nationaux de l'Agenda 2063. Ils participent également à la définition des buts/objectifs et au processus de suivi et d'évaluation.⁷⁵ Autant dire que jusqu'à ce niveau les États membres n'ont que les rôles qu'ils ont toujours revendiqués au sein de l'UA et des CER, à eux de faire la démonstration de leur volonté et capacité à mettre en œuvre la politique africaine de développement.

Sous la direction des collectivités locales et avec l'appui de la société civile (groupes à but lucratif et non lucratif) les groupes intersectoriels participent à l'harmonisation de la vision nationale avec l'Agenda 2063, et l'élaboration des plans à moyen terme axés sur ce programme ; la définition des objectifs et des cibles, ainsi qu'au processus de suivi et d'évaluation au niveau local.⁷⁶ Il faudrait pour ce faire que «tous les gouvernements locaux disposent de capacités administratives et institutionnelles pleines et entières et des pouvoirs fiscaux appropriés».⁷⁷ Mais préalablement les États membres devraient ratifier la Charte africaine des principes et des valeurs de la décentralisation puis l'intègrent, avec un alignement de l'Agenda 2063, dans

le droit interne des États. Aux termes de la Charte, au niveau du gouvernement central, pour assurer et faciliter sa mise en œuvre, les États parties adoptent des mesures législatives, exécutives et administratives appropriées pour aligner leurs lois et règlements nationaux sur les objectifs de la présente Charte et adhèrent à ses valeurs et principes; intègrent les engagements, objectifs, valeurs et principes de la présente Charte dans leurs politiques et stratégies nationales; prennent toutes les mesures (art.18-b) pour son alignement sur l'Agenda 2063 pour susciter une dynamique nationale de développement. Il faut donc que, les États membres mettent

*en œuvre la décision de l'UA sur la décentralisation et la bonne gouvernance mais aussi d'élaborer et mettre en œuvre des politiques et cadres juridiques pour la décentralisation, l'autonomisation de gouvernements locaux et le partage des bénéfices découlant des ressources.*⁷⁸

Sous-entendu le transfert des compétences et des ressources relatives à la mise en œuvre de l'Agenda par les pouvoirs locaux, c'est-à-dire l'effectivité de la bonne gouvernance au niveau local.

En sus il faut aussi

*promouvoir des politiques sur la participation des parties prenantes à la gouvernance locale, renforcer les conseils locaux et les coopératives communautaires en vue de leur développement, mettre en place des mesures pour assurer la pleine décentralisation et rationalisation des fonctions financières et administratives, et renforcer les capacités connexes des municipalités et des organismes gouvernementaux locaux.*⁷⁹

Pour enclencher un processus visant à renforcer les capacités des collectivités locales et territoriales et à contribuer à la construction d'une Afrique unie, forte et prospère.⁸⁰ Mettant en mouvement la dynamique d'intégration et d'unité du continent non plus exclusivement au niveau des États, mais également et davantage au niveau des collectivités locales et territoriales, le niveau de gouvernance publique le plus proche des populations.⁸¹ D'où

*l'importance et la contribution potentielle de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local et du Haut Conseil des Collectivités territoriales à la vision de l'Union Africaine et de l'Agenda 2063.*⁸²

L'efficacité de la Charte est tributaire d'une véritable décentralisation inclusive et participative impliquant les populations et la société civile. La décentralisation est une politique, de modernisation de l'État, exigée par les bailleurs de fonds internationaux. Alors que les États d'Afrique francophone que sont le Bénin, le Burkina Faso et le Mali étaient jusque-là excessivement centralisés [à la fin des années 80], compte tenu de l'impérieuse nécessité de décentraliser, se pose le problème du modèle.⁸³ Certains processus de décentralisation ont été accompagnés de la démocratie participative comme «forme particulière de régime ou de procédures démocratiques qui reposent sur des dispositifs de délibération et/ou de consultation permettant une participation plus directe des citoyens à la décision».⁸⁴ Le quartier et le village sont donc les lieux d'exercice et d'expression de la participation locale [et de la démocratie participative] dans les pays d'Afrique.⁸⁵ Dans le cadre de la mise en œuvre inclusive de l'Agenda 2063, les États membres à travers les collectivités territoriales, devraient mettre en place des mécanismes participatifs qui permettent la pleine participation des citoyens et de la société civile.

Conclusion

Le premier plan décennal de réalisation de l'Agenda 2063 met en évidence une faible appropriation par les États membres. Le premier rapport y relatif prouve, par la médiocrité de ses résultats à toutes les échelles de gouvernance, un refus inavoué de se saisir de cet outil, par les États membres. Ce rapport conclut d'ailleurs que malgré les maigres progrès réalisés par les États membres, d'énormes efforts sont indispensables, non seulement pour rattraper le retard accumulé mais aussi pour réaliser les objectifs de la période en cours. Aucun pays n'a atteint les objectifs fixés de la période sous-évaluation, une situation plus problématique en ce

sens qu'il faut absolument rattraper le retard accumulé, réaliser les objectifs en cours et rester focalisé sur les enjeux à moyen et long terme.

Un changement radical d'attitude et d'approche est impératif si l'Afrique et ses États membres veulent réellement accomplir le vœu d'une Afrique prospère en 2063. La décentralisation, comme multiplicatrice de l'efficacité de l'action publique, représente une opportunité à saisir pour la réalisation de l'Agenda. Au détriment de l'hypercentralisation qui caractérise souvent les États Africains, les faisant croupir sous le poids des politiques à mettre en œuvre. La décentralisation de l'Agenda en tiendrait compte des principes de subsidiarité, de son alignement aux compétences à transférer, d'efficacité, de responsabilité et d'inclusion. Compte tenu de la difficulté à convaincre les États membres de la domestication de l'Agenda, ils devront se convaincre eux-mêmes, probablement par la récurrence de la médiocrité des résultats. Cependant, on ne doit cesser de les sensibiliser quant à la nécessité de ratifier et d'adopter la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation et, d'exhorter la Commission à opérationnaliser rapidement le HCCL de l'UA, avec l'appui des organes politiques. Aussi, les organes nationaux, responsables de l'Agenda 2063, initieraient, non seulement sa vulgarisation mais aussi sa décentralisation en se fondant sur le principe de subsidiarité et en définissant les compétences y relatives à transférer aux organes infranationaux. Le premier rapport sur la mise en œuvre de l'Agenda est plus qu'éloquent sur les différents acteurs et responsabilités et, le problème fondamental de l'échec observé est inhérent aux pouvoirs excessifs des États membres dans la mise en œuvre des politiques communautaires. Les instances exécutives continentales ont pleinement joué leur rôle malgré leurs pouvoirs limités. Pour les analystes, la qualité et le niveau actuel des résultats laissent penser que la vision d'une Afrique prospère est actuellement compromise.

- 1 Ngalebaye Didier : Nouvelle pensée africaine et développement : Construction, distribution et évaluation endo-exogènes du savoir en Afrique, Conférence internationale du CERDOTOLA, Yaoundé le 27 octobre 2022, p. 2.
- 2 Viviane Forson : Souleymane Bachir Diagne : «Penser le monde depuis l'Afrique est une urgence», in : Le Pont, https://www.lepoint.fr/afrique/souleymane-bachir-diagne-penser-le-monde-depuis-l-afrique-est-une-urgence-25-03-2023-2513481_3826.php#11 (18. 08. 2023).
- 3 Foillard Philippe : Droit administratif, Paris 2009, p. 20.
- 4 Voir à cet effet Nze Bekale Ladislav : La Décentralisation territoriale et localisation de l'Agenda 2063 : Les composantes locales d'une transformation structurelle et participative de l'Afrique, in : Revue du GRESSO 4 (2019), pp. 213–247.
- 5 Rapport de la quatrième session ordinaire du Comité technique spécialisé n°8 de l'UA sur la fonction publique, les collectivités locales, le développement urbain et la décentralisation, Nairobi du 19 juin au 14 juillet 2023, p. 2.
- 6 Voir à cet effet Nze Bekale Ladislav : La décentralisation de la mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine : Du niveau continental au local, Communication acceptée au colloque Territoire et développement économique (TED 18), Université Ibn Zohr 2018.
- 7 AUDA-NEPAD [Agence de Développement de l'Union Africain] : Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, Johannesburg 2022, p. 1.
- 8 Commission de l'UA : Note d'information 01 Agenda 2063 l'Afrique que nous voulons, Addis Abeba 2015, p. 5.
- 9 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 5.
- 10 AUDA-NEPAD [Agence de Développement de l'Union Africain] : Premier rapport continental sur l'état de mise en œuvre de l'Agenda 2063, Addis Abeba 2020, p. 19.
- 11 AUDA-NEPAD : Premier rapport continental, p. 15.
- 12 Alassane Dramane Ouattara : Rapport de S.E. Président de la République de Côte d'Ivoire et Leader sur le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine, Trente troisième session ordinaire de la Conférence de l'Union, Addis Abeba 2020, p. 1.
- 13 Union Africain : Point d'information sur le Comité ministériel de suivi et de mise en œuvre de l'Agenda 2063, Trente sixième session ordinaire du Conseil Exécutif de l'Union, Addis Abeba 2020, p. 3.
- 14 AUDA-NEPAD : Premier rapport continental, p. 15.
- 15 Nous faisons référence à la politique au sens noble du terme, dans laquelle des dirigeants sont orientés et s'engagent pour l'intérêt public.
- 16 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 1.
- 17 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 17.
- 18 Union Africain : Rapport de la réunion du Comité ministériel de suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2063, Trente sixième session ordinaire du Conseil Exécutif de l'Union, Addis Abeba 2020, p. 4.
- 19 Union Africain : Rapport de la réunion du Comité ministériel, p. 4.
- 20 Union Africain : Rapport de la réunion du Comité ministériel, p. 3.
- 21 Union Africain : Rapport de la réunion du Comité ministériel, p. 3.
- 22 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 75.
- 23 Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs, Cité par Ladislav Nze Bekale : La décentralisation de l'Agenda 2063 ou une localisation du cadre de transformation de l'Union Africaine : Une mise en perspective, in : Vigies Afriques, Les Afriques en 2019 : Rétrospection et projection 2 (2019), p. 6.
- 24 Nze Bekale : La décentralisation de l'Agenda 2063, p. 6.
- 25 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 75.
- 26 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 19.
- 27 Union Africaine : Rapport sur la gouvernance en Afrique, Johannesburg 2019, p. 84.
- 28 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 57.
- 29 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 59.
- 30 Union Africaine : Rapport sur la gouvernance en Afrique, p. 68.
- 31 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 15.
- 32 Ouattara : Rapport de S.E., p. 5.
- 33 Union Africaine : Point d'information, p. 2.
- 34 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 16.
- 35 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 92.
- 36 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 93.
- 37 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 80.
- 38 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 72.
- 39 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 98.
- 40 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 90.
- 41 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 79.
- 42 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 86.
- 43 Nze Bekale : La décentralisation de l'Agenda 2063, p. 4.
- 44 CGLUA : Construire le futur de l'Afrique avec les populations. La contribution des autorités territoriales à la prospective 2063 de l'Afrique, Note de présentation, 7ème sommet Africités, Johannesburg 2015, p. 9.
- 45 Ouattara : Rapport de S.E., p. 4.
- 46 Union Africain : Rapport de la réunion du Comité ministériel, p. 2.
- 47 https://au.int/sites/default/files/treaties/36387-treaty-0049_-_african_charter_on_the_values_and_principles_of_decentralisation_local_governance_and_local_development_f.pdf?trk=article-ssr-frontend-pulse_little-text-block Consulté le 24 février 2024.
- 48 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 86.
- 49 CUA : Agenda 2063. Document cadre : L'Afrique que nous voulons, 2015, p. 169.
- 50 <https://au.int/fr/agenda2063/vue-ensemble> Consulté le 24 février 2024.
- 51 Ladislav Nze Bekale : La contribution de l'Union Africaine à l'autonomisation des Gouvernements et Autorités locaux en Afrique, au prisme de la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation, Note d'analyse politique 57, décembre 2016, IREP, p. 10.
- 52 Nze Bekale : La contribution de l'Union Africaine, p. 10.
- 53 Nze Bekale : La contribution de l'Union Africaine, p. 10.
- 54 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal de mise en œuvre 2013-2023, 2015, p. 81.
- 55 Union Africaine : Rapport de la Commission sur la décision du Conseil exécutif concernant la création du Haut conseil des collectivités locales en tant que qu'organe consultatif au sein de l'architecture de gouvernance de l'Union Africaine, Trente sixième session ordinaire du Conseil Exécutif de l'Union, Addis Abeba 2020, p. 1.
- 56 Union Africaine : Rapport de la Commission sur la décision du Conseil exécutif, p. 1.
- 57 Union Africaine : Rapport de la Commission sur la décision du Conseil exécutif, p. 1.
- 58 Union Africaine : Rapport de la Commission sur la décision du Conseil exécutif, p. 1.
- 59 Union Africaine : Rapport sur la gouvernance en Afrique, p. 82.
- 60 Union Africaine : Rapport sur la gouvernance en Afrique, p. 83.
- 61 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 63.
- 62 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 63.
- 63 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 63.
- 64 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, pp. 130–131.
- 65 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, p. 27.

- 66 Nze Bekale : La contribution de l'Union Africaine, p. 10.
- 67 Nze Bekale : La contribution de l'Union Africaine, p. 10.
- 68 Nze Bekale : La contribution de l'Union Africaine, p. 10.
- 69 Ouattara, Rapport de S.E., p. 4.
- 70 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 57.
- 71 AUDA-NEPAD : Deuxième rapport continental, p. 63.
- 72 Union Africaine : Rapport sur la gouvernance en Afrique, pp. 32–33.
- 73 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, p. 27.
- 74 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, p. 131.
- 75 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, p. 131.
- 76 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, p. 131.
- 77 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, p. 81.
- 78 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, p. 81.
- 79 CUA : Agenda 2063 : Le premier plan décennal, p. 81.
- 80 CGLUA : Construire le futur de l'Afrique, p. 9.
- 81 CGLUA : Construire le futur de l'Afrique, p. 9.
- 82 Union Africaine : Rapport de la Commission sur la décision du Conseil exécutif, p. 7.
- 83 Nze Bekale : La démocratie participative en Afrique francophone: organisation et instruments de communication citoyenne (Bénin, Burkina Faso, Mali), in : Revue du GRADIS 3 (2018), p. 32.
- 84 Nay Olivier (dir.) : Lexique de science politique, Paris 2008, p. 130.
- 85 Nze Bekale : La contribution de l'Union Africaine, p. 37

Abstract

Following the adoption of the ten-year plan for implementing Agenda 2063, it is necessary to draw lessons from its implementation. The strict supervision of the executive of the African Union demonstrates a mixed appropriation by the Member States and the RECs, which seem to act according to the will of the state actors while Agenda 2063 calls for an inclusive approach. Thus, a decentralization of the AU transformation framework is fundamentally linked to the ratification at the national level of certain legal instruments as well as the operationalization of representing local authorities in the governance of the African Union.

About the Author

Graduate of ENA, Doctor in Military History and Defense Studies, Acting Head of Administrative Services Division at the African Union Commission. Temporary lecturer at the History Department of Omar Bongo University and the Political Science Department of EM University (Gabon), Researcher at the Centre d'Analyse et de Prospective sur les Afriques UQAM (Canada) and Associate Researcher at GRESHS (Ecole Normale Supérieure-Gabon).