

Le Processus Du Maep Au Kenya

UNE VOIE VERS UN NOUVEL ÉTAT?

Mars 2007



**Open Society Initiative for East Africa (OSIEA)
Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP)**

LE PROCESSUS DU MAEP AU KENYA

UNE VOIE VERS UN NOUVEL ÉTAT?

Steve Ouma Akoth

Mars 2007

Open Society Institute for East Africa (OSIEA)



Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP)



AfriMAP

AfriMAP est un projet du réseau de fondations africaines de l'Open Society Institute. L'Open Society Institute, une fondation privée d'exploitation et d'octroi de subventions, vise à

influencer la politique publique en vue de promouvoir la gouvernance démocratique, les droits de l'homme ainsi que la réforme économique, juridique et sociale.

L'OSI a été mise sur pied en 1993 par l'investisseur et philanthrope George Soros afin d'apporter son soutien à ses fondations en Europe centrale et de l'est et en ex-Union soviétique ainsi que dans le réseau émergent en Afrique. À l'heure actuelle, le réseau de fondations Soros regroupe plus de 60 pays, et comprend l'Open Society Foundation for South Africa, l'Open Society Initiative for East Africa, l'Open Society Initiative for Southern Africa, et l'Open Society Initiative for West Africa.

Steve Ouma Akoth, un économiste-anthropologue, est le directeur adjoint et chargé de programmes de la Kenya Human Rights Commission à Nairobi.

Copyright © 2007 Ligue des Droits de la Personne dans la Région des Grands Lacs
ISBN 1-920051-53-8

Designed and produced by Compress
www.compress.co.za

For further information, contact:

AfriMAP, Braamfontein Centre, 23 Jorissen Street, Johannesburg, South Africa
info@afrimap.org www.afrimap.org

Open Society Initiative for East Africa (OSIEA), ACS Plaza, Lenana Road, Nairobi 00202, Kenya
info@osiea.org www.osiea.org



OSIEA

L'Open Society Initiative for East Africa (OSIEA) soutient et encourage la participation du public à la gouvernance démocratique, l'état de droit et le respect des droits de l'homme en

accordant des subventions, en développant des programmes et en réunissant des dirigeants et groupes de la société civile de différents horizons. L'OSIEA vise à promouvoir une société ouverte et à consolider les principes et pratiques démocratiques au travers d'une plus grande participation du public et de la création d'un solide cadre institutionnel pour les droits de l'homme. L'OSIEA vise à jouer un rôle actif en encourageant un dialogue ouvert et éclairé sur des enjeux d'importance nationale.

Table des matières

PRÉFACE	3
PRESENTATION GENERALE	4
Le Kenya et le processus du MAEP	4
Outils méthodologiques	5
Contribution au débat sur la gouvernance au Kenya	6
LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE ET LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS	7
MISE EN OEUVRE DU MAEP AU KENYA	10
Un point de référence pour le nouveau gouvernement	10
Le groupe de travail de haut niveau du gouvernement	11
Le forum consultatif sur le MAEP	12
La mission de soutien de pays	14
Accroître la représentation des OSC au sein du Conseil directeur national	15
Désignation des agences de coordination technique	16
Forum des parties prenantes	17
Discussions en groupes thématiques et enquête nationale auprès des ménages:	
« adaptation au niveau national » du MAEP	18
Mission de suivi du MAEP	20
Tensions sur la gestion du processus MAEP au Kenya	20
Réalisation du rapport d'autoévaluation et du programme d'action	22
Mission d'évaluation de pays	23
Examen du rapport sur le MAEP au Kenya	23
Financement du processus du MAEP	24
EVALUATION CRITIQUE DU MAEP ET DU RAPPORT DU KENYA	26
Faible accès aux informations et manque de transparence	26
Faible implication de la société civile	26
Un cadre conceptuel « étatiste »	27
Des structures de suivi insuffisamment pluralistes	29
CONCLUSION: LA VOIE A SUIVRE POUR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE	31
ANNEXES	
1. Conseil directeur national du MAEP	33
2. Forums des parties prenantes entre mars et juillet 2005	34
3. Communiqué de la Mission de soutien MAEP au Kenya, 26–27 juillet 2004	36
4. Nomination des membres du Comité national de pilotage du NEPAD	39
5. Liste des personnes interrogées pour ce rapport	40

Préface

Les États africains ont pris des engagements de plus en plus nombreux en faveur de la bonne gouvernance depuis que l'Union africaine (UA) a remplacé l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 2002. Dans le cadre de l'Acte constitutif de l'UA, les États africains sont tenus de promouvoir les droits de l'homme, les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance. Des engagements plus précis en matière de bonne gouvernance sont prévus dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

En devenant l'un des premiers pays à s'ouvrir à l'examen critique du MAEP, le Kenya a contribué au processus en donnant une forme concrète à ce mécanisme, auquel de nombreux États ont depuis adhéré. Le temps est maintenant venu d'évaluer la crédibilité du processus et de déterminer dans quelle mesure il a réellement constitué un processus ouvert, comme l'exigent les directives officielles aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au MAEP.

Cet examen du processus MAEP au Kenya s'inscrit dans le cadre d'une série de rapports commandés par AfriMAP, le Projet pour l'Observation et le Plaidoyer pour la Bonne Gouvernance du réseau des fondations africaines de l'*Open Society Institute*. Ce rapport a été rédigé par Steve Ouma Akoth, qui a participé à bon nombre de réunions décrites ici, et il reflète son opinion. Il analyse dans quelle mesure le processus kenyan d'autoévaluation pour le MAEP a respecté les critères d'efficacité et de crédibilité définis par les documents fondateurs de ce mécanisme, en particulier dans quelle mesure il a été ouvert, participatif, transparent et responsable. À partir d'entretiens avec bon nombre des participants, l'auteur examine les difficultés auxquelles le processus a été confronté, notamment les faiblesses au

niveau du Conseil directeur national (*National Governing Council – CDN*) et de l'engagement de la société civile, et les problèmes relatifs au cadre conceptuel du NEPAD et du MAEP lui-même. Même si S. Ouma conclut que le MAEP au Kenya a été un « processus de type étatiste », il considère également que ce dernier a offert une opportunité de dialogue entre la société civile et le gouvernement, qui devrait être exploitée pendant la mise en œuvre du Programme d'action officiellement adopté pour ce pays en juin 2006 par le Forum du MAEP.

La société civile kenyane doit être encouragée dans ses efforts de surveillance du gouvernement kenyan et de ses partenaires de développement, au fur et à mesure qu'ils entreprennent des actions pour atteindre les objectifs définis dans le programme d'action adopté en conclusion du processus de révision du MAEP.

Ozias Tungwarara
Directeur

Projet pour l'observation et le plaidoyer sur la bonne gouvernance en Afrique – AfriMAP

Présentation générale

Ce document est une analyse critique du processus d'autoévaluation réalisé au Kenya pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) entre février 2004 et mars 2006. Ce bilan identifie les forces et faiblesses de l'autoévaluation pour le MAEP au Kenya et analyse l'implication des organisations de la société civile dans le processus.

L'analyse conclut que, bien que le processus MAEP au Kenya ait permis de fournir une quantité significative de données de qualité et un rapport pertinent, il n'a pas suscité l'autonomisation et le pluralisme qui auraient été souhaitables. La préparation du rapport d'autoévaluation pour le MAEP au Kenya n'a pas favorisé un dialogue significatif entre le gouvernement du Kenya et la population du pays. La responsabilité de cet échec est en partie attribuable à la manière dont cette autoévaluation a été réalisée. Mais il tient également au fait que la priorité choisie pour le rapport était l'efficacité et la performance du gouvernement, ce qui n'a pas permis d'évaluer un problème plus crucial: la conception des structures étatiques et gouvernementales du Kenya et la dynamique de la lutte visant à établir des mécanismes de prise de décision démocratiques et des garanties des droits de l'homme. Pour cette raison, le processus n'a pas encouragé les citoyens kenyans à utiliser la totalité de leur potentiel pour influencer la structuration et le fonctionnement de leur gouvernement.

L'analyse met en lumière des recommandations spécifiques pour permettre une implication plus active de la société civile dans la mise en œuvre du programme d'action préparé pour relever les défis identifiés par le processus MAEP au Kenya, qui a été approuvé par les chefs d'États qui ont participé à la rencontre sur le MAEP en juin 2006. Bien qu'il y ait eu des tensions entre les organisations de la société civile qui

ont participé au processus d'autoévaluation, l'amélioration et la mise en œuvre du programme d'action présentent des opportunités de plaider pour un « nouveau code de gouvernance moral » pour le Kenya, et pour le renforcement de la capacité des Kenyans à s'engager dans un effort d'amélioration de la gouvernance dans leur pays.

Pour y parvenir, néanmoins, le gouvernement et la société civile doivent tous deux renforcer leur implication dans le processus du MAEP. Ils devront élargir leur approche vis-à-vis du programme d'action afin de faire plus que de modifier simplement le nom des programmes de réforme gouvernementaux existants. Le départ de l'ancien Ministre chargé de la planification et du développement national, Peter Anyang' Nyong'o, le principal partisan du MAEP au sein du gouvernement, pourrait rendre cette tâche plus difficile. Le Conseil directeur national (*National Governance Council*) pour le MAEP au Kenya a également été dissous à la fin 2005 et remplacé par un comité de pilotage dominé par des responsables gouvernementaux. Les organisations de la société civile travaillant pour la démocratie et les droits de l'homme doivent s'organiser afin de ne pas laisser passer les opportunités offertes par le processus MAEP et le programme d'action.

Le Kenya et le processus du MAEP

Selon le protocole d'entente qu'il a signé en mars 2003, le Kenya était tenu de se soumettre à une évaluation dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), seulement trois mois après des élections qui avaient mis fin à quarante ans de règne de la *Kenya African National Union* (KANU), et qu'elles aient amené au pouvoir

un nouveau gouvernement dirigé par la *National Rainbow Coalition* (NARC). En février 2004, quand le processus du MAEP a été lancé lors d'une réunion d'États participants, le Kenya était l'un des quatre premiers pays à être choisis pour la réalisation d'une évaluation.

Le déroulement du MAEP suit un processus de cinq étapes, et se conclut par la rédaction de deux rapports: un rapport d'autoévaluation, rédigé par le pays concerné au travers d'un processus participatif dirigé par le gouvernement; et un rapport d'évaluation par les pairs, compilé par les membres du « panel de personnalités éminentes » du MAEP, le Secrétariat du MAEP et des conseillers techniques. L'essentiel du travail accompli pour le rapport d'autoévaluation du Kenya sur les quatre domaines couverts par le MAEP (gouvernance politique et démocratie, gouvernance et gestion économiques, gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique) a été réalisé en 2005, et le rapport a été remis au Secrétariat du MAEP en septembre 2006. Grâce Machel s'est rendue au Kenya pour une mission d'évaluation du pays afin d'étudier les conclusions de l'autoévaluation et de rédiger le rapport d'évaluation du pays du panel de personnalités éminentes du MAEP. Le 30 juin 2006, le Dr Machel a présenté le rapport d'évaluation du pays et le programme d'action convenus avec le gouvernement au Forum du MAEP, au comité des chefs d'États et de gouvernements participant au MAEP, lors du sommet de l'UA à Banjul, en Gambie. Le Forum a débattu des documents et les a formellement adoptés.

Sur les autoévaluations réalisées par les quatre premiers pays qui se sont impliqués dans le processus MAEP (le Kenya, le Ghana, l'île Maurice et le Rwanda), celle du Kenya a été considérée comme celle qui a peut-être eu recours à la consultation la plus large. Pendant le processus, des ateliers ont été organisés un peu partout dans le pays, et un grand nombre d'opinions sur l'état de la gouvernance au Kenya ont été recueillies. Le Ministre Nyong'o, qui était le point focal pour le NEPAD et le MAEP au Kenya, a fait preuve d'un engagement politique et technique total en faveur du processus, et son soutien a été important dans la mesure où il a permis de garantir le succès de l'autoévaluation réalisée. La création d'un Conseil directeur national (CDN) globalement représentatif a également été importante, en permettant d'orienter le processus et de garantir un certain niveau d'indépendance vis à vis du contrôle gouvernemental. Le CDN du Kenya a finalement réuni 30 membres, même si 20 seulement disposaient d'un droit de vote au sein de l'organisation. Une participation majoritaire de la société civile au sein du CDN n'a été obtenue qu'après l'intervention du Dr Machel. Bien que le CDN ait été confronté à des problèmes inévitables dans la pratique, il s'est avéré un mécanisme utile.

Outils méthodologiques

Les quatre « agences de coordination technique » qui ont été chargées d'assurer la collecte de données pour l'autoévaluation ont élaboré des outils de recherche adaptés au contexte kenyan et ont, dans ce but, modifié le questionnaire du MAEP élaboré par le Secrétariat du MAEP basé en Afrique du Sud.

Ces outils se composaient d'abord d'un *outil de recherche documentaire* conçu pour aider les chercheurs à trouver des ressources et les aider à se concentrer sur les principaux enjeux de gouvernance, à la fois au niveau national et dans le cadre des codes et protocoles internationaux ratifiés par le Kenya. Ensuite, ils ont élaboré un *outil destiné au groupe d'experts* destiné à servir de guide pour les entretiens en face à face avec des experts et à obtenir des réponses qui peuvent être analysées quantitativement. Troisièmement, ils ont organisé une *enquête nationale par sondage auprès des ménages* et ont conçu un questionnaire pour rendre compte des perceptions des citoyens ordinaires sur les questions de gouvernance. Au cours du mois d'août 2005, des enquêteurs du Bureau central des statistiques, basés sur place et parlant couramment les langues vernaculaires, ont réalisé des entretiens personnels avec 1 850 chefs de ménage répartis dans l'ensemble du pays. Quatrièmement, pendant le mois d'août 2005, ils ont organisé 128 *discussions en groupes thématiques* dans tout le pays, chacun composé en moyenne de 15 participants. Les organisations de la société civile participant au processus du MAEP au Kenya ont également organisé des forums de différentes parties prenantes entre mars et août 2005. Pendant ces forums, des agriculteurs, des organisations de femmes, des hommes d'affaires, des chefs d'entreprise, des chefs religieux, des jeunes et des enfants d'âge scolaire ont fait part de leur opinion sur différents aspects de la gouvernance telle qu'ils la vivent.

Contribution au débat sur la gouvernance au Kenya

Ce processus et les outils conçus pour la recherche du MAEP signifient que l'autoévaluation du Kenya a permis de générer, à certains égards, la documentation la plus complète à ce jour sur la situation politique, sociale, culturelle et économique du Kenya. Le processus du MAEP a permis de donner à des citoyens kenyans ordinaires l'opportunité d'exprimer leurs préoccupations, et ce faisant, en s'associant à la révision constitutionnelle très controversée qui était en cours pendant la même période, de montrer que les Kenyans veulent davantage participer aux prises de décision sur la gouvernance du pays.

Le rapport d'évaluation de pays réalisé par le groupe d'experts du MAEP apporte aussi une analyse critique des problèmes auxquels le Kenya est confronté à cette étape de l'histoire, et il a eu le courage de réclamer des décisions difficiles à prendre et à mettre en œuvre. (À ce stade, seul le rapport d'évaluation de pays réalisé par les personnalités éminentes du MAEP est accessible au public; le rapport d'autoévaluation n'a pas été publié, mais il peut être obtenu en écrivant au Secrétariat du NEPAD Kenya.) Le Programme d'action national (PoA), convenu avec le gouvernement et adopté par le Forum du MAEP, est accompagné d'un rapport du panel. Il identifie les actions que le gouvernement doit entreprendre, et représente peut-être même l'élément le plus important du processus.

Malgré ces atouts, le processus d'autoévaluation du Kenya pour le MAEP suscite des interrogations. D'abord, des interrogations se sont manifestées quant à l'indépendance du CDN, en particulier après que le Ministre Nyong'o a renvoyé trois membres du conseil, notamment sa présidente, sans procédure satisfaisante. Cet épisode, associé à la difficulté d'assurer l'implication de la société civile dans le processus d'autoévaluation et l'incapacité des organisations de la société civile à s'impliquer efficacement, montre que l'État et ses organes ont dominé le processus d'évaluation du Kenya ce qui en a fait plus un exercice de collecte de données qu'une évaluation efficace destinée à générer des débats et un suivi significatifs.

Quoi qu'il en soit, le processus du MAEP offre de nouvelles opportunités. Le processus a encouragé le développement d'une culture de la responsabilité, qui est un ingrédient essentiel de la gouvernance démocratique centrée sur les droits de l'homme. Il s'agit là d'un changement important dans la tradition de l'Organisation de l'Unité africaine, maintenant l'Union africaine, qui était initialement caractérisée par une politique de « non ingérence ». Le processus du MAEP fournit un espace de débat politique supplémentaire permettant à la société civile de faire passer ses messages traditionnels de justice sociale. En s'appuyant sur ce rapport, les organisations de la société civile devraient maintenant présenter des demandes spécifiques visant à réformer les structures de l'État, en ciblant des domaines tels que la révision constitutionnelle, la justice transitionnelle et la responsabilité des législateurs et membres de l'exécutif.

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est une vision et un cadre stratégique pour la Renaissance de l'Afrique ». Le NEPAD a été lancé par cinq chefs d'États (Algérie, Égypte, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud), et son document fondateur a été formellement adopté par le 37e sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) à Lusaka, en Zambie, au mois de juillet 2001. Le NEPAD est maintenant un programme de l'Union africaine (UA), qui a succédé à l'OUA, mais il est toutefois doté de son propre secrétariat, basé en Afrique du Sud, qui est chargé de la coordination et de la mise en œuvre de ses programmes. Les différents sommets successifs de l'UA ont proposé une meilleure intégration de ce secrétariat et plus généralement du NEPAD au sein des processus et structures de l'UA.

Le NEPAD s'est fixé quatre principaux objectifs: éradiquer la pauvreté, promouvoir la croissance et le développement durables, intégrer l'Afrique dans l'économie mondiale et accélérer l'autonomisation des femmes. Il est basé sur les principes fondamentaux d'un engagement dans le sens de la bonne gouvernance, de la démocratie, des droits de l'homme et de la résolution de conflits, et de la reconnaissance du fait que le maintien de ces critères est fondamental pour la création d'un environnement propice à l'investissement et à la croissance économique à long terme. Le NEPAD vise à encourager un accroissement des investissements, des mouvements de capitaux et des financements, en fournissant

un cadre africain pour le développement, comme fondement de partenariats au niveau régional et international.

Le NEPAD est dirigé par le Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre (HSGIC). Le HSGIC comprend trois États de chaque région de l'Union africaine. Le président Olusegun Obasanjo (Nigeria) en est le président élu, et les présidents Abdelaziz Bouteflika (Algérie) et Abdoulaye Wade (Sénégal) en sont les deux vice-présidents. Le HSGIC dépend de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'UA. Il est également doté d'un comité directeur, composé de 20 États membres de l'UA, qui a pour vocation de superviser le développement du programme et des projets.

En juillet 2002, le sommet des chefs d'États africains de Durban (le premier sommet de l'Union africaine) a en outre adjoint au NEPAD une Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Selon la Déclaration, les États participant au NEPAD « [ont] foi en une gouvernance juste, honnête, transparente, responsable et participative et à l'intégrité dans la vie publique ». Dans ce sens, ils « [s'engagent] à travailler avec une détermination renouvelée pour promouvoir », entre autres choses, l'état de droit, l'égalité de tous les citoyens devant la loi, les libertés individuelles et collectives, le droit à participer à des processus politiques démocratiques libres

et crédibles et l'adhésion à la séparation des pouvoirs, y compris la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et des parlements.

La Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises oblige également les États participants à établir un Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour promouvoir l'adhésion et le respect de leurs engagements. Le sommet de Durban a adopté un document qui expose les différentes étapes d'évaluation par les pairs et les principes de fonctionnement du MAEP.

En mars 2003, le HSGIC du NEPAD, qui s'est réuni à Abuja, au Nigeria, a adopté un protocole d'accord sur le MAEP. Ce protocole d'accord fonctionne dans la pratique comme un traité. Il est entré en vigueur immédiatement à Abuja, lorsque six États (et notamment le Kenya) ont accepté d'être liés par ses conditions. En juin 2006, 25 pays y avaient adhéré. Les pays qui ne l'ont pas fait ne sont pas soumis à évaluation. La réunion de mars 2003 a également permis d'adopter un ensemble d'« objectifs, normes, critères et indicateurs » pour le MAEP. La réunion est convenue de la création du Secrétariat du MAEP, également basé en Afrique du Sud, et de la nomination d'un « panel de personnalités éminentes » de sept personnes destiné à superviser la réalisation du processus de MAEP et garantir son intégrité.

Le Secrétariat du MAEP, qui a commencé à fonctionner à la fin 2003, a élaboré un questionnaire d'enquête basé sur un grand nombre de normes et traités africains et internationaux sur les droits de l'homme, afin de guider les États participants dans la réalisation de l'autoévaluation de leur conformité avec les principes du NEPAD. Les questions sont regroupées sous quatre grandes rubriques principales: démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économique, gouvernance des entreprises et développement socioéconomique. Le questionnaire a été officiellement adopté à Kigali, au Rwanda, en février 2004, par la première réunion du Forum MAEP, composé de représentants des chefs d'État ou de gouvernement de tous les États participant au MAEP. À ce stade, le processus formel d'évaluation par les pairs était prêt à commencer. La réunion a identifié les quatre premiers pays qui seront soumis à l'évaluation. Il s'agit du Ghana, du Kenya, de l'île Maurice et du Rwanda.

Chaque pays devant faire l'objet d'une évaluation est « attribué » à l'une des sept « personnalités éminentes », qui est chargée d'étudier les rapports et de formuler des recommandations à l'attention du Forum du MAEP. Les sept « personnalités éminentes » sont: Marie Angélique Savane (Sénégal), Présidente, Adebayo Adedeji (Nigeria), Bethuel Kiplagat (Kenya), Graça Machel (Mozambique), Mohammed Babes (Algérie, qui remplace le titulaire algérien précédent

Mourad Medelci), Dorothy Njeuma (Cameroun) et Chris Stals (Afrique du Sud). Au niveau national, les pays participants créent un point focal national et un comité de coordination national chargé d'animer le processus d'évaluation et d'assurer la liaison avec le Secrétariat du MAEP.

Les documents MAEP identifient cinq phases dans le processus d'évaluation. La première et la plus importante est celle de l'autoévaluation. Une mission de soutien de pays du Secrétariat du MAEP, dirigée par la personnalité éminente désignée, rend visite au pays participant pour s'assurer d'une compréhension commune des règles, processus et principes du MAEP. L'équipe travaille en étroite collaboration avec le point focal du pays et organise des sessions de travail et des ateliers techniques avec les acteurs concernés. La personnalité éminente signe un protocole d'accord avec le gouvernement sur les modalités pour la mission d'évaluation de pays. Le pays commence alors son rapport d'autoévaluation à partir du questionnaire du MAEP. Le pays doit également formuler un plan d'action préliminaire basé sur des politiques, programmes et projets existants. L'autoévaluation est censée être accompagnée d'une large participation de tous les acteurs concernés, notamment des organisations de la société civile et des ministères et départements du gouvernement.

En second lieu, une équipe d'évaluation de pays, également dirigée par la personnalité éminente et composée de représentants du Secrétariat du MAEP et des institutions partenaires du MAEP (notamment la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA), la Banque africaine de développement et d'autres institutions), rend visite au pays pour procéder à des consultations approfondies, clarifier toute question pouvant nécessiter débat, et aider à construire un consensus national sur la voie à suivre.

Pendant la troisième étape, l'équipe d'évaluation de pays élabore un rapport préliminaire sur le pays, à partir des informations recueillies pendant sa mission d'évaluation et des documents de fond élaborés indépendamment par le secrétariat du MAEP, et elle fait connaître ses conclusions au gouvernement. Le pays finalise son plan d'action à partir du rapport d'autoévaluation et du rapport de l'équipe d'évaluation de pays, en soulignant les politiques et les pratiques à mettre en œuvre. Au cours de la quatrième étape, le rapport de l'équipe d'évaluation de pays et le programme d'action sont présentés lors du Forum du MAEP par la personnalité éminente concernée et le chef d'État ou de gouvernement, afin d'être portés à l'attention des autres chefs d'État et de gouvernement participants. Enfin, après examen par le Forum du MAEP, le rapport est présenté lors du Sommet de l'UA, avant d'être rendu public.

Mise en œuvre du MAEP au Kenya

Un point de référence pour le nouveau gouvernement

Un Comité national de pilotage du NEPAD a été créé au Kenya en septembre 2002, pendant les derniers mois de pouvoir du gouvernement de la KANU dirigé par le Président Daniel Arap Moi.¹ Après des décennies d'administration déplorable et de pouvoir arbitraire, suivies par des élections dramatiques en décembre 2002, un nouveau gouvernement de la National Rainbow Coalition (NARC) est arrivé au pouvoir, ce qui a représenté la première alternance de pouvoir par les urnes de l'histoire du pays. L'un des premiers actes du nouveau gouvernement a consisté à reformer le Comité de pilotage du NEPAD, qui devait être présidé par le Ministre de la planification et du développement national, le Professeur Peter Anyang' Nyong'o. En mars 2003, le nouveau gouvernement était l'un des premiers à signer le protocole d'accord pour la création du processus d'évaluation du MAEP. Le MAEP a permis d'offrir au gouvernement de la NARC un point de repère pour mesurer les progrès réalisés pour faire sortir le Kenya de la « traversée du désert et [du] malaise » dans lequel le pays se trouvait après la chute du pouvoir de la KANU et du Président Moi.²

Le nouveau Comité national de pilotage du NEPAD se composait de neuf secrétaires permanents de ministères,³ du recteur de l'Université de Nairobi, d'un représentant d'une université privée, de deux représentants du secteur privé (le dirigeant de la *Kenya Association of Manufacturers* et un représentant de la *Kenya Association of Bankers*), et de deux représentants d'organisations non gouvernementales (ONG).

En avril 2003, le Comité de pilotage du NEPAD a créé le Secrétariat national du NEPAD pour le Kenya, avec affectation d'une enveloppe dans le budget national. Ce secrétariat comprenait trois personnes: un Directeur général recruté dans le secteur privé à partir d'une offre ouverte, un coordinateur des relations publiques/communications et un assistant personnel détaché par le Ministère de la planification. Pete Ondeng a été nommé pour être le premier Directeur général. Plus tard la même année, le sommet du NEPAD en Afrique de l'Est qui s'est tenu à Nairobi le 28 octobre 2003, a mandaté le Kenya pour qu'il assure la fonction de coordination des activités du NEPAD en Afrique de l'Est.⁴

Le Ministère de la planification participait dans le même temps à l'élaboration de la Stratégie de relance économique pour la prospérité et la création d'emplois (connu sous le nom d'ERS – *Economic Recovery Strategy*), qui a été lancée par le gouvernement en juin 2003. Le Ministre Nyong'o a

1 NEPAD Kenya Secretariat, *Strategic Framework (revised)*, 24 mars 2004, Nairobi, Kenya. Le Comité était alors présidé par le Directeur des services publics et Secrétaire du Conseil des Ministres: Ministry of Planning and National Development, 'Appointment of National NEPAD Steering Committee', Gazette Notice No. 9526.

2 H.E. Mwai Kibaki, Président du Kenya, discours d'inauguration, 30 décembre 2002.

3 Informations obtenues auprès des Ministères de la planification et du développement national, du tourisme et de l'information, des finances, du commerce et de l'industrie, des affaires étrangères et de la coopération internationale, de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, et du travail et des travaux publics.

4 Compte rendu de la réunion ministérielle de la région Afrique de l'Est sur le NEPAD, 28 octobre 2003.

déclaré que le gouvernement voyait dans l'ERS la réalisation de certains des objectifs du programme du NEPAD, et qu'elle était donc liée à son engagement dans le cadre du NEPAD.⁵

Le processus du MAEP au Kenya s'est également déroulé pendant la même période que la relance d'une révision constitutionnelle dont bon nombre des débats étaient pertinents pour les questions abordées par l'autoévaluation. En mars 2004, le gouvernement de la NARC a convoqué une Conférence constitutionnelle nationale pour étudier le travail réalisé par la Commission d'évaluation de la Constitution du Kenya, nommée par l'ancien gouvernement de la KANU en 2002. Suite à cette conférence, un certain nombre de nouveaux textes ont été rédigés par des commissions parlementaires et ministérielles, qui ont abouti à un référendum organisé le 21 novembre 2005, au cours duquel 57 pour cent de l'électorat ont rejeté l'avant-projet de constitution proposé par le gouvernement.

Le groupe de travail de haut niveau du gouvernement

En février 2004, le Ministre Nyong'o a informé les participants à la première réunion du comité des chefs d'État et de gouvernement participant au processus MAEP, connue sous le nom de Forum du MAEP, que le Kenya était prêt à engager le processus d'évaluation formel. Le Kenya est ainsi entré en relation avec le Secrétariat du MAEP et le panel des sept « personnalités éminentes » chargées de la supervision de la mise en œuvre du MAEP. Le membre du panel qui a été chargé de suivre le processus pour le Kenya était le Dr Graça Machel.

En préparation de ce processus, le gouvernement a publié une « Stratégie de mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour le Kenya », qui a confirmé que le Ministre de la planification et du développement national serait le ministère hôte pour le processus du MAEP et a annoncé la création d'un groupe de travail sur le MAEP au niveau national.⁶ Les principales fonctions du groupe de travail consistaient à : proposer un « calendrier détaillé » pour le processus; mettre au point le mandat et les recommandations pour les diverses structures du MAEP au Kenya, notamment le Conseil directeur national chargé de superviser le processus; définir son orientation générale; s'assurer que le processus du MAEP au Kenya n'était pas uniquement dirigé par le gouvernement. Présidée

par David Nalo, secrétaire permanent basé au Ministère de la planification et du développement national, le groupe de travail était initialement composée de représentants des Ministères de la justice et des affaires constitutionnelles, des finances, des affaires étrangères, du commerce et de l'industrie et de l'agriculture, et du Bureau du Président et du Bureau central des statistiques. Après ses trois premières réunions, tenues entre février et mars 2004, le groupe de travail a décidé d'inviter des représentants du secteur privé, des organisations de la société civile (OSC), des universités, des instituts de recherche privés et des organisations confessionnelles à devenir membres du groupe. Parmi les organisations de la société civile invitées à ce stade figurent notamment la *Kenya Human Rights Commission* (KHRC), *Transparency International* et la *Federation of Women Lawyers* (FIDA-Kenya).

Les relations entre le gouvernement et les OSC sur la mise en œuvre du MAEP ont pris un mauvais départ. Lors d'un atelier sur le MAEP organisé en avril 2004 à Nairobi par le *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), le Ministre Nyong'o a confirmé que l'évaluation était en cours et a indiqué que le gouvernement sélectionnerait des représentants des OSC pour les inviter à participer à l'équipe de travail. C'était là une information nouvelle pour bon nombre des OSC présentes lors de l'atelier.⁷ Le Conseil national des organisations non gouvernementales (*National Council of Non Governmental Organisations*), un organisme dont la composition est fixée de manière statutaire qui représente toutes les ONG enregistrées au Kenya et a pour mandat d'améliorer l'autodiscipline de ses membres et leur respect de la loi, a immédiatement écrit au ministre, pour affirmer que les OSC ont le droit de décider indépendamment à la fois de leurs représentants et de leur mode de participation avec le gouvernement. Grace Akumu, directrice du *Climate Network Africa*, qui avait été élue par les OSC comme « point focal » pour leurs démarches dans le cadre du NEPAD et du MAEP, a écrit séparément au ministre, pour faire valoir que c'est au Conseil des ONG et au point focal des OSC pour le NEPAD, et non au gouvernement, de mobiliser et d'organiser la participation des OSC au processus du MAEP.⁸ Le 8 mai, Grace Akumu a accueilli le Forum de consultation des OSC parties prenantes dans le cadre du NEPAD (*NEPAD CSO Stakeholders' Consultation Forum*) afin de commencer à identifier les représentants d'OSC intéressés par une participation dans le processus d'évaluation. En juin 2004, elle avait reçu trente-six désignations et soumis une liste au Ministère de la planification et du développement national.⁹

5 Entretien avec le Professeur Nyong'o, 17 septembre 2005.

6 Government of Kenya, *Africa Peer Review Mechanism Implementation Strategy for Kenya*, 14 février 2004.

7 Ceci a été signalé par Grace Akumu pendant la réunion de planification des OSC sur le MAEP organisée dans les locaux de la Kenya Human Rights Commission le 23 juin 2004.

8 Entretien avec Orié Rogo Manduli, 20 avril 2006.

9 Climate Network Africa, *NEPAD Civil Society Engagement Workshop Report*, Nairobi Safari Club, 1 octobre 2004.

Le groupe de travail sur le MAEP, inauguré par le ministre en juin 2004, incluait tous les membres du Comité national de pilotage du NEPAD, plus des OSC importantes (la KHRC, *Transparency International*, FIDA-Kenya, le Conseil des ONG, et le Parlement africain des jeunes), ainsi que de la *Kenya National Commission for Human Rights*, financée par le gouvernement.

Les OSC ont pris clairement conscience qu'elles étaient, pour l'essentiel, exclues de la direction de l'évaluation. Le 23 juin, la KHRC a annoncé qu'elle cherchait un moyen de renforcer l'importance des OSC au sein du processus d'évaluation. Elle demandait instamment aux OSC de se préparer à la réunion nationale des parties prenantes, c'est-à-dire au Forum consultatif sur le MAEP, que le gouvernement avait programmé pour la mi-juillet.

Entre-temps, le groupe de travail sur le MAEP avait commencé à organiser des discussions avec des dirigeants des médias, de la société civile et du secteur privé. Le groupe de travail avait pour responsabilité d'identifier les parties prenantes pour la réunion de juillet et d'envoyer les invitations.

Le 12 juillet, deux jours avant la date prévue pour le début du forum, les OSC ont participé à une réunion préparatoire convoquée par Grace Akumu en tant que point focal des OSC pour le NEPAD. De nombreux représentants des OSC ont indiqué que leurs organisations n'avaient pas reçu d'invitation pour le forum. Grace Akumu a indiqué qu'elle avait été invitée au forum seulement trois jours avant par le Secrétaire permanent Nalo, par téléphone et non par courrier ou par un autre mode de communication écrite plus approprié.¹⁰

Le Forum consultatif sur le MAEP

Le Forum consultatif sur le MAEP a lancé le processus public du MAEP en juillet 2004. Dans son discours d'ouverture, le 14 juillet, le Ministre Nyong'o a indiqué que l'un de ses principaux objectifs était de créer un sentiment d'appropriation nationale de l'évaluation. Le Forum était destiné à présenter le questionnaire du MAEP, les différents outils de recherche mis au point par le groupe de travail, et les quatre groupes d'évaluation thématiques (gouvernance politique et démocratie, gouvernance et gestion économique, gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique) dont les responsables avaient été présélectionnés par le groupe de travail en se basant essentiellement sur l'avis du Ministère de la planification.¹¹

10 E-mail de Grace Akumu aux OSC, 'Yesterday's APRM Stakeholder Meeting – 14 July 2004', 15 juillet 2004 (dossiers de l'auteur).

11 *Draft Report: Inaugural African Peer Review Mechanism (APRM) Consultative Forum, Kenya Institute of Monetary Studies, 14 juillet 2004.*

Pour cette phase initiale, il aurait probablement été plus judicieux que le Secrétariat du NEPAD ou le groupe de travail convoque le forum et que le gouvernement y participe en tant que partie prenante. Bien que le gouvernement n'ait pas cherché délibérément à exclure les OSC, il n'a pas pris le temps d'organiser un dialogue structuré avec eux et de les associer. Selon Grace Akumu, le fait de laisser le gouvernement choisir l'identité des participants à l'évaluation allait mettre en péril l'action collective des OSC.¹² Il serait juste de dire que le consensus favorable au processus du MAEP à ce stade était faible.

Les enjeux problématiques soulevés lors de ce premier forum des parties prenantes exigeaient des réponses rapides, et un second forum a été organisé dans la semaine qui a suivi pour « compléter l'adaptation du questionnaire du MAEP au niveau national », convenir de l'identité des responsables des quatre groupes d'évaluation thématiques et désigner les membres du Conseil directeur national.¹³ Cela représentait un programme chargé pour une réunion d'une seule journée. Cette précipitation s'expliquait par la visite programmée de l'équipe de soutien MAEP dans le pays, qui devait commencer le 26 juillet. Le second forum a pris une décision importante: que les membres des groupes thématiques, et non le ministre ou le Ministère de la planification, seraient chargés de désigner les membres du Conseil directeur national. Néanmoins, les ONG étaient en colère parce qu'elles n'avaient reçu leurs invitations au forum qu'un jour avant, et en fait seulement trois d'entre elles étaient présentes au forum.

Après les consultations, les ONG ont décidé que Grace Akumu, en sa qualité de point focal du NEPAD pour les OSC, devrait prendre la tête d'une sortie du forum en signe de protestation de la part des OSC. Dans la lettre qu'elle a ensuite envoyée au Secrétaire permanent Nalo, G. Akumu se plaignait, entre autres choses, du fait que les ONG n'avaient reçu le texte du questionnaire MAEP révisé qu'au cours du forum. Elle a affirmé que le gouvernement favorisait « certains groupes au sein des organisations de la société civile » qui avaient « dans les faits été renforcées par les informations pertinentes qu'elles avaient reçues à temps et qui leur avaient permis de participer efficacement », alors que d'autres en étaient exclues.¹⁴

12 Commentaires au cours de la réunion entre le Secrétaire permanent du Ministère de la planification et du développement national et des membres du Conseil des ONG dans les locaux du Conseil des ONG, le 9 août 2004 (dossiers de l'auteur).

13 Second forum consultatif sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), Kenyatta International Conference Centre, Nairobi, 21 juillet 2004.

14 Lettre de Grace Akumu à David Nalo, 21 juillet 2004 (dossiers de l'auteur).

Cette sortie du forum et la lettre de Grace Akumu ont eu pour effet de rendre difficile la participation d'autres ONG au processus d'évaluation, dans la mesure où elles avaient peur d'être considérées comme en contradiction avec le point focal du NEPAD pour les OSC. G. Akumu avait en particulier annoncé dans sa lettre à Nalo que, « à moins que le gouvernement apporte à notre collectif d'organisation des assurances quant au fait qu'il va traiter toutes les parties prenantes de manière équitable ...notre groupe restera par principe en dehors du processus d'évaluation du Kenya. »¹⁵ Les ONG avaient peur de donner l'impression de la contredire.¹⁶

La mission de soutien de pays

La mission de soutien de pays du MAEP a commencé à travailler au Kenya le 26 juillet 2004. Elle était dirigée par le Dr Graça Machel et était constituée de cadres dirigeants de la Banque africaine de développement, du Programme des Nations Unies pour le Développement, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) et du Secrétariat du NEPAD et du MAEP en Afrique du Sud. Conformément aux procédures du MAEP, l'objectif de cette mission était d'évaluer l'état de préparation du Kenya pour la réalisation de l'évaluation et d'offrir une assistance technique: si la mission de soutien déterminait que les préparations avaient été menées à bien, le Dr Machel devait alors signer un protocole d'accord avec le gouvernement du Kenya qui engagerait ce dernier à la rédaction d'un rapport d'autoévaluation dans un délai de neuf mois.

Le Ministère de la planification avait élaboré une « feuille de route du groupe de travail » pour l'évaluation, qui devait selon lui commencer le 5 août, en même temps que l'annonce d'un Conseil directeur national pour le processus MAEP du Kenya, et se terminer le 25 février 2005 par la présentation du rapport d'autoévaluation au panel de personnalités éminentes du MAEP. L'équipe du Dr Machel s'est félicitée de la feuille de route, ainsi que d'un certain nombre d'autres actions prises à cette date, notamment la nomination du Ministère de la planification et du développement national comme point focal national pour le processus du MAEP; la création du groupe de travail sur le MAEP dans l'attente de la nomination des membres du Conseil directeur national; et les forums consultatifs du 14 et 21 juillet, qui avaient « abouti à la proposition de nominations de membres du Conseil directeur national. »¹⁷

15 Ibid.

16 Entretiens avec des représentants des ONG au Conseil directeur national, mars 2006.

17 *The African Peer Review Mechanism (APRM) Support Mission to Kenya, 26 to 27 July 2004*, Communiqué signé par le Dr Graça Machel et David S.O. Nalo, Nairobi, 27 juillet 2004, joint à l'Annexe 3.

Le matin du second jour de leur mission, le 27 juillet 2004, le Dr Machel et l'équipe de soutien au pays ont rencontré les OSC. La note officielle de la réunion reste diplomatique, elle indique que « le Parlement africain des jeunes et le Conseil des ONG du Kenya ont fait part de leur opinion sur le déroulement du processus national jusqu'ici. »¹⁸ Quelque 300 OSC ont participé à cette réunion. Leurs opinions ont principalement été exprimées par Francis Ang'ila, Directeur général du Conseil des ONG; Grace Akumu, en sa qualité de point focal du NEPAD pour les OSC, et Steve Ouma Akoth de la KHRC, en tant que membre du groupe de travail. Les OSC ont tout d'abord indiqué qu'elles étaient préoccupées de la précipitation qui entourait le déroulement du processus d'évaluation. Elles ont indiqué que le pays n'avait pas eu assez de temps pour les consultations et que, si le processus était ainsi accéléré, l'exercice en deviendrait grotesque. Ils ont également insisté sur le fait que l'évaluation ne doit pas simplement traiter des questions urbaines, et que d'autres régions devaient être associées au processus. Grace Akumu a fait le point sur les relations des OSC avec le processus NEPAD/MAEP jusque là et a mis en garde vis-à-vis de l'incapacité du gouvernement à assurer une participation efficace des OSC.¹⁹

Le Dr Machel a ensuite demandé au Secrétaire permanent Nalo d'organiser une réunion de suivi avec les membres du Conseil des ONG afin de concevoir le meilleur mécanisme possible pour garantir la participation totale des OSC au du MAEP.²⁰ Selon le communiqué de la visite de l'équipe de soutien, le Dr Machel a « réinsisté sur l'importance de créer une commission nationale intégrant toutes les parties prenantes et notamment les organisations religieuses, les organisations de femmes, les populations rurales, les populations urbaines démunies et d'autres parties prenantes essentielles. » Le communiqué faisait également état d'une décision du groupe de travail et de l'équipe de soutien au pays de reporter l'annonce de la création du Conseil directeur national du 5 au 20 août. Le protocole d'accord a toutefois été signé.²¹ Le Kenya s'est engagé à fournir son rapport d'autoévaluation avant la fin mars 2005.

18 Ibid.

19 Mémorandum remis à la Mission de soutien au niveau des pays/ Consultations des OSC, Intercontinental Hotel, Nairobi, le 27 juillet 2004 (dossiers de l'auteur).

20 Cette réunion s'est tenue le 9 août 2004.

21 *The African Peer Review Mechanism (APRM) Support Mission to Kenya, 26 to 27 July 2004: Communiqué*, 27 juillet 2004.

Accroître la représentation des OSC au sein du Conseil directeur national

Le Conseil directeur national du MAEP a officiellement été lancé par le Ministre Nyong'o en octobre 2004 (même si certains membres n'ont été confirmés qu'en décembre 2004), et l'organisme au complet a tenu sa première réunion en janvier 2005. Pourquoi ce processus a-t-il pris si longtemps? Il ne fait aucun doute qu'initialement le gouvernement n'avait pas de projet clair visant à une participation des OSC à l'évaluation de manière structurée.²² Malgré les instructions des Secrétariats du NEPAD et du MAEP au niveau du continent, précisant que le processus d'autoévaluation du MAEP devait être participatif,²³ seul un travail de pression intense des OSC et l'intervention du Dr Machel pendant la mission de soutien de pays avait permis leur participation concrète. Il faut ajouter à ce tableau les difficultés portant sur la capacité administrative, ainsi que les diversions occasionnées par les conflits permanents entre les hommes politiques et la société civile sur le très long processus de révision constitutionnelle. La démission de Pete Ondeng du poste de Directeur général du Secrétariat du NEPAD Kenya à la fin 2004, suivie d'un interrègne de quelques mois avec un Directeur intérimaire jusqu'à la nomination au début 2005 d'une nouvelle directrice, Grace Ongile, a peut-être contribué à ces problèmes.

Le 9 août 2004, deux semaines après la visite du Dr Machel, des membres du Conseil des ONG se sont réunis avec David Nalo et des membres de son équipe MAEP du Ministère de la planification. David Nalo a fait le point sur les structures et processus qui avaient été créés à ce stade pour soutenir l'évaluation, et a souligné qu'il était important que les OSC y participent. Après son départ et celui de son équipe de la réunion, organisée dans les locaux du Conseil des ONG, il a été décidé que la meilleure manière d'organiser la participation des OSC consisterait à sélectionner des responsables d'OSC pour les quatre groupes thématiques. De cette manière, les ONG et la communauté pourraient être mobilisées pour participer au processus du MAEP. Les membres du

Conseil des ONG ont proposé d'être responsables de façon intérimaire afin de rendre le processus crédible et transparent et de permettre une participation élargie des membres des ONG.

Les quatre organisations qui se sont présentées comme responsables intérimaires étaient:

- la *Kenya Human Rights Commission (KHRC)*, pour la démocratie et la gouvernance politique;
- le *Centre for Governance and Development (CGD)* pour la gouvernance et la gestion économiques;
- le *Climate Network Africa (CNA)*, pour la gouvernance d'entreprise; et
- le *Family Support Institute (FASI)*, pour le développement socioéconomique.

Le principal objectif de ces responsables était de coordonner un processus participatif pour la sélection d'OSC pour participer au processus du MAEP. La réunion a également décidé de la procédure pour choisir les responsables à plus long terme (qui deviendraient aussi des membres non-votants du Conseil directeur national). Tous les membres du Conseil des ONG devaient être contactés par e-mail et invités à désigner un responsable pour le groupe thématique correspondant directement à leurs activités. Le *Family Support Institute* devait coordonner les désignations et organiser le vote.

À la suite de ce processus et des désignations effectuées lors des deux forums consultatifs organisés en juillet 2004, le Conseil directeur national pour le MAEP, une fois réellement lancé, a bénéficié d'un niveau élevé de participation des OSC. De plus, le processus de création était devenu raisonnablement participatif et pluraliste, sous la pression des OSC et grâce à l'intervention du Dr Machel.²⁴ Outre les seize représentants de la société civile qui étaient présents au sein du CDN, les secrétaires permanents des cinq ministères directement impliqués dans l'évaluation étaient des membres votants,²⁵ ainsi que le *solicitor-general* et le président de la Commission électorale du Kenya. Les représentants des agences de coordination technique chargées de diriger la recherche dans les quatre domaines thématiques étaient des membres non votants. Les responsables des quatre groupes thématiques étaient également membres du conseil, mais sans droit de vote. Tous les membres du CDN étaient officiellement nommés par le Ministère de la planification et du développement national.

22 Entretien avec Kennedy Masime, Directeur, Centre for Governance and Democracy, 29 avril 2006.

23 AU-NEPAD, *Guidelines for Countries to Prepare for and Participate in the African Peer Review Mechanism (APRM)*, NEPAD/APRM/ Panel3/guidelines/11-2003/Doc8. Selon le principe 13 des recommandations, « le processus du MAEP est conçu de façon à être ouvert et à favoriser la participation de tous. Un processus de *participation* permettra au MAEP d'engager des partenaires clés qui faciliteront les échanges d'informations, les dialogues nationaux sur la bonne gouvernance et les programmes socioéconomiques; ainsi sera accrue la transparence des processus de décisions et bâtie la confiance en la poursuite des objectifs de développement national. » (Souligné dans le texte original.) Les recommandations ont été adoptées lors du 6e sommet du Comité des Chefs d'États et de gouvernements chargé de la mise en œuvre du NEPAD le 9 mars 2003.

24 La liste complète des noms et organisations nommés au sein du Conseil directeur national figure à l'Annexe 1.

25 Planification et développement national, affaires étrangères, gouvernance et éthique, justice et affaires constitutionnelles, et finances.

Le Conseil directeur national du MAEP pour le Kenya a tenu sa première réunion le 26 janvier 2005, et Grace Akumu de *Climate Network Africa*, le point focal des OSC pour le NEPAD, a été élue présidente du Conseil.

Désignation des agences de coordination technique

Vers le début du processus du MAEP au Kenya, il a été décidé de désigner des agences de coordination technique chargées de diriger la recherche, de rédiger le rapport d'autoévaluation et d'élaborer le Programme d'action qui serait ensuite mis en œuvre. Les désignations à ces postes ont été faites lors des deux forums consultatifs en juillet 2004 et ont été approuvées par le Ministère de la planification et du développement national et le Secrétariat du MAEP au Kenya. Les organisations choisies étaient des instituts de recherche indépendants reconnus :

- l'*African Centre for Economic Growth* (ACEG) pour la démocratie et la gouvernance politique;
- le *Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis* (KIPPRA) pour la gouvernance et la gestion économiques;
- le *Centre for Corporate Governance* (CCG) pour la gouvernance d'entreprise; et
- l'*Institute for Development Studies* (IDS) pour le développement socioéconomique.

Forums des parties prenantes: permettre aux citoyens de participer au processus africain d'évaluation par les pairs

Dans les mois qui ont suivi la nomination des membres du Conseil directeur national, des forums de parties prenantes ont été organisés par les responsables des groupes thématiques d'ONG et d'autres, en association avec le Secrétariat du NEPAD au Kenya.²⁶

Bien qu'une bonne partie de ces réunions aient accueilli beaucoup de participants, elles n'ont pas forcément permis d'améliorer le dialogue entre le gouvernement et les populations gouvernées. Les réunions ont été conçues pour générer des informations crédibles, mais elles ont trop souvent été incapables de fournir une plate-forme, tout aussi nécessaire, de « dialogue national sur la bonne gouvernance et les programmes de développement socioéconomique du

gouvernement », comme l'exigent les recommandations du MAEP. Les principaux éléments moteurs du processus du MAEP doivent associer la nature scientifique du processus et créer un environnement de dialogue. Il doit y avoir un équilibre entre rigueur technique et scientifique des outils et processus de recherche d'une part, et aspect politique d'autre part, c'est à dire la capacité du processus à créer un espace populaire d'interaction entre gouvernements et gouvernés. Même si la plupart des réunions des forums de parties prenantes ont été conçues de manière représentative pour fournir les données nécessaires au travers de critères clairement établis, elles ont été incapables de promouvoir un dialogue ouvert parce que, pendant les réunions au niveau des provinces, la plupart des responsables gouvernementaux ont adopté des positions défensives au lieu de s'engager dans une discussion constructive sur les préoccupations des participants.

Néanmoins, les consultations réalisées auprès d'un échantillon représentatif de citoyens kenyans sur leur expérience de la gouvernance et l'élaboration d'outils de recherche pour permettre la réalisation de ces consultations de manière efficace, cohérente et scientifiquement vérifiable, ont constitué les principales réussites du processus du MAEP au Kenya. L'adaptation au niveau national du questionnaire élaboré par le Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud a joué un rôle central dans ce travail.

Discussions en groupes thématiques et enquête nationale auprès des ménages: « adaptation au niveau national » du MAEP

La décision de trouver des manières d'adapter le questionnaire générique, élaboré par le Secrétariat du MAEP pour aider les pays à réaliser leur autoévaluation, de manière à le rendre pertinent et compréhensible dans le contexte kenyan, a été prise lors des deux forums consultatifs de juillet 2004, après l'émergence de cette idée au sein du groupe de travail sur le MAEP. Du fait de l'activité intense des agences de coordination technique, des groupes thématiques et de leurs responsables, quatre outils de recherche ont été mis au point. D'une part, ces outils ont permis de rendre compte efficacement d'une grande diversité d'opinions et d'expériences de la population kenyane en matière de gouvernance, et d'autre part, ils ont permis une analyse scientifique de ces opinions et des autres données générées pendant l'évaluation.²⁷

26 Une partie des forums organisés par le Conseil directeur national est joint en Annexe 2.

27 Voir plus généralement, NEPAD Kenya: *Kenya country report on the APRM: challenges, solutions and lessons learned* (rapport préparé pour l'African Governance Forum, Kigali, Rwanda), avril 2006, p.10.

L'outil de recherche documentaire. Les agences de coordination technique ont créé un groupe de travail chargé d'élaborer un questionnaire destiné à orienter les chercheurs pour qu'ils concentrent leur travail sur les principaux enjeux de gouvernance dans les quatre domaines thématiques, et l'outil de recherche documentaire a constitué l'aboutissement de ces efforts. L'objectif était de produire des données permettant aux auteurs du rapport d'autoévaluation de décrire les tendances et, le cas échéant, d'étayer leurs hypothèses à l'aide de tableaux analytiques. La nature structurée de ce questionnaire a contribué de manière significative à la collecte des données.

L'outil destiné au groupe d'experts. Il a été conçu pour servir de guide pendant les entretiens en face à face avec un échantillon représentatif d'experts dans chacun des quatre domaines thématiques. Des questions étaient formulées de façon à susciter des réponses pouvant être analysées quantitativement (oui/non, note sur une échelle de 1 à 5, etc.), et pour éviter toute réponse inadéquate. Il était demandé aux experts de répondre à toutes les questions, et le questionnaire leur était envoyé en avance. Des recommandations ont été élaborées pour aider les enquêteurs à garantir la fiabilité des réponses.

Les experts ont été sélectionnés en tenant compte de leur âge, sexe, niveau d'éducation, niveau de participation dans les affaires publiques et/ou position sociale, représentation régionale, groupe socioéconomique, appartenance religieuse, etc.²⁸ Leur sélection a été validée par les agences de coordination technique, les OSC participant aux quatre groupes thématiques et leurs responsables. Les entretiens ont été réalisés par les membres des agences de coordination technique, le personnel du Bureau central de statistiques, et à chaque fois que possible, des membres des OSC des groupes techniques.

L'outil d'enquête nationale par sondage. L'élaboration d'un questionnaire pour faire un sondage sur l'opinion publique et son déploiement dans des entretiens avec près de 2 000 ménages répartis dans tout le pays ont constitué des réussites significatives. Le questionnaire d'enquête auprès des ménages a été mis au point en utilisant les recommandations du NEPAD pour le processus du MAEP. Il a été conçu spécifiquement pour recenser les perceptions des citoyens kenyans sur les questions de gouvernance. Ceci a manifesté un engagement significatif de la part de toutes les parties prenantes dans le processus du MAEP à voir l'évaluation traduire les expériences et opinions d'un échantillon représentatif du public. Comme l'a suggéré le Secrétariat du MAEP, l'enquête auprès des ménages pourrait très bien servir de modèle pour d'autres pays qui se lancent dans le processus d'évaluation par les pairs.

28 Ibid., p.11.

Pour obtenir un échantillon réellement représentatif du public kenyan, le Bureau central des statistiques a fourni des données de recensement et d'autres informations qui ont permis l'identification de 1 850 ménages répartis dans le pays. Des enquêteurs du Bureau central des statistiques, basés au niveau local et parlant les langues locales, ont été chargés de réaliser les entretiens. Les personnes ciblées par les questionnaires étaient les chefs de ménage, ce qui a bien sûr entraîné un biais en termes de répartition homme-femme dans les réponses, dans la mesure où les chefs de ménage sont pour l'essentiel des hommes. Après que les enquêteurs ont reçu une formation pour traduire les principaux termes du questionnaire en langues vernaculaires, et après que les agents de recensement du Bureau central des statistiques chargés de traiter les questionnaires ont reçu une formation d'une semaine à la fin juillet 2005, l'enquête auprès des ménages a commencé dans l'ensemble du pays (sauf dans la province de Marsabit, où il y avait eu des conflits). Les questionnaires remplis ont été envoyés chaque semaine par courrier au bureau d'enquête situé à Nairobi, où ils ont fait l'objet d'abord de corrections manuelles, puis d'une numérisation pour analyse.

Discussions en groupes thématiques. Les responsables des quatre groupes thématiques étaient chargés d'organiser des discussions en groupes thématiques dans l'ensemble du pays et de communiquer les résultats des débats au CDN. Les principaux enjeux de gouvernance ont été identifiés par les groupes thématiques, tout comme les causes et l'ampleur de chaque problème, les défis à relever et les solutions suggérées.²⁹ Les responsables ont élaboré des recommandations pour les discussions en groupes thématiques, afin d'essayer d'en assurer la cohérence et de permettre la comparaison des informations et des données.³⁰ Ils ont également identifié les personnes compétentes pour diriger les discussions, en particulier des personnes parlant couramment les langues locales.³¹

Ces animateurs ont reçu une formation à Nairobi au début du mois d'août, et les débats ont commencé le 7 août 2005. La plupart se sont déroulé/es avant le 12 août, sauf ceux situés dans la Province de l'Est et du Nord-Est, qui ont été confrontés à des problèmes logistiques particuliers du fait de l'isolement de ces régions et de l'absence d'infrastructures de qualité. Ces discussions se sont achevées à la fin de la troisième semaine du mois d'août. Au total, dans chacune des huit régions du Kenya, trente-deux discussions en groupe thématiques ont été organisées dans des salles d'écoles,

29 Entretien avec Peter Kimani, membre du CDN, février 2006.

30 Mongo Nelson, Wanyama Evalyne, *Focus group discussion checklist for APRM self-assessment survey – Kenya*.

31 Compte-rendu de la 2e réunion de convergence des LTA et responsables, 29 février 2005, qui s'est tenue au Secrétariat NEPAD au Kenya, Liaison House (dossiers de l'auteur).

des centres communautaires, des salles paroissiales et des hôtels locaux.³² Chaque grand groupe de participants a été divisé en groupes plus petits: jeunes femmes (14 à 25 ans), jeunes hommes, femmes adultes (26–65) et hommes adultes. Ainsi, 128 groupes thématiques, chacun composé en moyenne de 15 personnes, se sont réunis et les participants ont exposé leurs opinions sur la gouvernance économique, politique, socioéconomique et d'entreprise telles qu'ils l'ont vécue.³³

Mission de suivi du MAEP

Entre le 13 et le 15 juillet 2005, le Dr Machel a réalisé une visite de suivi au Kenya. À cette époque, le Kenya avait été incapable de respecter à la fois la date butoir du mois de mars 2005 fixée initialement, et la nouvelle échéance du mois de juin pour la présentation de son rapport d'autoévaluation. Le Dr Machel a fait part de sa déception par rapport à ce qui apparaissait comme un blocage du processus du MAEP au Kenya, et elle a fixé une nouvelle date butoir, le 31 août 2005.³⁴ Avec presque 2 000 ménages devant être interrogés sur l'ensemble du pays pendant le mois de juillet et un calendrier élaboré de discussions en groupes thématiques qui devait être déployé à travers huit provinces au cours du mois d'août, il s'agissait là d'un objectif extrêmement ambitieux.

Tensions sur la gestion du processus MAEP au Kenya

Les tensions portant sur la gestion du Conseil directeur national qui était destiné à orienter la mise en œuvre du processus d'évaluation par les pairs expliquent en partie les retards dans la réalisation du rapport d'autoévaluation.

Le 20 juillet 2005, le Ministre Nyong'o a annoncé qu'il « radiait » (c'est à dire qu'il renvoyait) la présidente du CDN, Grace Akumu, et deux autres membres, l'Ambassadeur Orié Rogo-Manduli, le président du Conseil des ONG, et le Professeur Shanyisa Khasiani du FASI. Le ministre affirmait que ces trois personnes avaient rendu le travail du CDN presque impossible en prétendant constamment que les fonds alloués au processus MAEP étaient attribués

de manière inéquitable, et que le ministre lui-même et son secrétaire permanent étaient impliqués dans ces affectations budgétaires « irrégulières ».³⁵

Les reportages dans la presse consacrés à ces événements ont immédiatement souligné que le processus d'évaluation par les pairs était apparemment en panne au Kenya, et se sont inquiétés d'une possible ingérence du ministre dans ce qui devait être un organisme indépendant. Ils ont fait savoir que la police avait placé sous scellés les bureaux du Secrétariat du NEPAD au Kenya pour empêcher les trois personnes renvoyées d'y entrer.³⁶

Dans un communiqué de presse daté du 22 juillet répondant à ces allégations, le Dr Grace Ongile, Directrice du Secrétariat du NEPAD au Kenya, a déclaré: « le bureau a lu avec consternation des commentaires hostiles dans la presse locale attribués à Mme Grace Akumu, ex Présidente du Conseil directeur national. Nous souhaitons répondre comme suit: Ce bureau n'a été fermé ou barricadé par aucun agent de sécurité à aucun moment, que ce soit aujourd'hui, hier ou avant-hier. Il est incorrect et trompeur d'insinuer que Monsieur le Ministre de la planification ou d'ailleurs un quelconque autre représentant du gouvernement ait tenté de s'ingérer dans des détails de la gestion, de contrôler ou d'exercer une influence injustifiée sur le processus du MAEP ou ses fonds. Nous confirmons par la présente que les opérations du Secrétariat du NEPAD au Kenya ne peuvent être paralysées par la radiation par le gouvernement de seulement trois membres du conseil sur un total de trente-trois. »³⁷

Une réunion du CDN organisée peu après, le 27 juillet 2005, a donné l'impression d'approuver les renvois. Le compte rendu indique: « Les membres du CDN ont été informés que le ministre avait pris la décision, sur la base des informations reçues par le ministre sur les travaux du CDN, et de certains des problèmes rencontrés par le processus, de radier l'ancienne Présidente du CDN et deux autres membres du CDN. La réunion a été informée que, ce faisant, le ministre en tant qu'autorité chargée de la nomination des membres, avait agi conformément aux pouvoirs qui lui étaient conférés par le Chef de l'État. »³⁸

Les participants à la réunion ne semblent pas avoir débattu en détail des raisons et des circonstances qui ont entouré

32 NEPAD Kenya Secretariat, *Kenya country report on the APRM: challenges, solutions and lessons learned*, rapport préparé pour le Forum sur la gouvernance en Afrique, Kigali, Rwanda, avril 2006, p.17.

33 Ibid.

34 Informations générales fournies par Peter Kimani, membre du CDN, mars 2006.

35 *East African Standard*, 20 juillet 2005.

36 'Police Block NEPAD Members From Their Offices', *The Nation*, 22 juillet 2005; 'AU review body halts Kenyan operations over government interference', AFP, 22 juillet 2005.

37 Déclaration à la presse, Secrétariat du MAEP au Kenya, 22 juillet 2005.

38 Compte rendu de réunion du Conseil directeur national du MAEP, 27 juillet 2005 (dossiers de l'auteur).

le renvoi de G. Akumu et de ses collègues. Toutefois, ils ont confirmé la nomination d'un président remplaçant, le Révérend Jephthah Gathaka, du *Ecumenical Centre for Justice and Peace*. Le compte rendu de la réunion du 16 août a fait état d'une discussion sur le remplacement des trois membres renvoyés de la façon suivante: « Les membres ont décidé de supprimer de l'ordre du jour la question du remplacement des membres du CDN... Ils ont considéré que les décisions sur la composition du CDN ne relevaient pas de leurs attributions. Ils ont toutefois indiqué que, si le ministre avait besoin de leur opinion sur le remplacement des anciens membres du CDN, ils seraient disposés à le conseiller. »³⁹

Le Révérend Gathaka est une personnalité respectée et également un représentant légitime de la société civile, mais les circonstances de son élection ont ébranlé la réputation du Conseil directeur national, et ont compliqué la tâche pour les OSC souhaitant s'impliquer de manière constructive dans le processus d'évaluation. Selon certains membres du CDN, les sanctions disciplinaires prises contre la présidente auraient dû relever de la responsabilité du CDN lui-même. Certains membres du CDN ont critiqué ce qu'ils ont appelé « l'attitude timorée évidente » de leur propre organisme dans ses relations avec le ministre.⁴⁰

Certains au sein du ministère ont affirmé que le ministre avait agi conformément à ses pouvoirs, dans la mesure où le CDN était « inscrit » (officiellement publié) en tant que comité placé sous la direction et la supervision du Ministre de la planification et du développement national.⁴¹ Mais la mesure ministérielle n'a pas suivi une procédure correcte, et elle a renforcé la crainte chez de nombreuses OSC d'une tendance « étatiste » dans le processus du MAEP au Kenya.

Toutefois, une évaluation des activités de la présidente du CDN depuis son élection en janvier 2005 suggère aussi que son travail a été moins axé sur la réalisation de l'évaluation elle-même que sur la situation des membres du CDN. Les tentatives de Grace Akumu visant à clarifier le statut juridique du CDN ont été suivies de questions liées aux indemnités de réunion, aux frais de transport, à l'assurance responsabilité civile, etc. Elle a également demandé que l'activité pédagogique des OSC en soutien au NEPAD et au processus d'évaluation soit financée à partir du financement commun (« basket fund ») affecté spécialement pour le processus officiel du MAEP. Après plusieurs mois de querelles, elle a décidé, en tant que présidente, lors d'une réunion le

30 mai 2005, que toutes les activités du CDN (notamment les forums de parties prenantes) seraient interrompues, dans l'attente d'une communication officielle de l'Attorney General sur les diverses questions qu'elle avait soumises. Différentes personnes, à la fois du côté du gouvernement et de la société civile, étaient d'avis que la contribution de Mme Akumu dans au processus n'avait pas été entièrement constructive.⁴²

Après leur radiation, Grace Akumu et l'Ambassadeur Orié Rogo-Manduli ont porté plainte contre le ministre pour licenciement abusif. Dans leur action juridique, ils ont affirmé que le ministre et le secrétaire permanent du Ministère de la planification avaient été incapables d'organiser le financement du CDN MAEP afin de lui permettre de remplir son mandat, et avaient exclu le CDN et la société civile du processus du MAEP. Ces accusations ont été rejetées par la Haute Cour en octobre 2005, 43 un résultat qui a été bien accueilli par le gouvernement, le Secrétariat du NEPAD au Kenya et d'autres membres du CDN.⁴⁴ Toutefois, les répercussions de cet épisode ont entraîné l'effondrement du Conseil des ONG, dont la présidente était Orié Rogo-Manduli.

Réalisation du rapport d'autoévaluation et du programme d'action

À la troisième semaine d'août 2005, l'essentiel de l'avant-projet de rapport d'autoévaluation du Kenya avait été rédigé par les agences de coordination technique. Le Secrétariat du NEPAD au Kenya et le Ministre de la planification avaient créé une équipe d'experts indépendants dont l'objectif était de critiquer ce premier avant-projet et de rédiger la version finale. Cette équipe, principalement kenyane, était dirigée par le Professeur Michael Chege, qui avait reçu un financement du PNUD pour travailler au Ministère de la planification et avait été affecté au processus du MAEP pour fournir des conseils techniques en particulier pendant la rédaction du rapport. L'équipe se composait du Professeur Njuguna Ng'ethe, du Professeur Shem Odholla, du Dr J.O. Oucho, du Professeur Willis Oluoch Kosura, du Professeur Peter Wanyande, du Dr Job Kihumba, du Professeur L.P. Murithii, et du Professeur T. Ryan, qui se sont réunis dans le cadre de ce qui a été appelé une « retraite de rédaction de rapport » entre le 25 août et le milieu du mois de septembre. Cette « retraite » a été interrompue par une information anonyme dans le quotidien Standard le 2 septembre indiquant que le

39 Compte-rendu de la réunion du Conseil directeur national du MAEP du 16 août 2005 au Secrétariat du NEPAD au Kenya, Liaison House (dossiers de l'auteur).

40 Entretiens avec des membres du CDN, mars 2006.

41 Entretiens avec un représentant du Ministère de la planification et du développement national, mars 2006.

42 Entretiens avec des membres du CDN, avril 2006.

43 Jillo Kadida, 'Anti-Nyong'o suit on NEPAD is thrown out', *Daily Nation* (Nairobi), 8 octobre 2005.

44 Entretien avec Peter Kimani, membre du CDN, février 2006.

panel d'experts avait rejeté l'avant-projet initial de rapport.⁴⁵ Le groupe a catégoriquement réfuté cette allégation.⁴⁶

Au début septembre, des délégués de chaque district ont participé à un forum consultatif afin de valider le rapport d'autoévaluation. Bon nombre des délégués avaient participé aux forums des différentes provinces en juillet, et avaient une bonne compréhension du processus du MAEP. Ils ont reçu des copies des présentations résumant les conclusions du rapport, mais pas le rapport lui-même, puis ont été invités à apporter des commentaires. Le forum consultatif a approuvé le rapport d'autoévaluation du Kenya (sur la base de ce qu'il en savait),⁴⁷ puis ce dernier a été fourni au Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud.

Mission d'évaluation de pays

Le Dr Graça Machel a ensuite dirigé une mission d'évaluation de pays au Kenya afin de réaliser des entretiens et des études destinées à vérifier les conclusions du rapport d'autoévaluation. Du 3 au 17 octobre 2005, l'équipe du Dr Machel a visité les huit provinces du Kenya. Les informations recueillies de cette manière, ainsi que les informations indépendantes rassemblées par le Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud, étaient destinées à permettre au Panel du MAEP de présenter son propre rapport d'évaluation du pays au Forum MAEP chargé de finaliser la réalisation du processus par chaque pays.

En mai 2006, le journal *The Nation* a indiqué que le Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud avait « demandé plus d'informations à l'équipe kenyane suite au référendum qui avait abouti au rejet de l'avant-projet de constitution et à la mise en lumière du scandale de corruption d'« Anglo Leasing » dans le cadre duquel des milliards de shillings avaient été payés pour des services de sécurité fictifs. »⁴⁸ Le document citait Evelynne Change du Secrétariat du MAEP au Kenya, qui indiquait que le secrétariat devait « comprendre le contexte de gouvernance socioéconomique du pays » au vu de ces récents développements.⁴⁹

Examen du rapport sur le MAEP au Kenya

Le 30 juin 2006, le Dr Graça Machel a présenté le rapport d'évaluation de pays finalisé par le panel de personnalités éminentes du MAEP au Forum du MAEP, qui se réunissait en marge du sommet de l'Union africaine organisé à Banjul, en Gambie. Le Président Mwai Kibaki a également présenté le programme d'action du Kenya⁵⁰ et sa réponse au rapport du groupe d'experts.

Le rapport d'évaluation de pays rédigé par le panel de personnalités éminentes du MAEP décrivait le Kenya comme un « bastion de stabilité », mais il faisait toutefois remarquer que les conflits ethniques demeuraient une possibilité réelle étant donné la situation prédominante des inégalités politiques, ethniques et régionales.⁵¹ Le rapport exprimait notamment sa préoccupation vis-à-vis du manque d'intérêt accordé à la province du Nord-Est, une politique héritée de l'époque coloniale et suivie par les gouvernements qui se sont succédés depuis l'indépendance.⁵² Tout en reconnaissant que l'ancien gouvernement de la KANU avait « réussi à préserver l'unité du Kenya alors que certains de ses voisins dans la région étaient confrontés à une fragmentation interne », le rapport du MAEP a insisté sur le fait que la gouvernance de la période KANU avait été source de discorde, et sur la profonde désillusion qui s'en est suivie pour le public, et par conséquent le passif très lourd en matière d'attentes vis-à-vis du nouveau gouvernement.⁵³ Le rapport a souligné sa préoccupation vis-à-vis de l'absence de mesures adéquates visant à protéger les droits économiques, culturels et sociaux, ce qui amène plus de 56 pour cent de la population à vivre sous le seuil de pauvreté.⁵⁴ Il a fait remarquer que les efforts de réduction de la pauvreté continuent de se heurter à une corruption persistante. Il a déploré le fait que les efforts gouvernementaux de lutte contre la corruption n'étaient guère allés au-delà d'une simple mise en place d'« instruments juridiques, d'outils d'enquête et de mise en application. »⁵⁵ Le Kenya a toutefois été félicité pour avoir accepté ses imperfections, dans ce qui a été considéré comme un rapport globalement positif, et le gouvernement a affirmé qu'il était résolu à résoudre les problèmes soulevés.⁵⁶

45 Ken Ramani, 'Experts Reject Kenya's NEPAD Report', *East African Standard*, 2 septembre 2005.

46 Entretien avec le Prof. Michael Chege, conseiller économique, Ministère de la planification et du développement national, mai 2006.

47 Le rapport d'autoévaluation a été mis à la disposition d'un public limité mais il n'a jamais été mis en ligne sur le site web du Secrétariat du NEPAD au Kenya ou sur un quelconque autre site web.

48 Jeff Otieno, 'Kenya First to Complete Peer Review', *The Nation*, 2 mai 2006.

49 Ibid.

50 Disponible sur <http://www.APRMkenya.org/downloads/KenyaNPOA.pdf>

51 Africa Peer Review Mechanism, *Country Review Report of the Republic of Kenya*, mai 2006 (disponible sur <http://www.APRMkenya.org/downloads/Kenyaareport.pdf>)

52 Ibid., p.48.

53 Ibid., p.53.

54 Ibid., p.80.

55 Ibid., p.48.

56 'Issues raised by peers to be tackled, say ministers', *The Nation*, 10 juillet 2006; Fred Oluoch, 'Africa's peer review faults country over corruption, tribalism and governance', *The East African*, 11 juillet 2006.

À ce jour, le rapport d'autoévaluation a été diffusé par le secrétariat sous forme électronique (sur CD) à un public limité. Le secrétariat a néanmoins décidé, afin d'éviter toute confusion, qu'il mettrait à disposition pour une diffusion importante seulement le rapport d'évaluation de pays officiel, adopté par le Forum du MAEP en juin 2006. Une initiative, soutenue par l'agence de développement allemande GTZ, vise en outre à élaborer une version « grand public » de ce rapport.⁵⁷

Financement du Processus du MAEP

Le Ministère de la planification, les agences de coordination technique et le Secrétariat du MAEP ont préparé un budget de 65 168 000 KSh (soit environ 896 000 \$US) pour la mise en œuvre du processus d'évaluation par les pairs au Kenya.⁵⁸ Le 11 novembre 2004, lors d'une réunion de la *Royal African Society* à Londres, le Ministre Nyong'o a indiqué que le coût du processus du MAEP était estimé à 1 million de dollars US, dont 100 000 \$US seraient fournis par le PNUD. Il a indiqué que le HSGIC du NEPAD avait recommandé que les gouvernements financent le processus afin d'éviter les complications pouvant résulter du financement par des donateurs. Mais il a ajouté: « Quel choix avons-nous vraiment? J'aimerais beaucoup savoir comment mes collègues du Ghana, du Rwanda et de l'île Maurice gèrent les aspects financiers du MAEP. Ce problème devrait faire l'objet de débats et d'analyses plus approfondies que cela n'a été le cas jusqu'à présent, car une bonne évaluation par les pairs n'est pas bon marché. »⁵⁹ Un rapport rédigé par le gouvernement dans le cadre d'un atelier du MAEP à Alger organisé en novembre 2004 indiquait, le 9 novembre, que « le Ministre de la planification et du développement national a rencontré des partenaires au développement intéressés à Nairobi afin d'étudier des possibilités de cofinancer le MAEP. »⁶⁰

Un « fonds commun » (basket fund) a été créé, dans lequel tous les donateurs souhaitant participer au processus du MAEP au Kenya pouvaient verser leur contribution. Le gouvernement aurait à ce titre promis 10 000 000 KSh (environ 139 000 \$US), mais on ne sait pas si cette

somme a réellement été versée au fonds commun. Il a été demandé au PNUD de gérer le fonds, ce qu'il a accepté de faire par le biais de son centre de services. Toutefois, les procédures financières bureaucratiques du PNUD ont entraîné un certain nombre de retards dans le déblocage de fonds destinés aux activités du MAEP, ce qui a contribué à des échecs répétés dans le respect des échéances.⁶¹ Le secrétariat du NEPAD au Kenya a parfois dû utiliser ses propres ressources financières pour permettre la réalisation des activités aux dates prévues.⁶²

Un Comité de pilotage du Fonds commun du MAEP a été institué.⁶³ Le Département britannique du développement international (DFID) et l'Agence suédoise de développement international (SIDA) y ont également participé en tant que membres. Ce comité de pilotage avait pour tâche de vérifier les rapports financiers mensuels transmis par le PNUD et de fournir une aide importante à la mise en œuvre du processus du MAEP au Kenya. Grace Akumu et Abdullahi Abdi (de Northern Aid) représentaient le Conseil directeur national du MAEP et les OSC au sein du comité de pilotage du fonds commun.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la comptabilité finale des sommes versées au fonds commun n'était pas disponible malgré les demandes répétées faites auprès du secrétariat du NEPAD.

57 Entretien avec Grace Ongile, Directrice générale, Secrétariat du NEPAD au Kenya, août 2006.

58 NEPAD Kenya Secretariat, *Strategic Framework (revised)*, 24 mars 2004, Nairobi, Kenya and African Peer Review Mechanism: *Country Self Assessment, Financial Progress report*, août 2005

59 Discours du Professeur Peter Anyang' Nyong'o devant la Royal African Society à l'école des études orientales et africaines, Londres, 11 novembre 2004 (dossiers de l'auteur).

60 Atelier sur le partage des expériences nationales sur le processus de mise en œuvre du MAEP, organisé par Forum africain pour la gouvernance du PNUD, à Alger, 20 et 21 novembre 2004.

61 Selon le Secrétariat du NEPAD au Kenya, toutefois, « le fait que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) soit chargé de gérer le fonds commun s'est avéré une mesure utile et pratique pour gérer de manière centralisée et professionnelle les ressources fournies au processus du MAEP »: NEPAD Kenya: *Kenya country report on the APRM: challenges, solutions and lessons learned* (rapport préparé pour le Forum africain pour la gouvernance, Kigali, Rwanda), avril 2006, p.9.

62 Entretien avec le Prof. Michael Chege, avril 2006.

63 Composé du Secrétaire permanent du Ministère de la planification, d'un représentant de chacune des organisations de donateurs, de deux membres du Ministère de la planification, d'un membre du PNUD, de deux représentants du secrétariat du NEPAD au Kenya, et de deux représentants du Conseil directeur national.

Évaluation critique du processus du MAEP et du rapport du Kenya

Faible accès aux informations et manque de transparence

On vante très souvent la capacité du processus du MAEP à susciter une plus grande participation au débat national. Cela n'est toutefois possible qu'avec plus de transparence et un bon accès aux informations. La transparence dans les activités gouvernementales est une norme de base dans un État démocratique. Les citoyens d'une société libre ont le droit fondamental de savoir ce que fait le gouvernement. Toutefois, malgré le nouvel état d'esprit largement répandu dans le pays suite à l'élection du gouvernement de la NARC, les chercheurs des agences de coordination technique chargés de rédiger le rapport d'autoévaluation ont rencontré des difficultés dans l'accès aux documents, à la fois auprès du gouvernement et du secteur privé.

Selon un membre du CDN, l'ignorance du processus MAEP par les représentants du gouvernement et des institutions clés du secteur privé, conjuguée à une suspicion injustifiée et au secret encouragé par des années de mauvaise administration, auraient entraîné, dans certains cas, le refus catégorique d'un accès à des documents du secteur public ou privé.

En plus des difficultés dans l'accès aux informations, le processus du MAEP semble avoir souffert d'un manque de transparence interne qui a renforcé sa nature « étatiste ». Le produit du travail réalisé pendant le processus du MAEP semble avoir été exclusivement contrôlé par un groupe de représentants de l'État appartenant aux institutions au pouvoir. Selon un représentant d'ONG, la plupart

des membres du Conseil directeur national n'ont pas pu consulter le rapport d'autoévaluation national complet soumis au Secrétariat du MAEP. Ils n'ont pas non plus pu consulter le document thématique sur le pays préparé par le Ministère de la planification au début du processus d'évaluation.⁶⁴

Faible implication de la société civile

Bien qu'il existe un réseau dynamique d'organisations de la société civile et un nouveau « mouvement » élargi œuvrant sur les droits de l'homme et la justice sociale au Kenya, le processus du MAEP ne semble pas avoir donné une impulsion aux OSC ou permis de les réunir réellement.

À l'exception de la réunion du 27 juillet 2004 présidée par le Dr Machel, aucun autre rassemblement constructif n'a été organisé dans lequel les OSC sont tombées d'accord sur la manière d'utiliser le processus du MAEP comme un outil pour promouvoir leurs objectifs. Ceci est dû en partie à la réticence du gouvernement à abandonner le contrôle du processus à l'ensemble des parties prenantes. Sur les 15 membres du Comité national de pilotage du NEPAD créé suite à la signature du protocole d'accord sur le MAEP, 10 représentaient des organismes gouvernementaux, notamment neuf secrétaires permanents de ministères, et seulement deux représentaient des ONG. Le groupe de travail

64 Entretiens avec plusieurs anciens membres du CDN et le Secrétariat du NEPAD au Kenya, mars 2006.

sur le MAEP, créé en février 2004 pour élaborer un calendrier détaillé pour le processus d'évaluation et établir les structures du processus, était initialement composée exclusivement de représentants des ministères du gouvernement, avant d'inviter ultérieurement des représentants de la société civile et du secteur privé à participer à ses activités. Cela a abouti à une possibilité insuffisante de participation pour les OSC, et à leur absence de sentiment d'appropriation vis-à-vis du processus.

Mais les OSC ont également mis trop de temps à comprendre les opportunités qui leur étaient offertes par le MAEP, et leur participation est restée globalement passive. Seules deux organisations de la société civile⁶⁵ ont élaboré des programmes visant à promouvoir les objectifs du NEPAD et du MAEP. Les autres ont eu une participation sporadique et non coordonnée, consistant principalement en une présence à des réunions. Même le Conseil des ONG n'a jusqu'ici jamais intégré cette question dans ses programmes et projets.

Étant donné les délais serrés exigés par le Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud, le processus d'évaluation a été relativement précipité, et il n'a pas accordé assez de temps aux OSC pour leur permettre d'élaborer des projets et de mobiliser l'assistance financière suffisante pour faire un travail de campagne sur les enjeux du MAEP.⁶⁶ La plupart des OSC dépendent des fonds des donateurs et auraient eu besoin de temps pour élaborer des propositions et pour les soumettre à leurs donateurs potentiels. La lenteur du déblocage des fonds par le PNUD n'a pas amélioré les choses de ce point de vue. Étant donné les obstacles bureaucratiques entre le Ministère de la planification et le PNUD, les fonds n'ont pas été versés au CDN dans les délais pour commencer la campagne de sensibilisation et la mobilisation pour l'évaluation. Une meilleure sensibilisation et information du public avant le début du processus aurait également permis de demander une implication plus efficace des OSC au MAEP, comme cela a été le cas plus globalement pour l'utilisation de fonds publics pour le développement.

Les médias kenyans ont joué un rôle positif dans la façon dont ils ont mis le MAEP à l'ordre du jour. Il est toutefois à déplorer qu'une bonne partie de la couverture médiatique ait fait appel à un sensationnalisme de qualité médiocre sur le fond. Les médias auraient pu faire plus d'efforts pour fournir des informations soulignant les opportunités offertes par le processus du MAEP, ce qui aurait aidé à la fois le public et les OSC à se sentir plus impliqués. Le Secrétariat

65 *The Ecumenical Centre for Justice and Peace et le Centre for Governance and Development.*

66 Comme le Ghana et le Rwanda, le Kenya n'a pas pu réaliser son rapport d'autoévaluation de pays dans le délai suggéré de six à neuf mois.

du NEPAD au Kenya aurait pu faire de son côté plus d'efforts en informant les médias de ce qui était prévu et entrepris.

Mais peut-être l'enseignement le plus important qui doit être retiré du processus est que les OSC au Kenya doivent maintenant devenir plus dynamiques et autonomes. Le Parlement africain des jeunes a fait la preuve d'une telle capacité en reprenant le programme du MAEP et en l'utilisant pour organiser et mobiliser les jeunes. Ce faisant, il avait toujours une longueur d'avance dans le processus et n'a pas attendu l'organisation par le CDN comme l'ont fait les autres OSC.

Un cadre conceptuel « étatiste »

Le rapport d'autoévaluation de pays et le rapport d'évaluation du MAEP fournissent la documentation la plus complète jamais réalisée sur la situation politique, sociale, culturelle et économique du Kenya. Ces deux documents sont structurés à partir de la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et d'entreprise, adoptée lors du sommet de l'UA de 2002 à Durban, qui constitue l'un des documents fondateurs du MAEP.⁶⁷ Ces documents abordent certains des principaux obstacles à la bonne gouvernance au Kenya et apportent une compréhension précieuse des réalités de la vie au Kenya, préparée dans une évaluation « unique » réalisée au travers d'un processus participatif.

Malgré ces atouts, le rapport et le processus du MAEP en général ont plusieurs défauts. Certains tiennent aux limites de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et d'entreprise elle-même. Il semble qu'il y ait au départ une hypothèse fondamentalement erronée selon laquelle les États africains ayant adhéré au processus du MAEP soutiennent le paradigme et la philosophie d'un gouvernement ouvert, ce qui suppose que le gouvernement est le mandataire et que les citoyens sont les mandants. La Déclaration suppose que le gouvernement et l'État concernés sont bien organisés, bien conçus et résolus à appliquer pleinement les droits de l'homme et les droits politiques et à améliorer le bien-être des citoyens. L'expérience de la situation kenyane nous apprend que cela n'a pas toujours été le cas.

67 La Déclaration est organisée en trois thèmes: démocratie et bonne gouvernance politique, gouvernance et gestion économique et développement socioéconomique. Le Questionnaire sur le MAEP et les rapports se basent sur ces éléments répartis en quatre thèmes: démocratie et bonne gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique.

L'autre hypothèse de la Déclaration est que l'Afrique a avant tout besoin de négocier une intégration plus rapide dans le système néo-libéral. Il s'agit là d'une approche « développementaliste » pour laquelle les obligations ne sont pas définies aussi précisément que dans le cadre des droits de l'homme. C'est à cause de cette orientation « développementaliste » que le rapport d'autoévaluation soumis par le Kenya à l'équipe d'évaluation de pays du MAEP a présenté la pauvreté, et non les droits et libertés, comme le problème pour le Kenya et les Kenyans. Ce faisant, le rapport présente les personnes démunies comme les habitants des bidonvilles, les squatters et les vendeurs de rue comme les problèmes. De plus, ni le rapport d'autoévaluation ni le rapport d'évaluation de pays ne donnent d'informations sur les diverses luttes entreprises par des Kenyans, à la fois au niveau privé et public, pour demander plus de libertés. Le mouvement populaire qui a amené au départ du Président Moi et du régime de la Kenya Africa National Union (KANU) en 2002 a démontré que les Kenyans ne sont pas la multitude muette et irréfléchie décrite par le rapport. Pourtant, les images des Kenyans participant activement à la résistance vis-à-vis de l'impunité des entreprises et d'un gouvernement qui n'étaient ni responsables ni transparents sont absentes de l'autoévaluation et du rapport d'évaluation de pays.

Dans la pratique, il manquait également un programme de droits de l'homme dans le programme économique du NEPAD. Pour un développement durable à long terme, ceci n'est pas acceptable. Le rapport d'autoévaluation du MAEP présente, par exemple, des problèmes tels que la saisie de terres, l'expulsion forcée des gens et le harcèlement dont ils font l'objet comme squatters comme des problèmes techniques de gouvernance. Ce ne sont pas des problèmes techniques. Il s'agit de problèmes d'exclusion et de violation systématiques des droits de l'homme, et ce n'est que lorsque le diagnostic sera établi en ces termes qu'une solution adaptée pourra être élaborée.

Le programme d'action du Kenya, élaboré à partir du rapport d'autoévaluation et de la discussion avec l'équipe du Secrétariat du MAEP, recommande une série de mesures, notamment l'adoption de lois, des changements de politique et des nouvelles normes et pratiques. Des efforts ont été faits pour harmoniser ces recommandations avec des initiatives de réforme élargies déjà existantes, mais le programme d'action désignait des organismes gouvernementaux et étatiques comme agences chargées de mettre en œuvre la plupart de ces recommandations.⁶⁸ Seule une petite partie des recommandations de changements dégagées par le programme d'action nécessitent une mise en œuvre réalisée par ou à travers un partenariat avec des parties prenantes

non gouvernementales. L'une des faiblesses du programme d'action est donc qu'il suppose que l'État est la seule partie prenante dominante impliquée dans le changement, et que le changement sera apporté par le biais de réformes juridiques et politiques, avec seulement une campagne ou une action concertée limitée de la part des organisations de la société civile pour contraindre les responsables à mettre en œuvre les réformes.

Comble de l'ironie, cette faiblesse du programme d'action s'inscrit dans la logique « d'exclusion des parties prenantes et institutions essentielles » identifiée dans le rapport d'évaluation de pays sur le MAEP comme l'une des raisons principales expliquant les mauvais résultats de la mise en œuvre des politiques et des programmes au Kenya.⁶⁹ Le rapport insiste sur la nécessité que « les médias tout comme les partis politiques doivent être associés en tant que parties prenantes dans la vérification des réussites ainsi que des obstacles au niveau de la mise en œuvre des politiques. Si on les ignore ou si on les traite comme des ennemis, cela a toutes les chances d'être contre-productif. L'ensemble des citoyens/les parties prenantes essentielles doivent être davantage encouragés à exiger plus de responsabilité de la part de leur gouvernement. »⁷⁰

De plus, la liste de recommandations figurant dans le plan d'action n'offre rien de vraiment nouveau. Ce même catalogue de recommandations a déjà été présenté dans les réformes ou programmes de gouvernance existants ou prévus au Kenya, dont certains ont été cités par le gouvernement en réponse aux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation de pays.⁷¹ Parmi ces programmes se trouvent la Stratégie de relance économique (*Economic Recovery Strategy*), l'avant-projet de Politique foncière nationale (*National Land Policy*), le Programme de relance économique pour la Province Nord-Est (*Economic Recovery Programme for North Eastern Province*), le Conseil de supervision de la police (*Police Oversight Board*), le Programme de réforme du service public (*Public Service Reform Program*), le Plan d'action pour la prestation de services des autorités locales (*Local Authority Service Delivery Action Plan*), le Plan national anti-corruption (National Anti-Corruption Plan), etc.⁷²

68 Le Programme d'action du Kenya, disponible sur <http://www.APRMkenya.org/downloads/KenyaNPOA.pdf>

69 Africa Peer Review Mechanism, *Country Review Report of the Republic of Kenya*, mai 2006, p.242.

70 Ibid., p.243.

71 *APRM Country Report of the Republic of Kenya*, Government of Kenya Response, p.253–322, mai 2006.

72 Ibid.

Des structures de suivi insuffisamment pluralistes

Le Conseil directeur national du MAEP a été dissous en décembre 2005 et dans le même temps le Ministre Nyong'o a perdu son poste de ministre et est devenu un député ordinaire. Toutefois, avant de quitter ses fonctions, il a nommé un nouveau Comité national de pilotage du NEPAD. Dans le cadre de son mandat, ce comité a apporté son assistance aux préparatifs pour la présentation du rapport d'autoévaluation du Kenya devant le Forum du MAEP, et il est chargé du suivi du Programme d'action. Plus spécifiquement, le rôle du Comité national de pilotage du NEPAD englobe la coordination des projet prioritaires identifiés dans le document stratégique de réduction de la pauvreté au Kenya, le suivi et l'évaluation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du Programme d'action national du MAEP.⁷³

L'existence de ce comité n'est pas très connue, et, comme dans le cas des étapes initiales du processus du MAEP, il est dominé par des représentants du gouvernement et ses membres ont été désignés de manière non consultative. Le comité est présidé par le Ministre de la planification et du développement national. Ceci contredit le principe selon lequel le MAEP doit être plus ouvert que les autres programmes de développement permanents du gouvernement.

Le gouvernement doit travailler avec la société civile à élargir la composition du comité de pilotage afin d'inclure des représentants du secteur privé et des ONG. Un comité de pilotage plus ouvert et représentatif sera mieux armé pour réaliser un suivi et une évaluation plus efficaces de la mise en œuvre des recommandations du Programme d'action, notamment des mesures qui doivent être appliquées par des parties prenantes non gouvernementales.

73 Ministry of Planning and National Development, 'The New Partnership for Africa's Development (NEPAD) Appointment of National Steering Committee', Gazette Notice No. 9526. Les membres du comité de pilotage sont mentionnés dans la liste figurant en Annexe 4.

Conclusion: La voie à suivre pour les organisations de la société civile

L'autoévaluation réalisée dans le cadre du MAEP montre à quel point le processus de transition est complexe au Kenya. Voilà un système de gouvernement qui cherche à rompre avec le passé tout en restant empêtré dans les calculs de pouvoir qui ont régné sur le Kenya pendant des décennies! Le gouvernement kenyan semble avoir vu dans le MAEP un élément supplémentaire de sa stratégie de réforme de type étatique. Il s'est servi du programme d'action du MAEP comme d'un ciment pour regrouper les différents programmes de réforme existants, notamment les OMD, l'ERS et le programme de réforme du Secteur de la gouvernance, de la justice, du droit et de l'ordre (GJLOS – *Governance, Justice, Law and Order Sector*), au lieu de le considérer comme le projet basé sur un débat national sur la gouvernance auquel le processus du MAEP était censé donner naissance.⁷⁴

Ce qui se passe actuellement au Kenya pourrait être appelé une « transition dans une société fermée ». Les OSC ont un rôle clé à jouer pour rendre cette société plus ouverte. Il est essentiel que les OSC tirent parti des opportunités offertes par le MAEP pour obliger le gouvernement et tous les autres responsables à rendre des comptes aux citoyens. Le désarroi des OSC doit donc être pris en compte, avant tout par les OSC elles-mêmes. Il est urgent de remédier à l'effondrement du Conseil des ONG suite à la confrontation avec le ministre

sur le Conseil directeur national du MAEP. Pour atteindre cet objectif, les OSC pourraient:⁷⁵

- Faire connaître le rapport d'autoévaluation du pays et permettre aux Kenyans de s'appropriier le processus et le rapport
- simplifier et adapter le programme d'action au profit des communautés locales
- Organiser des débats locaux par le biais des réseaux des OSC pour maintenir le plan d'action à l'ordre du jour des OSC et du gouvernement
- Promouvoir l'appropriation du programme d'action au niveau local et s'assurer que le gouvernement associe l'application du programme d'action aux initiatives locales existantes afin d'éviter une duplication des efforts
- Faire pression sur le gouvernement pour qu'il s'engage à fournir des moyens financiers suffisants pour la mise en œuvre du programme d'action
- Elaborer des outils standardisés pour un suivi et une évaluation participatives, par ex. des cartes de rapport des citoyens (*Citizens' report cards*) et d'autres mécanismes de responsabilisation sociale
- Militer pour élargir l'utilisation du MAEP au-delà du pouvoir exécutif, par exemple par une action pour associer le parlement kenyan à la mise en œuvre du programme d'action

74 Wafula Masai, 'Kenya's experience in preparing the Programme of Action,' présenté lors de la *Expert's Conference on Making the African Peer Review Mechanism Work* (Conférence des experts sur la réussite du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs), organisée par la Hans Seidel Foundation, Nairobi, les 25 et 27 avril 2006.

75 Kennedy Masime, 'Role of Civil Society in the African Peer Review Mechanism (APRM) Process', présenté lors de la *Expert's Conference on Making the African Peer Review Mechanism Work* (Conférence des experts sur la réussite du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs), organisée par la Hans Seidel Foundation, Nairobi, les 25 et 27 avril 2006.

LE PROCESSUS DU MAEP AU KENYA

Il est essentiel que la société civile profite des opportunités qui seront offertes après la publication du rapport de pays sur le MAEP et veille à ce que les éléments du Programme d'action qui traduisent les préoccupations de la société civile soient réellement mis en œuvre.

Plus généralement, le processus du MAEP restera fondamentalement une coquille vide s'il ne traite pas des causes essentielles de la mauvaise gouvernance et de la misère dont souffrent les hommes, les femmes et les enfants africains. On ne peut laisser l'État se cacher derrière la notion d' « insuffisances de la gouvernance », alors que l'on fait abstraction de la manière injuste et inéquitable dont l'État est actuellement établi. Ceci aurait pour conséquence à terme de reléguer le MAEP au rebut, ce qui a déjà été le cas d'un grand nombre d'autres processus ritualisés, adoptés avec enthousiasme pour l'Afrique puis abandonnés. Dans tous les cas, les programmes économiques du NEPAD dépendent largement des financements de donateurs externes. (Selon le secrétariat du NEPAD, les 64 milliards de dollars estimés comme nécessaires pour mener à bien ses objectifs devraient provenir d'autres continents). Ceci a pour effet de vicier le concept de « renaissance de l'Afrique » qui a inspiré la création du NEPAD à l'origine, et de le rendre vulnérable aux modes et manœuvres politiques.

Néanmoins, pour les OSC, le processus du MAEP apporte une plate-forme permettant de travailler à partir des préoccupations traditionnelles de la société civile. Les OSC peuvent s'organiser pour recevoir le rapport de pays quand il sera officiellement publié. Le rapport peut également être utilisé comme point de départ pour demander à participer au processus imminent de révision constitutionnelle, aux mécanismes de justice transitionnelle et à l'institutionnalisation des droits des hommes et femmes kenyans à participer à la gouvernance de leurs affaires publiques.

Annexe 1: Conseil directeur national du MAEP

Le Conseil directeur national du MAEP au Kenya comporte 33 membres, répartis en six catégories.⁷⁶

I Huit membres nommés par le Conseil des ONG, pour représenter les OSC et ONG
Le Rév. Jephthah Gathaka, *Ecumenical Centre for Justice and Peace* (Gouvernance économique); M. Peter Orawo, *Climate Network Africa* (Gouvernance d'entreprise); M. Muhib Noorani, *Kenya Paraplegic Organization*; Commission internationale des juristes (gouvernance politique).⁷⁷

II Huit membres proposés par les forums consultatifs qui se sont tenus en juillet 2004
M. Geoffrey Omedo, Parlement national des jeunes et M. Abdullahi Abdi, *Northern Aid* (Gouvernance politique et démocratie); Mme Fatma Ibrahim, *Kenyan National Commission on Human Rights*, et M. Osendo Omoro, *Transparency International Kenya* (Gestion et gouvernance économiques); Mme Rose Ogega, *Institute of Certified Public Accountants*, et Mme Winnie Kinyua, *KEPSA* (Gouvernance d'entreprise); Mme Juliet Makokha, *National Council of Women*

of Kenya, et M. Nduati Kariuki, *Kenya National Federation of Agricultural Producers* (Développement socioéconomique).

III Quatre responsables (un pour chaque domaine thématique, non-votants)
Mme Esther Ndisi Bertolli, *Bertolli and Associates*; M. Joseph Kimani, Parlement africain des jeunes; Mme Victoria Kioko, *Kenya Episcopal Conference* (Secrétariat catholique); Dr Mbui Wagacha, Consultant indépendant.

IV Quatre agences de coordination technique (également non-votantes)
Prof. Wafula Masai, *African Centre for Economic Growth* (Gouvernance politique et démocratie); Dr Hezron Nyangito, *KIPRA* (Gestion et gouvernance économiques); M. Karugor Gatamah, *Centre for Corporate Governance* (Gouvernance d'entreprise); Prof. Mohammed Jama, *Institute of Development Studies* – Université de Nairobi (Développement socio-économique).

V Sept membres ex-officio représentant les ministères responsables et les institutions publiques essentielles, de par leurs fonctions
Secrétaire permanent, Ministère des affaires étrangères; Secrétaire permanent, Gouvernance et éthique; Secrétaire permanent, Ministère de la Justice et des affaires constitutionnelles; Secrétaire permanent, Ministère des finances; Dr Jeremiah Ng'eno, Secrétaire permanent, Ministère de la planification et du développement national; *Solicitor General*, Bureau de

⁷⁶ Site web du MAEP au Kenya, www.APRMkenya.org/CDNmembers.php 'CDN Members'.

⁷⁷ Philip Kichana était le représentant initial de la Commission internationale des juristes, mais après son départ cette organisation, le conseil des NGO n'a pas réussi à décider si l'adhésion des membres se faisait au travers d'organisations ou en tant qu'individus, et il n'a pas été remplacé. Les quatre autres membres du conseil des ONG ont été radiés du conseil directeur, et ne sont pas mentionnés comme membres. Ils n'ont pas non plus été remplacés.

LE PROCESSUS DU MAEP AU KENYA

l'Attorney General; Président, Commission électorale du Kenya.

VI *Deux autres membres désignés à la discrétion du Ministre du développement et de la planification nationale, afin de corriger les déséquilibres entre sexes, régions, religions ou sur « tout autre critère ».*

M. Bernard Aende Ogada.⁷⁸

⁷⁸ L'autre personne nommée par le ministre a démissionné et n'a pas été remplacée.

Annexe 2: Forums des parties prenantes entre mars et juillet 2005

- Le 2 mars 2005, le Parlement africain des jeunes a organisé un forum pour environ 50 collégiens et lycéens à Nairobi, par le biais de son partenaire, le *National Students Council for Peace*. Les étudiants du secondaire ont fait part de leur souhait qu'une place plus importante soit accordée à leurs préoccupations portant sur la gouvernance de leurs établissements scolaires;
- Le 14 avril, un petit déjeuner avec la presse a été organisé au Grand Regency Hotel de Nairobi afin de démystifier le MAEP et de demander le soutien de la presse en faveur du processus;
- Le 25 avril, environ une centaine d'agriculteurs et de fonctionnaires des ministères liés à l'agriculture ont participé à un atelier à l'hôtel Sirikwa à Eldoret, dans la *Rift Valley*, ont été invités par le responsable du groupe socioéconomique du MAEP (FASI) à exposer leurs points de vue. Les agriculteurs ont exprimé un grand nombre de préoccupations, portant notamment sur l'absence d'accès au crédit, les difficultés de commercialisation, le coût élevé des intrants agricoles, et la fermeture du service de vulgarisation sur l'agriculture, qui selon eux devrait être rétabli;
- Les 27 et 28 avril, environ une centaine d'agriculteurs et de fonctionnaires ont participé à un atelier à Kakamega, dans la Province de l'Ouest, où ils ont exprimé des préoccupations similaires, et demandé une assistance technique pour diversifier leur production, de manière à échapper à la pauvreté entraînée par la faiblesse des cours du sucre;
- Le 5 mai, la totalité des 29 évêques catholiques, qui se sont réunis sous l'égide de la conférence épiscopale du Kenya, se sont engagés à soutenir le processus du MAEP, et ont fait part de leur espoir qu'il donnerait un nouveau dynamisme à la quête de la bonne gouvernance au Kenya;
- Pendant les mois de mai, juin et juillet, le FASI a organisé des réunions avec des jeunes dans 23 quartiers de la ville de Nairobi. En moyenne, 50 jeunes ont participé à chacune de ces réunions. Ils ont demandé, entre autres choses, que les jeunes soient représentés de manière équitable dans les organismes décisionnaires, notamment les comités du Fonds de développement des circonscriptions (*Constituency Development Fund*), chargés de superviser la dépense des fonds affectés aux députés), et que les jeunes soient encouragés à déposer leur candidature à des postes d'élus ou de responsables dans les églises et les écoles;
- Entre le 11 et le 15 juillet, des forums de parties prenantes ont été organisés dans toutes les provinces;
- Le 29 juillet, un forum organisé par Maendeleo Ya Wawanake, l'organisation nationale de droits des femmes, s'est tenu au Comfort Inn à Nairobi. Des femmes de tous les districts y ont participé.
- Le 11 août, un forum visant les membres de la *Marketing Society of Kenya* a été organisé au Milimani Hotel à Nairobi. Les participants ont fait part de leur espoir que le MAEP serve d'outil pour stimuler les pratiques de commerce équitable de tous les acteurs du marché. Selon eux, si l'évaluation et le programme d'action atteignent leurs objectifs, la commercialisation au Kenya serait beaucoup plus facile et le développement socioéconomique serait accéléré;
- Toujours pendant le mois d'août, un forum a été organisé pour les membres du *Kenya Institute of Management*;

LE PROCESSUS DU MAEP AU KENYA

- Le 20 août, des pasteurs nomades de tous les principaux districts « pastoraux » ont convergé à Nairobi pour participer à un forum sur le MAEP. Ils ont dénoncé la marginalisation de leur communauté et exprimé l'espoir que le MAEP devienne un tournant décisif en corrigeant cette injustice et en leur accordant une reconnaissance légitime.

Annexe 3: Communiqué de la Mission de soutien du MAEP au Kenya des 26 et 27 juillet 2004

Les 26 et 27 juillet 2004, le Dr Graça Machel, membre du panel de personnalités éminentes du MAEP a dirigé une mission de soutien sur le MAEP au Kenya. Cette équipe était composée des personnes suivantes: Dr Michael Mah'moud, Conseiller principal chargé du secteur financier, Unité d'Assistance du NEPAD, Banque africaine de développement; M. Paul André de la Porte – Coordinateur régional du PNUD (Bureau national du Kenya); Dr Okey Onyejekwe, Conseiller régional en gouvernance, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA); Dr Shamika Sirimanne, Économiste principal, Division politique économique et sociale, UNECA; M. Gaston Bushayija Manager, Secrétariat du NEPAD – Assistance technique; et Mme Evelynne Change Coordinatrice pour la gouvernance d'entreprise, Secrétariat du MAEP.

L'ambassadeur Bethuel Kiplagat, Vice-président du Panel de personnalités éminentes du MAEP, qui vit au Kenya, a également participé à la mission.

L'objectif de la mission de soutien était d'évaluer les processus et mécanismes mis en place par le Kenya pour réaliser son autoévaluation et par conséquent rédiger son programme d'action. La mission de soutien devait également conclure des négociations et signer le protocole d'accord sur les missions d'évaluation technique et la visite d'évaluation de pays.

L'équipe a souligné les progrès suivants accomplis par le Kenya dans la mise en œuvre du MAEP:

- Innovation dans la désignation d'un point focal pour le MAEP, à savoir le Ministère de la planification et du développement national. Il s'agissait d'un choix pertinent étant donné l'attention prioritaire du MAEP au développement socioéconomique. Il a été noté que le Ministère de la planification et du développement national a été très actif dans le pilotage du processus national du MAEP.
- La création d'un groupe de travail sur le MAEP constitué de parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales pour réaliser le processus national en attendant la nomination des membres du Conseil directeur national.
- L'organisation de diverses séances de consultation sur le processus et les outils du MAEP, en particulier celles des 14 et 21 juillet 2004. Ces rencontres ont abouti à la proposition de membres pour le Conseil directeur national. Les parties prenantes ont également élu des responsables pour les quatre domaines thématiques et les institutions de coordination technique.
- Proposition au Secrétariat d'une « feuille de route » pour la mise en œuvre du MAEP au niveau national.

Séance d'information au Ministère de la planification et du développement national

Le lundi 26 juillet 2004, l'équipe a organisé une séance d'information avec le point focal et les membres du groupe de travail sur le MAEP. M. le Professeur Peter Anyang' Nyong'o a fait le point sur le processus du MAEP au niveau national.

Le Dr Machel a mis l'accent sur les questions d'appropriation nationale et de participation élargie dans la mise en œuvre du MAEP. Elle a insisté à nouveau sur l'importance de créer une commission nationale intégrant toutes les parties prenantes et notamment les organisations religieuses, les organisations de femmes, les populations rurales, les populations urbaines démunies et d'autres parties prenantes essentielles.

Forum ouvert des parties prenantes

Un forum ouvert des parties prenantes, qui a rassemblé environ trois cent participants, dont des représentants gouvernementaux de premier plan, des participants issus de la société civile, du secteur privé, des médias, du monde universitaire et des membres du corps diplomatique, a été organisé le matin du 26 juillet 2004.

Le discours officiel lors de cette réunion a été prononcé par M. Moody Awori, Vice-président de la République du Kenya. Il a réitéré l'engagement du gouvernement de la République du Kenya à la réussite de la mise en œuvre du MAEP. L'ambassadeur Bethuel Kiplagat, membre du panel de personnalités éminentes, était présent lors de la séance d'ouverture. Ont également participé à ce forum M. Peter Anyang' Nyong'o, Ministre de la planification et du développement national et M. Amos Kimunya, Ministre des Terres et du logement, qui présidait la réunion.

Le Dr Machel a développé une vue d'ensemble des progrès accomplis sur le MAEP au niveau du continent. Elle a fait remarquer qu'il s'agissait de la quatrième mission de ce genre, des missions de soutien ayant déjà été envoyées au Ghana, au Rwanda et à l'île Maurice. Elle a insisté à nouveau sur les concepts d'appropriation nationale et de participation élargie dans la réussite de la mise en œuvre du MAEP.

Les parties prenantes ont présenté des commentaires et demandé des éclaircissements concernant les modalités de leur participation, notamment:

- Les institutions et structures gérant le processus au niveau national: le Conseil directeur national; les responsables

et les institutions de coordination technique.

- La façon d'aborder les problèmes nationaux spécifiques dans le questionnaire.
- La diffusion des informations et la nécessité de toucher les milieux populaires.

Séance de travail avec les équipes d'évaluation technique

La mission de soutien a également rencontré les responsables et institutions de coordination technique, qui ont réalisé des présentations sur les quatre domaines thématiques: Gouvernance d'entreprise, démocratie et bonne gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques et développement socioéconomique.

L'équipe de la mission de soutien a exprimé ses remerciements pour le travail entrepris par ces institutions en un laps de temps aussi court. Elle s'est félicitée de l'effort d'appropriation et du leadership dont avaient su faire preuve les parties prenantes pendant le processus. Des débats ont eu lieu sur la suite à donner, notamment sur les processus, les méthodologies, et la participation et la représentation des parties prenantes.

Réunion avec les parties prenantes

Le mardi 27 juillet 2004, des contacts ont été organisés avec différents groupes de parties prenantes, notamment: le Parlement africain des jeunes, le Conseil des ONG du Kenya, des dirigeants d'entreprises et de la presse, et des parlementaires.

Le Parlement africain des jeunes et le Conseil des ONG du Kenya ont exposé leur opinion sur le déroulement du processus national jusqu'ici, et sur leur implication et leur participation. Ils ont également insisté sur les questions essentielles qui devraient être abordées dans le processus d'évaluation, notamment celles qui concernent les jeunes, la problématique homme-femme, l'emploi, les communautés rurales et marginalisées, les handicaps, la pauvreté et la dette nationale.

Les dirigeants d'entreprises et de la presse ont mis l'accent sur l'importance d'une meilleure gouvernance pour la croissance et le développement économique, en particulier pour attirer les flux d'investissements. Ils ont également souligné l'importance d'une couverture plus positive des enjeux de ce processus.

M. Francis Ole Kaparo, Président de l'Assemblée nationale, a prononcé un discours d'ouverture lors de la séance avec les parlementaires. Il a tenu à réaffirmer l'engagement des parlementaires en faveur de la réussite de la mise en œuvre du MAEP. M. Bonaya Godana, au nom du Responsable officiel de l'Opposition, a souligné l'importance d'une meilleure gouvernance en particulier du respect de l'état de droit. M. Oloo Aringo, Président de la Commission du service parlementaire, a insisté sur la démocratisation du processus budgétaire.

Le Dr Machel a demandé à toutes ces parties prenantes de s'approprier le processus du MAEP et d'aider à structurer sa mise en œuvre dans le pays. Elle leur a instamment demandé de faire participer leurs membres, en particulier au niveau de la base.

Visite de courtoisie au Président

L'après-midi du 27 juillet 2004, la mission de soutien a rendu une visite de courtoisie à son excellence le Président de la République du Kenya, M. Mwai Kibaki. Le Président a accueilli l'équipe et a réaffirmé l'engagement de son pays à la bonne mise en œuvre du MAEP. Le Dr Machel a félicité le Président de sa décision d'accéder au MAEP et a souligné que le Kenya s'était porté volontaire pour être l'un des quatre premiers pays à se soumettre à l'évaluation. Elle a indiqué que l'équipe s'était entretenue avec un grand nombre de parties prenantes d'origines diverses, et que la rencontre avec la jeunesse kenyane, qui pourrait servir de modèle de meilleure pratique, avait été une expérience particulièrement stimulante.

Signature du Protocole d'accord

Le protocole d'accord sur la mission d'évaluation technique et la visite d'évaluation de pays a été signé le 27 juillet 2004 entre le Dr Graça Machel, membre du panel de personnalités éminentes du MAEP, pour le compte du Forum du MAEP et M. le Prof. Peter Anyang' Nyong'o, Ministre de la planification et du développement national, pour le compte du Gouvernement de la République du Kenya.

Clôture

Une session de synthèse organisée entre l'équipe de soutien et les membres du groupe de travail national sur le MAEP a été organisée dans les locaux du Secrétariat national du

NEPAD. La réunion a été présidée par M. David S.O. Nalo, Secrétaire permanent du Ministère de la planification et du développement national. M. Peter Ondeng, Directeur général du Secrétariat du NEPAD au Kenya, a également participé à la rencontre. La réunion a évalué les résultats de la mission de soutien. Il a été indiqué que la création du Conseil directeur national serait officiellement annoncée le 20 août 2004. Il a été convenu que le calendrier des activités serait arrangé de façon à permettre la visite d'évaluation pendant le premier trimestre de 2005.

Remerciements

Le gouvernement du Kenya a exprimé sa gratitude à l'équipe de la mission de soutien pour sa contribution au lancement du processus national du MAEP. Le Dr Machel a exprimé, au nom de la mission de soutien, ses remerciements sincères au gouvernement du Kenya pour la chaleureuse hospitalité et l'enthousiasme avec lequel le Kenya avait adhéré au processus du MAEP. Elle a également souligné l'excellent travail réalisé par les membres de l'équipe de la mission de soutien et des parties prenantes au niveau national.

À Nairobi, le 27 juillet 2004

Dr Graça Machel, membre du panel de personnalités éminentes du MAEP, David S.O. Nalo, pour le Point focal national sur le MAEP.

Annexe 4: Nomination des membres du Comité national de pilotage du NEPAD en décembre 2005

- | | |
|---|--|
| 1) Le ministre de la planification et du développement national (Président) | 11) Le Secrétaire permanent, Ministère des routes et des travaux publics |
| 2) Le ministre adjoint de la planification et du développement national | 12) Chris Kirubi |
| 3) Le Secrétaire permanent. Le ministre de la planification et du développement national | 13) Atieno Amadi Ndede (Prof.) |
| 4) Le Directeur général du Secrétariat du NEPAD au Kenya (Secrétaire) | 14) Deborah Ongewe |
| 5) Le Secrétaire permanent du Ministère de l'Éducation, de la science et de la technologie | 15) Yusuf Murigu |
| 6) Le Secrétaire permanent du Ministère de l'Environnement et des ressources naturelles | 16) Chrispus M. Kiamba (Prof.) |
| 7) Le Secrétaire permanent du Ministère de l'Agriculture | 17) Moses Mwangi |
| 8) Le Secrétaire permanent du Ministère du Transport | 18) Mahmud A. Visram |
| 9) Le Secrétaire permanent du Ministère de l'information et des communications | 19) John Oucho (Prof.) |
| 10) Le Secrétaire permanent, Ministère de la Coopération régionale et avec l'Afrique de l'Est | 20) Karanja Kabage |
| | 21) Mohamed Elmi |
| | 22) Beatrice Sabana |
| | 23) Mohamed Ali Jama |

Annexe 5: Liste des personnes interrogées pour ce rapport

Abdullahi Abdi, *Northern Aid*

Esther Bertoli, *Bertoli and Associates*, membre du CDN

Evelynne Change, Secrétariat du MAEP, Afrique du Sud

Michael Chege, conseiller économique, Ministère de la planification et du développement national

Peter Kariuki, membre du CDN

Joseph Kimani, Parlement africain des jeunes

Alfred Kombudo, Secrétariat du NEPAD au Kenya

Amb. Orie Rogo Manduli, ancien membre, Conseil directeur national du MAEP

Kennedy Masime, directeur, *Centre for Governance and Development*

Peter Anyang' Nyong'o, ancien ministre de la planification et du développement national

Jerry Okungu, Secrétariat du NEPAD au Kenya

Grace Ongile, Secrétariat du NEPAD au Kenya