

**Le Mécanisme africain  
d'évaluation par les pairs**  
Une compilation d'études  
sur le processus dans neuf  
pays africains



UNE PUBLICATION DES FONDATIONS OPEN SOCIETY

Copyright © 2010 Open Society Initiative for Southern Africa

ISBN : 978-1-920355-52-4

<b>Le rapport d'origine publié tel que :</b>	<b>Date originale de publication</b>
Le MAEP en Algérie : Une évaluation critique	Juillet 2009
Le Bénin et le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs : Consolider les acquis démocratiques	Juillet 2008
Le Processus du MAEP au Burkina Faso	Janvier 2009
Le Ghana et le MAEP : Une évaluation critique	Juin 2007
Le Processus du MAEP au Kenya : Une voie vers un nouvel État?	Mars 2007
Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs à Maurice: Évaluation de la première étape	Mars 2008
Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs au Nigeria	Juillet 2008
Regard Critique sur le Processus du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs au Rwanda	Janvier 2007
Le Processus du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs en Afrique du Sud	Mars 2010

Publié par Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)  
PO Box 678  
Wits  
Johannesburg 2050  
South Africa  
+27 11 587 5000  
info@osisa.org  
www.osisa.org

Maquette et impression : Compress.dsl  
www.compressdsl.com

# TABLE DES MATIÈRES

Préface	vii
<b>Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique et le Mécanisme africain d'évaluation par les Pairs (MAEP)</b>	<b>1</b>
<b>Mise en œuvre du maep et participation de la société civile</b> <i>Ozias Tungwarara</i>	<b>7</b>
<b>Afrique du Sud</b> <i>Nobuntu Mbelle</i>	<b>25</b>
Résumé	25
La mise en œuvre du processus du MAEP en Afrique du Sud	29
Le processus d'auto-évaluation nationale	35
Chronologie du MAEP en Afrique du Sud	
Aperçu du rapport d'auto-évaluation nationale	46
Mission d'évaluation du pays et rapport	50
Le MAEP en Afrique du Sud depuis la réalisation du processus d'évaluation	57
Évaluation critique du processus du MAEP en Afrique du Sud	60
Conclusion	66
Sources de l'étude sur le Rwanda	68
<b>Algérie</b> <i>Mouloud Boumghar</i>	<b>71</b>
Résumé	71
Chronologie du MAEP en Algérie	73
Mise en œuvre du MAEP en Algérie	76
Évaluation, difficultés et insuffisances du processus	105
Conclusions et recommandations	125
Sources de l'étude sur l'Algérie	128
<b>Bénin</b> <i>Gilles Badet</i>	<b>129</b>
Résumé	129
Mise en œuvre du MAEP au Bénin : déroulement du processus	131
Rapport d'évaluation du Bénin	148
Financement du processus	151
Évaluation, difficultés et insuffisances du processus	152

Remarques finales et recommandations	157
Sources de l'étude sur le Bénin	160
<b>Burkina Faso</b> <i>Julien K. Natielsé</i>	<b>163</b>
Résumé	163
La mise en œuvre du MAEP au Burkina Faso : les grandes étapes du processus	166
Financement du processus du MAEP au Burkina Faso	186
Participation de la société civile	186
Dépôt du rapport d'évaluation du Burkina Faso	188
Évaluation critique du processus du MAEP au Burkina Faso	189
Conclusion et recommandations	193
Sources de l'étude sur le Burkina Faso	195
<b>Ghana</b> <i>Adotey Bing-Pappoe</i>	<b>197</b>
Résumé	197
Chronologie du MAEP au Ghana	205
Mise en œuvre du MAEP au Ghana : le processus	207
Le MAEP au Ghana : questions autour de l'implication de la société civile	227
Observations finales sur le MAEP au Ghana et en Afrique	239
Sources de l'étude sur le Ghana	242
<b>Ile Maurice</b> <i>Sheila Bunwaree</i>	<b>245</b>
Introduction	245
Données de base sur le pays	246
Le processus du MAEP à Maurice	249
Chronologie du MAEP à Maurice	259
Évaluation d'étape du processus du MAEP	260
Conclusions et recommandations	267
Annexes de l'étude sur l'Ile Maurice	270
<b>Kenya</b> <i>Steve Ouma Akoth</i>	<b>275</b>
Présentation générale	275
Mise en oeuvre du MAEP au Kenya	278
Évaluation critique du MAEP et du rapport du Kenya	296
Conclusion : la voie à suivre pour les organisations de la société civile	302
Annexes de l'étude sur le Kenya	304

<b>Nigeria</b> <i>L. Adele Jinadu</i>	<b>313</b>
Résumé	313
Contexte politique	315
Structure nationale de coordination du MAEP au Nigeria	316
Mise en oeuvre du MAEP au Nigeria : processus et methodologie	324
Financement de la structure et du processus de coordination du MAEP	340
Aperçu du rapport d'auto-évaluation nationale et du programme national d'action	342
Évaluation critique du processus du MAEP au Nigeria : tendances, défis et opportunités	346
Conclusion	358
Sources de l'étude sur le Nigeria	361
<b>Rwanda</b> <i>Ligue des Droits de la personne dans la région des Grands Lacs</i>	<b>363</b>
Introduction : le MAEP, un programme du NEPAD	363
La mise en oeuvre du MAEP au Rwanda	363
Participation du secteur non gouvernemental au processus du MAEP	375
Évaluation générale du processus du MAEP au Rwanda	379
Conclusions et recommandations	385
Annexes de l'étude sur le Rwanda	386
<b>Les auteurs</b>	<b>391</b>



## Préface

Cette publication est une compilation d'études sur la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) commandée par AfriMAP dans les pays qui ont entrepris l'évaluation. Neuf études ont été publiées depuis 2007 (elles figurent ici) et trois sont en voie d'achèvement (Mali, Mozambique et Ouganda) ; d'autres études vont être rédigées. Les études identifient les défis dont toutes les parties prenantes impliquées dans la réforme du MAEP devraient prendre conscience et qu'elles devraient être prêtes à relever. Notre but est de contribuer au renforcement du processus du MAEP aux niveaux à la fois continental et national.

Lorsque le MAEP a été lancé en 2003, il a rencontré des réactions mitigées. Il y avait ceux qui l'applaudissaient comme faisant partie intégrante d'un ensemble d'efforts d'une grande portée en vue de l'amélioration de la gouvernance en Afrique. D'autres étaient sceptiques quant à son effet sur les processus et institutions de gouvernance en Afrique. Sept ans après son lancement, les mêmes perceptions demeurent. Pour les surmonter, les réformes proposées au processus du MAEP devront prendre en compte un certain nombre de leçons tirées de pays qui ont entrepris l'examen.

L'espoir demeure que la plupart, sinon la totalité, des États membres de l'Union africaine (UA) finiront par signer le MAEP afin de concrétiser les nombreux engagements qui ont été pris en vue d'accélérer le développement de l'Afrique grâce à une intégration plus poussée. La mise en œuvre du MAEP a montré qu'il constitue une réelle opportunité pour le dialogue national sur la gouvernance. Toutefois, la qualité du dialogue et la nature de la participation de plus larges segments de la population dépend de l'indépendance du processus, qui à son tour dépend des aménagements institutionnels que les gouvernements mettent en place ainsi que la mesure dans laquelle les gouvernements sont disposés à réduire le contrôle et l'influence qu'ils exercent sur le processus. Les études montrent que le MAEP est un processus politique très contesté. Il y a un certain nombre de pays où la gestion du processus a été concentrée dans une institution gouvernementale, ce qui a donné l'impression que le gouvernement s'occupait plutôt de procéder machinalement à l'examen sans faciliter une véritable participation du public. Néanmoins, il y avait aussi plusieurs pays dont les gouvernements ont fait preuve d'une forte volonté politique en faveur d'une véritable participation des acteurs non étatiques en les incluant dans les structures et les processus d'examen.

Les rédacteurs des documents de base et des directives du MAEP voulaient clairement que le MAEP soit inclusif et participatif. Dans la mise en œuvre du MAEP, les États membres doivent adhérer à ces pratiques qui favorisent la participation populaire au processus. A cet égard, la sensibilisation, l'accès à l'information, la chronologie, et les ressources deviennent des éléments essentiels du processus. L'expérience montre pourtant que l'architecture des institutions du MAEP et ses méthodes de gestion du processus au niveau national est et continuera d'être façonnée par les réalités sociopolitiques et économiques du pays ainsi que son expérience historique. Les gouvernements des pays préoccupés par la consolidation d'un «état de cohésion nationale» ont tendance à exercer plus de contrôle. De même dans les pays où il y a une plus grande exigence d'espace démocratique, il y a une plus grande implication de la société civile. La complexité du MAEP en tant que procédé technique ne peut donc pas être mise en doute. Les défis auxquels les États membres ont été confrontés dans l'adaptation et l'administration du questionnaire ont affecté la qualité des rapports nationaux d'auto-évaluation. Comme l'ont indiqué les études, il y a eu plusieurs cas où les répondants ne pouvaient pas répondre à certaines questions en raison de leur complexité. Les révisions actuelles au questionnaire porteront sur certains des problèmes qui ont été identifiés. Il y a cependant, un besoin crucial d'accroître sensiblement la capacité du Secrétariat continental du MAEP afin qu'il fournisse en temps voulu des orientations et des conseils aux États membres qui mettent en œuvre le MAEP.

Les doutes sur l'utilité du MAEP sont alimentés par l'absence apparente d'intégration du Plan d'action (PA) dans d'autres processus de planification nationale. Pour les PA puissent être pertinents pour la planification nationale, il faut qu'ils se concentrent sur les lacunes en matière de gouvernance plutôt que de devenir une liste détaillée des besoins d'un pays en matière de développement. Il ne semble pas y avoir d'indications claires sur la nécessité de maintenir les structures du MAEP après l'achèvement du premier examen. Plusieurs pays ont démantelé les institutions du MAEP qui avaient été créées pour superviser le processus d'examen. Il en a résulté un suivi sans vitalité qui continue à donner crédit aux doutes que nourrissent les sceptiques du MAEP sur l'impact du MAEP sur le continent africain. Il faut que les organisations de la société civile fassent preuve de plus de vigueur dans le suivi de la mise en œuvre des PA. Cela nécessite toute une série de compétences en matière de dialogue politique et d'élaboration des politiques. En plus de suivre les progrès ou l'absence de progrès, les organisations de la société civile devraient développer les compétences nécessaires à la formulation d'options politiques sur la base desquelles elles peuvent engager avec le gouvernement un dialogue sur les politiques à suivre.

Le Forum du MAEP au cours duquel les chefs d'États ont des conversations sur la façon dont ils gouvernent leurs pays respectifs est une création unique de l'Afrique. Il a le potentiel d'apprentissage et d'influence par les pairs qui peut faire avancer l'Afrique vers une intégration économique et politique plus



profonde. Toutes les parties prenantes ont le fervent espoir que la mise en œuvre du MAEP ne se fera pas sur une base cosmétique ou même purement symbolique, mais qu'elle servira véritablement à enlever les blocages en matière de gouvernance qui font obstacle au développement de l'Afrique. C'est dans cet esprit qu'AfriMAP a mené et continuera d'examiner la mise en œuvre du MAEP et la mesure dans laquelle ce dernier commence à influencer positivement sur la vie des citoyens africains.

AfriMAP exprime sa reconnaissance pour les auteurs qui ont effectué la recherche et compilé les rapports d'examen. Nous reconnaissons l'appui fourni par les fondations Open Society en Afrique - de l'Open Society Initiative pour l'Afrique orientale (OSIEA), l'Open Society Initiative pour l'Afrique australe (OSISA), l'Open Society Initiative pour l'Afrique de l'Ouest (OSIWA) et l'Open Society Foundation Afrique du Sud (OSF-SA) - pour effectuer la recherche et pour le lancement des rapports. AfriMAP est reconnaissant de l'orientation et des conseils fournis par les membres de son Comité consultatif en ce qui concerne les évaluations du MAEP et la gouvernance en Afrique en général. AfriMAP va continuer à travailler avec toute une série d'autres organisations et parties prenantes qui cherchent à renforcer les processus de gouvernance en Afrique.



## Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique et le Mécanisme africain d'évaluation par les Pairs (MAEP)

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) est un cadre stratégique qui propose une « vision pour le renouvellement de l'Afrique. » Cinq chefs d'Etat (Algérie, Egypte, Nigeria, Sénégal et Afrique du Sud) ont lancé le NEPAD, dont le document fondateur a été officiellement adopté par le 37ème sommet de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001. Le NEPAD est à présent un programme de l'Union africaine (UA), l'entité qui a succédé à l'OUA, mais il dispose de son propre secrétariat, basé en Afrique du Sud, chargé de la coordination et de la mise en œuvre de ses programmes. Après plusieurs années de discussion sur la nécessité d'une plus grande intégration du secrétariat et du programme du NEPAD en général dans les procédures et structures de l'UA, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA a, en février 2010, décidé de renommer le secrétariat du NEPAD « Agence de Planification et de Coordination du NEPAD » et d'introduire des modifications dans ses structures de gouvernance.

Les quatre principaux objectifs du NEPAD sont : l'éradication de la pauvreté, la promotion de la croissance et du développement durables, l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale et l'accélération du renforcement des capacités des femmes. Le NEPAD repose sur les principes de base d'engagement envers la bonne gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et la résolution des conflits, ainsi que sur la reconnaissance que le maintien de ces normes est fondamental pour la création d'un environnement favorable à l'investissement et à la croissance économique à long terme. Le NEPAD vise à attirer davantage d'investissement, de flux de capitaux et de financement, avec la mise en place d'un cadre africain du développement comme fondement du partenariat aux niveaux régional et international.

Le NEPAD est piloté par un Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement chargé de l'Orientation (CCEGO, jusqu'en février 2010 « Comité de mise en œuvre » ou CCEGMO). Le CCEGO est un sous-comité de l'Assemblée de l'UA qui apporte une direction politique et une orientation stratégique aux programmes du NEPAD. Il est composé de trois pays par région de l'Union africaine ; le premier président a été le Président Obasanjo du Nigeria ; à

partir de 2007, le Premier Ministre éthiopien Meles Zenawi a occupé ce poste. Le CCEGO rend compte à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA. Il y a aussi un Comité de Direction de vingt états membres de l'UA chargé de surveiller les progrès des projets et des programmes. Le président de la Commission de l'Union Africaine assure la supervision de l'Agence de Planification et de Coordination du NEPAD.

En juillet 2002, lors du sommet de l'UA de Durban, le NEPAD a été renforcé d'une Déclaration sur la Démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Selon les termes de cette Déclaration, les Etats participant au NEPAD « croient en un gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif et en la probité dans la vie publique ». En vertu de quoi ils « entreprennent de travailler avec une détermination renouvelée à la mise en œuvre », notamment, de l'état de droit, de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, des libertés individuelles et collectives, du droit de participer à des processus politiques libres, crédibles et démocratiques et de l'adhésion à la séparation des pouvoirs, notamment la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'efficacité des parlements.

La Déclaration sur la Démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises a également engagé les Etats participants à mettre en place un Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) chargé de promouvoir l'adhésion à ses engagements et leur réalisation. Le sommet de Durban a adopté un document précisant les étapes de l'évaluation par les pairs et les principes de fonctionnement du MAEP.

En mars 2003, le CCEGMO du NEPAD, qui s'est réuni à Abuja, au Nigeria, a adopté un Protocole d'accord (MOU) sur le MAEP. Ce protocole d'accord fonctionne en fait comme un traité : les pays non signataires ne sont pas soumis au mécanisme d'évaluation. Il est entré en vigueur immédiatement à Abuja, avec l'accord de six Etats de se soumettre à ses conditions ; trente pays étaient déjà signataires à la fin de 2009.<sup>1</sup> La réunion de mars 2003 a également marqué l'adoption d'une série d'« objectifs, normes, critères et indicateurs » du MAEP. La réunion a décidé de la création d'un secrétariat du MAEP, également basé en Afrique du Sud, et de la nomination d'un « panel d'éminentes personnalités » composé de sept membres et chargé de superviser la conduite du processus du MAEP et de veiller à son intégrité.

Le secrétariat du MAEP, tel qu'il fonctionnait fin 2003, a élaboré un questionnaire basé sur un vaste éventail de traités et de normes africaines et internationales des droits de l'homme, afin de guider les Etats participants au niveau de l'auto-évaluation du respect par eux des principes du NEPAD. Les questions sont regroupées sous quatre grandes rubriques : démocratie et

<sup>1</sup> L'Algérie, le Burkina Faso, la République du Congo, l'Ethiopie, le Ghana et le Kenya ont signé le memorandum en mars 2003; le Cameroun, le Gabon et le Mali en avril et mai 2003; l'Ile Maurice, le Mozambique, le Nigeria, le Rwanda, le Sénégal, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, l'Egypte et le Bénin en mars 2004; le Malawi, le Lesotho, la Tanzanie, l'Angola et le Sierra Leone en juillet 2004; le Soudan et la Zambie en janvier 2006; le São Tomé et Príncipe en janvier 2007; le Djibouti en juillet 2007; la Mauritanie en janvier 2008; le Togo en juillet 2008; et le Cap Vert pendant 2009.

gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance des entreprises et développement socio-économique. Le questionnaire a été adopté officiellement en février 2004 à Kigali, au Rwanda, lors de la première réunion du Forum du MAEP, composé des représentants des chefs d'Etat et de gouvernement de tous les Etats participants au MAEP. A ce stade, le processus officiel d'évaluation par les pairs était prêt à démarrer : la réunion a identifié les quatre premiers pays qui seraient soumis à l'évaluation, à savoir le Ghana, le Kenya, l'Ile Maurice et le Rwanda. Depuis lors, douze pays accédant au MAEP ont terminé leur premier examen, soit en ordre chronologique : le Ghana (examen effectué par le MAEP en janvier 2006), le Rwanda, le Kenya (juillet 2006), l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Benin (janvier 2008), l'Ouganda (juin 2008), le Nigeria, le Burkina Faso (octobre 2008), le Lesotho, le Mali, et le Mozambique (juin 2009).

Chaque pays soumis à cette évaluation est attribué à l'une des sept éminentes personnalités, qui examinent et étudient les rapports et font des recommandations au Forum du MAEP. Le premier groupe de sept "personnalités éminentes" assurant la charge de président sur une base tournante se composait ainsi : Marie Angélique Savané (Sénégal), Adebayo Adedeji (Nigeria) ; Bethuel Kiplagat (Kenya); Graça Machel (Mozambique) ; Mourad Medelci (Algérie, plus tard remplacé par Mohammed Babès) ; Dorothy Njeuma (Cameroun) ; et Chris Stals (Afrique du Sud). Certains membres du panel se sont retirés en 2008 et 2009. A la réunion du Forum du MAEP d'Addis Ababa en janvier 2010, quatre nouveaux membres ont été nommés et le nouveau panel se composait ainsi qu'il suit : Adebayo Adedeji (Nigeria, président depuis 2007), Mohammed Babès (Algérie), Amos Sawyer (Liberia), Julienne Ondziel-Gnelenga (République du Congo), Siteke Mwale (Zambie), Akere Muna (Cameroun), et Domitilia Mukantangazwa (Rwanda, nommée en 2009).

En vue de mettre en œuvre les objectifs du MAEP et s'assurer que le processus d'auto-évaluation est mené à bien d'une façon satisfaisante, les « directives nationales » du Secrétariat du MAEP précisent que plusieurs institutions devront être mises en place au niveau national. Bien que ces institutions aient revêtu des formes variées, elles ont généralement comporté les éléments suivants :

- un **point focal national MAEP**, dans l'idéal une personne de niveau ministériel ou alors employé à la Présidence, et rendant directement compte au chef de l'état ;
- une **commission nationale ou un organe d'administration** chargé de la supervision du processus d'auto-évaluation national et de la signature des documents produits, et dont les membres devront être divers et représentatifs d'une large gamme de groupes d'intérêt, et qui devra être autonome (bien que tous les pays n'aient pas totalement respecté cette règle) ;

- un **secrétariat national MAEP**, chargé d'apporter un appui technique et administratif à la commission nationale ou à l'organe d'administration, et dans l'idéal fonctionnant indépendamment du gouvernement et contrôlant son propre budget;
- un certain nombre d'**institutions de recherches techniques**, chargées d'administrer le questionnaire du MAEP et de faire de la recherche sur le contexte.

Les documents du MAEP identifient cinq étapes pour le processus d'évaluation.

#### *Première étape : l'auto-évaluation*

Une mission de soutien du pays envoyée par le secrétariat du MAEP et conduite par la personnalité éminente désignée pour cette tâche visite le pays participant afin de permettre une compréhension commune des règles, processus et principes du MAEP. L'équipe fait la liaison avec le point focal désigné du pays et organise des séances de travail et des ateliers techniques avec les parties prenantes ; l'éminente personnalité signe un protocole d'accord avec le gouvernement sur les modalités de la mission d'évaluation du pays. Le pays commence alors son rapport d'auto-évaluation, basé sur le questionnaire du MAEP. Le pays doit également formuler un programme d'action préliminaire basé sur les politiques, programmes et projets existants. L'auto-évaluation doit normalement impliquer la vaste participation de toutes les parties prenantes pertinentes, notamment des organisations de la société civile, ainsi que celle des ministères et services gouvernementaux.

#### *Deuxième étape : Mission d'examen du pays*

Une équipe chargée de l'examen du pays – également dirigée par l'éminente personnalité et composée de représentants du secrétariat du MAEP et des institutions partenaires du MAEP, notamment de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), de la Banque africaine de développement et d'autres institutions – visite le pays et y entreprend de vastes consultations, clarifie toutes les questions qui peuvent nécessiter des discussions et contribuent à l'élaboration d'un consensus national sur le chemin à suivre pour aller de l'avant.

#### *Troisième étape : Rapport sur l'examen du pays et modification du plan d'action*

L'équipe chargée de l'examen du pays rédige son rapport sur le pays, en se basant sur les informations réunies au cours de sa mission d'étude et sur des documents indépendants élaborés par le secrétariat du MAEP, et fait part de ses conclusions au gouvernement. En se basant sur le rapport d'auto-évaluation et sur le rapport de l'équipe chargée de l'examen du pays, le pays finalise son programme d'action, en définissant les politiques et pratiques à mettre en œuvre.

#### *Quatrième étape : L'évaluation par les pairs*

Au cours de la quatrième étape, le rapport de l'équipe chargée de l'examen du pays et le programme d'action sont présentés au Forum du MAEP par l'éminente personnalité et le chef d'Etat ou de gouvernement du pays, aux fins d'examen par les autres chefs d'Etat ou de gouvernement.

#### *Cinquième étape : Publication du rapport et programme d'action*

Enfin, une fois que le rapport a été examiné par le Forum du MAEP, il est présenté au Sommet de l'UA, avant d'être rendu public.

Le temps passé à la finalisation de toutes ces étapes a été très variable : le temps le plus court a été pour l'Afrique du Sud : moins de deux ans, du lancement national à l'examen final ; à l'opposé, l'Ile Maurice a commencé son auto-évaluation nationale en 2004, et n'avait pas encore terminé le processus en mi-2010. Lorsque le processus est finalisé, il produit trois documents importants :

- Le '**Rapport d'Auto-évaluation du Pays**' (RAEP) préparé par le pays concerné sur la base du questionnaire MAEP. La publication de la version finale du RAEP se fait à la discrétion de l'Etat concerné.
- Le '**Rapport d'Examen du Pays**' (REP) qui est indépendant, est préparé par le Secrétariat du MAEP et ses partenaires techniques, sous la supervision du panel du MAEP, finalisé après les commentaires du gouvernement et présenté au forum du MAEP par la personnalité éminente responsable de l'examen du pays.
- Le '**Programme d'Action National**' (PAN) destiné à la résolution des problèmes identifiés, d'abord préparé au niveau du pays, sur la base du rapport d'auto-évaluation, et finalisé sur la base d'un accord entre le panel du MAEP et le gouvernement, et aussi présenté au forum MAEP.

En outre, les pays qui ont finalisé leur examen doivent présenter au forum du MAEP des **rapports annuels d'activité** sur la mise en œuvre de leur programme d'action.





# Mise en œuvre du MAEP et participation de la société civile

## *Introduction*

Ce chapitre introductif présente une vue générale de la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) sur la base des études réunies dans ce volume unique commandé par AfriMAP et portant sur la mise en œuvre du MAEP dans neuf pays (et d'autres en préparation). Ces études, qui ont été menées par des auteurs originaires de chaque pays concerné, ont passé en revue la manière dont les pays se sont organisés pour la mise en œuvre du MAEP et aussi dans quelle mesure la société civile a participé au processus ; dans la majorité des cas, ils n'ont pas procédé à une analyse détaillée du contenu du rapport d'auto-évaluation du pays (RAEP) et du rapport d'examen du pays (REP) qui sont les produits du processus du MAEP, ni à celle des programmes d'action nationaux (PAN) qui sont destinés à servir de guide au niveau national de la mise en œuvre des recommandations du MAEP. Cette vue générale se concentre aussi sur le processus, sur la mesure dans laquelle le MAEP a réalisé son ambition de création d'un dialogue national inclusif et participatif, indépendant des processus gouvernementaux tout en y étant intégré.

Depuis sa création en 2003, 30 pays sont devenus membres du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Douze pays ont achevé le processus d'évaluation. AfriMAP considère le MAEP comme un effort significatif des pays africains en direction de l'amélioration de la gouvernance par un processus d'évaluation par les pairs et d'identification des domaines qui doivent être réformés. Le secrétariat du MAEP est en train de réexaminer le processus et la méthodologie en vue d'améliorer l'efficacité et de rationaliser le processus. Il s'agit d'une intervention qui vient à son heure, car il y a de précieuses leçons à tirer de ces pays qui ont déjà mis en œuvre ou sont en train de mettre en œuvre le MAEP. Il ne fait aucun doute que l'Union africaine (UA) a fait de la bonne gouvernance un élément central du programme de développement du continent. Il y a cependant des questions légitimes qui se posent sur l'impact qu'aura l'amélioration du MAEP sur la gouvernance et la crédibilité du processus dans les pays qui ont mis en œuvre le MAEP.

Le MAEP constitue un exemple intéressant et unique d'évaluation par les pairs sud-sud. Aucun autre groupe régional ne s'est engagé à procéder à

un examen similaire par les pairs des questions de gouvernance politique et économique. Le MAEP a été en partie adopté précisément en raison de soupçons qui pesaient sur les efforts de la Banque mondiale, de l'Union européenne, des donateurs bilatéraux et des organisations non-gouvernementales américaines ou européennes comme Freedom House en matière de suivi de la gouvernance. Ces actions ont été et sont toujours considérées comme étant essentiellement rien d'autre que des conditionnalités à l'ancienne imposées de l'extérieur et sans racines dans les réalités africaines. Le processus est censé être une initiative africaine qui est le résultat d'une évolution biologique et qui a le potentiel pour galvaniser la participation des citoyens à la façon dont ils sont gouvernés.

La grande variété dans la façon dont le MAEP a été mis en œuvre dans différents pays reflète les différences qui existent dans les raisons pour lesquelles ils ont adopté le MAEP et dans l'influence que ce dernier exerce sur les réformes. La nature du rôle des acteurs étatiques et non étatiques, l'architecture institutionnelle, la durée du processus, et le suivi de l'évaluation diffèrent d'un pays à l'autre. Dans certains pays, notamment le Ghana et le Mali (pas encore prêt pour inclusion dans ce rapport), des processus véritablement indépendants étaient dirigés par des personnalités respectées, et les recherches effectuées par des organismes de recherche émérites et indépendants. Dans d'autres, comme on pouvait s'y attendre, le processus semblait être beaucoup plus étroitement contrôlé par le gouvernement. Pourtant, même dans les pays ayant très peu la tradition de débat public ouvert - notamment le Rwanda et l'Algérie - le MAEP a ouvert un espace de discussion qui autrement, n'aurait pas existé. Dans plusieurs pays, les personnalités éminentes ont joué un rôle essentiel pour assurer une plus grande ouverture que celle qui autrement aurait été possible

Cependant, le MAEP est très peu devenu partie intégrante du processus de planification nationale. Il ne fait pas de doute que le MAEP est une entreprise hautement politique - sans doute plus que ses concepteurs ne l'avaient jamais imaginé. La plupart des pays qui ont mis en œuvre le MAEP ont cherché à contrôler le processus en limitant la participation des acteurs non étatiques. Des interprétations différentes des directives du MAEP et des documents de base pour les processus nationaux ont parfois abouti à une mise en œuvre incohérente du processus au niveau national. Le faible niveau de sensibilisation sur le MAEP, comme la plupart des autres processus de l'UA, en ont fait un projet de la branche exécutive du gouvernement et l'élite des ONG et des groupes de réflexion.

Dans l'ensemble, le verdict sur le processus du MAEP est donc mitigé ; bien que chacun de pays examinés a vu au moins un débat national qui peut-être n'aurait pas eu lieu autrement, chaque pays a également vu des faiblesses importantes dans la façon dont la recherche et la participation ont été menées. Mais le plus grand test du MAEP en tant qu'instrument continental et national pour l'amélioration de la gouvernance sera la mesure dans laquelle l'analyse de l'examen des rapports nationaux et les points d'action à partir de programmes

d'action nationaux sont effectivement utilisés dans la pratique. Cela reste une question ouverte dont l'étude doit être plus approfondie.

### *Cadre institutionnel national*

Une fois qu'il a signé le Protocole, l'Etat partie au MAEP entame le processus de mise en place de structures nationales qui vont superviser la mise en œuvre et veiller à la participation des diverses parties prenantes. Les institutions clés du MAEP au niveau national comprennent un point focal, une commission nationale, un secrétariat national, et des Instituts de recherche technique. La nature des structures MAEP varie d'un pays à l'autre.

### *Point focal*

Il est de la responsabilité du pays participant d'organiser un processus national participatif et transparent. Ce faisant, chaque pays participant doit désigner un Point Focal pour le processus du MAEP, qui devrait être à un niveau ministériel, ou une personne qui relève directement du chef d'État ou de gouvernement, avec les comités techniques nécessaires qui lui apportent leur appui. Le Point Focal du MAEP peut être établi en tant que partie intégrante des structures existantes ou comme structure nouvelle. Toutefois, il est essentiel que le travail du Point Focal du MAEP soit inclusif, intégré et coordonné avec les processus existants de prise de décision sur les politiques à suivre et de planification à moyen terme.<sup>1</sup>

Dans la plupart des pays les points focaux ont été établis dans le cadre des structures existantes. Au Bénin c'était le ministère des Affaires étrangères et de l'intégration africaine. Le Burkina Faso a nommé le ministre des Affaires étrangères et de la coopération régionale. Au Nigeria, le Secrétaire du Gouvernement de la Fédération a été le point focal national. Le ministre algérien chargé des Affaires maghrébines et africaines est devenu le point focal. Au Kenya, c'est le ministère de la Planification et du développement national. Le Ghana a d'abord désigné le Conseil National d'Administration du MAEP comme point focal, et plus tard, un conseiller principal du président est devenu l'agent de liaison entre le processus du MAEP et le gouvernement. Le Rwanda a créé un secrétariat national du NEPAD dans le bureau du président dirigé par un secrétaire exécutif pour servir de point focal. Le point focal en Afrique du Sud a été le ministre de la Fonction Publique et de l'Administration. Il est évident que la plupart des pays ont satisfait aux critères du MAEP en désignant des points focaux de niveau ministériel. La localisation des points focaux dans les différents ministères du gouvernement donne une perspective intéressante de la façon dont le MAEP est perçu par les différents Etats membres. Au Bénin et au Burkina Faso, il est largement considéré comme une question qui regarde les affaires étrangères et l'intégration régionale. Le Kenya le voit surtout comme un problème de développement

<sup>1</sup> Directives aux pays pour la préparation et la participation au Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), 2003, IV.4, para 34 NEPAD/MAEP/Panel3/guidelines/11-2003/Doc 8.

et de planification nationale, alors qu'en Afrique du Sud le MAEP a été traité comme une question de service public et d'administration.

Il est logique que le Point Focal soit un ministre ou un fonctionnaire proche du président : le MAEP a besoin de l'appui des plus hautes autorités politiques et il faut une personne qui ait la confiance du chef du gouvernement et assez d'autorité pour débloquer certaines situations. A ce niveau des structures du MAEP, l'indépendance est moins importante que l'autorité et la capacité de veiller à ce que le processus avance. La localisation du MAEP dans les structures gouvernementales dépendra évidemment des traditions administratives et politiques de chaque pays.

### *Commission nationale/Conseil d'administration*

En ce qui concerne le document complémentaire aux directives du MAEP pour l'examen de pays<sup>2</sup> la Commission nationale est l'organisme qui fournit l'orientation stratégique pour la mise en œuvre du MAEP. Cet organisme doit avoir comme membres des citoyens intègres qui forcent le respect du public. Les directives nationales prévoient que la Commission nationale créée pour gérer le processus au niveau national devra être indépendante de l'État et inclure toutes les parties prenantes importantes. Ainsi, les membres doivent être divers et représentatifs pour veiller à l'esprit même du MAEP – une participation élargie.

La mesure dans laquelle les commissions nationales du MAEP ont facilité une large participation est différente d'un pays à l'autre. Il existe une large gamme de variations : des commissions nationales qui sont nettement dominées et contrôlées par les institutions publiques à celles où les acteurs non étatiques jouent un rôle dominant. Les commissions nationales ont été diversement appelées Conseil National d'Administration, Groupe de travail national, Commission nationale indépendante, etc., mais pour l'essentiel, elles exercent des fonctions similaires.

Le Rwanda et, chose surprenante, l'Afrique du Sud semblent avoir eu les Commissions Nationales les plus contrôlées par le gouvernement. Au Rwanda la mise en place de la Commission Nationale a été précédée par la création d'un comité de direction dominé par le gouvernement. Au cours de sa visite préparatoire, Angélique Savané, membre du Panel a plaidé pour la création d'une commission nationale plus inclusive. Une commission de cinquante membres a alors été mise en place, mais elle était toujours dominée par le gouvernement et présidée par le ministre des finances. En Afrique du Sud, un premier comité national d'administration (CNA) de quinze membres, dont cinq ministres de haut rang et dix représentants de la société civile a été créé. Il était dirigé par le ministre de la Fonction Publique et de l'Administration qui était aussi le Point Focal. Le manque de transparence dans la manière dont les membres du CNA ont été sélectionnés et la nomination d'un membre du

<sup>2</sup> Document complémentaire aux directives MAEP pour Examen de Pays, Structure nationale du MAEP, para III.

gouvernement comme président ont été un objet de préoccupation à cause de l'interférence du gouvernement dans le processus.

La commission la plus indépendante a probablement été la Commission nationale indépendante MAEP (CNIM-MAEP) du Bénin. La Commission a été créée par décret prévoyant que le président et un vice-président sont des représentants de la société civile tandis que l'autre vice-président sera un membre du Parlement. La majorité des 97 membres étaient des organisations de la société civile. (Le Mali, qui ne figure pas dans ce volume, avait aussi une commission nationale forte et indépendante, avec un président très respecté, ce qui constitue une grande force pour le processus de ce pays.) Le Conseil d'Administration du Ghana, fort de sept membres, a été établi comme organisme autonome qui fonctionne en dehors de l'orbite de son ministère de tutelle. Les membres ont été nommés à titre personnel sur la base de leur expérience et de leur distinction dans leurs domaines respectifs. Il y avait une certaine inquiétude des organisations de la société civile qui ont estimé que les membres du CA devraient représenter certaines circonscriptions.

Le Kenya a le processus le plus contesté quant à la mise en place de sa commission nationale. Comme dans le cas du Rwanda, l'établissement du CA du Kenya a été précédé par la mise en place d'un groupe de travail du gouvernement qui a élaboré un cadre pour la mise en œuvre du MAEP au Kenya. Il semble qu'il y a d'abord eu une certaine réticence de la part du gouvernement à inclure les acteurs non-étatiques dans le processus. En fin de compte, des groupes de la société civile ont été inclus dans le CNA de 33 membres après un intense lobbying de la société civile et l'intervention du Dr Graça Machel, membre du Panel. Au Nigeria, la composition finale de la Commission nationale semble avoir été largement influencée par l'idée d'une large représentation. Un Groupe de travail national de 50 membres, était composé de représentants de la présidence, du secteur privé, des universités, des médias, des syndicats et de la société civile. Le GTN a ensuite été étendu à 250 membres afin d'accueillir des représentants de tous les gouvernements des États fédérés et d'autres groupes tels que les femmes, les personnes handicapées et les organisations confessionnelles. Comme au Kenya, l'éminente personnalité affectée au pays est intervenue pour façonner la composition du Conseil et veiller à une plus grande représentativité.

La composition du Conseil National d'Administration algérien a également été guidée par la nécessité d'assurer une large représentation. Le Conseil comprenait 100 membres presque également répartis entre acteurs étatiques et non étatiques, y compris des législateurs et des syndicats.

Il existe des arguments en faveur de différentes tailles pour le Conseil National d'Administration, mais l'option nigériane semble trop grande pour être efficace, à moins d'être associée à un comité directeur très efficace et plus petit qui gère les affaires courantes et rend compte à un groupe plus large.

Le rôle du Conseil National d'Administration en ce qui concerne la finalisation des rapports d'auto-évaluation a également varié, avec quelques-

uns approuvant le texte et d'autres effectivement écartés du processus, dont le gouvernement s'est alors chargé. Dans certains cas, les conseils ont été dissous immédiatement après l'achèvement du rapport d'auto-évaluation ; dans d'autres, plus positivement, il ya eu un rôle permanent pour le CNA dans la surveillance de la mise en œuvre et le suivi du processus du MAEP.

Les documents du MAEP continental devraient fournir des directives écrites plus fortes sur la nécessité pour les conseils nationaux de direction d'être autonomes de l'exécutif, avec une majorité de membres non gouvernementaux, et d'être présidés par un représentant non gouvernemental. Le CNA devrait avoir le mandat clair et l'autorité de signer le rapport national d'auto-évaluation, et un rôle permanent dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport d'examen de pays et le programme d'action national.

### *Secrétariat national*

Les directives du MAEP exigent la mise en place d'un secrétariat national du MAEP qui offre un soutien technique et administratif à la Commission nationale/Conseil d'Administration. Le Secrétariat assiste la CN/le CNA dans l'organisation de programmes de sensibilisation aux niveaux national et local. Le Secrétariat, qui devrait avoir de préférence un Président Directeur Général ou un directeur exécutif, sera également chargé d'assurer la liaison entre la CN/le CNA et le Secrétariat du MAEP continental en Afrique du Sud. Le Secrétariat devrait également faciliter et soutenir le travail des institutions techniques de recherche. Le secrétariat national est censé assurer un soutien logistique et administratif approprié au processus. Il existe plusieurs variantes dans la forme des secrétariats nationaux.

Le secrétariat national d'Afrique du Sud a été dirigé par le Ministre de la Fonction Publique et de l'Administration qui était également président du CNA et point focal. Il comprenait des représentants du ministère de la Fonction Publique et de l'Administration, des chercheurs contractuels et des membres détachés de la section sud-africaine de l'organe de la société civile de l'Union Africaine, le Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC). Au Nigeria, le secrétariat était dirigé par le Coordonnateur national du MAEP, personnalité politique nommée par le président, et qui rend compte au point focal national.

Au Rwanda et au Kenya, le secrétariat national du NEPAD a également servi de secrétariat national du MAEP. Dans le cas du Kenya, le secrétariat du NEPAD a reçu une dotation budgétaire du budget national et le PDG a été recruté par le biais d'une procédure concurrentielle. Au Rwanda, le chef du secrétariat du NEPAD a été nommé par le président.

Le mandat principal des secrétariats au Bénin, au Burkina Faso et au Ghana était clairement d'être au service du Conseil National d'Administration. Le Bénin a créé le Bureau du coordonnateur national responsable de la gestion courante du processus d'examen ainsi que la supervision des instituts de

recherche technique. Toutefois, la structure hiérarchique de la coordination nationale est devenue problématique, car elle rendait compte au PNUD pour ce qui concernait les questions administratives et financières et au président de la Commission nationale du MAEP pour les questions de fond. Le coordonnateur a démissionné au bout de cinq mois. Le Burkina Faso a créé un secrétariat permanent qui a fourni un appui technique au CNA. Au Ghana, le Conseil d'administration du MAEP était appuyé par un secrétariat dirigé par le secrétaire exécutif du Conseil d'Administration. Conformément au caractère autonome du CA le secrétariat fonctionnait dans des locaux distincts de ceux du ministère central.

Dans le cas de l'Algérie l'appui logistique et administratif pour le processus du MAEP au niveau du personnel, transport, espace de bureau, etc. a été directement fourni par le gouvernement au Bureau du CNA et de l'unité de communication. Ces ressources ont été transférées au bureau du chef de gouvernement à la fin de l'examen.

Par conséquent, même lorsque la Commission nationale a été relativement indépendante, son secrétariat a parfois été très étroitement contrôlé par le gouvernement. Le secrétariat du CNA devrait être clairement indépendant du gouvernement, sous l'autorité du CNA lui-même, même si son personnel se compose de fonctionnaires détachés.

### *Instituts de recherche technique*

Dans chaque pays, des organismes de recherche indépendants connus dans les documents du MAEP sous le nom d'instituts de recherche technique (IRT), et parfois désignés par des termes différents au niveau national, sont chargés de l'administration du Questionnaire du MAEP pour le rapport d'auto-évaluation du pays. Ces instituts sont censés avoir les compétences et les capacités techniques nécessaires pour mener des recherches solides et objectives dans les quatre domaines thématiques du MAEP. Les IRT recueillent des données, analysent et présentent leurs résultats, en général chaque IRT se voyant allouer chacun des quatre thèmes généraux établis par le questionnaire lui-même. Selon les directives du MAEP, les IRT doivent être nommés par le CNA et lui rendre compte directement. Comme c'était le cas avec l'établissement des autres institutions nationales du MAEP, les pays participants ont utilisé des approches différentes pour sélectionner les IRT. Les pays qui ont une forte tradition de groupes de réflexion indépendants ont trouvé le processus plus facile ; cependant, même dans des pays comme le Ghana, l'Afrique du Sud ou le Kenya, l'ampleur de la tâche de recherche a été écrasante pour certains.

Au Bénin, au Burkina Faso et en Afrique du Sud le CNA a lancé un appel à candidatures ou a tout simplement désigné les membres de l'IRT. Le CNA d'Afrique du Sud a créé un sous-comité interne de recherche composé de sept membres, soit trois représentants du gouvernement et quatre de la société civile et chargé d'examiner les communications reçues et de

coordonner la rédaction des RAEP. Puis le CNA a invité des organisations d'universitaires, de chercheurs et de plaidoyer à demander leur accréditation en tant que partenaires de recherche. Quinze partenaires de recherche ont été sélectionnés par le sous-comité de recherche afin de participer sur une base volontaire en présentant des observations sur des thèmes choisis tirés du questionnaire. Le CNA a également invité les institutions de recherche à demander à être des « organismes d'appui technique », un poste rémunéré. Leur rôle serait complémentaire à celui du sous-comité de recherche et celui des partenaires de recherche. Ils allaient contribuer à la recherche et la rédaction du RAEP. Quatre IRT ont été sélectionnés lors qu'on est arrivé au tiers du processus. Il y avait une certaine tension entre le CNA et le IRT, qui avaient déjà fait des observations au processus et avaient donc un intérêt direct dans le processus. Le point focal s'est plaint du fait que les rapports des IRT semblaient promouvoir leurs propres programmes. Le CNA du Ghana a décidé que la recherche et la rédaction du RAEP devaient être effectuées par quatre instituts spécialisés et a contacté les quatre organisations sélectionnées. Bien qu'il n'y ait pas eu de processus public de sélection, toutes les quatre organisations sélectionnées sont largement reconnues comme leaders dans leurs domaines respectifs. La commission nationale du MAEP au Bénin a choisi quatre organisations indépendantes pour recueillir et analyser des données sur la base du questionnaire d'auto-évaluation. La sélection des quatre organisations a été faite à la suite de consultations restreintes. Il semble qu'il n'y ait eu aucun doute concernant leur expertise. Au Burkina Faso, quatre IRT ont été sélectionnés par appel d'offre. Parmi les quatre sélectionnés par le CNA trois étaient du gouvernement et un était non étatique.

Le Kenya et le Rwanda ont sélectionné leur IRT au cours de conférences nationales consultatives de sensibilisation sur le MAEP. Au Kenya, de grandes agences techniques ont été désignées au cours de forums consultatifs tenus au début du processus. Les nominations ont été approuvées par le ministre de la Planification et du Développement national. Leur tâche consistait à effectuer la recherche, à rédiger le rapport d'auto-évaluation et le Programme d'action. Au Rwanda, le travail technique du processus a été en grande partie réalisé par quatre équipes d'examen technique comprenant principalement des représentants du gouvernement. Les équipes correspondaient aux quatre thèmes du MAEP et ont travaillé en étroite collaboration avec des sous-comités thématiques mis en place au sein de la commission nationale. Les équipes techniques ont été établies par une conférence convoquée pour partager l'information sur le processus du MAEP.

Au Nigeria, le point focal a invité 10 organisations aussi bien étatiques que non étatiques, à devenir des Instituts de recherche technique qui seraient chargés de mener des recherches et de préparer le RAEP. Bien que le statut national et international des IRT n'ait pas été contesté, le Point focal les a sélectionnés, sans consulter le GTN ni passer par un appel public à candidature ; et à des moments différents, une équipe différente des IRT a été mise en place. En



Ouganda aussi (non inclus dans cette compilation), le processus de sélection des IRT a été très confus, avec différentes organisations jouant un rôle de premier plan sur des thèmes différents à des moments différents, lorsque ceux initialement nommés ont échoué.

En Algérie, le *Conseil National Economique et Social*, (CNES) a joué le rôle de soutien technique principal. Il n'existe aucune preuve que le CNES a été officiellement désigné pour jouer ce rôle. Il s'agit d'une institution publique créée par décret ayant pour mandat d'agir en tant qu'organe consultatif pour le dialogue et de coopération dans les domaines économique, social et culturel. Le CNES a travaillé avec d'autres institutions de recherche qui ont fourni une contribution technique au RAEP sans être officiellement nommé IRT. Ce n'est qu'après la MEP que d'autres IRT ont été nommés. A Maurice, le Conseil économique et social national a également été nommé pour diriger la recherche, mais n'était clairement pas bien adapté à la tâche, et l'avant-projet de rapport d'auto-évaluation du pays a été rejeté par le panel du MAEP.

Autant que possible, les IRT doivent être les institutions nationales compétentes indépendantes du gouvernement. Lorsque de telles structures n'existent pas, la préférence devra être donnée à des IRT régionales ou d'autres pays plutôt que des structures gouvernementales. Il doit être clair que l'implication des groupes de réflexion indépendants dans la recherche ne supprime pas l'obligation de concertation à grande échelle avec d'autres structures de la société civile.

### *Sensibilisation et accès à l'information*

Dans tous les pays examinés, l'auto-évaluation du pays a été précédée d'une forme ou d'une autre d'activités consultatives et de sensibilisation. Etant donné le délai limité dans lequel ces activités se sont tenues, en plus des aménagements institutionnels qui n'ont pas toujours garanti une large participation, on ne sait pas clairement dans quelle mesure de larges segments de la population ont été suffisamment informés et sensibilisés sur le processus. On a l'impression générale qu'un plus grand degré de sensibilisation était nécessaire pour faire connaître le MAEP à plus de gens et les faire participer d'une manière informée.

Au Burkina Faso le secrétariat du MAEP avait un bureau des communications et des relations publiques qui a organisé de nombreuses activités de sensibilisation et de diffusion de l'information. Toutefois, un examen de la sensibilisation n'indique pas dans quelle mesure la population générale a été suffisamment informée du processus. Avant la présentation du rapport d'examen du Burkina Faso au Forum du MAEP il n'existait pas de site web du Burkina Faso permettant aux membres du public un accès facile à l'information. Le premier bulletin du MAEP a été rédigé seulement six mois après l'achèvement de l'auto évaluation du pays. Au Rwanda, le Secrétariat du NEPAD a également été faible en matière de sensibilisation du public, car il n'a organisé que deux conférences nationales en présence de 200 personnes

chacune. Cela ne semble pas être suffisant comme sensibilisation dans un pays de plusieurs millions d'habitants.

Au Ghana cependant, le travail sur le rapport d'auto-évaluation a été précédé par des activités de sensibilisation du public, comprenant un atelier de parties prenantes nationales, un atelier pour les parlementaires et un pour les professionnels des médias. Bien que certains groupes de la société civile se soient toujours sentis mal informés, il s'agissait clairement d'un effort beaucoup plus sérieux de faire connaître au public ce qui était prévu. L'Afrique du Sud semble avoir eu le programme de sensibilisation le plus exhaustif, couvrant à la fois les zones rurales et urbaines. Le processus a débuté avec une conférence consultative réunissant quelque 350 personnes, suivie de conférences provinciales avec les niveaux de participation allant de 100 à 1000 personnes. Différentes formes de médias ont été utilisés pour sensibiliser le public au MAEP, y compris médias imprimés et électroniques ainsi qu'une chanson spécialement commandée pour le MAEP.

Le Nigeria a admis avoir eu à faire face à d'énormes défis lors qu'il a voulu populariser le MAEP et le rendre plus participatif, et ceci principalement en raison de sa population. Un certain nombre d'événements de sensibilisation ont eu lieu entre le moment où le point focal a été nommé et celui où le questionnaire du MAEP a été pré-testé au Nigéria. Au Kenya, le processus a été lancé officiellement par un Forum consultatif sur le MAEP dont le but était de présenter le questionnaire du MAEP, divers instruments de recherche, et les quatre groupes d'évaluation thématiques. En Algérie, le Conseil national d'administration avait une unité de communication assez active qui a mis en place et maintenu un site Web qui a existé pendant deux ans avant d'être fermé un mois après la présentation du rapport d'examen de l'Algérie. L'unité de communication a également facilité la participation des membres du Conseil à des programmes radio.

L'accès et la diffusion de l'information est identifiée dans le questionnaire principal du MAEP comme étant l'une des questions transversales qui nécessitent 'une attention systématique dans tous les domaines du questionnaire'. Pourtant, la facilité d'accès à l'information sur le processus du MAEP a été très variable selon les pays. Même ceux qui étaient les plus ouverts ont rarement créé des sites web ou centres de documentation où par exemple les procès-verbaux de réunions de commissions nationales pourraient être facilement accessibles aux chercheurs (y compris ceux qui rédigent le rapport dans ce volume) qui cherchent à comprendre la façon dont le processus fonctionnait - faiblesse qui est loin d'être corrigée par le secrétariat continental, dont le site ne contient même pas l'ensemble des documents de base du MAEP qui sont fournis aux points focaux nationaux.

Peut-être le fait le plus important ici, c'est que seul l'Ouganda a officiellement mis son rapport d'auto-évaluation à l'entière disposition de quiconque veut le lire. La publication du RAEP est à la discrétion du pays concerné, et tous les autres pays ont décidé de ne pas le publier. Cette discrétion doit être levée : il

est important que les chercheurs et les groupes de la société civile aient accès à un document d'une telle importance.

### *Auto-évaluation*

La manière dont les pays ont réalisé le volet d'auto-évaluation du MAEP a présenté des différences tant méthodologiques qu'en termes de processus. L'auto-évaluation est basée sur le questionnaire du MAEP qui couvre quatre domaines de la gouvernance: démocratie et bonne gouvernance politique, gouvernance économique et gestion, gouvernance d'entreprise et développement socio-économique. Le questionnaire est assez long et complexe, comprenant 58 questions et 183 indicateurs. Le processus d'auto-évaluation de pays produit un rapport d'auto-évaluation par pays (RAEP) et un projet de Programme d'action national (PAN). Beaucoup de pays engagés dans les MAEP se sont plaints que le questionnaire essaie de couvrir trop de questions, qu'il a une structure quelque peu confuse avec des questions qui se recoupent souvent les unes avec les autres, et qu'il est impossible à gérer à la fois pour les gouvernements et pour les organisations de la société civile qui cherchent à y répondre. Il y a aussi des questions qui pourraient y être utilement ajoutées en vue de se pencher sur certains problèmes importants qui ne sont pas actuellement couverts. Il y a un besoin évident - reconnu par le Secrétariat continental du MAEP - d'un réexamen systématique du questionnaire, y compris les « questions transversales » qu'il choisit pour s'y concentrer en particulier, mais qui doivent être modifiées à la lumière des conclusions des examens à ce jour. Le questionnaire est destiné à assurer la cohérence entre pays, la plupart des pays ont donc dû l'adapter, le simplifier, ou le 'localiser' afin de répondre aux réalités locales.

Dans l'idéal, un questionnaire MAEP révisé devrait être mis à disposition sous deux formes différentes par le Secrétariat du MAEP : une version pour les experts consultants, et une version dans un langage qui peut être utilisé par les non-spécialistes techniciens, ce qui améliore la participation citoyenne. Bien évidemment, tout pays doit toujours être libre de réviser le questionnaire ou d'y faire des ajouts au gré des conditions nationales.

Les méthodes de collecte de données et la tenue des consultations ont revêtu des formes diverses. En général, le processus de recherche comprenait une étude documentaire, des entretiens avec les élites/experts/informateurs clés, des discussions de groupe, et des enquêtes par sondage. Dans certains pays, mais pas tous, une enquête nationale a également été menée par le bureau national de statistique. De même, certains pays ont fait des appels au public pour la présentation de communications de groupes de la société civile, mais cela n'a pas été le cas partout. Les données ont été traitées par les IRT qui ont également rédigé un projet de rapport. La validation du rapport revêt généralement la forme d'une conférence consultative. C'est le temps qui semble être une contrainte commune dans la rédaction de l'auto-évaluation. Dans la plupart des cas, l'auto-évaluation a été réalisée dans des délais qui

ne permettaient pas un engagement suffisant avec le projet de rapport de la part des parties prenantes, et le résultat était des discussions et des débats artificiels. Une préoccupation commune était la complexité et la longueur du questionnaire qui a eu un impact sur le taux et la qualité des réponses.

Lorsque des organismes contrôlés par le gouvernement ont été employés pour ce travail, il y a eu le problème de l'indépendance des résultats ; et dans les cas où on a eu recours à des groupes de réflexion indépendants, il y a aussi eu des problèmes, cette fois liés à la façon dont l'utilisation d'un groupe de réflexion pour ce genre d'expertise peut alors être considérée comme une participation suffisante de la société civile au processus.

Une plainte commune que l'on trouve dans les rapports de ce livre c'est que les groupes de la société civile et les individus interrogés ou qui ont présenté des observations n'avaient aucun moyen de savoir si leurs contributions sont en fait apparues dans le rapport final d'auto-évaluation du pays. En général, il ne semble pas y avoir eu de processus par lequel les parties prenantes pouvaient systématiquement vérifier comment leur contribution a été utilisée. Dans la plupart des cas, les conférences de validation ont été effectuées sur la base d'une synthèse du projet de RAEP. Il y a un certain nombre de pays où il y a eu des tensions sur la manière dont le rapport a finalement été édité, et on a eu l'impression que le gouvernement a pris en main le processus afin de garantir une issue favorable.

Au Kenya, la décision a été prise de 'localiser' le questionnaire générique du MAEP au cours des premières conférences consultatives. Quatre approches de recherche ont été utilisées pour faire l'auto-évaluation : recherche documentaire, groupes d'experts, enquête nationale par sondage et discussions des groupes de discussion. Cette approche a conduit à un processus crédible de collecte des données. La finalisation du rapport a été retardée en raison de tensions entre le gouvernement et le CNA qui a abouti à la destitution du président du CNA. Après la présentation de l'avant-projet de rapport d'auto-évaluation par les principales agences techniques, une équipe d'experts indépendants a été mise en place pour critiquer et rédiger le rapport qui a été soumis à un atelier national de validation avant présentation au secrétariat continental du MAEP.

Au Nigeria, dans le cadre de la « localisation » du questionnaire, le Point Focal National a organisé un pré-test du questionnaire. Selon les retours du pré-test, le taux de réponse a été très bas, le questionnaire était difficile à remplir, et il n'abordait pas les particularités du pays comme par exemple le rôle des chefs traditionnels. Il a alors été décidé de dégroupier et de simplifier le questionnaire. Comme dans le cas du Kenya, la méthodologie adoptée par le Nigéria comprenait une étude documentaire, des entretiens avec les élites/décideurs, des enquêtes massives auprès des ménages. Il y avait une controverse au sujet de la décision du Point focal national d'utiliser le Bureau national des statistiques pour effectuer les enquêtes auprès des ménages. Les premiers IRT ont finalement été retirés à cause d'un différend portant les honoraires. Le processus de rédaction et de validation des RAEP a été exhaustif. En plus des

IRT, une équipe de trois experts a été nommée pour servir de coordonnateurs thématiques. Une fois qu'un projet a été produit quatre groupes de réflexion ont été retenus pour procéder à l'examen par les pairs du projet. Le résumé du RAEP en anglais, haoussa, igbo et yoruba a été largement diffusé dans les 36 États du Nigeria. Des équipes de membres du Groupe de travail national du MAEP ont tenu des réunions de validation dans 14 États, réunions auxquelles ont participé des acteurs étatiques et non étatiques.

En Algérie les membres du Conseil national d'administration ont travaillé en étroite collaboration avec le CNES, institution qui a conduit le processus technique de collecte et d'analyse des données. Les membres de la CNA ont tenu des réunions de concertations dans des collectivités locales bien choisies. On rapporte que ces concertations ont été ouvertes et parfois orageuses. La sélection des districts où les concertations ont eu lieu a été motivée par le désir de représenter la diversité de l'Algérie dans tous ses aspects.

Au Bénin le processus a été conduit par l'IRT qui a suivi une approche communément utilisée dans d'autres pays et comprenant une étude documentaire, des ateliers avec des informateurs clés, et des enquêtes par sondage d'échantillons représentatifs, le tout suivi d'un processus de concertation qui a tenté d'obtenir des contributions de parties prenantes au rapport d'auto-évaluation.

L'Afrique du Sud a adapté le questionnaire de 88 pages et l'a résumé en un document de six pages qui a été traduit dans les 10 autres langues officielles. On s'est inquiété du fait que dans certains cas, la version simplifiée n'a peut-être pas réussi à saisir l'essence des questions telles qu'elles étaient posées dans la version longue. L'approche sud-africaine du recueil de données consistait à lancer un appel public à la présentation de communications qui pouvait se faire de trois manières : communications écrites ; questionnaire à remplir ; et rapports des concertations menées par les conseils provinciaux d'administration créés dans chacune des neuf provinces de l'Afrique du Sud. Les IRT n'ont eu que cinq semaines pour traiter les données et rédiger leurs projets de rapports respectifs. Les IRT n'avaient pas été impliqués dans la conception de méthodes de recherche, c'est la raison pour laquelle leur approche de la rédaction des projets de rapport était différente. La plupart des IRT ont été incapables d'intégrer toutes les données en raison de contraintes de temps, de la mauvaise qualité des données et, dans certains cas, des limites linguistiques, ce qui signifie que les efforts importants consacrés à la concertation et à la sensibilisation ont parfois été gaspillés, et les réactions des travailleurs de proximité ne sont finalement pas intégrées aux chapitres du projet de RAEP. Il y a aussi une controverse autour de la façon dont le rapport d'auto-évaluation d'Afrique du Sud a été compilé et mis au point. On a l'impression que le gouvernement a dominé le processus d'élaboration du RAEP. Après la rédaction par le Secrétariat du projet de RAEP qui était une consolidation des rapports techniques édités, le Point Focal a convoqué une réunion d'urgence du CNA pour discuter du projet à la veille de la réunion de

validation. Un projet révisé a été présenté à la réunion de validation. D'autres révisions ont été apportées au RAEP par une équipe de travail multidisciplinaire dirigée par un représentant de la présidence au CNA. Reste à savoir si la version finale du RAEP a suffisamment incorporé les contributions reçues en particulier à l'atelier de validation.

Au Ghana chaque IRT a utilisé une méthode de recherche légèrement différente. Cependant, les IRT ont suivi une approche comprenant une étude des publications, des entretiens des élites/experts avec des acteurs étatiques et non-étatiques, des enquêtes sur échantillons de ghanéens ordinaires.

Au Burkina Faso les IRT ont adopté une approche similaire à celle d'autres pays. Ils ont aussi eu à faire face à des défis en matière de contraintes temporelles, complexité du questionnaire, ressources financières. L'atelier de validation a fait l'objet de critiques pour n'avoir pas fourni aux participants l'occasion de critiquer le rapport. Cela était dû à l'arrivée presque imminente de la mission d'examen du pays.

Au Rwanda, la collecte de données s'est surtout effectuée par le biais de réunions des groupes de discussion qui ont également servi à remplir le questionnaire. Les données ont été compilées en un rapport d'auto-évaluation unique. Il est intéressant de noter que le Rwanda est le seul pays qui a envoyé le projet de RAEP à des institutions en dehors du pays pour un examen plus approfondi. Le rapport a été envoyé, pour avis d'experts, à l'Institut africain d'analyse politique et d'intégration économique. Une autre organisation externe, l'OSSREA a effectué la révision finale du rapport.

Comme dans le cas de la sélection de l'IRT, le secrétariat continental du MAEP devrait fournir des indications plus précises sur les types de méthodologie de recherche qui conviennent à l'usage de l'IRT, et le type de concertation qui devrait être impliqué dans la rédaction de leurs rapports thématiques. Il est probable qu'il pourrait être utile de disposer d'un sondage national réalisé par l'organe le plus qualifié pour le réaliser- le bureau national des statistiques – cependant, s'il existe des craintes quant à l'indépendance de l'Office national des statistiques (selon les normes énoncées dans le Charte africaine des statistiques), il faudra que la Commission nationale exerce un contrôle étroit sur la façon dont le processus est géré. En général, plus l'auto-évaluation MAEP s'éloignera de l'étude documentaire et de la consultation d'experts, plus grande sera la valeur qu'elle apportera en ajoutant de nouvelles voix aux débats nationaux sur les meilleures stratégies de développement.

### *Appui au pays MAEP et missions d'examen de pays*

Chaque processus du MAEP comprend au moins deux, et parfois jusqu'à quatre, visites d'une équipe dirigée par le membre du panel du MAEP chargé de l'examen de ce pays. Au début du processus, une mission d'appui au pays se termine en général par la signature d'un Protocole d'accord sur les modalités de conduite du MAEP dans ce pays. Dans un nombre significatif de cas, dont le Kenya, le Rwanda et le Nigeria, le membre du panel du MAEP a joué un rôle

important à ce stade en veillant à ce que la commission nationale du MAEP comprenne une plus large représentation de la société civile, ou, par exemple en Algérie ou en Ouganda, que les IRT sélectionnés sont plus adaptés au travail.

La mission d'évaluation est effectuée peu de temps après la présentation du RAEP au secrétariat continental du MAEP. Il y avait des variations mineures dans la façon dont les missions d'examen de pays ont été conduites car cela s'est fait à partir du centre. Une fois dans le pays, la MEP a tenu des concertations avec un large éventail de parties prenantes comprenant des acteurs étatiques et non étatiques ainsi que le secteur privé. L'examen de pays s'appuie sur des recherches de fond accomplies par le Secrétariat continental du MAEP et un document élaboré par le RAEP. Après avoir mené des concertations sur place, le MEP rédige son propre rapport et offre au pays la possibilité de répondre ainsi que d'amender le PAN. La réponse est annexée au rapport d'examen du pays pour présentation au Forum du MAEP pour examen par les pairs.

La durée des MEP a varié selon les pays. On ne sait pas ce qui a déterminé la durée de la mission. La mission a été au Nigeria pour près d'un mois, 27 jours au Burkina Faso, 19 jours au Bénin, 16 jours en Afrique du Sud, 14 au Kenya, 12 jours au Ghana et au Rwanda. En Algérie et au Bénin, la mission a effectué deux visites. Dans le cas de l'Algérie la deuxième visite a été justifiée par les lacunes qui avaient été identifiées dans le RAEP, menant à la recommandation que les travaux du Conseil économique et social national soient complétées par des recherches supplémentaires effectuées par les IRT.

En général les MEP avaient un accès facile à presque tous les niveaux de la société, du chef de l'Etat aux parties prenantes au niveau local. Cependant, en Algérie, le plus ancien parti, le *Front des Forces Socialistes* a refusé de participer à une rencontre organisée par la MEP, en prétextant que le processus ne prenait pas les partis politiques et les organisations des droits de l'homme au sérieux.

### *Participation de la société civile*

Les documents de base et les directives du MAEP invitent les pays participants à veiller à la mise en place d'un processus à base élargie faisant appel à de larges couches de citoyens du pays dans un dialogue sur la gouvernance. La nature et la qualité de la participation de la société civile dans le processus du MAEP est directement liée au contexte politique et à l'histoire du pays. Il est évident que où il y a davantage de garanties pour les libertés civiques il y a plus de possibilités de participation significative de la société civile au processus du MAEP. Le type d'arrangements institutionnels que les pays mettent en place peut soit promouvoir ou soit compromettre la participation de la société civile. La réalité c'est qu'il y aura toujours des niveaux et des espaces de participation différents de la société civile au processus du MAEP. Il y a des cas où les acteurs de la société civile sont invités à participer au processus tels que les forums consultatifs, par le biais d'appels publics à propositions,

en tant que représentants des Conseils nationaux d'administration, ou en tant que prestataires de services techniques spécialisés. Dans d'autres cas les acteurs de la société civile ont eu à se battre pour obtenir une place à la table, en particulier pour entrer aux conseils nationaux d'administration. De plus en plus les organisations de la société civile créent des espaces pour dialoguer avec le MAEP par le renforcement de la capacité à surveiller la mise en œuvre du MAEP, en particulier le Plan d'action national.

L'examen du Rwanda rassemblé ici conclut que le processus a été dominé par le gouvernement. Le processus d'auto-évaluation a été mené par des équipes techniques sous la direction du secrétariat national du NEPAD ; des représentants de la société civile interrogés ont également indiqué qu'ils avaient apprécié la nature plus ouverte du processus de RAEP dans le cadre du système habituellement fermé au Rwanda. En Algérie aussi, la participation de la société civile a été limitée - mais le processus a été plus ouvert que la plupart des processus de planification nationale, ce qui a créé un précédent qui peut être utile à l'avenir. On note aussi la participation limitée de la société civile, même dans les pays qui ont un secteur de la société civile relativement robuste comme le Kenya, le Nigeria et l'Afrique du Sud. Dans le cas du Kenya, il a fallu un intense lobbying et l'intervention du membre du panel du MAEP pour que le gouvernement kenyan inclue la société civile d'une manière significative. En Afrique du Sud, les délais serrés dans lesquels le processus a été mené ont créé la perception que le gouvernement ne s'était pas engagé en faveur d'une véritable participation de la société civile. Les projets n'étaient généralement pas disponibles pendant assez longtemps pour que les parties prenantes puissent s'occuper des questions de fond. D'autre part, le gouvernement a estimé que les organisations non gouvernementales étaient préoccupées par la transparence d'un processus dirigé par le gouvernement au détriment des questions de fond qui devaient être débattues. Même si un éventail assez large d'organisations ont finalement été inclus dans le groupe de travail national au Nigeria, il n'y a pas de critère clair ou transparent pour l'inclusion dans le groupe de travail. Seules des organisations agréées étaient représentées au Conseil national d'administration en Algérie. Beaucoup d'organisations sont empêchées de se constituer légalement et ne peuvent donc être représentées au Conseil national d'administration. Les organisations qui s'occupaient de « questions politiquement sensibles » ne recevaient pas d'invitation à participer aux concertations. Au Ghana, au Bénin et au Burkina Faso, il semble qu'il y ait eu une plus grande volonté de la part du gouvernement d'impliquer la société civile, mais il y avait encore des préoccupations au sujet des critères utilisés pour inviter ceux qui ont fini par participer.

Il faudra qu'à l'avenir, les documents de base du MAEP fixent clairement les étapes du processus de contribution des groupes indépendants de la société civile, les mécanismes à travers lesquels leurs contributions seront prises en compte, et les systèmes de suivi de la société civile et des citoyens en général sur la façon dont a été rédigé le rapport final d'auto-évaluation. Il faut que



tout le monde sache que le fait d'engager des groupes de réflexion de la société civile pour faire de la recherche en tant qu'IRT ne saurait en aucun cas remplacer une concertation élargie avec la société dans son ensemble. Le Secrétariat du MAEP devra aussi insister sur l'extension de l'idéal participatif à la phase de mise en œuvre, avec la participation régulière de la société civile et des parlementaires au suivi et à l'évaluation des progrès dans la réalisation des programmes d'action.

### *Volonté politique*

Dans chaque pays où le processus du MAEP a été mis en œuvre, le soutien politique au plus haut niveau a été essentiel à la réalisation du rapport d'auto-évaluation et la coopération dans le cadre de l'examen indépendant par les personnalités éminentes. Ce fait apparaît le plus évidemment dans le cas de l'Afrique du Sud, de l'Algérie et (quoique dans une moindre mesure, étant donné un changement de gouvernement) du Nigeria, chacun de ces pays ayant joué un rôle de premier plan dans l'adoption du NEPAD et la création du MAEP. Pour ces pays, la conclusion fructueuse et opportune du MAEP est une question de fierté nationale, et même de fierté personnelle pour le président. Dans le cas du Rwanda aussi, l'un des tout premiers pays du MAEP, le processus a été une priorité pour un gouvernement désireux d'attirer le soutien des donateurs pour ses plans nationaux de développement.

Dans les autres pays qui ont achevé le processus, y compris en particulier ceux qui sont examinés par AfriMAP, le soutien direct au niveau le plus élevé du gouvernement - le point focal national et le président - a été d'une grande importance. Au Bénin et au Burkina Faso, par exemple, le représentant du Groupe de personnalités éminentes affecté dans le pays a explicitement reconnu le rôle important du président lors de la mission d'examen par pays ou des événements de lancement du rapport. A Maurice, par contre, le processus du MAEP a été lancé comme étant l'un des premiers pays à procéder à l'examen mais n'a pas toujours été achevé, six ans plus tard. L'examen d'AfriMAP, publié à mi-chemin, a conclu que le manque de leadership politique a été la principale raison pour laquelle le processus n'a pas avancé.

Un fort soutien politique est clairement nécessaire pour la réussite du processus d'auto-évaluation du MAEP qui coûte souvent cher, et pour la mise en place d'un comité indépendant. Pourtant, l'investissement politique du président peut également comporter des risques : un rapport d'auto-évaluation du pays ou un rapport d'examen de pays qui remet en cause la perception que le gouvernement a de lui-même peut se révéler un test de l'engagement en faveur d'un examen indépendant - comme l'Afrique du Sud elle-même en a fait l'amère découverte.

### *Conclusion*

Un des objectifs clés du MAEP est la promotion du dialogue national sur la façon dont le pays est gouverné. Pour ce faire, il faut qu'un nombre toujours

plus élevé de citoyens soient conscients et informés de tout ce qui touche au MAEP et ce qu'il cherche à réaliser. La participation citoyenne dépendra largement des aménagements institutionnels effectués par les états membres qui devront être inclusifs et non pas perçus comme destinés à veiller sur les intérêts du gouvernement. Il faut que la recherche, la rédaction de rapport, et la mise en œuvre du PAN soient participatives afin d'engendrer l'appropriation, qui constitue un principe vital du MAEP. Tout cela suppose que de larges segments de la population aient un accès facile à l'information et se voient accorder un temps suffisant pour bien étudier les projets afin d'apporter une participation significative au processus d'évaluation.

Il est évident que dans la plupart des pays qui ont mené à bien le MAEP, le processus a été dominé et conduit par le gouvernement. Ce fait a été mis en évidence par le cadre institutionnel national qui a été mis en place, en dépit d'orientations claires qui encouragent la mise en œuvre de processus impartiaux et objectifs. Pour que le MAEP en vienne à être considéré comme une initiative crédible, il faudra que les gouvernements ouvrent à d'autres acteurs un espace de participation. La révision actuelle du processus, de la méthodologie et des outils arrive à un moment crucial pour le MAEP. La préoccupation générale en ce qui concerne la longueur et la complexité du questionnaire constitue un réel problème à résoudre au vu des réalités qui nous viennent des pays qui ont subi l'examen. Il faudra aussi que les organisations de la société civile se dotent des capacités nécessaires pour engager avec le gouvernement le dialogue sur les politiques à suivre, d'une manière concrète qui ajoute de la valeur à la définition et à la formulation des politiques.

# AFRIQUE DU SUD

## Résumé

Le présent rapport passe en revue le processus de mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en Afrique du Sud. Il est axé plus précisément sur le processus national menant à l'adoption d'un rapport d'auto-évaluation nationale présenté au secrétariat continental et sur les rôles des différents intervenants dans la préparation du rapport. Il examine également dans quelle mesure le MAEP a éclairé la politique officielle dans les domaines de la gouvernance et des droits de l'homme, suite à l'examen initial réalisé par les pairs. Il en est venu à la conclusion que, si le processus sud-africain du MAEP comportait de nombreux points forts, il a également été vicié par une mainmise excessive de la part du gouvernement, un calendrier beaucoup trop ambitieux et, en conséquence, des contributions insuffisantes de la société civile au rapport d'auto-évaluation. Enfin, il semble que l'engagement du gouvernement sud-africain envers l'idée du MAEP ait pu être davantage symbolique que réel.

L'Afrique du Sud faisait partie des membres fondateurs du groupe de pays qui ont créé le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et le MAEP, dans le cadre d'un renouvellement de l'engagement des pays africains envers la bonne gouvernance, qui s'est également traduit par la transformation de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en Union africaine (UA). L'Afrique du Sud a donc fait partie du groupe initial de pays signataires du mémorandum d'entente instaurant le processus du MAEP au moment de son adoption, en mars 2003.

Le processus du MAEP visait à renforcer les systèmes de gouvernance, ainsi que la promotion et la protection des droits de l'homme dans les pays africains. Il comporte deux phases principales : dans un premier temps, la préparation d'un Projet de rapport d'auto-évaluation nationale (RAEN) par le pays faisant l'objet de l'examen et, dans un deuxième temps, une évaluation indépendante sous l'égide d'un membre du Panel des éminentes personnalités du MAEP chargé de la surveillance du processus au niveau africain, aboutissant au débat et à l'approbation du rapport d'évaluation nationale lors d'une réunion des autres chefs d'Etat et de gouvernement signataires du processus du MAEP (désigné sous le nom de Forum du MAEP). Les principes directeurs du processus du MAEP sont les suivants : (1) vaste consultation des parties prenantes ; (2) appropriation nationale du processus d'auto-évaluation et (3)

crédibilité et intégrité des conclusions. Le présent rapport passe en revue le processus du MAEP pour l'Afrique du Sud, en axant son étude sur le respect de ces principes. Il s'inspire des rapports du secrétariat national du MAEP, du secrétariat continental du MAEP et des conférences, ainsi que des informations obtenues lors des entretiens avec les personnes impliquées dans le processus.

L'exercice d'auto-évaluation en Afrique du Sud, qui s'est déroulé il y a un peu moins d'un an, depuis son lancement en septembre 2005 jusqu'à la finalisation du Plan d'action (PNA) en septembre 2006, a réuni tout un ensemble de participants de tous les secteurs du pays. Dans son discours d'ouverture, lors de la première conférence nationale consultative dans le cadre du processus du MAEP en Afrique du Sud, le président Thabo Mbeki a affirmé qu'il incombait à l'Afrique du Sud d'inviter le peuple à participer au processus. Lors de son discours sur l'état de la nation en février 2006, il a réitéré son engagement à faire aboutir le processus d'évaluation du MAEP.

Le point focal (l'éminente personnalité choisie pour superviser le mécanisme du MAEP dans le pays, à savoir, pour l'Afrique du Sud, la ministre de la Fonction publique et de l'administration Geraldine Fraser-Moleketi), le secrétariat national du MAEP et le Comité national de pilotage ont formé le cadre institutionnel chargé de diriger et de guider le processus. Parmi les activités préparatoires, ces organes ont introduit des méthodes innovantes pour élargir la participation à l'auto-évaluation et répondre au contexte local. Parmi les plus notables, on peut mentionner la décentralisation des structures nationales au niveau provincial et la simplification et la traduction en dialectes locaux du questionnaire du MAEP.

Le recueil des données et la compilation du rapport ont constitué les aspects les plus importants de cet exercice ; toutefois, comme indiqué dans le présent rapport, ils ont fait l'objet d'une attention très minime. Trop peu de temps a été accordé à la mise en place d'une méthodologie de recherche commune et au traitement des soumissions destinées au rapport d'auto-évaluation nationale. Quatre instituts de recherche, l'Institute for Democracy in South Africa (IDASA), le South African Institute of International Affairs (SAIIA), l'African Institute of Corporate Citizenship (AICC) et l'Institute for Economic Research on Innovation (IERI) ont été désignés pour enregistrer et analyser les contributions reçues et établir les rapports qui formeraient la base du RAEN du pays. Toutefois, leurs efforts ont été lourdement entravés par des contraintes logistiques et linguistiques.

L'un des défis les plus notables auxquels le processus a été confronté en Afrique du Sud a été le rôle dominant joué par le gouvernement qui, ayant entrepris son propre examen décennal des progrès réalisés depuis les premières élections démocratiques en 1994, semblait considérer l'auto-évaluation comme une entreprise similaire, qui consistait en fait en un rapport sous forme de fiches pour l'administration de l'ANC (African National Congress). Aussi, le gouvernement s'est-il emparé du processus, désignant un ministre d'Etat, membre du gouvernement, comme point focal, mettant

en place des structures du MAEP lourdement pourvues de membres de la fonction publique, apportant un financement qui devait être décaissé par un service du gouvernement, dictant quelles organisations de la société civile (OSC) allaient y participer, fixant les conditions de l'engagement de la société tout au long du processus et procédant à des révisions substantielles du RAEN final, après discussion par la conférence consultative finale des rapports de synthèse préparés par les quatre instituts de recherche. Tout cela a compromis l'indépendance du mécanisme du MAEP qui, en vertu des principes fondateurs, devrait impliquer la participation de toutes les parties prenantes sur une base égale. Cela a également affaibli le contexte plus vaste dans le cadre duquel l'évaluation interne était censée examiner les questions de gouvernance et de droits, au-delà de la sphère d'autorité du gouvernement en place.

La perception selon laquelle le gouvernement avait tendance à interférer avec chaque aspect du processus et à les contrôler tous a été exacerbée par les relations de défiance qui se sont mises en place entre l'administration et un grand nombre d'OSC, même en dehors du processus du MAEP. Le point focal a désigné un nombre limité de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) choisies pour le Comité national de pilotage et a fixé les conditions de l'engagement de la société civile tout au long du processus. La participation publique a également été limitée par des problèmes logistiques : les délégués qui assistaient aux deux conférences nationales n'ont pas reçu les documents à l'avance, et ils n'ont donc pas pu s'impliquer de manière significative dans les débats. Des préoccupations au sujet du manque flagrant de consultation sont constamment apparues, par exemple avec la finalisation du RAEN. Cela aurait pu être compensé en rassemblant les réponses aux questionnaires collectées à travers les provinces par les intervenants communautaires formés, qui ont recueilli les opinions des personnes vivant dans les zones isolées, aussi bien que celles des personnes se trouvant dans des conditions plus favorables. Toutefois, un grand nombre de leurs rapports furent envoyés trop tard pour être inclus dans les soumissions des agences chargées des recherches ou arrivèrent à temps mais ne purent être traduits dans les délais.

Sur beaucoup d'aspects, la faiblesse la plus évidente de l'exercice d'auto-évaluation a été la sous-évaluation flagrante par le gouvernement du temps, du travail et des recherches qu'impliquait la réalisation du RAEN, plus particulièrement le traitement des rapports des provinces et des travailleurs communautaires.

Toutefois, on peut noter également une défaillance dans l'approche de la société civile. Les OSC étaient mal préparées au processus du MAEP et peu d'entre elles avaient une vision complète des implications. Elles ont eu tendance à réagir aux initiatives et actions du gouvernement, plutôt que d'essayer de proposer les leurs. Par ailleurs, la plupart des réponses de la société civile se sont contentées de critiques envers le gouvernement, que ce soit pour la

piètre mise en œuvre de la politique ou pour le manque de transparence de ce dernier par rapport aux structures du MAEP et leurs fonctions. Cela signifiait que le secteur privé adoptait l'approche « rapport sous forme de fiches » plutôt que d'envisager le paysage plus large de la démocratie dans le pays comme un tout. Cette étroitesse de vision se retrouve également dans l'échec de la société civile à s'approprier un rôle plus important en matière de conseil, de contrôle et d'aide au gouvernement et à voir le processus continu du MAEP comme un moyen de contribuer à y parvenir.

Les organes continentaux du MAEP pourraient également faire l'objet de critiques pour leur implication plutôt superficielle. Les missions de soutien et d'évaluation ont effectué des visites très courtes en Afrique du Sud, au cours desquelles elles ont eu tendance à se concentrer sur les centres urbains et les consultations avec les populations urbaines, ignorant l'énorme population rurale du pays. Leurs conclusions ont de ce fait été basées sur un échantillon plutôt partiel et superficiel des citoyens sud-africains.

Dans l'ensemble, le RAEN couvrait un certain nombre de questions familières : une prestation des services défaillante, la corruption dans le secteur public, la criminalité et son impact sur les groupes vulnérables comme les femmes et les enfants et la xénophobie. Le rapport d'évaluation du pays (REP) préparé de manière indépendante par la mission d'évaluation du pays du MAEP a partagé beaucoup de ces préoccupations, mais a également mis l'accent de façon beaucoup plus marquée sur certains problèmes critiques, notamment la question de la criminalité et de la xénophobie. Lors de la présentation du REP au Forum de LEAP à l'issue du processus, l'ancien président Thabo Mbeki a réfuté certains des points soulevés que le REP estimait préoccupants.

A l'issue de l'évaluation par les pairs réalisée en Afrique du Sud en juillet 2007, l'enthousiasme (si tant est qu'il y en eut) et l'accent mis sur le MAEP s'étaient dissipés. Les structures chargées du contrôle de la mise en œuvre du Plan d'action n'avaient toujours pas été mises en place au moment de la rédaction du présent rapport et, à la date de fin 2009, le Comité national de pilotage ne s'était pas réuni depuis la soumission, en février 2009, du rapport d'étape sur ce qui a été fait pour mettre en place le Plan d'action, qui est apparemment devenu moribond. Les déclarations politiques faites par la plupart des nouveaux ministres du gouvernement à la suite des élections générales d'avril 2009 n'ont pas fait mention du MAEP, qui semble avoir été relégué au rang d'une simple expérience appartenant à un passé lointain.

En somme, l'Afrique du Sud a introduit un certain nombre d'innovations qui auraient pu faire de l'exercice d'auto-évaluation un succès retentissant. Toutefois, un certain nombre d'aspects du processus lui-même, et plus particulièrement la mainmise persistante du gouvernement tout au long du processus, a soulevé des préoccupations quant à l'ampleur de la participation populaire et de la consultation. Par ailleurs, et ce point est crucial, le gouvernement et la société civile n'ont peut-être pas eu la même compréhension du but et de la nature du processus du MAEP. En dépit de ces faiblesses, l'exercice d'auto-évaluation a

donné au gouvernement et à la société civile une occasion de débattre et de réfléchir sur les questions de gouvernance. De plus, bien que l'Afrique du Sud ait joué un rôle central dans la création du MAEP en tant que programme de l'UA, on pourrait se demander si l'engagement de l'Afrique du Sud envers le processus était authentique et si le gouvernement et la société civile étaient préparés à prendre au sérieux l'évaluation réalisée par les institutions africaines. Enfin, la durabilité du processus repose sur le fait que l'Afrique du Sud envisage le MAEP comme une initiative valable et pertinente.

Après quinze ans de démocratie, l'Afrique du Sud continue à avoir des difficultés à remplir certains des critères de démocratie et de bonne gouvernance figurant dans les documents fondateurs du MAEP. Ces défis, qui ont été notés par les participants au cours de la préparation du RAEN par le pays en 2006, sont notamment l'accélération de la délivrance des services tels que soins de santé et éducation, notamment pour les pauvres, s'atteler à la corruption et la criminalité et améliorer l'accès à la justice pour tous. Au cours du processus du MAEP, la société civile a notamment mentionné la xénophobie comme source de préoccupation inquiétante. Bien que la version finale du RAEN ait sous-estimé ce problème, sa pertinence a été démontrée de manière dramatique par les violences qui ont éclaté en Afrique du Sud contre des ressortissants d'autres pays africains en avril 2008. Le fait que l'évaluation du MAEP ait correctement identifié un problème qui a plongé le pays dans une crise juste un an après la fin du processus indique l'importance potentielle du processus d'évaluation.

### **La mise en oeuvre du processus du MAEP en Afrique du Sud**

La mise en œuvre du MAEP en Afrique du Sud doit être replacée dans le contexte du rôle central joué par ce pays dans l'adoption du NEPAD et des politiques du MAEP par l'Union africaine elle-même. Depuis la transition vers la démocratie en Afrique du Sud en 1994, ses présidents, conscients du rôle déstabilisant joué auparavant par l'Afrique du Sud, ont cherché à jouer un rôle positif sur le continent et à rebâtir et consolider les institutions africaines. L'ancien président Thabo Mbeki, tout particulièrement, en fonction de 1999 à 2007, a déclaré que son objectif était de mettre l'accent sur le développement et la bonne gouvernance et de soutenir « l'Agenda africain » à travers le continent.<sup>1</sup> La résurgence de la « Renaissance africaine », telle qu'articulée et diffusée par le président Mbeki, est devenue le fondement du rôle assumé par l'Afrique du Sud dans sa contribution à la fondation de l'UA. Mbeki a joué un rôle central dans l'adoption du NEPAD en 2001 par l'Organisation de l'Unité africaine et la Déclaration du NEPAD sur la Gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, qui a dans un premier temps invité les pays à mettre en œuvre le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, a été adoptée lors du Sommet inaugural de l'UA à Durban, en Afrique du Sud, en 2002.

<sup>1</sup> Discours sur l'état de la nation du président sud-africain Thabo Mbeki, 6 février 2008.

*Chronologie du MAEP en Afrique du Sud*

9 mars 2003	Signature par l'Afrique du Sud du Mémorandum d'entente continental portant création du MAEP, par lequel le pays s'engage à suivre le processus du MAEP.
Novembre 2004	Désignation du point focal par le gouvernement sud-africain.
28–29 septembre 2005	Tenue de la première conférence nationale consultative et lancement du Comité national de pilotage.
9–11 novembre 2005	Première visite dans le pays de la Mission d'appui au pays du secrétariat du MAEP.
11 novembre 2005	Signature par l'Afrique du Sud d'un Mémorandum d'entente avec le secrétariat du MAEP sur les procédures en vue de l'évaluation au niveau national.
4–7 décembre 2005	Deuxième visite de la Mission d'appui au pays.
16 février 2006	Sélection des quatre instituts de recherche technique par le Comité national de pilotage.
31 mars 2006	Achèvement des rapports techniques préliminaires – premier projet final du RAEN et projet de Plan d'action.
4–7 avril 2006	Tenue d'ateliers chargés d'examiner les rapports techniques préliminaires et le projet de Plan d'action.
4–5 mai 2006	Organisation de la deuxième conférence nationale consultative chargée de la validation des projets de RAEN et de Plan d'action.
9 juin 2006	Adoption du projet de RAEN par le gouvernement sud-africain.
30 juin 2006	Soumission par le point focal du RAEN et du projet de Plan d'action au secrétariat continental du MAEP.
11–25 juillet 2006	Visite en Afrique du Sud de la Mission d'évaluation au pays du secrétariat du MAEP.
Août 2006	Finalisation du Plan d'action.
Décembre 2006	Soumission du rapport d'évaluation du pays pour l'Afrique du Sud par le panel des éminentes personnalités au Forum du MAEP.
1 juillet 2007	Examen du rapport d'évaluation nationale pour l'Afrique du Sud par le Forum du MAEP à Accra, au Ghana.
4 février 2009	Présentation du premier rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action au Forum du MAEP à Addis Abéba.

Afin de témoigner de son engagement envers le NEPAD, l'Afrique du Sud a proposé d'abriter son siège institutionnel et le secrétariat du MAEP à Midrand, dans le Gauteng. Le gouvernement sud-africain a détaché l'un de ses conseillers aux affaires économiques, le Professeur Wiseman Nkuhlu, qui devint le premier directeur du secrétariat du NEPAD. Chris Stals, autrefois directeur de la banque central sud-africaine, a été élu comme représentant de l'Afrique du Sud au sein du panel des éminentes personnalités du MAEP.

Le 9 mars 2003, l'Afrique du Sud, représentée par le président Mbeki, est devenue l'un des premiers pays signataires du Mémorandum d'entente intergouvernemental portant officiellement création du processus du MAEP. Un an plus tard, l'Afrique du Sud a signé un autre accord avec l'organe continental du MAEP, s'engageant à commencer son propre exercice d'auto-évaluation et d'évaluation en 2005.



La mise en œuvre par l'Afrique du Sud du mécanisme d'évaluation s'est faite en plusieurs étapes, en moins d'un an (à compter du lancement du processus en septembre 2005, jusqu'à la soumission du plan national d'action révisé en septembre 2006). Cela a commencé avec la désignation du point focal et la mise en place des structures chargées de superviser le processus ; de vastes efforts ont été déployés pour rendre publics le processus d'auto-évaluation et l'appel à des contributions ; un travail préparatoire de recherche et de recueil des informations a été réalisé pour soumettre les rapports basés sur l'interprétation des points de vue exprimés ; et le RAEN et le Plan national d'action ont été élaborés. Ensuite, le rapport d'évaluation du pays a été rédigé et des amendements ont été apportés au RAEN et au Plan national d'action préliminaires par l'Afrique du Sud en réponse ; puis vinrent leur présentation au secrétariat du MAEP et leur examen par le Forum du MAEP ; et enfin le premier rapport du pays sur sa mise en œuvre du Plan national d'action.

### *Cadre institutionnel*

Le responsable du processus du MAEP pour l'Afrique du Sud était la ministre Geraldine Fraser-Moleketi, désignée par le président Thabo Mbeki comme le point focal du MAEP, au sommet de la pyramide institutionnelle. Elle était appuyée par le secrétariat national du MAEP et le Comité national de pilotage, un organe de 29 membres mis en place pour fournir des directives sur la mise en œuvre du MAEP. Des structures similaires ont été reproduites au niveau provincial, avec les Premiers ministres (dans la plupart des cas) agissant comme les points focaux au niveau des provinces, qui donnaient eux-mêmes des instructions aux conseils d'administration provinciaux.

### **Le point focal et le secrétariat national du MAEP**

En 2004, le président Thabo Mbeki a désigné la ministre de la Fonction publique et de l'administration Geraldine Fraser-Moleketi comme le point focal du MAEP, conformément aux directives mises en place par le secrétariat continental du MAEP. Le secrétariat national du MAEP a également été créé au sein du ministère de la Fonction publique et de l'administration. A eux deux, le point focal et le secrétariat devaient être responsables de la coordination du processus d'évaluation, jouant un rôle beaucoup plus important que dans certains autres pays ou que ce qui est recommandé par les directives du secrétariat du MAEP.

Le secrétariat était composé de deux fonctionnaires du bureau du directeur-général du département de la Fonction publique et de l'administration, de cinq fonctionnaires du ministère de la Fonction publique et de l'administration, de quatre chercheurs contractuels et de deux membres détachés du Chapitre sud-africain du Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC, un organe consultatif de l'UA représentant la société civile).

Au sein du secrétariat national se trouvait une unité de recherche. Ses principales fonctions consistaient à recevoir des soumissions et à les

envoyer aux agences de soutien technique, terme utilisé en Afrique du Sud pour désigner les instituts de recherche chargés d'effectuer les principales recherches et de réunir les documents en vue du rapport d'auto-évaluation, ainsi que d'organiser des ateliers au cours desquels les experts pourraient être consultés et donner leur avis. L'unité de recherche était également chargée de simplifier le questionnaire du MAEP (en anglais) et de veiller à ce qu'il soit traduit dans les 10 autres langues officielles de l'Afrique du Sud. Elle a également contribué à la formation des travailleurs communautaires, qui devaient être impliqués dans la collecte et la compilation des données pressenties par le questionnaire. Les autres activités du secrétariat recouvraient également la coordination des consultations avec les représentants de la société civile, l'organisation des activités de sensibilisation et la préparation et la diffusion de matériel promotionnel sur le processus du MAEP. Il a également fourni un appui technique et administratif au Comité national de pilotage, en liaison avec le secrétariat du MAEP.

Avant le lancement officiel du processus du MAEP en Afrique du Sud et, surtout, avant la mise en place du Comité national de pilotage, le gouvernement a organisé deux ateliers préparatoires destinés aux hauts fonctionnaires. Ils se sont déroulés en décembre 2004 et avril 2005.<sup>2</sup> Le gouvernement a également demandé à ses services de remplir des parties du questionnaire avant la date de démarrage.

### **Le Comité national de pilotage**

Le Comité national de pilotage, composé de quinze membres, a été présenté comme la première conférence consultative nationale le 29 septembre 2005, avec dans ses rangs cinq membres éminents du gouvernement et dix représentants de la société civile.<sup>3</sup> Plus tard, sur le conseil de la Mission d'appui au pays du MAEP, qui a effectué sa première visite en Afrique du Sud en novembre 2005,<sup>4</sup> le Comité national de pilotage a été élargi à un organe composé de 29 membres. Alors que l'élargissement du Comité constituait une occasion d'impliquer d'autres secteurs qui n'y figuraient pas, et donc de permettre une représentation plus vaste, cela ne s'est pas produit. En fait, les 14 membres supplémentaires ont été des suppléants aux membres composant initialement le Comité (sauf pour le poste de président). Le point focal du

2 Herbert, R. and Gruzd, S. *The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers*, South African Institute of International Affairs, 2008, p. 257.

3 Essop Pahad, ministre au sein de la Présidence ; Trevor Manuel, ministre des Finances ; Mandisi Mphahla, ministre du Commerce et de l'Industrie ; Bridgette Mabandla, ministre de la Justice et du Développement constitutionnel et Geraldine Fraser-Moleketi (remplacée par Masenyana R Baloyi en octobre 2008), ministre de la Fonction publique et de l'Administration comme présidente. Les 10 représentants de la société civile, nommés ultérieurement, étaient les suivants : Bheki Sibiya, Business Unity South Africa (remplacé ensuite par Jerry Vilakazi) ; Lukes Matoto, Disabled People South Africa ; Zanele Twala, SANGOCO ; Dr Nomonde Mqhayi, South African Youth Council ; Thabisile Msezane, South African Council of Churches (SACC) ; Randall Howard, South African Transport and Allied Workers' Union (représentant le Congress of SA Trade Unions—COSATU) ; Mongane Wally Serote, représentant le secteur des Arts et de la Culture ; Master Mahlobogwane, South African National Civics Organisation ; Laura Kganyago de la National Women's Coalition (NWC) et Moemedi Kepadisa, du National Council of Trade Unions (NACTU) (voir [www.dpsa.gov.za](http://www.dpsa.gov.za)).

4 MAEP, *Rapport par pays No 5*, République d'Afrique du Sud, p 41.

MAEP, la ministre Fraser-Moleketi, occupait les fonctions de présidente du Comité, bien que le processus par lequel elle en est venue à assumer ces fonctions ne soit pas clair. D'aucuns estiment qu'en l'absence de processus pour procéder à une élection au sein du Comité, le point focal a été désigné au poste de président avant la réunion du Comité national de pilotage.<sup>5</sup>

Le Comité national de pilotage a été divisé en sous-commissions. Quatre d'entre elles étaient ancrées sur les domaines thématiques fixés par le questionnaire d'auto-évaluation du MAEP (démocratie et bonne gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance des entreprises et développement socio-économique). Les autres étaient axées sur les recherches et la mobilisation de la participation populaire. Chacune de ces sous-commissions était composée de représentants de la société civile et du gouvernement. Le Comité national de pilotage s'est réuni une fois par mois en 2006, lorsque le processus du MAEP se trouvait dans sa phase initiale. A partir de 2007, les réunions se sont espacées, mais il y en a eu une en juillet, peu après le déroulement de l'évaluation par les pairs. Aucune réunion n'a eu lieu en 2008, et il n'y en a pas eu non plus en 2009, après la présentation du rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action en février.

La concentration des mécanismes de coordination du processus du MAEP au sein de ce qui était essentiellement une agence gouvernementale (laquelle était également en principe soumise au processus d'auto-évaluation), amène à se demander si le processus était indépendant de toute interférence politique.

La question de savoir s'il y a eu consultation adéquate pour la sélection des représentants de la société civile au sein du Comité constitue une autre source de préoccupation. La veille du démarrage de la première conférence nationale consultative, la branche sud-africaine de l'ECOSOCC a organisé une réunion des groupements de la société civile, avec notamment le Conseil sud-africain des églises (South African Council of Churches) et la Coalition sud-africaine des ONG, au cours de laquelle les représentants ont été élus.<sup>6</sup> La liste a été envoyée au point focal avant la conférence.

Le Comité national de pilotage était chargé de donner les orientations du processus, de superviser chaque aspect de ses étapes, depuis la recherche jusqu'à l'établissement du RAEN et de la mise en œuvre du Plan d'action. Sa tâche fondamentale était de mettre en œuvre les orientations du MAEP continental. Cependant, dans la pratique, l'interprétation qui en a été faite a été différente. Le secrétariat national du MAEP a maintenu qu'il devait rendre des comptes au Comité national de pilotage, qui déterminait le processus et prenait les décisions.<sup>7</sup> Pourtant, les rapports du Comité laissent entendre que son rôle consistait à aider le point focal, qui était à la tête du processus

5 Communication par courrier électronique avec Zanele Twala, membre du Comité national de pilotage, 4 août 2009.

6 Entretien avec Zanele Twala, 13 mai 2009.

7 Entretien avec Dugan Fraser, consultant au secrétariat national du MAEP, 7 mai 2009.

du MAEP.<sup>8</sup> Ce manque de clarté quant à la structure responsable de l'auto-évaluation et le rôle prédominant du point focal au sein du Comité furent notés par la Mission d'appui au pays au cours de sa première visite en Afrique du Sud en novembre 2005. La mission a proposé qu'une distinction claire soit faite entre les fonctions de supervision et d'exécution du Comité et qu'une clarification soit apportée quant au rôle de soutien du secrétariat national par rapport au Comité.<sup>9</sup>

### Structures provinciales

Suivant l'exemple du Comité national de pilotage, les provinces ont mis en place, à une échelle plus petite, des versions des structures nationales. Les Premiers ministres des provinces et, dans d'autres cas, des membres du comité directeur provincial, ont pris la tête du processus en tant que points focaux. Les Comités de pilotage provinciaux ont été mis en place entre décembre 2005 et janvier 2006. Le Comité de pilotage provincial de Mpumalanga a ainsi été lancé le 24 novembre 2005; celui de Limpopo le 5 décembre et celui du Cap-Est le jour suivant. Tous ces comités se sont chargés de la coordination du processus d'auto-évaluation à leur propre niveau, avec pour objectif de solliciter et de préparer les soumissions qui seraient envoyées ensuite au Comité national de pilotage.

### *Le financement du processus du MAEP*

Plutôt que de faire appel à un financement à partir de sources externes, le gouvernement sud-africain a mis des fonds à disposition à partir de ses ressources propres. Le Comité national de pilotage a rassemblé un budget d'environ 20,5 millions de Rands (soit approximativement 3 millions de dollars US, au taux de change applicable en 2005), pour couvrir les dépenses estimées. Dans la pratique, d'après le Rapport d'étape sur la mise en œuvre publié par le secrétariat national du MAEP en juin 2006, quelque 16 millions de Rands ont été mis à disposition par le gouvernement, sous la gestion du ministère de la Fonction publique et de l'administration. Ce montant devait servir à couvrir les activités du secrétariat national du MAEP et du Comité national de pilotage, ainsi que des processus nationaux tels que les ateliers de consultation. Cette somme ne devait pas servir à couvrir les activités liées à l'évaluation au niveau des provinces, dont le financement devait être assuré par les budgets des provinces. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a contribué à hauteur de 2 millions de Rands en vue d'une campagne de sensibilisation du processus du MAEP en Afrique du Sud. Sur ce montant, 500.000 Rands ont été consacrés à la chanson du MAEP. Tandis que certains membres du Comité national de pilotage ont avancé que des fonds supplémentaires étaient nécessaires pour apporter un appui aux

<sup>8</sup> Voir également Herbert and Gruzd, op. cit.

<sup>9</sup> Report of the APRM Country Support Mission to South Africa, 9–11 November 2005, Find at <http://www.aprm.org.za>.

autres aspects du processus, plus particulièrement dans le domaine de la recherche, d'autres ont maintenu qu'un soutien financier externe provenant d'autres pays compromettrait l'appropriation de l'exercice d'auto-évaluation nationale par les Sud-africains.<sup>10</sup>

## **Le processus d'auto-évaluation nationale**

A l'issue du lancement officiel de l'exercice du MAEP en Afrique du Sud, le programme d'auto-évaluation nationale impliquait la sensibilisation du public au processus à travers tout le pays, l'appel à des soumissions, la mise en place d'un vaste ensemble de consultations, la réalisation de recherches, la réception des rapports sur les soumissions, l'établissement du premier projet du RAEN et sa soumission au public et au Conseil des ministres en vue de son approbation. Ces dispositions ont été réalisées sur une période de cinq mois, de novembre/décembre 2005 à mai 2006. Pendant ce laps de temps, le Comité national de pilotage du MAEP a effectué des visites préliminaires pour observer et diriger les préparations du gouvernement sud-africain et le parlement sud-africain a réalisé son propre exercice d'évaluation en parallèle. Les sections ci-dessous décrivent les différents volets de l'auto-évaluation avec, pour terminer, une synthèse des contributions des organisations n'appartenant pas au gouvernement en matière de recherche.

### *Première conférence consultative nationale*

Le 13 septembre 2005, le point focal a officiellement annoncé la participation de l'Afrique du Sud au processus du MAEP et a donné des indications sur son déroulement. Le lancement officiel du processus a eu lieu les 28 et 29 septembre 2005, au cours de la première conférence consultative nationale, au cours de laquelle le Comité national de pilotage a été mis en place, en présence de quelque 350 participants. Certaines des personnes présentes avaient été invitées par le gouvernement, tandis que d'autres personnes avaient fait une demande pour être présentes. La conférence a adopté quatre principes dans son approche du processus : la mise en place de repères pour le processus d'évaluation, le renforcement des mécanismes nationaux d'évaluation de la performance du gouvernement et des autres parties prenantes, l'appropriation du processus et l'appui à la consolidation des systèmes de connaissances basés en Afrique.

Dans son discours inaugural, le président Mbeki a affirmé qu'il incombait à l'Afrique du Sud d'impliquer une participation populaire à ce processus. Toutefois, des membres de groupes de la société civile ont fait part de préoccupations quant à la mainmise du gouvernement sur le processus, le temps extrêmement restreint qui avait été imparti entre la mise en œuvre du processus et la date d'achèvement et le préavis très court ainsi que le manque

---

<sup>10</sup> Entretien avec Zanele Twala, membre du Comité national de pilotage, 13 mai 2009.

d'informations adéquates avant la conférence.<sup>11</sup> Tout cela avait créé une perception selon laquelle le gouvernement cherchait à exclure la participation populaire. Certains délégués ont exprimé leur préoccupation devant le fait que l'agence la plus importante à la tête du processus se situait au sein du gouvernement et que l'installation du point focal et du secrétariat au sein du ministère de la Fonction publique et de l'administration diminuait l'approche inclusive du processus.

La première conférence consultative nationale a été suivie par des conférences similaires dans les provinces en novembre 2005, pour le lancement du processus du MAEP. Les niveaux de participation à travers les neuf provinces allaient de 100 à 1.100 délégués.

### *Activités de sensibilisation*

Entre novembre 2005 et mai 2006, la télévision, la radio et les médias écrits ont été utilisés pour sensibiliser le public au processus du MAEP. Le matériel promotionnel a été utilisé pour atteindre l'audience la plus vaste possible et encourager les citoyens à participer. Ainsi, les publicités et les émissions-débats ont été retransmises à la radio et la télévision et la chanson spécialement commandée par le Comité national de pilotage diffusée sur plusieurs chaînes de radio locales. Le secrétariat national du MAEP a distribué 800.000 brochures expliquant le processus dans tout le pays.

Des activités pour informer le public et inviter à la participation ont également été entreprises dans les provinces. Le Conseil d'administration de la province de Mpumalanga a pris un créneau hebdomadaire sur une chaîne de radio locale pour débattre des divers aspects du processus du MAEP. Des conférences consultatives au niveau des districts dans la province de Mpumalanga ont eu lieu en décembre 2005 et janvier 2006 et des événements similaires se sont déroulés dans la province du Cap Ouest en novembre 2005 et mars 2006.

### *Adaptation du questionnaire*

Le secrétariat national du MAEP a simplifié et abrégé le questionnaire original fourni par le secrétariat continental du MAEP pour guider l'auto-évaluation. D'un document de 88 pages, il l'a réduit en un document beaucoup plus synthétique de six pages, qui a été traduit de l'anglais dans les dix autres langues officielles de l'Afrique du Sud. Cela devrait permettre éventuellement à toutes les personnes dont l'anglais n'est pas la langue maternelle de s'engager dans le processus. Les versions simplifiées et la version originale du questionnaire étaient disponibles en ligne sur le site Internet du MAEP pour l'Afrique du Sud.

Des observateurs du processus d'auto-évaluation ont noté que dans certains cas, la version simplifiée n'avait pas réussi à capter l'essentiel de

<sup>11</sup> Communication par courrier électronique avec Moloko Malakalaka, ancien membre du Centre d'étude sur la Violence et la Réconciliation, qui a pris part à la première conférence consultative nationale, 29 juin 2009.

la version longue du questionnaire, tandis que d'autres estimaient que les aspects techniques le rendaient difficile à administrer pour les travailleurs communautaires.<sup>12</sup> Toutefois, étant donné la complexité du questionnaire original, le processus d'adaptation a constitué un effort utile pour essayer de rendre le processus d'auto-évaluation plus accessible aux gens ordinaires. Des exemples comparatifs de questions sur la gouvernance économique et la gestion et la gouvernance des entreprises, avec tout d'abord les questions originales puis les versions simplifiées en majuscules, sont donnés à titre indicatif.

D'après les documents fournis par le secrétariat national, plus d'un million de versions des questionnaires simplifiés ont été diffusées dans tout le pays, au niveau des autorités administratives provinciales et locales, notamment par le biais des municipalités.

Quel est le taux de corruption dans l'administration publique et quelles sont les mesures qui ont été prises dans ce domaine ?  
 Quelle est la prévalence du blanchiment d'argent et qu'est-ce qui a été fait dans ce domaine ? (version longue)  
**ETES-VOUS AFFECTE D'UNE MANIERE OU D'UNE AUTRE PAR LA CORRUPTION AU SEIN DU GOUVERNEMENT?** (version courte)

Quelles sont les mesures qui ont été prises pour promouvoir et protéger les droits ?  
 Quelles sont les mesures qui ont été prises pour faciliter l'accès équitable à la justice pour tous ?

- **LES DROITS SUIVANTS SONT-ILS PROTEGES ET FAVORISES :**
- **DROITS DE L'HOMME**
- **DROITS SOCIO-ECONOMIQUES**
- **DROITS CULTURELS ?**

Quelles sont les principales catégories d'entreprises commerciales et leur rôle dans l'économie ?  
 Quel est le cadre réglementaire des activités économiques et dans quelle mesure facilite-t-il l'entrepreneuriat économique dans le pays ?  
 Quels sont les facteurs externes et internes qui ont un impact sur l'activité commerciale ?  
**DANS QUELLE MESURE EST-IL FACILE DE DEMARRER UNE AFFAIRE ET DE FAIRE DES AFFAIRES EN AFRIQUE DU SUD ?**

### *Les rapports des travailleurs communautaires*

Le secrétariat national du MAEP avait formé quelque 150 travailleurs communautaires, essentiellement recrutés au sein des services publics au niveau tant local que provincial, mais certains d'entre eux provenaient de la société civile. Leur mission consistait à aider à la collecte des données sur le processus du MAEP en interviewant des personnes et en intégrant leurs réponses dans la version courte du questionnaire, à travers tout le pays, entre septembre et décembre 2005. Quelque 3.000 participants, pour la plupart des travailleurs communautaires qui n'avaient pas été impliqués dans la formation sur le MAEP et des membres des OSC, ont assisté aux ateliers organisés par les personnes initialement en formation dans toutes les provinces du pays. Dans l'ensemble, ces ateliers, conçus pour augmenter le nombre de personnes

<sup>12</sup> Herbert and Gruzd, op. cit., p. 282.

formées pour administrer le questionnaire et intégrer les réponses, se sont déroulés sur deux jours.

Les travailleurs communautaires ont organisé des ateliers, réalisé des interviews, convoqué des réunions publiques et administré le questionnaire simplifié. Ils se sont également rendus dans les zones rurales éloignées des centres urbains et ont dialogué avec les communautés dans la langue indigène parlée localement. Les données recueillies ont été synthétisées au sein d'un rapport écrit par le travailleur communautaire, envoyées aux autorités provinciales et incorporées dans la soumission provinciale au secrétariat national, chargé de les faire parvenir aux agences de recherche. La plupart des rapports des travailleurs communautaires ont été rédigés dans des langues indigènes autres que l'anglais.

Par ailleurs, des conférences consultatives nationales organisées par les travailleurs communautaires se sont déroulées à travers tout le pays entre le 10 et le 20 juin 2006. Toutefois, la majorité des informations issues de ces réunions n'était pas incluse dans les rapports provinciaux finaux, car le délai fixé par le Comité national de pilotage pour les soumissions dans le cadre du processus avait été dépassé de trois mois.

Au vu du grand nombre de rapports de travailleurs communautaires remplis (environ 6.200) et en raison du fait que la plupart n'avaient pas été reçus à temps pour être traduits et pris en compte dans la préparation du RAEN, un rapport synthétique séparé a été établi par une équipe de quatre personnes engagées par le point focal et publié en août 2006.<sup>13</sup>

Certains des instituts désignés comme Agences de soutien technique ont fait part de leur préoccupation devant la méthodologie utilisée pour la collecte des informations et la piètre qualité des études fournies.<sup>14</sup> L'IDASA, l'agence qui a établi le rapport sur la démocratie et la bonne gouvernance politique, a reconnu qu'en raison de « contraintes de temps et de compétences linguistiques », elle n'avait pu traiter environ 2.700 soumissions fournies par les travailleurs communautaires, la plupart en langues indigènes.<sup>15</sup> Ainsi, 85% des questionnaires simplifiés remplis dans la Province de l'Etat Libre n'étaient pas en anglais.<sup>16</sup>

Demander l'opinion à tous les niveaux de la société constituait une étape positive et importante vers l'élargissement de la participation au processus du MAEP. Toutefois, il aurait fallu investir davantage en termes de réflexion et de planification pour la collecte et la traduction des données, pour permettre à ces avis d'être intégrés dans le RAEN.

13 Les quatre consultants étaient: Prof Zuby Saloojee; Prof Mathole Motshekga; Prof Susan Booysen, et Rasigan Maharaj. Voir 'Report on Community Development Workers' APRM Consultations', août 2006.

14 Herbert and Gruzd, *op. cit.*, p. 283.

15 Rapport technique du MAEP, 'Democracy and Good Political Governance', 4 avril 2006, p. 18.

16 Rapport technique du MAEP, 'Economic Governance and Management', 7 avril 2006, p. 19.



### *Soumissions*

Un appel général aux soumissions publiques a été diffusé sur le site Internet du MAEP national à partir de décembre 2005. En gros, il devait comporter trois étapes, sous la forme de soumissions écrites : le questionnaire à remplir par les travailleurs communautaires envoyés dans toutes les provinces, les rapports des Conseils d'administration des provinces, qui devaient intégrer les fruits de leurs consultations, et les contributions sur les thèmes centraux vus dans une perspective provinciale.

Certaines des soumissions proposées couvraient l'ensemble des quatre thèmes, tandis que d'autres portaient uniquement sur un ou deux thèmes. La majorité des rapports écrits envoyés par les OSC répondaient aux domaines thématiques liés aux questions socio-économiques, à la démocratie et à la gouvernance politique. Il y a eu peu de soumissions écrites provenant des membres du secteur des affaires, des institutions universitaires, des organes réglementaires, des partis politiques ou des organisations confessionnelles, même si le corps judiciaire en a envoyé quelques unes.

Le délai initial avait été fixé par le Comité national de pilotage au 10 mars 2006. Toutefois, lorsqu'il devint évident pour le Comité que la plupart des soumissions ne seraient pas prêtes à temps, la date butoir a été repoussée au 17 mars. La plupart des soumissions ont été reçues en février/mars et mises sur le site Internet du MAEP national. Si certaines des provinces ont produit leurs rapports dans le temps imparti, les autres ont eu du mal à respecter le délai. La soumission du Kwazulu-Natal est arrivée avec deux mois de retard.

### *La Mission d'appui au pays du MAEP*

La Mission d'appui au pays du MAEP a effectué une première visite en Afrique du Sud du 9 au 11 novembre 2005, sous la direction du professeur Adebayo Adedeji, membre du panel des éminentes personnalités. Le reste de l'équipe était composé de membres du secrétariat continental du MAEP, de consultants techniques indépendants, de représentants des institutions partenaires du MAEP telles que le PNUD ou l'UNECA, de politiciens, d'hommes et de femmes d'affaires et d'intellectuels. L'objectif de la Mission d'appui au pays du MAEP était de procéder à une évaluation des structures qui avaient été préparées pour entreprendre le processus d'auto-évaluation nationale et préparer le Plan national d'action.<sup>17</sup> Dans leurs interactions avec les différentes parties prenantes, les membres de la Mission d'appui au pays du MAEP ont également examiné l'efficacité des initiatives visant à renforcer la sensibilisation au processus dans le pays.

Au cours des trois jours passés en Afrique du Sud, la Mission a tenu des réunions avec des membres du gouvernement, avec le Comité national de

<sup>17</sup> La mission d'appui au pays comprenait les personnes suivantes : Professeur Adedeji (membre du Panel des éminentes personnalités); Dr Bernard Kouassi (Directeur exécutif du secrétariat du MAEP); Professeur Atsain Achi (Banque africaine de développement); Mme Zemenay Lakew (PNUD); M. Patrick Bugembe (UNECA); Mme Evelynne Change (membre du secrétariat du MAEP); Mme Nana Boateng (membre du secrétariat du MAEP) et M. Dalmar Jama (membre du secrétariat du MAEP).

pilotage, avec certains membres des Conseils d'administration provinciaux, des organisations du monde des affaires et des groupes de la société civile. Le 11 novembre 2005, le président Mbeki, qui représentait le gouvernement sud-africain, et le professeur Adedeji, au nom du Forum du MAEP et du panel des éminentes personnalités, ont signé le Mémorandum d'entente qui marquait l'accord officiel de l'Afrique du Sud à se soumettre à l'évaluation.

La mission a effectué une visite de suivi dans deux provinces, le Limpopo et le Cap Est, du 4 au 7 décembre 2005, afin d'évaluer l'état de préparation.

### *Le rôle du parlement*

Peu après la première conférence consultative nationale en octobre 2005, le parlement a formé une commission ad hoc et des sous-commissions sur le MAEP, chargées de discuter des quatre domaines thématiques. Cette initiative avait pour objectif de fournir un rapport d'évaluation parallèle du MAEP, à soumettre au secrétariat continental. Cela constituait une innovation par rapport à la manière dont une auto-évaluation nationale est normalement menée ; une autre innovation a été l'approche inclusive des sous-commissions, qui comprenaient des représentants de tous les partis politiques du pays, contrairement aux structures officielles du MAEP. Le parlement a organisé des audiences au cours desquelles des membres du public, notamment des représentants des ONG et des administrations gouvernementales, ont présenté des soumissions et se sont engagées dans des débats avec les membres de la commission parlementaire.

En dépit de l'enthousiasme soulevé par l'exercice parlementaire, cela a donné également lieu à un certain nombre de critiques. Sur certains aspects, les auditions ont semblé faire double emploi avec le processus national et semer la confusion. Etant donné la probabilité pour que les parties faisant des soumissions au parlement soient aussi engagées dans les consultations provinciales et envoient des commentaires au secrétariat, de nombreux observateurs se sont interrogés sur la valeur ajoutée par le rôle du parlement.<sup>18</sup> Tout en ayant conscience des éventuels recoupements entre le processus au niveau du parlement et le processus national, la Mission a proposé que les conclusions des auditions soient incorporées dans le rapport national.<sup>19</sup> La commission parlementaire conjointe a donc établi une soumission parlementaire, qui a été transmise au secrétariat national du MAEP.

Toutefois, le processus plus inclusif organisé par le parlement a donné un aperçu d'une méthode possible pour organiser le débat sur l'auto-évaluation dans l'avenir, alors que l'Afrique du Sud entre dans la phase suivante du processus du MAEP.

<sup>18</sup> Le Black Sash, le Congress of South African Trade Unions (COSATU) et la Commission sur la Fonction publique font partie des institutions qui ont fait des soumissions à la commission parlementaire.

<sup>19</sup> Rapport d'évaluation nationale du MAEP No. 5, p. 42.

### *Les capacités de recherche et les agences de soutien technique*

Suite à sa première visite en novembre 2005, la Mission d'appui au pays a recommandé que des institutions de recherche expérimentées soient impliquées dans la préparation du RAEN. En réponse, le Comité national de pilotage a mis en place un sous-comité de recherche de sept membres, dont trois représentants du gouvernement et quatre de la société civile, chargés d'examiner les soumissions reçues et de coordonner la compilation du RAEN, avec l'aide d'agences extérieures.

Tout d'abord, le Comité national de pilotage a invité des institutions universitaires, des organismes de recherches et des organisations spécialisées dans le plaidoyer à soumettre des demandes d'accréditation aux « partenaires de recherche » dans le cadre du processus. Le sous-comité de recherche du Comité national de pilotage a choisi 15 partenaires de recherche en février 2006. Ces partenaires, dont la participation se faisait sur la base du volontariat, ont été sollicités pour proposer des soumissions sur des thèmes choisis figurant dans le questionnaire et pour prendre part aux séminaires de recherche organisés par le Comité national de pilotage, dont quatre se sont déroulés en mars 2006.

Par ailleurs, le Comité national de pilotage a proposé que les demandes des organismes de recherche deviennent des « agences de soutien technique », une fonction rémunérée. Leur tâche viendrait en complément de celle du sous-comité de recherche et des partenaires de recherche et impliquait de contribuer aux recherches et à la rédaction du RAEN. Pour être pris en compte, chaque demandeur devait envoyer une soumission au MAEP. D'après le président du sous-comité chargé des recherches, qui a aidé à la sélection des quatre organisations, un critère important était qu'elles soient des institutions indépendantes dotées d'expertise dans leurs domaines thématiques respectifs.

Quatre agences d'appui technique ont été sélectionnées en février 2006, à un tiers de la réalisation du processus, chargées de couvrir les quatre grands domaines thématiques : pour la démocratie et la gouvernance politique, l'Institute for Democracy in South Africa (IDASA), pour la gouvernance et la gestion économique, le South African Institute of International Affairs (SAIIA), pour la gouvernance des entreprises, l'African Institute of Corporate Citizenship (AICC) et pour le développement social et économique, l'Institute for Economic Research on Innovation (IERI). Les tâches de chaque agence de soutien technique étaient les suivantes :

- Production d'un rapport technique préliminaire reflétant toutes les soumissions reçues pour le domaine thématique pertinent dans le pays ;
- Analyse des soumissions écrites ;

- Organisation conjointe d'un séminaire d'experts avec le Comité national de pilotage pour tester les conclusions du rapport et y apporter des amendements ;
- Participer à la deuxième conférence consultative nationale, dont l'objectif était la validation du rapport ;
- Production d'un projet de rapport technique final et d'un Plan national d'action préliminaire.

Bien que les Agences de soutien technique aient été chargées de la production des rapports techniques à partir desquels seraient établis le RAEN et le Plan national d'action préliminaire, la rédaction de la version finale du projet du rapport du RAEN devait être confiée au sous-comité de recherche du Comité national de pilotage.

Les relations entre les Agences de soutien technique et le Comité national de pilotage n'ont pas été sans heurts. Le fait que ces agences aient déjà été sollicitées pour faire des soumissions dans le cadre du processus du MAEP et que, par conséquent, elles aient un intérêt particulier dans ce processus, a inévitablement entraîné des désaccords sur le contenu des rapports techniques. Le point focal a fait part de sa préoccupation sur le fait que les agences de soutien technique semblaient promouvoir leurs propres agendas plutôt que de respecter le contenu des soumissions.<sup>20</sup> Les agences de soutien technique, de leur côté, avaient des approches différentes, mais plusieurs d'entre elles estimaient que leurs compétences devaient pouvoir améliorer le rapport dans chacun de leurs domaines thématiques, surtout lorsqu'aucune soumission n'avait été reçue sur un point qui était cependant important.

### *Préparation du projet de rapport d'auto-évaluation nationale*

Les Agences de soutien technique avaient cinq semaines, entre le 17 février et le 24 mars 2006, pour produire leurs rapports respectifs sur les thèmes choisis. Les quatre rapports techniques thématiques ont été rendus le 30 mars 2006. Deux des agences, l'AICC et l'IERI, n'avaient pas réussi à examiner et inclure l'ensemble des soumissions dans le temps imparti.<sup>21</sup>

Les rapports techniques variaient en approche et en longueur. Le rapport sur le développement socio-économique faisait 771 pages, tandis que celui sur la démocratie et la bonne gouvernance politique avait une longueur de 134 pages. Seulement certains d'entre eux indiquaient la méthodologie utilisée et expliquaient les limites qui avaient eu un impact sur le travail de compilation. D'autres, comme l'IDASA, n'en faisaient pas mention. Il est évident que le temps a constitué une contrainte majeure. De plus, alors que certains rapports (comme celui sur le développement socio-économique) faisaient référence aux soumissions et les avaient même mises en annexe, d'autres ont suivi

20 Institute for Global Dialogue, 'Entretien with Minister Geraldine Fraser-Moleketi', *Global Dialogue*, septembre 2006, p. 18.

21 Herbert and Gruzdz, op. cit., p. 285.

des méthodes différentes. Dans certains cas, les rapports résumaient les contenus des soumissions reçues et incluaient également des recherches complémentaires.

Ces différences dans la présentation des rapports semblent indiquer un défaut soit de compréhension commune sur la manière dont le rapport devait être compilé, soit un manque de clarté sur le format que devaient avoir les rapports. Comme les agences de soutien technique n'avaient pas été impliquées dans l'élaboration de la méthodologie de recherche, elles ne savaient pas exactement comment les données devaient être collectées, tout particulièrement pour les soumissions des processus au niveau des provinces et des travailleurs communautaires.<sup>22</sup> Ces incertitudes, les capacités inadéquates de certaines de ces institutions, la piètre qualité de certaines contributions et le temps très court imparti pour finaliser les rapports ont rendu le traitement de toutes les soumissions extrêmement difficile pour les agences de soutien technique.<sup>23</sup>

Le Comité national de pilotage a désigné le Conseil de recherche des Sciences humaines et le Bureau de l'auditeur général, deux organes statutaires, pour évaluer non seulement la qualité des rapports produits par les agences de soutien technique, mais pour estimer dans quelle mesure ils reflétaient les questions soulevées dans les soumissions. Le Conseil de recherche des Sciences humaines était chargé de superviser le travail de l'IERI et de l'IDASA, tandis que l'auditeur général examinait celui des deux autres instituts de recherche. Les agences de contrôle de la qualité travaillaient étroitement avec les agences de soutien technique afin de veiller à ce que les soumissions reçoivent un traitement équitable et étaient représentées avec exactitude dans leurs rapports.<sup>24</sup>

### *Les ateliers d'experts*

Le secrétariat national du MAEP a organisé, conjointement avec les agences de soutien technique, des ateliers qui se sont déroulés du 4 au 7 avril 2006, au cours desquels les experts de chacun des domaines thématiques ont pu discuter des rapports techniques. Un communiqué de presse paru sur le site Internet du MAEP a publié ces ateliers. Les agences de soutien technique ont désigné des experts (choisis dans le monde universitaire, le monde des affaires, le parlement et le gouvernement), qui furent invités à participer aux ateliers. Les ateliers se sont déroulés sur quatre jours, soit un jour par thème. D'après la SAIIA, des exemplaires du rapport technique préliminaire et une synthèse préparée par l'agence concernée n'ont été distribués que le jour même où le thème devait être débattu. Cela signifiait que les délégués n'avaient pas assez

22 Entretien avec Claude Kabemba, précédemment membre du Conseil de recherche des Sciences humaines, 18 juin 2009.

23 Ibid.

24 Rapport technique du MAEP, 'Economic Governance and Management', op. cit., p. 9.

de temps pour étudier les rapports, ni pour s'engager de façon significative sur les questions de fond soulevées.<sup>25</sup>

### *Révision du projet de rapport d'auto-évaluation nationale*

Le secrétariat national du MAEP a rédigé le projet de rapport d'auto-évaluation nationale qui, dans le fond, était une version consolidée et révisée des rapports techniques. Ce rapport a été présenté lors de la deuxième conférence consultative nationale, qui s'est déroulée en mai 2006. L'objectif de la conférence étant de consulter les parties prenantes sur le projet de rapport d'auto-évaluation nationale en vue de sa validation, le secrétariat a imprimé environ 3.000 exemplaires du projet de 300 pages pour le distribuer aux participants. Toutefois, deux jours avant la conférence, le point focal a organisé une réunion urgente du Comité national de pilotage pour discuter de ce projet de rapport, au vu des diverses critiques qui avaient été formulées par des membres du Comité national de pilotage. D'aucuns ont fait part de leur préoccupation devant le fait que les synthèses portant sur chacun des quatre thèmes ne reflétaient pas avec exactitude les contenus des rapports techniques, ni des débats lors des ateliers du mois d'avril, ni des soumissions reçues. En revanche, d'autres personnes ont estimé que le rapport était partial et exprimait le point de vue des agences de soutien technique plutôt que le contenu de fond des soumissions.<sup>26</sup> En outre, le Comité national de pilotage s'est plaint de sa longueur.<sup>27</sup> Le personnel chargé des recherches au sein des agences a travaillé avec les membres du secrétariat national du MAEP et le Comité dans la nuit du 2 mai pour revoir le rapport, afin que la version révisée puisse être imprimée et utilisée lors de la conférence.

### *Deuxième conférence nationale consultative*

Cette conférence, qui s'est déroulée les 4 et 5 mai 2006 à Kliptown, Soweto, a réuni quelque 1.700 participants. Beaucoup de délégués avaient été invités par le Conseil d'administration provincial, les agences de soutien technique et le Comité national de pilotage, tandis que d'autres avaient demandé à pouvoir y assister. Le premier jour de la conférence, chaque participant reçut un dossier contenant le projet de rapport, de 150 pages, avec en annexe la soumission du gouvernement sud-africain dans son intégralité et une liste de toutes les autres soumissions reçues pour chacun des quatre thèmes. Les agences de soutien technique ont fait des présentations sur chacun des thèmes choisis lors des sessions plénières, qui ont été suivies d'un débat plus spécialisé sur les questions portant sur les thèmes résumés, soulevées par les participants, divisés en groupes de travail. Bien que les agences de soutien technique aient préparé des projets de plan national d'action pour chacun de leurs thèmes, ils n'avaient pas été inclus dans le matériel distribué lors de la conférence.

<sup>25</sup> Herbert and Gruzd, op. cit., p. 296.

<sup>26</sup> Institute for Global Dialogue, 'Entretien with Minister Geraldine Fraser-Moleketi', *Global Dialogue*, p. 18.

<sup>27</sup> Herbert and Gruzd, op. cit., p. 297.

Aussi, « les discussions ont été vagues et superficielles et n'ont pas produit de plan d'action solide et applicable ». <sup>28</sup> Les observateurs ont noté que le temps imparti à chacun des membres du public pour parler était extrêmement court et que, par conséquent, on peut se demander dans quelle mesure les points de vue exprimés pouvaient avoir un impact sur le projet de rapport. <sup>29</sup>

### *Autres révisions apportées au projet de rapport d'auto-évaluation nationale*

A l'issue de la conférence, une autre modification a été apportée au projet de rapport par un groupe de travail pluridisciplinaire sous la direction du professeur Anver Saloojee, le membre du Comité national de pilotage représentant la présidence. Le groupe de travail était composé de quatre représentants de la société civile et de membres du gouvernement, essentiellement de la présidence et du Comité national de pilotage, mais pas de membres des agences de soutien technique. En conséquence, alors que la rédaction initiale du rapport était coordonnée à partir du secrétariat national du MAEP, la personne désignée par la présidence a pris en charge le projet de rapport. Le Comité national de pilotage s'est réuni le 2 juin pour finaliser et adopter le projet de rapport, mais n'a pas pu faire la même chose pour le projet de plan national d'action, qui n'était pas encore prêt. Le conseil des ministres a adopté le projet final du rapport d'auto-évaluation nationale le 9 juin.

Les représentants des agences de soutien technique ont noté des divergences entre les deux versions du rapport. Ce qui n'a pas manqué de susciter des interrogations : dans quelle mesure les consultations, plus particulièrement celles avec les membres de la société civile, avaient-elles été prises en compte dans la rédaction du projet final du rapport d'auto-évaluation nationale? Si elles ne l'avaient pas été, la soi-disant validation faite lors de la réunion de Kliptown en mai 2006 aurait été frappée de nullité. <sup>30</sup> En somme, on pourrait se demander dans quelle mesure le projet de rapport d'auto-évaluation nationale reflétait véritablement les points de vue de tous les participants.

Le point focal a soumis le projet final du rapport d'auto-évaluation nationale et le projet de plan national d'action au secrétariat continental du MAEP le 30 juin 2006. Le texte n'a été mis sur le site Internet du MAEP national qu'après que des extraits furent publiés dans un journal local. <sup>31</sup>

### *Adoption du projet de Plan national d'action*

D'après le panel d'éminentes personnalités du MAEP, le Plan national d'action doit remplir les conditions suivantes :

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Sokomani, A. *Assessing the African Peer Review Mechanism: [the] deuxième Conférence consultative sud-africaine*, Institute for Security Studies, 12 mai 2006. [http://www.iss.co.za/index.php?link\\_id=21&mlink\\_id=2502&link\\_type=12&mlink\\_type=12&tmpl\\_id=3](http://www.iss.co.za/index.php?link_id=21&mlink_id=2502&link_type=12&mlink_type=12&tmpl_id=3). Accès au 27 avril 2009.

<sup>30</sup> Entretiens avec Steven Gruzd, SAIIA, 12 juin 2009, et avec Paul Graham, IDASA, 31 juillet 2009. Agences de soutien technique: SAIIA et IDASA.

<sup>31</sup> L'hebdomadaire *Sunday Times* a publié des extraits du rapport d'auto-évaluation nationale le 16 juillet 2006.

- Être élaboré par l'ensemble des parties prenantes du pays ;
- Couvrir les principales carences et lacunes identifiées par le processus du MAEP ;
- Fixer des paramètres en termes de coûts et de délais ;
- Distribuer les responsabilités en matière de contrôle et de mise en œuvre ;
- Représenter un engagement ferme des parties prenantes ;
- Avoir l'aval plein et entier du gouvernement.

Le 20 juin 2006, le secrétariat national du MAEP a organisé un atelier sur le projet de Plan national d'action, au cours duquel les plans d'action thématiques préparés par les quatre agences de soutien technique ont servi de base aux discussions. Le projet consolidé a fait l'objet de débats ultérieurs au sein du Comité national de pilotage le 26 juin 2006, a été finalisé le 29 juin et soumis au secrétariat continental du MAEP pour examen par la mission d'évaluation du pays. Suite aux observations faites par la mission, le secrétariat national a fait d'autres corrections au Plan national d'action et en a produit un le 28 août et un autre le 15 septembre 2006. Ce dernier a été soumis au Panel des éminentes personnalités du MAEP, qui a demandé à ce que d'autres changements soient apportés. Le gouvernement sud-africain n'avait pas fini le Plan national d'action à temps pour l'évaluation par les pairs prévue à Addis Abéba, en Ethiopie, en janvier 2007. Le Forum du MAEP, la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement participant au MAEP, a donc repoussé l'examen du rapport d'auto-évaluation nationale et du plan national d'action à sa réunion suivante à Accra, au Ghana, six mois plus tard.

Un certain nombre de raisons laissent penser que le processus de rédaction et d'adoption du Plan national d'action n'a pas été inclusif. Tout d'abord, le projet de plan national d'action qui avait été formulé par les agences de soutien technique n'avait pas été distribué pour faire l'objet de discussions lors de la deuxième conférence nationale consultative. Deuxièmement, la révision du plan national d'action semblerait avoir été faite sous la direction d'un membre du sous-comité de recherche du Comité national de pilotage détaché par la présidence. Troisièmement, un effort semble avoir été fait pour aligner le plan national d'action sur le propre programme d'action du gouvernement, qui avait déjà été budgétisé.

### **Aperçu du rapport d'auto-évaluation nationale**

Les deux principales versions du rapport d'auto-évaluation nationale qui sont disponibles sont la synthèse distribuée lors de la deuxième conférence consultative en mai 2006 et le texte révisé envoyé au secrétariat continental du MAEP le 6 juin. Il faut noter que la synthèse distribuée à Kriptown au cours de la deuxième conférence consultative faisait à peu près 160 pages, la même longueur que le texte du rapport d'auto-évaluation nationale final dans son intégralité. Une autre différence notable est que la version du mois de mai



contient des informations sur les soumissions reçues, tandis que le texte du mois de juin ne fait pas mention spécifiquement de soumissions, sauf de celles des agences gouvernementales. L'approche adoptée dans le texte final semble axée sur les efforts du gouvernement pour s'atteler aux défis qu'il estime les plus pressants.

#### *Version du mai 2006*

Sur les quatre thèmes principaux du processus d'auto-évaluation, trois (ceux sur la démocratie et la bonne gouvernance, sur le développement socio-économique et sur la gouvernance et la gestion économiques) ont bénéficié du plus grand nombre de contributions du public. Parmi les questions soulevées dans le projet de rapport, la corruption dans le secteur public constitue un fil conducteur dans la plupart des soumissions portant sur ces thèmes. Le projet de rapport a mentionné des désaccords entre les parties prenantes pour savoir si l'évolution des procès liés à la corruption de haut niveau devait être mentionnée dans le rapport ou non, ainsi que des préoccupations sur l'insuffisance de la protection proposée aux informateurs.

Chaque rapport thématique rédigé par les Agences de soutien technique répertoriait non seulement les points figurant dans les soumissions, mais également d'autres qui n'avaient pas fait l'objet d'une couverture adéquate. Le rapport technique sur la gouvernance des entreprises, par exemple, a passé en revue les principales préoccupations soulevées, identifié les domaines faisant l'objet de consensus et de désaccord et pointé les carences. Une liste de toutes les soumissions reçues sur ce thème a été incluse dans chaque rapport. Celui sur la gouvernance et la gestion économiques proposait une brève explication de la méthodologie utilisée dans le traitement des contributions et incluait dans sa liste de soumissions celles qui avaient été reçues après expiration de la date butoir et qui n'avaient donc pas été prises en compte dans le rapport. (Parmi ces soumissions, certaines provenaient des travailleurs communautaires.) Une bibliographie du matériel supplémentaire a été ajoutée.

La seule soumission annexée à la synthèse dans les dossiers des participants à la conférence était celle du gouvernement. Aucune explication n'a été fournie sur ce qui a motivé que seule cette soumission et aucune autre n'ait été choisie.

#### *Version (finale) de juin 2006*

Le rapport d'auto-évaluation nationale de 160 pages envoyé au secrétariat continental du MAEP répondait à la plupart des questions posées dans le questionnaire d'auto-évaluation, mais n'identifiait pas les institutions qui avaient pris part au processus national. Quelques soumissions étaient mentionnées dans l'introduction, avec les noms des agences gouvernementales qui avaient apporté leurs contributions, mais la liste complète des soumissions données dans le projet du mois de mai n'en faisait pas partie. Les références

aux études et aux rapports étaient restreintes à ce qui provenait des organes gouvernementaux et statutaires.

Le rapport d'auto-évaluation nationale suggère qu'en dépit de l'existence de politiques en Afrique du Sud visant à protéger les droits, leur mise en œuvre est freinée par diverses contraintes. Chacune des quatre parties thématiques contient un résumé des principaux points de préoccupation.

### **Démocratie et bonne gouvernance politique**

- La concurrence pour les ressources limitées, entre les citoyens et les non-ressortissants qui recherchent la stabilité politique et économique en Afrique du Sud, constitue une source potentielle de conflit.
- La violence faite aux femmes et aux enfants, et plus particulièrement la traite des femmes et des enfants, est une source de préoccupation.
- L'aptitude du secteur public à fournir des services est entravée par un manque de compétences et de capacités.
- Beaucoup de gens, tout particulièrement ceux qui vivent dans les communautés rurales et les enfants venus d'autres pays (par exemple les réfugiés), ont un accès très limité à la justice, l'éducation et les soins de santé.
- Le Parlement manque de capacités pour exercer son rôle de surveillance, notamment pour l'examen des textes de loi proposés dans le domaine financier.
- La corruption affecte l'accès du public aux services et la protection accordée aux informateurs est insuffisante.
- Le nombre d'enfants en détention va croissant.
- Il y a une forte discrimination à l'encontre des groupes vulnérables, y compris des non-ressortissants, ce qui pose le problème de la xénophobie.
- Le processus de demande d'asile reste extrêmement problématique.
- Le gouvernement doit jouer un rôle plus important dans la promotion de la cohésion sociale et de l'intégration.
- Les femmes sont démunies économiquement et on les prive ou on leur refuse l'accès à leurs droits, tout particulièrement dans les zones rurales.

### **Développement social et économique**

- La politique du gouvernement en matière de VIH et de SIDA devrait être plus claire ; il faudrait donner des informations exactes sur la prévalence du VIH et du SIDA et mieux faire comprendre le lien entre la bonne nutrition et le traitement du VIH et du SIDA. La responsabilité d'une plus vaste diffusion des informations sur le traitement antirétroviral devrait être partagée entre le gouvernement et la société civile.
- Il faudrait renforcer la communication entre le gouvernement et la société civile sur la fourniture des services sociaux.

- Les vastes disparités entre les groupes socio-économiques sont particulièrement marquées au niveau de la qualité de l'éducation et de l'accès à la scolarisation, tout particulièrement pour les groupes vulnérables.
- La société civile a un rôle essentiel à jouer en contribuant à la conception des programmes de développement et en contrôlant la fourniture des services par le gouvernement, tout particulièrement au vu du manque de compétences et de fonds du secteur public.
- Les relations entre le gouvernement et la société civile devraient être renforcées, notamment lorsque l'engagement auprès des communautés peut aider à l'élaboration de politiques plus efficaces.
- La fourniture de services de base, tels que l'hygiène, l'éducation, les soins de santé et l'électricité, est restreinte dans certaines zones.
- Le taux de chômage, plus particulièrement parmi les femmes, doit être réduit, de même que le nombre de personnes vivant dans des logements précaires.
- La mise en œuvre des programmes de réforme foncière a été lente.
- Pour un grand nombre de citoyens du pays, la pauvreté, le chômage et le sous-développement constituent un frein à la jouissance de leurs droits socio-économiques.

#### **Gouvernance des entreprises**

- Nécessité de revoir les lois qui régissent les entreprises.
- Nécessité de prendre des dispositions en vue d'une plus vaste participation à l'économie.
- Maintien du droit à former des syndicats dans le monde du travail.
- Renforcement de la gouvernance des entreprises dans le secteur des affaires et dans les secteurs à but non lucratif.
- Les parties prenantes devraient jouer un rôle plus actif dans la prise de décision dans les entreprises.
- Nécessité de renforcer la parité de genre dans la pratique dans le monde des affaires.

#### **Gouvernance et gestion économiques**

- La croissance économique ne profite pas aux pauvres.
- Mesure attentive des niveaux nationaux de pauvreté et de chômage.
- La prise de décision dans le domaine économique devrait être plus inclusive et intégrer tous les secteurs de la population ; le gouvernement ne devrait pas se contenter de consulter « l'élite urbaine ».
- Il existe des carences significatives en matière de compétences, des retards dans le développement des infrastructures et un manque de capacités au niveau des services publics, notamment au niveau des autorités administratives locales, où les affectations budgétaires pour

la fourniture des services, décidées au niveau provincial, sont mises en œuvre.

- Les petits entrepreneurs ont des difficultés à avoir accès au financement.
- La capacité du parlement à examiner les textes de loi liés à l'économie doit être renforcée.
- Il y a une mauvaise communication entre les trois sphères du gouvernement, et une insuffisance du contrôle et de la mise en œuvre de la politique de fourniture des services aux niveaux provincial et local, au détriment des citoyens.
- Il faut être clair sur l'intégration régionale économique dans le cadre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).
- Le contrôle des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent est insuffisant.
- La corruption au sein du gouvernement est toujours préoccupante.

Il faut insister sur le fait que, si le rapport final d'auto-évaluation nationale faisait référence aux soumissions faites par des agences gouvernementales précises, en particulier par celles des Statistiques sud-africaines et du Trésor national, les groupements de la société civile qui avaient envoyé des rapports n'ont pas été désignés nominativement. Le rapport d'auto-évaluation nationale peut par conséquent être décrit comme un rapport d'étape du gouvernement plutôt qu'une présentation synthétique de l'état de la démocratie, des droits de l'homme et de la gouvernance dans le pays.

Il existe des différences de fond et de forme entre le projet initial du rapport d'auto-évaluation nationale et la version soumise au secrétariat continental du MAEP. Ainsi, la transhumance (qui permet à des parlementaires élus de changer de parti sans perdre leurs sièges) a été mentionnée comme un fait préoccupant dans le projet du mois de mai, mais a été omise dans le rapport d'auto-évaluation final. Ce point a resurgi dans le rapport de la mission d'évaluation du pays (voir ci-dessous). Encore une fois, si le premier projet mentionnait le fait de « contrer de hauts niveaux de xénophobie », la version finale semblait négliger ce point, suggérant au contraire que, d'après les soumissions, les réfugiés et les demandeurs d'asile « sont parfois confrontés à la discrimination... et à des attitudes de xénophobie ». La mission d'évaluation du pays a ensuite reconnu que la xénophobie était un problème auquel l'Afrique du Sud devait s'atteler.

### **Mission d'évaluation du pays et rapport**

Après réception du Rapport d'auto-évaluation du pays, les structures continentales du MAEP ont envoyé un groupe de travail en Afrique du Sud, pour y mener à bien un processus indépendant d'examen des conclusions du Rapport d'auto-évaluation du pays. A l'issue de la production d'un rapport par ce groupe de travail, le rapport d'évaluation du pays a été envoyé aux secrétariats

continental et national. Au vu des recommandations du groupe de travail, l'Afrique du Sud a apporté d'autres changements à son plan d'action.

### *Mission d'évaluation du pays*

La Mission d'évaluation du pays du MAEP continental était dirigée par le professeur Adebayo Adedeji, membre du panel des éminentes personnalités qui avait dirigé la mission d'auto-évaluation nationale en Afrique du Sud. La mission d'évaluation du pays, qui était beaucoup plus importante que la mission d'auto-évaluation nationale, comprenait des membres du secrétariat du MAEP, et des institutions partenaires et des experts dans les domaines thématiques choisis.<sup>32</sup> Le groupe de travail a effectué des visites dans le pays du 11 au 25 juillet et à nouveau du 26 au 28 juillet 2006, après quoi la mission a compilé son propre rapport d'évaluation indépendant, en prenant en compte les informations contenues dans le Rapport d'auto-évaluation du pays et celles collectées séparément par l'équipe au cours de ses consultations en Afrique du Sud.

Au cours de sa visite, la mission d'évaluation du pays a organisé des réunions avec les représentants du Comité national de pilotage, des agences de soutien technique, des institutions de contrôle de la qualité et des représentants du gouvernement au niveau national. Les membres du Comité national de pilotage ont présenté le rapport d'auto-évaluation nationale au groupe de travail chargé de la mission d'évaluation du pays, tandis que les représentants des agences de soutien technique ont fait de brèves présentations. La mission d'évaluation du pays s'est également rendue dans la province de Gauteng, dans l'Etat Libre, du Cap Ouest, du Kwazulu-Natal, du Nord Ouest et de Mpumalanga, où les membres de l'équipe ont rencontré le conseil d'administration provincial, les corps législatifs de la province et (séparément) les membres des communautés de districts pauvres, comme Khayelitsha, à Cape Town. Ces visites ont été limitées à des consultations d'une journée dans les capitales des sept provinces.

Aucune visite n'a été effectuée à Limpopo et dans le Cap Est, puisque, d'après la mission d'évaluation du pays, la mission d'auto-évaluation s'en était chargée au cours de sa deuxième visite (du 4 au 7 décembre 2005). Toutefois, il faut noter que la nature et l'objectif des missions d'appui ne sont pas les mêmes que dans le cadre des missions d'évaluation. Si la première visait à mesurer l'état de préparation de l'Afrique du Sud à entreprendre le processus du MAEP, la mission d'évaluation du pays avait pour objectif d'évaluer le rapport d'auto-évaluation nationale à la lumière de ses conclusions indépendantes.

---

32 La mission d'évaluation nationale comprenait les personnes suivantes : le Professeur Adedeji (membre du Panel des éminentes personnalités) ; les membres du secrétariat du MAEP suivants : le Dr Bernard Kouassi, Evelynne Change, Ferdinand Katendeko, le Dr Afeikhen Jerome, Rachel Mukamunana, Eunice Kamwendo, Dalmar Jama and Nana Boateng; les experts thématiques suivants : le Professeur Amos Sawyer, Professeur Peter Anyang' Nyong'o, le Professeur Roland Ubogu, le Dr Babacar Ndiaye, Professeur Adebayo Ogunlesi, le Dr Francis Chigunta, le Professeur Mbaya Kankwenda et le Professeur Julia Duany; et des délégués des institutions partenaires : Charles Muthuthi, le Professeur Ahmed Mohiddin, le Professeur Emmanuel Nnadozie, le Dr Batholomew Armah et le Dr Kojo Busia.

La mission a également interviewé des représentants de divers groupes de la société civile, notamment des organisations confessionnelles, des personnes âgées, des jeunes, des chefs traditionnels, des mouvements des droits des femmes et des petites entreprises, ainsi que des membres des partis politiques de l'opposition. Par ailleurs, la mission d'évaluation du pays s'est rendue au Centre de rapatriement de Lindela, à l'ouest de Johannesburg, où sont détenus les immigrants soupçonnés d'avoir voulu entrer illégalement en Afrique du Sud. Tandis que la mission cherchait à consulter les gens à travers une palette aussi vaste que possible de la société, le bref temps que ses membres ont passé dans le pays était sans aucun doute tout à fait insuffisant pour mener une enquête approfondie. De plus, le parti pris de la mission en faveur des visites dans les centres urbains a empêché une large portion de la population rurale d'apporter leurs contributions à la mission d'évaluation du pays.

Voici une liste des principaux points soulevés lors des consultations :<sup>33</sup>

- Les instruments internationaux ratifiés par le gouvernement sud-africain n'ont pas été mis en œuvre.
- De bonnes lois ont été adoptées, mais il y a des difficultés au niveau de leur traduction en action.
- Nécessité de réformer le système de la justice pénale.
- La pauvreté et le chômage plafonnent à des hauteurs inacceptables.
- Au niveau des autorités administratives locales, on note des carences de compétences, ce qui entraîne une piètre fourniture de services.
- La réforme foncière est lente à se mettre en place.
- Il faut reconnaître l'existence de deux économies, formelle et informelle.
- Le parlement national et les corps législatifs provinciaux n'exercent pas leurs rôles de surveillance avec suffisamment de vigilance.
- Les personnes vivant avec le VIH et le SIDA ont des difficultés d'accès au traitement et aux opportunités dans les domaines de l'éducation/de l'économie.
- Carence générale d'accès au logement et aux services, plus particulièrement dans les zones rurales.
- Le plan national d'action ne correspond pas suffisamment aux questions soulevées dans le rapport d'auto-évaluation nationale. Par ailleurs, il n'y a pas eu de débat sur la meilleure structure pour guider la mise en œuvre du plan national d'action.
- La société civile peut assumer le rôle important du contrôle de la politique du gouvernement et de la fourniture des services et améliorer l'accès aux droits seulement si on lui permet de prendre part à la prise de décision.

---

<sup>33</sup> Rapport de l'équipe du MAEP chargée de l'évaluation du pays, 11– 25 juillet 2006 (*Consultations supplémentaires 26–28 juillet 2006*).

- La participation des citoyens du pays au processus du MAEP a été insuffisante.
- L'incapacité des agences de soutien technique à vérifier les données proposées, plus particulièrement par les provinces et les travailleurs communautaires, ainsi que le temps trop bref imparti pour la compilation du rapport d'auto-évaluation nationale sont identifiés comme des faiblesses du processus.
- Le plan national d'action n'a pas pris en compte des sources majeures de préoccupation dans le domaine de la gouvernance des entreprises.
- Le plan national d'action n'a pas fait mention des problèmes liés à l'inégalité sociale.

### *Réponse du gouvernement au projet du rapport de la Mission d'évaluation du pays*

Le projet du rapport de la mission d'évaluation du pays a été soumis au point focal en août 2006, aux fins d'observations. On ne sait pas exactement si la responsabilité d'y répondre incombait au gouvernement ou au Comité national de pilotage, d'autant plus que le rapport comprenait des suggestions d'amendements au plan national d'action. Le Comité national de pilotage s'est réuni le 24 août 2006 pour discuter du projet de rapport d'évaluation du pays et réviser le plan national d'action, alors qu'apparemment, c'est le gouvernement qui a répondu officiellement au rapport.<sup>34</sup> Il semblerait que le panel des éminentes personnalités ait demandé une révision du plan national d'action en décembre 2006. Toutefois, la révision finale du plan national d'action n'avait pas été finalisée à temps et l'évaluation du pays avait donc été reportée de six mois.

### *Présentation synthétique du rapport d'évaluation du pays*

Le rapport final d'évaluation du pays propose quelque 180 recommandations à l'Afrique du Sud, portant sur les quatre thèmes principaux et soulevant plusieurs points préoccupants qui méritent l'attention, notamment :

- Relations sensibles entre les groupes raciaux ;
- Protection insuffisante des droits des minorités ;
- Nécessité d'accroître l'autonomisation économique des Noirs pour qu'elle profite à un groupe plus large ;
- Faillite du système éducatif à doter les élèves en fin de scolarité des compétences requises pour devenir actifs économiquement ;
- La criminalité et l'indiscipline dans les écoles et les taux élevés d'abandon au niveau de l'enseignement supérieur ;
- Manque de sensibilisation à leurs droits des personnes en général ;
- Inégalités sociales et économiques, plus particulièrement au vu des taux élevés de chômage et de pauvreté ;

<sup>34</sup> Entretien avec Zanele Twala, membre du Comité national de pilotage, 13 mai 2009.

- Manque de compétences et piètre mise en œuvre des programmes de formation au niveau des autorités administratives locales ;
- Sous-représentation des femmes dans le secteur privé ;
- Niveaux élevés de criminalité violente ;
- Criminalité de genre et violence sur les enfants ;
- Prévalence des tendances xénophobes, tout particulièrement à l'encontre des étrangers d'autres pays africains ;
- Réticence de certains bénéficiaires de la politique de l'apartheid à contribuer à la reconstruction et au développement.

Dans l'ensemble, le rapport ne différait pas tellement du rapport d'auto-évaluation nationale, même s'il reprenait certains des points qui avaient été omis ou atténués dans la version révisée du rapport d'auto-évaluation nationale (voir supra). La différence se situe au niveau de l'accent mis sur certains points, notamment concernant les domaines ayant trait à la criminalité et la xénophobie. L'ancien président Thabo Mbeki a contesté l'accent mis sur ces deux domaines lors de la présentation du rapport d'évaluation du pays et de l'évaluation par les pairs de l'Afrique du Sud au cours de la réunion du Forum du MAEP en juillet 2007 (voir ci-dessous).

En ce qui concerne la xénophobie, il faut noter que deux des recommandations faites dans le rapport d'évaluation du pays étaient que l'Afrique du Sud devrait (1) renforcer ses institutions de lutte contre la xénophobie et (2) trouver des mesures mieux adaptées, comme des programmes d'éducation civique, pour lutter contre le problème grandissant de la xénophobie. Toutefois, le rapport sur la mise en œuvre du plan national d'action, qui va de novembre 2007 à décembre 2008, ne répond à aucun de ces points (voir ci-dessous).

A l'issue de l'évaluation par les pairs, qui s'était déroulée le 1er juillet 2007, le secrétariat continental du MAEP a incorporé les observations et les contributions des pays ayant assisté à l'évaluation dans le rapport d'évaluation du pays, qui a ensuite été publié.

### *Le Plan national d'action*

Suite aux changements proposés en partie par les structures continentales du MAEP, le secrétariat national du MAEP a dû amender sa version du Plan national d'action de juin 2006, qui était un document contenant peu de détails, et préparer une version plus substantielle pour accompagner le rapport d'évaluation du pays qui a été présenté au Forum du MAEP en juillet 2007. Il ressort d'une interview avec un membre du Comité national de pilotage que la raison sous-jacente au report de la date initiale de soumission du rapport sur l'Afrique du Sud à l'organe continental (janvier 2007) était un retard dans l'inclusion des changements proposés au Plan national d'action.

Le tableau ci-dessous est une présentation synthétique des deux versions, avec une note sur les amendements apportés au rapport d'évaluation du pays de 2007. Les points préoccupants concernant la criminalité, la corruption et



la réforme foncière qui avaient été soulevés par les parties prenantes lors de la deuxième conférence consultative et au cours de la visite de la Mission d'évaluation du pays se retrouvent dans le Plan national d'action final. Le budget total estimé pour la mise en œuvre du Plan national d'action est de 130.915 milliards de Rands (soit environ 18,7 milliards de dollars US, au taux de change de juillet 2007). Il n'est pas clairement établi si ce budget représente de nouveaux engagements ou simplement un remaniement des programmes gouvernementaux existants.

### *Examen par le Forum du MAEP*

L'Afrique du Sud a été «évaluée par les pairs» lors du forum du MAEP le 1er juillet 2007, en marge du Sommet de l'UA à Accra, au Ghana, par 18 chefs d'Etat et de gouvernement. Le professeur Adedeji, du Panel des éminentes personnalités, a présenté le rapport d'évaluation du pays, tandis que le chef d'Etat de l'Afrique du Sud de l'époque, le président Mbeki, a réagi. Ses remarques sur le rapport<sup>35</sup> réfutaient les perceptions selon lesquelles le niveau de criminalité en Afrique du Sud était très élevé et les tendances xénophobes allaient croissant. Il affirma également qu'actuellement, toute analyse de la pauvreté dans le pays devait prendre en compte le contexte des conditions de vie pendant l'apartheid.

Globalement, comme l'avait souligné le Rapport d'évaluation du pays, les chefs d'Etat et de gouvernement présents à la réunion louèrent à la fois la qualité du rapport et les grands pas franchis par l'Afrique du Sud en matière de développement économique et politique, depuis ses premières élections démocratiques. Le niveau de la criminalité a été, cependant, souligné par les chefs d'Etat comme étant préoccupant.

---

35 Entretien avec Paul Graham, IDASA, 31 juillet 2009.

## Objectifs du Plan national d'action

Thème	Version de juin 2006 soumise au Comité national de pilotage	Version révisée de septembre 2006	Version finale de juillet 2007 (objectifs supplémentaires par rapport à la version de septembre 2006 version)
Gouvernance démocratique et politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement de la culture des droits de l'homme au plan national et élargissement et amélioration de l'accès à la justice</li> <li>Mise en place et consolidation des forums et mécanismes pour le dialogue social et la participation à la fourniture et au contrôle des services publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement de la culture des droits de l'homme au plan national</li> <li>Élargissement et amélioration de l'accès à la justice</li> <li>Mise en place et consolidation des forums et mécanismes pour le dialogue social et la participation à la fourniture et au contrôle des services publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réussite de la lutte contre le racisme, aboutissant à l'émergence d'une société véritablement non-raciale</li> <li>Réductions perceptibles constatées en matière de criminalité et de violence, particulièrement concernant ceux qui font des victimes parmi les femmes et les enfants</li> <li>Baisse des niveaux de corruption et promotion des valeurs nationales et de l'intégrité dans toutes les sphères du gouvernement et tous les secteurs de la société</li> </ul>
Gouvernance et Gestion économiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en place d'un système participatif de contrôle et d'évaluation des services publics</li> <li>Renforcement des capacités, du statut et des contributions du corps législatif</li> <li>Le Forum national de lutte contre la corruption est doté de davantage de soutien et d'un programme élargi, notamment pour le contrôle et l'évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amélioration des processus en vue de la participation populaire à la formulation et l'application de la politique</li> <li>Mieux efficacité et efficience de la gestion et du contrôle des dépenses publiques</li> <li>Amélioration de la fourniture des services</li> <li>Diminution de moitié du chômage d'ici 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amélioration de l'harmonisation des politiques économiques et commerciales entre les Etats membres</li> </ul>
Gouvernance des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoption d'une nouvelle loi sur les entreprises, dite <i>Companies Act</i>, et renforcement de la participation populaire au processus</li> <li>Renforcement des capacités des institutions et des systèmes à participer à l'amélioration de la gouvernance des entreprises et promotion du travail réalisé</li> <li>Favoriser les mouvements activistes des consommateurs et des actionnaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoption de nouveaux textes de loi sur les entreprises</li> <li>Renforcement de la capacité des institutions et des systèmes à participer à l'amélioration de la gouvernance des entreprises</li> <li>Renforcement des mouvements activistes des consommateurs et des actionnaires</li> <li>Gouvernance des entreprises, responsabilité et transparence gagnent du terrain dans le secteur non gouvernemental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prise en compte des impératifs de développement national dans la planification et la direction des entreprises du secteur privé</li> </ul>
Développement socio-économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Démarrage d'une conversation nationale sur la pauvreté</li> <li>Lancement d'un programme pour répondre aux besoins socio-économiques de base</li> <li>Amélioration et renforcement du financement des organisations de la société civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accord sur les définitions et les mesures de la pauvreté et application</li> <li>Mise en œuvre réussie des stratégies et programmes d'amélioration de la nutrition et du bon développement des enfants</li> <li>Formation de partenariats multisectoriels, coopératifs, et mise en œuvre de stratégies et programmes de réduction de la prévalence du VIH et de l'impact du SIDA</li> <li>Accès universel aux droits et services de base inscrits dans la constitution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La réforme foncière contribue à la capacité des populations rurales à subvenir à leurs besoins</li> <li>Amélioration à tous les niveaux de l'efficacité et de l'efficience du système éducatif</li> <li>Adoption et mise en pratique d'une approche intégrée et holistique de lutte contre le VIH et le SIDA, ainsi que d'autres maladies transmissibles telles que la tuberculose et le paludisme</li> <li>Mise en place du capital social à tous les niveaux, plus particulièrement au sein des communautés vulnérables et marginalisées et renforcement de la participation des organisations de la société civile aux processus de développement socio-économique</li> </ul>

## Le MAEP en Afrique du Sud depuis la réalisation du processus d'évaluation

### *Mise en œuvre du Plan d'Action*

Les membres du Comité national de pilotage se sont réunis le 7 août 2007, à la suite de l'évaluation par les pairs de l'Afrique du Sud lors du Forum du MAEP à Accra, en juillet. Les membres du conseil ont demandé à ce que le rapport soit publié avant expiration du délai habituel de six mois. Les principaux enjeux de cette réunion ont été l'adoption d'un plan de mise en œuvre du processus et l'établissement d'un bureau de gestion chargé de coordonner la mise en œuvre et de rendre compte des progrès réalisés au panel du MAEP. Il était également prévu que le CNP se réunisse à nouveau avant la publication du Rapport d'évaluation du pays, mais ce ne fut pas le cas.

Le Plan national d'action a suggéré que l'actuel point focal soit chargé de « la mise en œuvre, du contrôle et de l'évaluation » des efforts nationaux et qu'une Unité de Gestion du Programme soit établie au sein du département de l'Administration et de la Fonction publique. Le CNP aurait certainement un rôle de surveillance.

La ministre Fraser-Moleketi a organisé une réunion du CNP, le 9 mai 2008, afin d'étudier le second projet du premier rapport sur la mise en œuvre du Plan national d'action du MAEP pour l'Afrique du Sud. Le nouveau point focal, qui avait repris le projet à la suite de la démission du gouvernement de la ministre Fraser-Moleketi (et du président Mbeki) en septembre 2008, le ministre Masenyane Baloyi et le nouveau président Kgalema Motlanthe présentèrent le premier rapport sur la mise en œuvre du projet en Afrique du Sud au Forum du MAEP à Addis Abéba, en Ethiopie, le 4 février 2009.

### *Le premier rapport d'étape du Plan d'action*

Selon ses avant-propos, le premier rapport d'étape pour l'Afrique du Sud, couvrant une période allant de novembre 2007 à décembre 2008, était un recueil combiné des secteurs à la fois privé et public. Cependant, un membre du CNP représentant la société civile a indiqué que cette dernière n'avait pas pu lire la version finale du rapport avant son inscription à l'ordre du jour au Forum du MAEP.

Le rapport met en exergue les progrès effectués dans les quatre secteurs clés et fait la liste des évolutions suivantes (les commentaires sont ajoutés entre parenthèses).

- L'Afrique du Sud a ratifié le Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) sur la Facilitation de la circulation des personnes, qui régule les migrations à l'intérieur de la région de l'Afrique australe.
- Les Programmes visant à soulager la pauvreté, notamment un programme d'assistance et de sécurité sociale, ont été soulignés.

- Le gouvernement a augmenté le pourcentage d'écoles gratuites afin de favoriser l'accès à l'éducation à un nombre plus important d'enfants. Le programme national d'alimentation à l'école doit également être étendu pour concerner aussi bien les écoles secondaires que primaires en 2009.
- Le gouvernement s'est engagé dans des programmes d'aide aux enfants affectés par le VIH et le SIDA. Ceux-ci incluent la fourniture d'aide et de colis de nourriture pour les ménages avec enfants, et la fourniture bénévole de conseils médicaux et de possibilités de faire des tests. (Rien n'est dit sur l'accès à la prévention médicale, telle que la thérapie antirétrovirale).
- Le gouvernement continue à faire face à des difficultés pratiques, notamment l'accès à l'eau, les installations sanitaires et l'électricité pour tous.
- Un fonds pour les femmes a été créé en vue de renforcer leurs capacités et de leur permettre de mettre en valeur leur potentiel.
- Le gouvernement a répondu à la violence xénophobe qui avait éclaté, dans des zones extrêmement pauvres, entre les citoyens et les communautés étrangères non-nationales, en mettant sur pied une mission du Parlement chargée de découvrir les causes profondes de ces violences. (Cependant, aucune mention ne fait part de l'adoption de mesures par le gouvernement pour prévenir d'éventuelles attaques xénophobes, alors que le Rapport d'évaluation du pays le recommandait.)
- Le gouvernement a reconnu l'existence d'attaques raciales et a lancé un Programme constitutionnel d'éducation destiné à sensibiliser le public aux droits, et en particulier au droit d'accès à la justice pour les groupes vulnérables, y compris les migrants. (Le rapport n'indique pas ce que le gouvernement a fait pour faire face aux problèmes d'intégration raciale).
- Une plus grande partie du budget du gouvernement a été affectée à la lutte contre la criminalité.
- Le gouvernement a reconnu le besoin de renforcer ses mécanismes de lutte contre la corruption.
- Le gouvernement a adopté un plan national stratégique qui propose un regard global sur les pandémies du VIH ou SIDA, en tentant de réduire (1) le nombre de nouvelles infections par le VIH et (2) l'impact sur les individus, la famille et les communautés. De plus importantes affectations budgétaires ont été octroyées afin de pourvoir aux besoins supplémentaires, tels que l'amélioration de l'alimentation et des systèmes de santé.

### *Etat actuel des activités du MAEP en Afrique du Sud*

Le secrétariat national du MAEP a organisé une réunion avec les parties intéressées le 6 avril 2009, à White River, Province de Mpumalanga, événement qui a été couvert par la télévision nationale. Le but était d'analyser les enjeux clés du rapport d'évaluation du pays, de rendre compte de la mise en œuvre du rapport du Plan national d'action et réactiver le Conseil provincial d'administration. Le secrétariat a indiqué que des réunions similaires auraient lieu dans toutes les provinces avant la fin de l'année 2009. Cependant, au milieu de l'année, seuls d'infimes efforts avaient été faits pour l'établissement de l'Unité de gestion du programme, et le CNP n'avait toujours pas été reconstitué à la fin du mois de juillet. Le site Internet du MAEP sud-africain n'a toujours pas été mis à jour avec de nouvelles informations sur les activités en cours (y compris ce qui est fait pour transformer les objectifs du Plan national d'action en politiques d'actions concrètes).

Dans la période qui a suivi l'évaluation par les pairs, il y eu un manque apparent d'internationalisation du MAEP dans l'Etat sud-africain.<sup>36</sup> Par exemple, pendant les séances d'information données par les ministres du nouveau gouvernement en juin 2009, aucune mention n'a été faite du Plan national d'action du MAEP, et rien n'indique que les programmes du gouvernement soient guidés par ses recommandations. Certains analystes de politique publique sont d'avis que tout alignement avec le Plan national d'action n'est que pure coïncidence.<sup>37</sup> Un manque similaire de suivi dans la mise en œuvre du Plan national d'action a pu être constaté au niveau de la société civile. Certaines organisations qui étaient impliquées dans le processus d'auto-évaluation se sont retirées du MAEP<sup>38</sup>, et SAIIA apparaîtrait comme l'un des rares instituts de recherche avec un programme consacré au MAEP. La présentation et la substance du premier rapport d'étape sur la mise en œuvre du Plan national d'action en février 2009 n'a reçu qu'une faible couverture médiatique. D'une manière générale, l'enthousiasme et l'intérêt se sont dissipés.

Le président Jacob Zuma, dans son discours sur l'état de la nation devant une session commune du Parlement, le 3 juin 2009, a fait référence à l'engagement de l'Afrique du Sud à renforcer l'UA et mettre en œuvre les programmes du NEPAD. De manière similaire, la ministre Maite Nkoana-Mashabane, chargée des Relations internationales et de la Coopération, a mentionné l'importance de l'amélioration des programmes du NEPAD dans son discours au Parlement le 18 juin 2009. Dans aucun cas, il n'a été fait mention directement du MAEP, ni des obligations de l'Afrique du Sud qui en découlaient. Les commentateurs affirment qu'en raison du changement à la tête du gouvernement, il pourrait y

<sup>36</sup> Entretien avec Paul Graham, IDASA, 31 juillet 2009.

<sup>37</sup> Entretien avec Paul Graham, IDASA, 31 juillet 2009.

<sup>38</sup> Entretien avec Paul Graham, IDASA, 31 juillet 2009.

avoir moins de soutien pour faire de l'Afrique une priorité à l'ordre du jour. Par conséquent, l'engagement de ce pays dans le MAEP pourrait s'en ressentir.<sup>39</sup>

## Évaluation critique du processus du MAEP en Afrique du Sud

Le processus du MAEP a sans doute été le premier exercice dans lequel le gouvernement sud-africain et des acteurs non étatiques se sont réunis pour débattre des questions de gouvernance et de droits de l'homme.<sup>40</sup> Ce processus, qui s'avère être nouveau et complexe tant pour les secteurs public que privé, constitue un forum de discussion sur des enjeux préoccupants pour le pays, une décennie après les premières élections démocratiques. Cependant, la manière avec laquelle l'auto-évaluation s'est déroulée a aussi soulevé d'autres questions sur des sujets tels que le rôle du gouvernement, celui des institutions supervisant le processus national du MAEP, l'interaction avec les structures continentales et les préparatifs. Ces thèmes sont abordés ci-dessous.

### *Le gouvernement et le processus*

Les gouvernements africains, y compris l'Afrique du Sud, ont tendance à faire bonne impression auprès des observateurs en adoptant des politiques louables. Cependant, on peut douter du sérieux avec lequel ils tiennent leurs engagements. Un peu plus d'un an avant le démarrage du MAEP, le gouvernement sud-africain avait achevé sa propre évaluation sur la réalisation décennale de la politique gouvernementale et sur les défis rencontrés, de 1994 à 2004, en abordant de nombreux sujets similaires à ceux soulevés par le MAEP. A la lumière de cela, et eu égard au fait que le gouvernement a déjà son propre programme d'action annuel,<sup>41</sup> le gouvernement sud-africain était-il prêt à subir ce que d'aucuns considéraient comme un processus similaire, voire identique ? L'administration pensait-elle vraiment qu'il s'agissait d'un engagement qui avait de l'importance pour le pays, ou s'agissait-il seulement de cocher une case dans un processus continental ? Certains participants ont laissé entendre que dans la pratique, l'exercice d'auto-évaluation sud-africain était davantage un symbole qu'une réelle tentative d'analyse en profondeur,<sup>42</sup> et qu'aux yeux du gouvernement, les vertus d'un tel exercice se situaient surtout au niveau de sa valeur en matière de relations publiques, plutôt que

39 Entretien avec Chris Landsberg, Université de Johannesburg, ancien directeur général, Centre d'études politiques, partenaire de recherche, 21 mai 2009; et Claude Kabemba, ancien membre du Conseil de Recherches en Sciences Humaines, 18 juin 2009.

40 Entretien avec Paul Graham, IDASA, 31 juillet 2009.

41 Entretien avec Chris Landsberg, Université de Johannesburg, ancien directeur général, Centre d'études politiques, partenaire de recherche, 21 mai 2009; et Claude Kabemba, ancien membre du Conseil de Recherches en Sciences Humaines, 18 juin 2009.

42 Entretien avec Chris Landsberg, Université de Johannesburg, ancien directeur général, Centre d'études politiques, partenaire de recherche, 21 mai 2009; et Claude Kabemba, ancien membre du Conseil de Recherches en Sciences Humaines, 18 juin 2009.

dans le processus lui-même ou dans ses résultats (le Plan national d'action).<sup>43</sup> Les Sud-africains, parlant entre eux d'enjeux tels que la médiocrité du service public, représentaient une part importante du débat ; certains, interrogés pour ce rapport, ont même dit que le processus du MAEP était « politiquement dénué de pertinence ». De plus, étant donné que le gouvernement a déjà adopté son propre programme d'action, auquel un budget a été attribué, il était apparemment peu enclin à modifier ses arrangements pour suivre les recommandations émanant des institutions continentales du MAEP.

Le calendrier prévu, qui avait été établi par le gouvernement afin de mener à bien l'auto-évaluation et de mettre en place un Plan national d'action, l'entrée en scène un peu trop tardive de la société civile dans l'exercice, et le peu de temps donné aux Agences de soutien technique afin d'achever leurs rapports, sont autant d'exemples de l'intention du gouvernement d'achever le rapport dans les plus brefs délais. (A l'origine, l'idée était que trois à cinq mois seraient suffisants).

Si le MAEP était en effet politiquement peu pertinent, les deux raisons qui expliquent la participation de l'Afrique du Sud au rapport ont sans doute été d'une part, le désir du gouvernement d'éviter d'être taxé d'« exceptionnalisme » et, d'autre part, son désir d'encourager les autres pays africains à accéder au MAEP.<sup>44</sup>

### *Les institutions du processus national de MAEP*

Il était important que le processus obtienne un soutien politique afin de veiller à la coopération entre les agences gouvernementales et à la mise à disposition des fonds. Cependant, le fait de concentrer les structures de l'organisation dans des agences gouvernementales a donné l'impression que le processus était dirigé par le gouvernement;<sup>45</sup> et remettre la présidence de l'auto-évaluation du MAEP entre les mains d'un membre du conseil des ministres a également été la cause de beaucoup de défiance entre gouvernement et société civile. Cela signifiait également que, vis-à-vis du secteur privé, l'engagement manquait de transparence depuis le début. Par moments, on ne savait plus si les décisions étaient prises par le CNP ou par un haut fonctionnaire du gouvernement.

La création d'une structure indépendante dont la gestion serait effectuée par des fonctionnaires dédiés à cette tâche, aurait permis au processus de devenir un mécanisme approprié qui aurait pu empêcher certaines immixtions non justifiées du gouvernement. Plus important encore, cela aurait également affirmé que l'évaluation était un véritable engagement pris par le pays dans son ensemble, et pas seulement une bonne note sur le bulletin du gouvernement.

<sup>43</sup> Entretien avec Chris Landsberg, Université de Johannesburg, ancien directeur général, Centre d'études politiques, partenaire de recherche, 21 mai 2009; et Claude Kabemba, ancien membre du Conseil de Recherches en Sciences Humaines, 18 juin 2009.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Des efforts ont été faits pour retracer une réponse à ces perceptions de la part de membres du gouvernement, notamment de la part du point focal en place pendant le processus du MAEP, et le point focal actuel au cours de la compilation du rapport.

Dans les années qui ont suivi l'évaluation initiale, les secteurs public et privé du pays demeurèrent chargés de prendre des mesures sur les problèmes soulevés à l'époque. Cela donne peut-être une raison d'être optimiste. Étant donné que le nouveau CNP n'avait toujours pas été formé à la seconde moitié de l'année 2009, l'Afrique du Sud pourrait peut-être profiter de l'opportunité qui lui était donnée de revoir sa composition. Engager à temps partiel des personnes pour travailler au CNP ne s'avéra pas une idée brillante pendant la préparation du RAEN, dans la mesure où elles s'étaient portées volontaires pour gérer un processus complexe dans un temps réduit. Un membre du CNP convint d'ailleurs que le Conseil n'était pas apte à mener à bien la somme de travail que cela entraînait.<sup>46</sup>

### *Préparation et planification*

L'exercice d'auto-évaluation de l'Afrique du Sud a été essentiellement affaibli en raison de l'insuffisance des plans ébauchés avant que le démarrage du processus du MAEP.

Tous ceux interrogés par l'auteur ont exprimé le même point de vue, selon lequel une meilleure organisation aurait entraîné une meilleure répartition des étapes du processus dans le temps et que la mise en place de véritables pôles de recherche dès le début aurait permis que toutes les données fournies soient traitées et analysées.<sup>47</sup> Des chercheurs à plein temps auraient certainement été plus enclins à consacrer suffisamment de temps pour parachever le travail. Telle qu'elle était, la méthode de recherche était défectueuse ; la collecte de données, particulièrement celles des provinces, était irrégulière ; et la qualité des propositions laissait à désirer dans certains cas. Les agences de soutien technique ont rencontré des difficultés pour traiter les rapports des travailleurs communautaires qui étaient écrits en langues indigènes, et étaient généralement difficilement traduisibles, ce qui explique pourquoi certaines propositions des travailleurs communautaires en langues indigènes n'ont pu être analysées en temps voulu afin de les inclure dans les rapports techniques. Une formation adéquate des travailleurs communautaires et des personnes impliquées dans la mise en forme du rapport aurait permis de surmonter certaines de ces difficultés.

L'engagement auprès des parties intéressées, hors gouvernement, telles que la société civile, aurait dû commencer aussitôt que le point focal avait été identifié. Cela aurait donné du temps aux OSC pour se tenir au courant des objectifs clés du processus du MAEP, et plus particulièrement celui de la révision de la qualité de la gouvernance du pays dans son ensemble (et pas simplement de l'évaluation de la compétence gouvernementale). De plus, commencer le processus à la fin de l'année qui, en Afrique du Sud, est

<sup>46</sup> Entretien avec Zanele Twala, membre du CNP et ancien directeur exécutif, SANGOCO, 13 mai 2009.

<sup>47</sup> Communication par courrier électronique, Unathi Bongco, secrétariat national du MAEP, du ministère de la Fonction publique et de l'administration, 13 mai 2009.



une période de vacances, fut une erreur, car cela a constitué un frein à une participation plus vaste.

### *L'implication d'une vaste palette de citoyens*

On peut sans doute affirmer que la participation des Sud-africains au processus s'est faite à tous les niveaux. Un grand nombre de personnes a participé aux conférences nationales et provinciales, aux séminaires et aux réunions sectorielles, et dans le même temps les travailleurs communautaires ont collecté un grand nombre de réponses au questionnaire simplifié. Cependant, les observateurs s'interrogent sur le sens et la portée d'une telle participation. Il y a rarement eu une diffusion préalable des rapports qui devaient être débattus aux conférences et aux séminaires, ce qui signifiait que les délégués ne recevaient le matériel que le jour même. En outre, la qualité des contributions des parlementaires a été inégale. Hormis les 4 séminaires qui ont été co-organisés par les agences de soutien technique (pour lesquels les agences ont pu identifier et inviter des participants, qualifiés pour donner leur point de vue sur le thème débattu), la sélection des participants lors des plus importantes réunions n'a pas été possible, aboutissant à des salles remplies de façon anarchique dans certains cas. Le grand nombre de participants a contribué à la légitimation du processus<sup>48</sup> en un sens, mais la qualité du débat a été tributaire du manque de procédures de sélection et du peu de temps imparti pour informer et entendre les avis du public.

### *La participation de la société civile*

Pendant le processus de MAEP, le sens de la participation populaire a été remis en question, tout comme ce qui constitue la société civile en elle-même ou encore le rôle de ces organismes non-étatiques au sein de la démocratie sud-africaine, et tout particulièrement dans le secteur non lucratif. Le sentiment d'exclusion du processus qu'ont ressenti certains corps représentant la société civile, ainsi que le souhait apparent du gouvernement de contrôler leur participation, sont deux problèmes qui ont été soulevés parmi d'autres pendant l'auto-évaluation. A l'inverse, les représentants du gouvernement ont remis en question la légitimité, les circonscriptions et le mandat des ONG.

Le gouvernement démocratique a connu et connaît toujours des failles dans ses relations avec la société civile et les ONG en particulier. Certaines de ces failles sont apparues au grand jour pendant le processus du MAEP. Le gouvernement, qui est dirigé par l'African National Congress (ANC), estime que son statut d' élu légitime lui donne une autorité morale (après avoir hérité d'un « Etat en faillite post apartheid ») pour mettre en œuvre son programme de développement, de sorte qu'il fixe lui-même le cadre de la participation de la société civile. Depuis 1994, l'administration est persuadée que les ONG sont influencées par leurs donateurs étrangers et qu'elles travaillent à l'encontre des projets de développement de l'Afrique du Sud. Dans un discours tenu à la

<sup>48</sup> Entretien de Paul Graham, de l'IDASA, 31 juillet 2009.

Conférence de l'ANC à Mafikeng en 1997, Nelson Mandela, à l'époque chef de l'Etat et chef du parti, a fait part de son inquiétude vis-à-vis des critiques « infondées » des ONG sur le gouvernement, critiques qui menaçaient de saper le programme de reconstruction de son administration. Certaines ONG estimaient que ces commentaires « marquaient le début d'une nouvelle ère de méfiance entre le secteur bénévole [et le gouvernement] ».49 Huit ans plus tard, son successeur, Thabo Mbeki, a émis les mêmes réserves au sujet de l'engagement des ONG dépendant de donateurs étrangers envers la trajectoire démocratique de l'Afrique du Sud, lors de l'ouverture de la première conférence consultative du processus du MAEP en Afrique du Sud.

Ces perceptions gouvernementales de la société civile, et plus spécialement des ONG, ont creusé les sillons de la méfiance entre les parties intéressées privées et publiques, ce qui a affecté le processus du MAEP. Par conséquent, plusieurs analystes ont expliqué que certaines ONG s'attachaient inutilement à la question de la transparence du système de gouvernance, au lieu de débattre des enjeux essentiels.<sup>50</sup> Le gouvernement affiche quant à lui une certaine arrogance en prenant seul des décisions auxquelles les OSC devraient participer, et en fixant les modalités de leur engagement sans aucune forme de négociation préalable. A travers une lorgnette étroite à travers laquelle il ne perçoit la légitimité des groupes de la société civile qu'en fonction des membres qui les composent, le gouvernement a choisi de travailler avec des organes de représentants tels que la South African NGO Coalition, un réseau d'environ 3000 ONG, et le chapitre Sud-africain du Conseil Economique, Social et Culturel de l'UA (ECOSOCC), lancé en 2005 et soutenu par le gouvernement.

Inquiètes devant leur éventuelle exclusion du processus d'auto-évaluation du pays, certaines ONG ont tenté de s'organiser pour préparer leurs engagements. Celle qui s'est le plus démarquée est SAII, qui y avait un intérêt particulier, au vu de ses recherches sur les problèmes de gouvernance du pays et le processus du MAEP, ainsi que la South African NGO Coalition (SANGOCO).

Le point focal a organisé une réunion avec la branche sud-africaine de l'ECOSOCC début septembre 2005, afin d'expliquer à un échantillon extrêmement réduit de la société civile comment le processus se déroulerait et la SAIIA et SANGOCO ont pris la tête de la sensibilisation des OSC au programme en organisant une réunion le 22 septembre 2005, 6 jours avant la tenue de la première conférence nationale consultative.<sup>51</sup> Les enjeux clés de la réunion, comme l'avait souligné la proposition de SANGOCO au MAEP,

49 Cawthra, H..C. and Kraak, G. 'Annual Review: The Voluntary Sector and Development in South Africa 1997/98', *Development Update*, Vol. 2 No. 3, 1999, pp. 165-166.

50 Entretien de Chris Landsberg, ancien directeur du Centre for Policy Studies et partenaire dans les recherches, 21 mai 2009.

51 Cette réunion préparatoire de la société civile a été co-organisée par la South African NGO Coalition, le South African Council of Churches, le South African Institute of International Affairs et Transparency International-SA ; il a eu lieu à Johannesburg.

furent d'appeler à une plus grande implication, à un rôle renforcé pour la société civile, et à l'approvisionnement de fonds suffisants afin d'assurer que le processus soit « un succès, dans l'intérêt national et dans le combat contre la pauvreté et l'inégalité... » Certains observateurs ont avancé de manière convaincante que la participation des ONG au processus du MAEP était encore plus limitée, dans la mesure où elle n'impliquait que des organismes « d'élite » basés dans les centres urbains.<sup>52</sup>

Il semble que par consultation, le gouvernement ait compris informer les réunions prévues de ce qui était en cours, sans viser une quelconque autre forme d'interaction réciproque. La faiblesse des conférences consultatives résidait dans l'incapacité de faciliter des discussions productives dans des domaines faisant l'objet de contestations de la part de la société et du gouvernement. De plus, ces conférences ont créé des attentes chez les membres de la société civile, qui espéraient que les idées qu'ils exprimaient soient incorporées au RAEN. Dans la plupart des cas, non seulement les participants ne reçurent les éléments du débat que trop tard pour leur permettre de préparer leurs réponses, mais chaque thème n'était généralement analysé qu'en un jour, ce qui ne laissait que peu de temps au débat. Les ONG et les OSC ont soulevé ces problèmes et fait part de leur manque de confiance envers certains aspects du processus, à la mission d'évaluation du pays en juillet 2006.

### *Structure continentale du MAEP*

Le secrétariat continental du MAEP a co-organisé les deux missions d'évaluation qui se sont rendues en Afrique du Sud en novembre et décembre 2005, ainsi que la mission d'évaluation du pays qui suivit en juillet 2006. L'une des critiques que l'on peut faire aux missions est le peu de temps qu'elles passent dans le pays.<sup>53</sup> Dans la plupart des cas, les visites ne durent qu'un ou deux jours et se limitent aux zones urbaines. La plupart des communautés rurales, qui représentent une part importante des circonscriptions en Afrique du Sud, n'ont pas la possibilité d'engager le débat avec les représentants, de sorte que les équipes n'ont pas été capables de recueillir un échantillon assez large de points de vue.

On a fait observer à l'auteur que le panel des éminentes personnalités, ainsi que le secrétariat continental du MAEP, auraient pu reconsidérer le questionnaire pour en faire un plus approprié à la situation de l'Afrique du Sud, étant donné le degré de développement du pays.<sup>54</sup> Par exemple, la question liée aux conflits intra-étatiques n'était peut-être pas pertinente en Afrique du Sud. Cela pourrait expliquer pourquoi les sections du RAEN sur la démocratie et la bonne gouvernance politique ont noté le manque de clarté du sens du conflit intra-étatique dans le contexte actuel de l'Afrique du Sud.

52 Communication par email, Moloko Malakalaka, ancien du Centre d'Etudes sur la Violence et la Reconciliation, participant de la première conférence consultative nationale, 29 juin 2009.

53 Entretien par téléphone de Zama Ndaba, Chapitre sud-africain de l'ECOSOCC, 27 juillet 2009.

54 Entretien de Paul Graham, IDASA, 31 juillet 2009.

### *Internalisation du processus du MAEP dans l'avenir*

Alors que l'Afrique du Sud a signé et s'est engagée dans divers programmes continentaux, sa plus grande faiblesse réside dans son incapacité à les mettre en œuvre de manière concrète et efficace. De plus, la pertinence du processus du MAEP pour l'Afrique du Sud n'a pas forcément été évidente aux yeux des parties intéressées, aussi bien du secteur public que privé. La procédure du MAEP était censée inclure et parler à la société civile, dans son rôle de catalyseur pour faire connaître les enjeux soulevés dans le questionnaire. Cependant, l'échec de la société civile à respecter ses engagements auprès des programmes de l'UA a entravé sa participation au processus du MAEP.<sup>55</sup> De plus, la plupart des représentants de la société civile qui ont été interrogés par l'auteur pour ce rapport ont admis qu'ils s'étaient, depuis, désintéressés du processus. Ils n'étaient pas familiarisés avec les structures responsables du contrôle de l'avancement du Plan national d'action, et dans certains cas ne s'en préoccupaient plus. Le gouvernement également n'a pas fait preuve non plus d'un grand engagement dans le suivi de la mise en œuvre du Plan national d'action en Afrique du Sud.

### **Conclusion**

On s'attendait à ce que l'Afrique du Sud, étant l'un des pays fondateurs du MAEP, montre la marche à suivre pour effectuer un processus d'auto-évaluation crédible. Pour ce faire, l'Afrique du Sud aurait dû remplir des critères tels qu'une large consultation, une méthodologie appropriée et une procédure de recherche bien construite. Cela devait mener à l'établissement d'un RAEN qui reflète vraiment les enjeux clés identifiés par toutes les parties intéressées, et le Plan national d'action devait être une véritable tentative de s'atteler à ces problèmes.

Le processus fut en effet global, dans le sens où un grand nombre de personnes issues de tous les secteurs participa à l'auto-évaluation. La décentralisation des structures de surveillance du processus contribua également à la collecte d'une palette de points de vue sur la gouvernance aussi vaste que possible.

Cependant, comme ce rapport l'indique, certaines défaillances dans la méthode de recueil des informations, dans la compilation et la préparation des projets, purent être constatées. Il y eut également une divergence dans la compréhension des rôles que les principaux acteurs – le gouvernement et la société civile – devaient jouer. Ces défaillances, largement dues à une organisation et une préparation inappropriées, menèrent certaines portions de la société civile à avoir des difficultés à s'approprier le RAEN final.

Un aperçu provenant du processus d'EAP montre qu'il y a un décalage sous-jacent entre les engagements internationaux du gouvernement sud-africain et leur application à l'échelle nationale. Peu d'éléments montrent que les recommandations du Rapport d'évaluation du pays aient vraiment bien

<sup>55</sup> Entretien par téléphone de Zama Ndaba, Chapitre sud-africain de l'ECOSOCC, 27 juillet 2009.

éclairé le processus de prise décisionnaire de l'Afrique du Sud en matière de politique. Le plus grand défi auquel l'Afrique du Sud doit faire face est de savoir si elle est capable de traduire sa politique pour transformer ses engagements en Afrique en résultats tangibles pour le pays. Alors que le rapport répond par l'affirmative, le processus comportant des aspects utiles pour ce processus, on peut s'interroger sur le fait de savoir si toutes les parties impliquées considéraient le MAEP comme une procédure importante et efficace. Le gouvernement, ayant pris l'engagement politique de le faire, s'est senti forcé de continuer le processus. La société civile y a vu une opportunité de s'engager avec le gouvernement et peut-être de faire passer une certaine frustration au sujet de certaines politiques gouvernementales, mais sans arriver à aller vraiment au-delà de cela.

L'expérience de l'Afrique du Sud avec son processus d'auto-évaluation par les pairs pourrait être une incitation à de plus grandes réflexions du MAEP, puisqu'elle prouve que le processus est pertinent pour l'Afrique. Evidemment, tous les pays ne sont pas au même stade de développement, même s'ils font tous face à leurs propres défis de renforcement de la démocratie et des droits de l'homme. Trouver un processus qui permettrait d'englober les conditions d'un pays en particulier assurerait davantage d'efficacité dans le respect des engagements vis-à-vis du processus. L'engagement de l'Afrique du Sud dans le processus a permis de réaffirmer les préoccupations et de mettre en exergue les défis auxquels le pays est confronté. La possibilité de dialogue octroyée par le MAEP, entre la société civile et le gouvernement, est importante en démocratie. Mais, en Afrique du Sud, le processus doit encore contribuer à l'institutionnalisation d'un tel dialogue au sein même du processus du gouvernement ou de la société civile.

## Sources de l'étude sur le Afrique du Sud

### Documents

- Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, *A report on Community Development Workers' APRM Consultations with communities throughout South Africa*, août 2006
- Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, *Country Review Report No. 5*, République d'Afrique du Sud, septembre 2007
- Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, *Country Review Team visit report, 11 – 25 juillet 2006* (Consultations Additionnelles du 26-28 juillet 2006)
- Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, *Implementation Progress Report: For the period April 2005 to June 2006*, 29 juin 2006
- Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, *South Africa's Self-Assessment Report*, 9 juin 2006
- Cawthra, H. C. et Kraak, G. 'Annual Review: The Voluntary Sector and Development in South Africa 1997/98', *Development Update*, Vol. 2, No. 3, 1999
- Herbert, R. et Gruzd, S. *The African Peer Review Mechanism – Lessons from the Pioneers*, South African Institute of International Affairs, 2008
- Mathekga, R. 'The Role of Civil Society in South Africa's peer review mechanism: A Critical Reflection', *Critical Dialogue: Public Participation Review*, Vol. 2 No. 1, 2006, pp. 36–45
- Sokomani, A. *Assessing the African Peer Review Mechanism: [the] second South African consultative Conference*, Institute for Security Studies, 12 mai 2006
- Commission sud-africaine des droits de l'homme, *Reflections on Democracy and Human Rights: A Decade of the South African Constitution* (Act 108 of 1996), 2006

### Entretiens

- Unathi Bongco et Keamogetsoe Xaba, respectivement directeur en chef et directeur adjoint du secrétariat national du MAEP, ministère de la Fonction publique et de l'administration
- Dugan Fraser, ancien consultant du secrétariat national du MAEP, ministère de la Fonction publique et de l'administration
- Paul Graham, Directeur, Institute for Democracy in South African et agence de soutien technique
- Steven Gruzd, South African Institute of International Affairs et agence de soutien technique
- Claude Kabemba, ancien membre du Human Sciences Research Council, un Institut de contrôle de la qualité impliqué dans la préparation du rapport d'auto-évaluation nationale
- Chris Landsberg, Université de Johannesburg, ancien directeur du Centre for Policy Studies et partenaire de recherche

Moloko Malakalaka, autrefois au Centre d'étude sur la Violence et la Réconciliation, une ONG qui a participé au processus du MAEP  
Zama Ndaba, ancien secrétaire général du chapitre sud-africain du Conseil économique, social et culturel, détaché au secrétariat national du MAEP.  
Zanele Twala, ancien directeur exécutif de la Coalition des ONG d'Afrique du Sud et membre du Comité national de pilotage





# ALGÉRIE

## Résumé

L'Algérie comptant parmi les initiateurs du Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) puis du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), il était dans l'ordre des choses qu'elle s'engagea dans la mise en œuvre du MAEP sur son territoire. Elle entama donc sa propre auto-évaluation puis fut évaluée par la Mission d'évaluation du pays (MEP, envoyée dans le cadre du MAEP), exercice qualifié par le chef du gouvernement d'« audit » de l'Algérie par l'Afrique. Lorsque l'Algérie annonça son intention de mettre en œuvre le MAEP, la question qui se posait n'était pas tant de savoir si le pays disposait des ressources financières et des personnes compétentes pour mener à bien un tel exercice. La réponse ne faisait pas de doute et elle était affirmative. En revanche, malgré le chemin parcouru depuis l'an 2000, la situation du pays qui a connu une décennie de violences et de destructions, qui vit sous état d'urgence depuis le début des années 1990 et dont la gestion politique et économique est communément considérée comme opaque suscitait des interrogations. On pouvait légitimement se demander si l'Algérie parviendrait à réussir une auto-évaluation sans tabou nécessitant une grande transparence.

La réponse est nuancée. L'exercice peut être qualifié de réussite formelle, mais il est indéniable qu'il a pâti – en même temps qu'il les a révélés – des *problèmes structurels que connaît l'Algérie en termes notamment de manque de démocratie, de non-respect des libertés publiques et des droits de l'homme et de verrouillage du champ médiatique, associatif et syndical.*

La *réussite formelle* est déjà une grande avancée dans un pays où le régime politique reste autoritaire, le paysage médiatique et associatif verrouillé et où les gouvernants n'ont pas l'habitude de rendre des comptes sur leur gouvernance. Elle est évidemment due à l'impulsion présidentielle et à la volonté politique affichée au sommet de l'État de réussir la mise en œuvre du MAEP en Algérie. L'engagement du Président de la République de faire de l'Algérie « une maison de verre » dans le cadre de la mise en œuvre du MAEP a permis de lever les réticences et de dissiper la méfiance de l'administration. Cet engagement a également eu pour effet la mise à disposition de la Commission Nationale sur la Gouvernance (CNG) de tous les moyens financiers et logistiques nécessaires à sa mission. Il a été également relayé par le gouvernement dont plus de dix membres ont accepté, fin 2005, de répondre aux questions des membres de

la CNG sur la gouvernance lors d'auditions uniques en leur genre en Algérie couvertes par les médias.

La réussite formelle est également à inscrire au crédit des membres de la Commission Nationale sur la Gouvernance qui ont travaillé bénévolement dans un environnement qui n'a pas été immédiatement favorable. L'action de la CNG est intéressante notamment dans son volet relatif aux visites dans les wilayas. Ces visites ont permis aux acteurs locaux de la gouvernance dans les wilayas ciblées de se parler au sein d'un forum de dialogue. Cette expérience est intéressante à double titre. D'une part, l'Algérie est dépourvue de tradition de dialogue entre l'administration et les administrés et les membres de la société civile ; la lecture de la presse montre même que l'émeute est devenue un moyen habituel que les citoyens à travers tout le pays utilisent pour attirer l'attention de l'administration sur leurs problèmes quotidiens. D'autre part, l'Algérie est un État excessivement centralisé où tout se décide à Alger ; montrer qu'une discussion locale ouverte à la société civile sur les questions locales de gouvernance est possible en Algérie est un apport positif. Il n'est à cet égard pas étonnant que les participants à ces rencontres aient demandé l'institution de forums locaux permanents de dialogue dans les wilayas sur le modèle de la CNG.

Quel que soit le degré de réussite formelle de la mise en œuvre du MAEP en Algérie, il n'en reste pas moins que cet exercice s'est heurté aux *problèmes structurels que connaît l'Algérie et qui sont liés à la qualité de la gouvernance politique*. On peut repérer l'impact de ses problèmes structurels à trois niveaux.

D'une part, les documents relatifs à la mise en œuvre du processus, les archives de la CNG en particulier qui ont été remises au gouvernement ainsi que le Rapport national d'auto-évaluation, ne sont pas accessibles au public. Cette situation, qui rend par ailleurs toute recherche sur le sujet difficile, mine l'objectif de transparence visé par le MAEP.

D'autre part, la CNG bien que qualifiée d'« inclusive » par la Mission de soutien du Secrétariat du MAEP en juillet 2005 ne l'a pas tout à fait été. Et cela en raison de la mise à l'écart des associations dites « sensibles politiquement » et des syndicats autonomes. Cette mise à l'écart – qui ne peut être imputée à la CNG elle-même – tient notamment au fait que des groupements de la société civile dits « politiquement sensibles » ne bénéficient pas du statut légal d'association. Or ce statut était nécessaire pour qu'un groupement de la société civile soit invité à être représenté au sein de la CNG. L'une des caractéristiques de ces associations est de travailler sur des sujets comme les droits de l'homme et, souvent, de ne pas partager le point de vue du régime en place sur des questions essentielles comme celle de la « réconciliation nationale ». Ce verrouillage du champ associatif – mais également syndical avec les innombrables tracasseries auxquels doivent faire face les syndicats autonomes – relève d'une politique délibérée du régime en place d'éviter l'émergence d'une société civile pluraliste dont les acteurs bénéficieraient d'un statut juridique et de la protection de la loi.

Enfin, une lecture attentive du Rapport d'évaluation ainsi que du Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action permet de voir que la CNG a pâti de l'absence d'études d'impact relatives aux politiques publiques, et que certaines questions sensibles ont été traitées de manière superficielle, soit parce que considérées comme relevant des sujets tabou, soit par manque d'approfondissement de l'analyse. Il en va ainsi de l'état d'urgence dont la conformité à la Constitution algérienne n'est pas questionnée par la MEP. De même, un sujet aussi présent en Algérie que la fraude électorale se voit traiter d'une manière curieuse tout comme la question de la « réconciliation nationale ». La conformité par rapport aux conventions internationales ratifiées par l'Algérie des textes juridiques de sa mise en œuvre n'est pas analysée et lorsqu'elle fait l'objet d'un bilan, il s'agit d'un bilan comptable dénué d'aspect qualitatif.

Ces éléments permettent de s'apercevoir de l'ambiguïté de la mise en œuvre d'un processus tel que le MAEP, nécessitant ouverture et transparence, dans un Etat comme l'Algérie qui affiche une volonté d'ouverture politique sinon démentie dans les faits tout au moins sujette à interrogation sur sa sincérité.

### **Chronologie du MAEP en Algérie**

- |                    |   |
|--------------------|---|
| 9 avril 2003       | Signature du Mémorandum du MAEP par l'Algérie.  |
| Novembre 2004      | Réunion du 2ème Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP à Alger.<br><br>Lancement du processus de mise en place du dispositif institutionnel pour la mise en œuvre du MAEP en Algérie annoncé par le ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères chargé des Affaires africaines et maghrébines qui fera office de Point focal national. |
| 12 mars 2005       | Allocution du chef du gouvernement au nom du Président de la République relative à la mise en place de la Commission Nationale sur la Gouvernance (CNG).  |
| 23–25 juillet 2005 | Mission de soutien du Secrétariat du MAEP avec pour objectif principal le lancement du processus d'auto-évaluation.<br><br>Signature du Mémorandum d'entente avec le gouvernement algérien.   |

- La MEP recommande que le Conseil national économique et social (CNES) soit appuyé dans son travail de partenaire technique d'appui par des organismes de recherche spécialisés désignés comme Instituts Techniques de Recherche (ITR).
- Octobre 2005 Eminent person Marie-Angélique Savané visits Algiers in an 'extension' of the Support Mission of July 2005.
- M.-A. Savané travels to Sétif and Oran with the chair of the NGC and the Focal Point Representative to present the APRM and its objectives to local authorities and members of civil society.
- 30 nov.–1er déc. 2005 Présence de Mme Savané à Alger à l'occasion de la tenue de l'Assemblée générale de l'Union des Conseils économiques et sociaux africains à Alger.
- Audition de 13 ministres par la CNG en présence de Mme Savané invitée par le Président de la République à assister à cet événement.
- 26 mars 2006 1ère Assemblée plénière de la CNG.  
Installation formelle du Bureau de la CNG.
- Juin–août 2006 Visite de la CNG dans différentes wilayas du pays à la rencontre des acteurs locaux de la gouvernance.
- 7 août 2006 Tenue d'un Conseil interministériel en vue d'inciter les différentes administrations publiques à permettre aux rédacteurs du Rapport d'évaluation d'améliorer l'aspect qualitatif de leur travail.
- 15–16 août 2006 Réunion des groupes thématiques de la CNG en vue d'enrichir le Rapport d'auto-évaluation.
- 29 août 2006 Réunion d'un Conseil de gouvernement consacré au MAEP pour valider le travail réalisé dans le cadre du processus d'auto-évaluation.
- 2ème session plénière de la CNG tenue à huis clos et notamment consacrée à un bilan de l'auto-évaluation déjà réalisée et à une synthèse des visites dans les wilayas.

- 10 nov.–5 déc. 2006 Visite de l'Équipe internationale d'évaluation qui a mené des consultations avec divers acteurs de la gouvernance et membres de la société civile à Alger et dans différentes wilayas du pays.
- La Mission d'évaluation du pays demande que soient effectuées des enquêtes d'opinion et des sondages absents du Rapport national d'auto-évaluation. La MEP insiste pour que le Conseil national économique et social (CNES) soit appuyé dans son travail de partenaire technique d'appui par des organismes de recherche spécialisés désignés comme les Instituts techniques de recherche (ITR).
- 1er trimestre 2007 Les 4 ITR désignés (CREAD, CRASC, CENEAP et Université de Tlemcen) mènent des enquêtes d'opinion et des sondages dont les résultats ont été pris en compte dans le Rapport national d'auto-évaluation.
- 4–16 mars 2007 Dernière visite de la MEP en Algérie.
- Remise puis présentation détaillée et à huis clos du Rapport national d'auto-évaluation par la CNG à la MEP.
- 1er juillet 2007 Présentation du Rapport d'évaluation de la MEP à Accra au 7ème Forum des chefs d'État et de gouvernement.
- 2ème semestre 2007 Mise en ligne du Rapport d'évaluation en français et en anglais sur le site Internet du ministère algérien des Affaires étrangères.
- Mars 2009 Série de conférences du ministre délégué chargé des Affaires africaines et maghrébines, le Point focal national, dans trois universités algériennes sur le processus de mise en œuvre du MAEP en Algérie, le Rapport d'évaluation de la MEP et la politique de gouvernance algérienne.
- 1er trimestre 2009 Mise en ligne sur le site Internet du ministère algérien des Affaires étrangères du Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance daté de novembre 2008.

## Mise en œuvre du MAEP en Algérie

### *Adhésion de l'Algérie au NEPAD et au MAEP*

Promoteur traditionnel de l'Unité puis de l'Union africaine, l'Algérie a développé une diplomatie africaine efficace. C'est pour cette raison que l'Algérie fait partie des initiateurs du NEPAD. C'est ainsi que le Président Bouteflika, avec les Présidents Obsanjo du Nigéria, Wade du Sénégal, Mbeki d'Afrique du Sud et Moubarak d'Égypte, fait partie des chefs d'États africains qui ont porté le NEPAD depuis la présentation du projet au Sommet d'Alger de l'OUA en 1999 et son lancement officiel à la fin 2001 au 37<sup>ème</sup> Sommet de l'OUA à Lusaka. Le dossier du développement humain, l'une des « superpriorités » du NEPAD, a été confié à l'Algérie ainsi qu'une vice-présidence du Comité de mise en œuvre du NEPAD. L'Algérie a été parmi les premiers États à signer le Mémoire d'Alger du MAEP le 9 mars 2003. Elle a par la suite accueilli la deuxième réunion du Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP en novembre 2004. C'est à cette occasion qu'a été lancé ce que la presse algérienne a appelé l'Appel d'Alger. Au cours de l'allocution d'ouverture du Forum, le Président Bouteflika a insisté sur le nécessaire financement du MAEP par les États africains eux-mêmes jugeant « essentiel que les pays membres apportent leur appui financier s'ils veulent donner tout son sens au concept d'appropriation ».<sup>1</sup> C'est également à cette occasion que l'Algérie a annoncé son intention de se soumettre à l'évaluation des Pairs et que le ministre délégué chargé des Affaires maghrébines et africaines, M. Abdelkader Messahel, « a lancé officiellement le processus de mise en place du dispositif institutionnel en rapport avec le MAEP ».<sup>2</sup>

### *Point focal national*

Dès l'origine et l'annonce de l'Algérie de sa volonté de se soumettre à l'évaluation des Pairs dans le cadre du MAEP en novembre 2004, le ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères chargé des Affaires maghrébines et africaines a fait figure de pilote du MAEP en Algérie au sein du gouvernement. C'est ainsi que M. Messahel a été désigné comme Point focal national<sup>3</sup> et, en cette qualité, membre de la Commission nationale sur la gouvernance (CNG).

Le rôle du point focal a été de s'assurer du bon déroulement du processus d'évaluation. Il a servi d'interface avec l'ensemble des partenaires, algériens et étrangers, gouvernementaux et non gouvernementaux. Il est à ce titre l'interlocuteur privilégié des autorités continentales. Le point focal a notamment servi d'interface entre la Mission d'Évaluation du Pays et l'ensemble des acteurs algériens du processus. Il a également joué un rôle important dans la

1 Voir Ghania Oukazi, « NEPAD. L'Appel d'Alger », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 24 novembre 2004.

2 Voir « L'Algérie adhère au Mécanisme d'évaluation par les pairs (NEPAD) », *Panapress*, dépêche du 20 novembre 2004. Disponible sur <http://www.panapress.com/newslatf.asp?code=freo66465&dte=20/11/2004>.

3 Il ne semble pas qu'il y ait eu d'acte officiel de nomination et que l'annonce faite par M. Messahel en novembre 2004 a servi de désignation comme Point focal national.

mise en place de la CNG même si les contours de la mission du Point focal apparaissent parfois flous à l'expérience de la pratique. En ce qui concerne le déroulement des travaux, aucun des membres de la CNG rencontrés ne s'est plaint d'une quelconque ingérence du point focal dans les activités de la Commission. Au contraire, le point focal les a facilités.

Un ambassadeur, M. El Haouès Riache, a été chargé par le ministre de suivre le dossier du MAEP. Par ailleurs, M. Abderrahmane Merouane a suivi le dossier au jour le jour au ministère des Affaires étrangères.<sup>4</sup>

### *La Commission nationale sur la gouvernance*

#### **Mission**

Afin de mener à bien le processus d'auto-évaluation, les autorités nationales ont créé une Commission nationale sur la gouvernance (CNG). Cette Commission a été officiellement installée par le chef du gouvernement, Ahmed Ouyahia, au nom du Président de la République, le 12 mars 2005. Aucun texte de droit interne, ni loi ni décret ni aucun autre acte, n'a été adopté à notre connaissance pour déterminer son statut, établir les conditions relatives à sa composition, à sa structure ou encore à son fonctionnement, préciser sa mission ou la durée de celle-ci.

Le chef du gouvernement a abordé – dans des termes quelque peu généraux – la question des objectifs de cette Commission nationale sur la gouvernance et celle de la mission qui lui a été assignée par le pouvoir exécutif dans son discours du 12 mars 2005 à l'occasion de son installation.<sup>5</sup>

L'objectif assigné à la Commission par le chef du gouvernement est « d'œuvrer avec foi et engagement à préparer le dossier » pour la « revue » que constitue l'évaluation par les pairs. En plus d'énoncer cet objectif général, le chef du gouvernement a adressé aux membres de la Commission des « recommandations ».

Dans la première d'entre elles, le chef du gouvernement a rappelé que « l'Algérie est un des initiateurs de l'ensemble du processus du NEPAD partant d'une conviction forte qu'il est non seulement nécessaire pour les Africains d'œuvrer à la promotion de leur développement mais aussi d'œuvrer par eux-mêmes et pour eux-mêmes à adapter leurs pays aux règles conventionnelles (...) nouvelles en matière de bonne gouvernance ».

Par ailleurs, le chef du gouvernement a rappelé dans sa « recommandation » suivante que l'Algérie « ne se place pas en compétition » avec les autres États africains « en matière de réformes ». Il a également affirmé aux membres de la Commission chargée de mener à bien l'auto-évaluation du pays qu'ils ont, « en tant qu'Algériens, bien des motifs de satisfaction quant aux pas importants

4 Son implication quotidienne est saluée par la MEP dans son Rapport d'évaluation.

5 « Allocution de Monsieur Ahmed Ouyahia, chef du gouvernement, à la cérémonie d'installation de la Commission nationale sur la gouvernance dans le cadre de la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. 12 mars 2005 ». Disponible sur le site officiel de la Chéfferie du gouvernement devenue Services du Premier ministre : [www.cg.gov.dz/gouvernement/chef-G/discours/allo.ouyahia.12-03-2005.htm](http://www.cg.gov.dz/gouvernement/chef-G/discours/allo.ouyahia.12-03-2005.htm) (dernière consultation 30 décembre 2008).

accomplis par [l'Algérie] en matière de démocratie, de bonne gouvernance dans divers domaines mais surtout en matière de développement »...

Enfin, le chef du gouvernement a rappelé dans sa troisième « recommandation » la volonté du Président de la République de voir l'Algérie s'avancer « dans la plus grande transparence à l'audit qu'elle a sollicité de l'Afrique » et de faire l'évaluation par les pairs un « acte volontaire, loyal et transparent ». Il a également affirmé que « l'Algérie se veut une maison transparente » et qu'elle « l'a démontré à l'endroit de nombreux acteurs étrangers gouvernementaux et non gouvernementaux qui n'étaient pas toujours animés des meilleures intentions à son endroit ».

En l'absence de texte de droit interne, ce discours constitue, à notre connaissance et sauf erreur de notre part, le principal document accessible au public relatif aux missions de la CNG. Malgré l'absence de définition détaillée de la mission de la Commission, il reste essentiel dans la mesure où il affiche une volonté de transparence de la part des autorités. Cette allocution souligne l'importance de la transparence pour mener à bien l'auto-évaluation mais également toutes les étapes du processus d'évaluation.

Il semblerait que la composition de la Commission n'était pas arrêtée de manière définitive au moment de son installation et que les consultations ont continué quelque temps après mars 2005. Elles ont été menées principalement par le Point focal, le ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères chargé des Affaires maghrébines et africaines, principalement pour s'assurer de la représentation des organisations de la société civile. De manière générale, le ministre des Affaires maghrébines et africaines a joué un rôle important dans la « cooptation » des membres de la CNG issus de la société civile.

### **Composition**

La CNG était composée de 100 membres. Il n'a pas été possible de déterminer la composition exacte et détaillée de la CNG. En effet, aucune liste officielle nominative des membres de la CNG n'est accessible au public. De même, il n'a pas été possible d'accéder à une liste complète des différentes entités, notamment de la société civile, qui y ont été représentées et du nombre de représentants par entité.

Des données chiffrées figurent dans le Rapport d'évaluation adopté par le Panel des personnalités éminentes en juillet 2007. Elles indiquent « 31 représentants des organisations de la société civile, 7 représentants du secteur privé et du monde des affaires, 15 représentants des institutions spécialisées



et centres de recherche, 19 parlementaires<sup>6</sup> et cadres techniques des deux chambres confondues et 28 représentants des ministères ».<sup>7</sup>

D'après ce décompte, les institutions publiques, qu'elles appartiennent à l'exécutif ou au législatif, comptabilisent 47 représentants. En principe, tous les départements ministériels ont été représentés au sein de la CNG à raison d'un représentant au moins par ministère.

Au sein de cet ensemble, les parlementaires représentent environ un tiers. Les parlementaires ont été choisis en fonction de la représentativité du groupe parlementaire auxquels ils appartenaient et de préférence parmi les membres des commissions parlementaires permanentes. Ce sont les groupes parlementaires respectifs qui les ont désignés pour faire partie de la CNG.

Les deux autres tiers sont composés de fonctionnaires, y compris les « cadres techniques » des assemblées parlementaires, c'est-à-dire des employés de l'institution publique.

Par ailleurs, 53 membres de la Commission font partie de la « société civile » au sens large.

Une première lecture du décompte fourni par le Rapport d'évaluation fait apparaître qu'une légère majorité des membres de la CNG devrait être considérée comme étant composée de personnes appartenant à la société civile. On peut donc considérer que les membres de la CNG sont répartis à peu près également entre représentants d'institutions publiques et représentants de la société civile.

Une lecture plus affinée des données chiffrées du Rapport d'évaluation permet de faire ressortir que les représentants de la société civile représentent au moins 40% des membres de la CNG et les fonctionnaires environ 35%. La part des élus, c'est-à-dire de parlementaires, dans les effectifs de la CNG est d'environ 15%. Les représentants de la société civile constituent donc une majorité relative au sein de la CNG.

Les organisations de la société civile représentées au sein de la CNG sont d'une part des associations et d'autre part des organisations du monde du travail. Par ailleurs, des représentants des médias auraient fait partie de la CNG. Il n'a pas été possible d'obtenir leur nom ni celui des médias concernés.

Parmi les associations représentées, 25 selon un chiffre relevé dans la presse,<sup>8</sup> figurent des associations actives dans différents domaines. Il s'agit notamment de :

- 
- 6 Le Parlement algérien est bicaméral. Il est composé de l'Assemblée populaire nationale (APN), qui est la chambre basse, et du Conseil de la nation, qui est la chambre haute. Les membres de l'APN, c'est-à-dire les députés, sont élus au suffrage universel direct. Les membres du Conseil de la nation, communément appelés sénateurs, sont pour 2/3 d'entre eux élus au suffrage universel indirect. Les sénateurs appartenant au tiers restant, dit « tiers présidentiel », sont nommés par le Président de la République.
  - 7 Rapport d'évaluation de la République algérienne démocratique et populaire (ci-après Rapport d'évaluation), MAEP, juillet 2007, § 17, pp.36–37, disponible sur le site web du MAEP : <http://www.aprm-international.org/>.
  - 8 TAHAR A.O., « Enquête nationale d'évaluation de la bonne gouvernance. Des ministres refusent de répondre à la Commission nationale », La Voix de l'Oranie, édition du 14 janvier 2007.

- l'alphabétisation, comme l'Association algérienne d'alphabétisation (IQRAA) ;
- les droits de l'enfant, comme le réseau NADA, le Réseau algérien pour la défense des droits de l'enfant, qui regroupe une centaine d'associations du domaine et l'Association nationale de soutien aux enfants en difficulté et en institution (ANSEDI) ;
- la jeunesse, comme l'Association de sauvegarde de la jeunesse ;
- les droits des femmes, comme l'UNFA (Union nationale des femmes algériennes) ;
- le monde rural, comme l'UNPA (Union nationale des paysans algériens) ;
- les droits des handicapés, avec la Fédération des associations des handicapés moteurs (FAHM).

Quant aux organisations du monde du travail qui ont participé aux travaux de la CNG, il s'agit notamment :

- au titre de la représentation des travailleurs, l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA) ;
- au titre de la représentation du patronat (privé) la Confédération algérienne du patronat (CAP) et Savoir et Vouloir Entreprendre (SEVE), une association de femmes entrepreneures.

L'équilibre entre hommes et femmes a été globalement respecté. En effet, un effort particulier a été déployé par les autorités algériennes pour assurer une présence féminine forte au sein de la CNG, comme en atteste la composition de son Bureau.

Il convient de signaler qu'aucun membre de la CNG n'a perçu de salaire ou autre traitement au titre de sa participation à la Commission. Les membres de la CNG ont perçu des per diem lors de leurs déplacements à travers le pays dont les frais ont été intégralement pris en charge par le gouvernement.

La CNG s'est dotée d'un secrétariat composé de personnel de haut niveau mis à disposition par l'administration.

### **Le Bureau**

Un Bureau a été mis en place au sein la CNG pour servir à la fois d'exécutif et d'organe de pilotage et permettre une rationalisation du travail de sa centaine de membres. Le Bureau a servi d'interface avec les partenaires de la CNG et a activement élaboré le programme de travail de la Commission.

Ce Bureau était composé d'une présidente et de quatre vice-présidents, chacun en charge d'un axe thématique. Par ailleurs, un rapporteur général, véritable secrétaire général de la CNG, était membre du Bureau. Tous les membres du Bureau, y compris le rapporteur général, ont été élus parmi les membres de la CNG. L'installation formelle du Bureau n'est intervenue

qu'une année après la création de la CNG, soit le 26 mars 2006<sup>9</sup> au cours de la première assemblée plénière ordinaire de la CNG. C'est également à cette date qu'une commission interne a été installée pour adopter un règlement intérieur.

Mme Fatma-Zohra Karadja a été élue présidente de la CNG. Psychologue-clinicienne de formation, Mme Karadja préside l'ANSEDI, l'Association nationale de soutien aux enfants en difficulté et en institution.<sup>10</sup> L'ANSEDI est une association nationale.<sup>11</sup> Mme Karadja est par ailleurs directrice de la pouponnière d'El Biar à Alger. Elle est active dans le domaine des droits de l'enfant ainsi que dans la défense des droits des femmes. Mme Karadja a fait partie par le passé de l'Observatoire national des droits de l'homme en Algérie.<sup>12</sup> L'engagement de Mme Karadja revêt également une dimension continentale. Elle est notamment vice-présidente du Conseil économique et social de l'Union africaine.

Mme Cherifa Aït Benamar a assuré les fonctions de vice-présidente en charge de l'axe thématique « Démocratie et gouvernance politique ». Mme Aït Benamar a été membre de l'Assemblée populaire nationale (APN), lors de la 5<sup>ème</sup> législature, de 2002 à 2007. Elle a été élue député dans la circonscription de la wilaya (la wilaya est l'équivalent du département dans les États africains francophones) de Tizi Ouzou. À l'APN, Mme Aït Benamar était membre du Groupe des Indépendants, les députés qui ne sont affiliés à aucun parti politique. Médecin de formation, Mme Aït Benamar a eu, avant de devenir député, des activités syndicales au sein de l'UGTA. Elle a notamment représenté l'UGTA au sein du Comité des femmes de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL).

M. Saïd Chikh a assuré les fonctions de vice-président en charge de l'axe thématique « Gouvernance et gestions économiques ». M. Chikh est économiste. Il est chercheur à l'Institut national des études de stratégie

9 Voir communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du lundi 27 mars 2006 « La Commission nationale sur la gouvernance adopte un plan d'action ». Disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=06/03/27/4944210](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/03/27/4944210). Voir également l'article paru dans le quotidien Le Soir d'Algérie dans l'édition du 29 août 2006 intitulé « Auto-évaluation sur la gouvernance en Algérie. Le Rapport sera soumis au Président en 2007 », cet article est disponible sur <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2006/08/29/article.php?sid=42475&cid=2>.

10 Les activités de l'ANSEDI font l'objet d'un encadré détaillé dans le Rapport d'évaluation. Voir Encadré No. 5, pp. 126–127.

11 Les associations sont locales ou nationales en Algérie, en fonction du champ territorial de leur activité. La loi No. 9031 du 4 décembre 1990 relative aux associations prévoit des associations dont « le champ territorial concerne une ou plusieurs communes d'une wilaya » et d'autres « à vocation nationale ou interwilayale » (article 10). En principe, une association locale ne peut légalement avoir des activités que dans la wilaya où sa constitution a été déclarée ; la wilaya étant la circonscription administrative la plus large en Algérie. Les wilayas sont au nombre de 48.

12 Mme Karadja a fait partie, à ce titre, de la délégation algérienne qui a présenté le deuxième rapport périodique de l'Algérie devant le Comité des droits de l'homme de l'ONU lors de sa 63<sup>ème</sup> session en juillet 1998. Voir document ONU CCPR/C/SR.1382 disponible à l'adresse suivante : [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.SR.1682.Fr?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.SR.1682.Fr?OpenDocument). L'Observatoire national des droits de l'homme (ONDH) est défini par le décret présidentiel No. 92-77 du 22 février 1992 qui l'a créé comme « une « institution indépendante », « d'observation et d'évaluation en matière de respect des droits de l'homme » et placée auprès de la Présidence de la République (articles 2, 4 et 5). La Commission nationale consultative de promotion et de protection des droits de l'homme (CNCPPDH) a succédé à l'ONDH en 2001 en vertu du décret présidentiel No. 01-71 du 25 mars 2001.

globale (INESG). M. Chikh a été nommé en avril 2005<sup>13</sup> chef du département de recherche de l'INESG sur les stratégies de développement économique et social, l'évolution des institutions politiques et la transformation des systèmes institutionnels. Créé en 1985 et placé sous la tutelle de la Présidence de la République, l'INESG est un centre de recherche actif et reconnu, notamment sur les questions de relations et de sécurité internationales ainsi que sur les questions économiques. L'INESG publie la revue périodique *Confluences internationales*.

Mme Sarah Hassam a assuré les fonctions de vice-présidente en charge de l'axe thématique « Gouvernance des entreprises ». Mme Hassam représentait la Confédération algérienne du patronat (CAP) au sein de la CNG. Elle est vice-présidente de la CAP et assure de nombreuses fonctions de représentations de la CAP. Entre autres, en même temps qu'elle participait aux travaux de la CNG, Mme Hassam représentait la CAP au sein du Conseil d'administration de la Caisse nationale des assurances sociales.<sup>14</sup> La CAP est une organisation représentative d'employeurs du secteur privé qui regroupe des entrepreneurs travaillant dans divers secteurs et à travers tout le pays. La CAP développe également une stratégie régionale de défense des intérêts des entrepreneurs privés. Elle a participé à la création de l'Union maghrébine des employeurs (UME) le 17 février 2007 à Marrakech au Maroc.<sup>15</sup>

M. Arezki Lahiani a assuré les fonctions de vice-président en charge de l'axe thématique « Développement socioéconomique ». Il représentait l'UGTA au sein de la CNG. M. Lahiani est consultant auprès de l'UGTA. Il est expert en économie et spécialiste du monde du travail. M. Lahiani a notamment été, par le passé, chargé d'études et de synthèse auprès du ministre du Travail. M. Lahiani est l'un des artisans de la mise en place du Fonds de soutien à l'investissement pour l'emploi.<sup>16</sup>

M. Abdelouahab Kara Mostefa a assuré les fonctions de rapporteur général au sein du Bureau, jouant le rôle de « mémoire institutionnelle » de la CNG. M. Kara Mostefa avait notamment la charge de la synthèse des débats et il a activement participé à la coordination de la rédaction du rapport d'auto-évaluation. Juriste de formation, M. Kara Mostefa a enseigné à l'Université et a servi au sein de différentes administrations publiques. Il est par ailleurs consultant auprès du Conseil national économique et social (CNES).

Une stricte parité entre les sexes a été respectée au sein du Bureau composé de personnalités reconnues et compétentes. De même, une

13 Décret présidentiel du 2 avril 2005 portant nomination au titre de la Présidence de la République. Disponible sur le site du *Journal officiel* [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz).

14 Arrêté du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Sécurité sociale en date du 15 mars 2005 portant nomination des membres du Conseil d'administration de la Caisse nationale des assurances sociales.

15 Voir le quotidien de langue française *El Watan*, édition du 11 septembre 2007. [www.elwatan.com](http://www.elwatan.com).

16 Créé par la loi de finances de 2005, le FSIE a vu ses statuts fixés par le décret No. 06-117 du 12 mars 2006 et a été installé en septembre 2007 par le ministre des Finances. Le FSIE est une société par actions à capital dont l'objet est de financer des petites et moyennes entreprises en vue de créer des emplois. Le FSIE est le fruit des efforts conjoints des pouvoirs publics, d'entrepreneurs privés et de l'UGTA. L'UGTA dispose de deux représentants à l'Assemblée générale du Fonds et de deux autres au sein du Conseil d'administration.

attention particulière a été accordée à l'équilibre au sein du Bureau entre les associations (présidence), les organisations du monde du travail (patronat privé et travailleurs, 1 vice-présidence chacun) et la représentation nationale (1 vice-présidente). Il est remarquable et significatif à cet égard que la présidence ait été confiée à une femme issue du milieu associatif.

### **Les commissions thématiques**

Les autres membres de la CNG se sont chacun affiliés à l'une des quatre commissions thématiques. Chaque membre a choisi une commission en fonction du champ de compétence de l'entité qu'il représente et de ses qualifications propres. Ces commissions thématiques recouvrent les quatre axes de l'évaluation. Chaque vice-président(e) était en charge d'une commission thématique. Les vice-présidents ont été désignés par leurs pairs de la CNG.

Il s'agit des commissions suivantes :

- Démocratie et gouvernance politique ;
- Gestion et gouvernance économiques ;
- Gouvernance des entreprises ;
- Développement socioéconomique.

Chaque commission devait suivre les dossiers et organiser les débats relatifs à son thème de compétence.

### **La cellule de communication**

Une cellule de communication a été mise en place au sein de la CNG officiellement à la même date que l'élection du bureau, le 26 mars 2006, afin de servir d'interface avec les médias.<sup>17</sup> M. Kamel Elaïd, député indépendant élu dans la wilaya de Tipasa en a été un membre très actif. Formellement distincte du Bureau, elle a notamment créé un logo, signe distinctif de la CNG, a confectionné et diffusé un dépliant d'information et mis en place un site Internet. Le site Internet de la CNG [www.comnagov.dz](http://www.comnagov.dz) a fonctionné deux ans, de juillet 2005 à août 2007, un mois après la présentation du Rapport d'évaluation de la MEP à Accra. De l'avis général, le site Internet a permis d'offrir des informations relativement complètes sur le MAEP et les travaux de la CNG. Les autorités invoquent le manque d'argent et la fin de mission de la CNG pour justifier la désactivation de ce site Internet,<sup>18</sup> qui aurait été pourtant fort utile pour pouvoir mieux comprendre le fonctionnement de la CNG et la mise en œuvre du MAEP en Algérie.

Outre la création d'un site Internet et la confection et la diffusion d'un dépliant d'information, la CNG, à travers sa cellule de communication, a

<sup>17</sup> Voir communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du lundi 27 mars 2006 « La Commission nationale sur la gouvernance adopté un plan d'action ». Disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=06/03/27/4944210](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/03/27/4944210).

<sup>18</sup> Entretien avec M. Merouane, ministère des Affaires étrangères, 8 novembre 2008.

entamé diverses actions en direction de la presse dont la diffusion d'un press book sur ses activités. Une table ronde avec les médias a eu lieu le 12 mai 2006, un peu plus d'une année après l'installation de la CNG.

Par ailleurs, la cellule de communication a œuvré pour la participation de membres de la Commission à plusieurs émissions radiophoniques auprès des chaînes I (en arabe), II (en tamazight, c'est-à-dire berbère) et III (en français) de la radio publique algérienne (il n'existe ni télévision ni radio privées en Algérie). La cellule de communication a fait de même avec les radios locales (Radio Mitidja, Radio El Ouahat, Radio Bouna, Radio Soummam et Radio Tlemcen). Ces dernières ont d'ailleurs joué un rôle important dans la vulgarisation du processus d'auto-évaluation et dans la mobilisation des acteurs concernés lors des déplacements de la CNG à travers le pays.<sup>19</sup>

Des articles de titres nationaux de la presse écrite, en arabe et en français, ont fait état des travaux de la CNG à Alger et dans les différentes régions du pays.

Les titres nationaux ont cependant davantage couvert les travaux de la Mission d'évaluation du pays que ceux de la CNG proprement dite. La présidente de la CNG a par ailleurs été l'invitée du Forum d'El Moudjahid<sup>20</sup> du 14 janvier 2007. Le compte-rendu détaillé de cette rencontre avec la presse n'a pas été publié dans le quotidien El Moudjahid faute de place, en raison de la retranscription intégrale d'une longue intervention du Président de la République. Annoncée pour une édition ultérieure, la publication de ce compte-rendu détaillé n'a pas eu lieu et il n'a pas été possible d'en obtenir copie auprès du quotidien.<sup>21</sup> La CNG a également été invitée pour participer à l'émission « Sur le vif » de la chaîne de télévision publique satellitaire Canal Algérie. Outre sa participation à des conférences, il convient de signaler que la CNG a participé à la journée parlementaire à l'Assemblée populaire nationale du 13 juillet 2006 consacrée au développement humain dans le cadre du NEPAD.

### *Financement du processus*

La CNG n'a pas bénéficié d'un budget autonome,<sup>22</sup> mais a obtenu auprès de la Chefferie du gouvernement tous les moyens matériels et financiers qu'elle a demandés.<sup>23</sup>

Le CNG a été dotée d'un siège à Alger pour y installer ses bureaux permanents et se réunir. Du personnel a été mis à la disposition de la CNG pour appuyer le Bureau dans sa mission de gestion administrative et la cellule de communication. La Commission a également bénéficié de moyens de locomotion et les frais des déplacements de ses membres sur le terrain ont

19 Entretiens avec des membres du Bureau. Consultations d'archives personnelles de membres de la CNG.

20 Il s'agit du quotidien de langue française du FLN historique durant la guerre de libération, devenu quotidien du FLN parti unique entre 1962 et 1989. El Moudjahid continue d'être un journal de référence dans la couverture de l'actualité institutionnelle.

21 Qui n'en aurait pas gardé de trace. Rencontre et contacts téléphoniques avec M. Tareb du quotidien *El Moudjahid*. Dernier contact téléphonique en date du 13 janvier 2009.

22 Entretiens avec des membres du Bureau.

23 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

été entièrement pris en charge par le gouvernement. L'ensemble des moyens logistiques de la CNG ont été remis à la Chefferie du gouvernement à la fin de sa mission.<sup>24</sup> La prestigieuse résidence d'État de Djenane El Mithak sise à Alger a été mise à disposition de la CNG ponctuellement dans le cadre du processus d'évaluation pour mener des auditions notamment et réunir les assemblées plénières. Il semble par ailleurs que l'ensemble du processus d'évaluation ait été financé sur les fonds propres du gouvernement algérien<sup>25</sup> comme l'a confirmé le Point focal national au cours d'interventions sur le MAEP devant la communauté universitaire en mars 2009.<sup>26</sup>

Malgré un comportement en apparence tout à fait exemplaire sur ce point, les autorités se refusent de communiquer sur les sommes dépensées pour la réussite de l'exercice d'évaluation si bien qu'il est impossible d'avancer la moindre estimation sur cette question. Nos contacts téléphoniques début janvier 2009 avec la Chefferie du gouvernement, Direction de l'administration et des moyens, sont restés infructueux.

### *Missions de soutien du secrétariat du MAEP*

#### **Première visite : Juillet 2005**

Une Mission de soutien a visité l'Algérie du 23 au 25 juillet 2005, quelque 4 mois après l'installation de la CNG par le chef du gouvernement. La Mission avait pour objectif principal de lancer le processus d'auto-évaluation en Algérie.<sup>27</sup> Conduite par Mme Marie-Angélique Savané, elle comprenait huit autres membres.<sup>28</sup>

En vue de la réalisation de son objectif principal, la Mission devait procéder à la signature du Protocole d'accord technique sur le MAEP. Elle devait également procéder à l'évaluation des procédures et des mécanismes mis en place par la CNG pour entreprendre son exercice d'auto-évaluation et ensuite élaborer son plan d'action. À cette fin, elle devait rencontrer la CNG et les Instituts techniques d'évaluation en vue de leur exposer le processus et discuter le questionnaire d'auto-évaluation afin d'aboutir à l'établissement d'une feuille de route pour accélérer les différentes étapes du processus.<sup>29</sup>

24 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

25 Entretiens avec des membres du Bureau.

26 Voir sur la « Conférence de M. Abdelkader Messahel » précitée disponible sur le site du Ministère des Affaires étrangères [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=09/03/25/3906353](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/25/3906353).

27 Les éléments de ce paragraphe ont pour source principale le « Communiqué à l'issue de la Mission de Soutien du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) en Algérie, 23–25 juillet 2005 » en date du 26 juillet 2005 et disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/27/994742](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/27/994742).

28 Il s'agissait de deux représentants du Secrétariat du MAEP en la personne de M. Bernard Kouassi, son Directeur exécutif, et M. Moïse Nembot, Coordinateur pour la démocratie et la bonne gouvernance ; d'un représentant du Secrétariat du NEPAD, M. Gaston Bushayija, Responsable de l'appui institutionnel ; de deux représentants de la CEA, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique en la personne de M. Hakim Ben Hammouda, Directeur du commerce et de l'intégration régionale, et M. Amadou Lamine Gueye, démographe au Bureau régional de la CEA à Tanger ; de deux représentants de la BAD, la Banque Africaine de Développement, en la personne de M. Michael Mah'moud, Conseiller financier, et M. Georges Bene-Hoane, Chef de division ; d'un représentant du Bureau régional pour l'Afrique du PNUD, M. Alioune Sait, Directeur exécutif de l'Institut des Futurs Africains.

29 Tel est l'objectif de la Mission de Soutien exposé dans le Rapport d'Évaluation, § 1.2, p. 1.

La Mission de soutien a procédé à la signature du Memorandum d'entente avec le gouvernement algérien dès son arrivée dans la capitale le 23 juillet 2005.<sup>30</sup>

Au cours de cette visite, la délégation a été reçue par les plus hautes autorités de l'État en témoignage de la volonté politique des autorités algériennes de mener à bien le processus d'auto-évaluation. La délégation a été ainsi longuement reçue en audience par le Président de la République.<sup>31</sup> La Mission de soutien a été également reçue par le Chef du Gouvernement,<sup>32</sup> le ministre des Finances ainsi que par le Président de l'Assemblée Populaire nationale et par le Président du Conseil de la nation.

La délégation du MAEP a tenu une séance de travail avec une délégation gouvernementale algérienne conduite par le Point focal national, M. Messahel, ministre délégué aux Affaires maghrébines et africaines. À cette occasion, les discussions ont notamment porté sur un calendrier de mise en œuvre du processus. Elles ont abouti à la fixation d'un délai de neuf mois pour la finalisation du rapport d'auto-évaluation.<sup>33</sup>

La Mission a également rencontré les membres de la Commission nationale sur la gouvernance. Au cours de cette rencontre, ouverte par une allocution du Point focal national, la délégation du MAEP a notamment fait une présentation du MAEP sur la base des documents de référence de ce mécanisme.

Par ailleurs, les discussions avec la CNG ont permis de déterminer les rôles respectifs des différents acteurs du processus d'auto-évaluation et d'évaluation. Une autre séance de travail a porté sur les modalités de mise en œuvre du processus en s'inspirant de l'expérience des processus déjà entamés dans d'autres États africains.

Au cours de ces discussions, la Mission de soutien a reconnu à la CNG un « caractère inclusif » au regard de sa composition. Elle a également recommandé aux autorités algériennes de porter le nombre de commissions thématiques des 3 initialement prévues à 4. De plus, la délégation du MAEP a insisté à cette occasion pour qu'il soit fait appel à d'autres instituts techniques de recherche outre le CNES.

30 Voir le communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères en date du 24 juillet 2005 intitulé : « M. Messahel : une bonne gouvernance est "vitale" pour le développement de l'Afrique ». Disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/24/7846483](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/24/7846483).

31 Voir le communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères en date du 26 juillet 2005 intitulé : « Le Président Bouteflika reçoit la présidente du Panel des éminentes personnalités du MAEP », disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/26/3310256](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/26/3310256).

32 Voir le communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères en date du 25 juillet 2005 intitulé « Ouyahia : l'Algérie disponible à coopérer avec le MAEP », disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/25/6859387](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/25/6859387).

33 Selon le « Communiqué à l'issue de la Mission de Soutien du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) en Algérie, 23-25 juillet 2005 » en date du 26 juillet 2005 et disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/27/994742](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/27/994742). Ce délai était de « 6 mois » selon une autre source. Voir le communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères intitulé « M. Messahel et Mme Savané animent une conférence de presse à l'issue des travaux de la Mission de soutien du MAEP » en date du 26 juillet 2005, disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/26/3294143](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/26/3294143).



### Visite de Mme Savané à Alger en octobre 2005

Mme Savané a séjourné quatre jours en Algérie la deuxième semaine d'octobre 2005.<sup>34</sup> Cette visite s'est inscrite dans « le prolongement » de la Mission de soutien de juillet 2005.<sup>35</sup> Au cours de ce séjour, Mme Savané a été reçue par M. Messahel, le Point focal national, en présence de la présidente de la CNG, et par le ministre des Finances. Mme Savané a par ailleurs tenu une séance de travail avec les membres de la CNG et sa présidente, notamment pour discuter du calendrier des travaux d'auto-évaluation. Elle a également rencontré le président du Conseil national économique et social (CNES) au siège de cette institution et les institutions chargées d'apporter un appui technique dans l'élaboration du processus d'auto-évaluation.<sup>36</sup>

Outre ces différents contacts à Alger, Mme Savané, accompagnée de M. Merouane des services du Point focal national et de Mme Karadja, présidente de la CNG, s'est déplacée à Sétif et à Oran.<sup>37</sup> Dans chacune de ces villes, Mme Savané a présenté le MAEP et ses objectifs au cours de rencontres regroupant le wali, des représentants des autorités locales et de la société civile, des opérateurs économiques ainsi que des universitaires.<sup>38</sup>

Au cours de ce séjour, Mme Savané a notamment insisté sur la nécessité d'« assurer la plus large sensibilisation possible sur le MAEP et la participation des représentants des différents segments de la société à ce processus ».<sup>39</sup> Optimiste, Mme Savané a pronostiqué une revue par les pairs du Rapport sur l'Algérie pour le début de l'année 2006.<sup>40</sup>

La visite s'est achevée par une conférence de presse tenue conjointement par Mme Savané et M. Messahel, le ministre délégué aux Affaires africaines et maghrébines, par ailleurs Point focal.<sup>41</sup>

34 Sauf erreur de notre part, ce séjour n'est pas mentionné dans le Rapport d'Évaluation. Le paragraphe relatif à la mise en œuvre du processus d'évaluation du MAEP (pp. 1–4) en Algérie n'en fait pas mention.

35 Voir le communiqué de presse en date du 12 octobre 2005 intitulé : « La préparation du Rapport National d'auto-évaluation par les Pairs au centre des activités de Mme Savané ». Disponible sur le site du Ministère des Affaires étrangères sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/10/12/1387478](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/10/12/1387478) et Zine Cherfaoui, « Rapport national d'auto-évaluation par les Pairs. L'Algérie et le test de la bonne gouvernance », *El Watan*, édition du 12 octobre 2005. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Rapport-national-d-auto-évaluation>.

36 Il s'agit de l'Office national des statistiques (ONS), de l'Institut national des études de stratégie globale (INESG), du CREAD, du CENEAP, de l'Institut national de la planification et de la statistique (INPS) et des Universités de Tlemcen et d'Oran. Voir communiqué en date du 12 octobre 2005 intitulé : « La préparation du Rapport national d'auto-évaluation par les pairs au centre des activités de Mme Savané » précité.

37 Le 9 octobre 2005.

38 Voir le communiqué de presse en date du 12 octobre 2005 intitulé : « La préparation du Rapport national d'auto-évaluation par les pairs au centre des activités de Mme Savané » précité et sur la visite à Oran Djamel Benachour, « Bonne gouvernance. Mécanisme africain d'évaluation par les pairs en concertation », *El Watan*, édition du 10 octobre 2005. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Mecanisme-africain-d-évaluation>.

39 Voir le communiqué de presse en date du 12 octobre 2005 intitulé : « La préparation du Rapport national d'auto-évaluation par les pairs au centre des activités de Mme Savané » précité.

40 Voir le communiqué de presse en date du 11 octobre 2005 intitulé « M. Messahel reçoit la Présidente du Panel des personnalités du MAEP ». Disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/10/11/9502112](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/10/11/9502112).

41 Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères intitulé « M. Messahel et Mme Savané animent une conférence de presse à l'issue des travaux de la Mission de soutien du MAEP » en date du 26 juillet 2005, disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/26/3294143](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/26/3294143).

### Visite de Mme Savané à Alger fin novembre début décembre 2005

Outre ces contacts au plus haut niveau de l'État, Mme Savané a été invitée par le Président de la République à assister à l'audition par la CNG de 13 ministres au Palais des nations, près d'Alger, les 30 novembre et 1er décembre 2005.

Mme Savané se trouvait à Alger pour participer à l'Assemblée générale de l'Union des Conseils économiques et sociaux Africains (UCESA) qui s'est tenue les derniers jours de novembre. L'UCESA a consacré une part importante de ses travaux à discuter de la mise en œuvre du MAEP et avait invité Mme Savané à faire une communication sur le MAEP à cette occasion.<sup>42</sup>

### *Auto-évaluation : méthodologie de recherche et consultations sur le terrain*

Le Rapport national d'auto-évaluation a été préparé en trois temps, l'ensemble du travail étant effectué sur la base du questionnaire fourni par le secrétariat continental du MAEP.<sup>43</sup> La CNG a d'abord préparé le rapport au point de vue méthodologique. Elle s'est ainsi attelée dès son installation et en relation avec le Point focal à l'élaboration de l'esquisse du rapport d'auto-évaluation à travers les commissions thématiques.

Pendant la première phase de la préparation du rapport, le Conseil national économique et Social (CNES) a servi de principal organisme d'appui technique de traitement des données<sup>44</sup> mise à disposition de la CNG par l'Office national des statistiques et les départements ministériels. Quelque peu difficile au départ en raison de la tendance à la rétention d'informations par certaines administrations, cette collecte de données a néanmoins pu se faire correctement par la suite. La collecte et l'analyse des données, ainsi que les discussions au sein de la CNG et des rencontres avec plusieurs acteurs de la gouvernance à Alger,<sup>45</sup> ont permis d'établir un programme de visites de la CNG sur le terrain, à la rencontre des acteurs locaux de la gouvernance. Après ces deux phases le CNES a activement participé à la préparation d'une version préliminaire du Rapport national d'auto-évaluation. Il est difficile de cerner le rôle exact du CNES – important de l'avis de tous nos interlocuteurs – car il ne nous a pas été possible de nous entretenir de ce sujet avec un représentant de cet organisme.

Finalement, cette version préliminaire a été enrichie par des recherches et sondages supplémentaires menés par des instituts techniques de recherches

42 Voir Info Express du mercredi 30 novembre 2005 intitulé « Le NEPAD favorise des systèmes de gouvernance plus efficaces, selon le CNES », disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/11/30/1913043](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/11/30/1913043).

43 *Auto-évaluation des pays pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (questionnaire)*, NEPAD/MAEP, 2004.

44 Il semble que dès l'origine l'Institut national des études de stratégie globale (INESG), du CREAD, du CENEAP, de l'Institut national de la planification et de la statistique (INPS) et des Universités de Tlemcen et d'Oran aient été associés au volet technique de l'auto-évaluation sans que ces organismes aient été formellement qualifiés d'Instituts techniques de recherche et sans qu'il y ait eu d'enquêtes d'opinion ni de sondage.

45 Nous n'avons pas pu obtenir de détails spécifiques au cours de nos entretiens sur les différents acteurs rencontrés qui sont essentiellement, semble-t-il des représentants d'organisations socioprofessionnelles.

sollicités après l'intervention de la Mission d'évaluation du pays et son appréciation de la version préliminaire du rapport.

### **Le Conseil national économique et social**

Initialement, il semble que le Conseil national économique et social (CNES) ait été la principale institution sollicitée pour la mission de la recherche de données, du croisement, de l'analyse et de l'interprétation de ces données techniques. Le CNES est, selon la définition du décret présidentiel du 5 octobre 1993 par lequel il a été créé, un organe consultatif de dialogue et de concertation dans les domaines économique, social et culturel. Le CNES a activement participé à la préparation de la version préliminaire du Rapport national d'auto-évaluation.

Les trois principales missions qui lui ont été assignées par les pouvoirs publics sont d'assurer la permanence du dialogue et de la concertation entre partenaires économiques et sociaux, d'évaluer et d'étudier les questions d'intérêt national portant sur le développement économique et culturel et, enfin, de faire des propositions et des recommandations et de donner des avis sur des questions entrant dans le champ de ses compétences. Le CNES est déjà en quelque sorte une commission sur la gouvernance dans le domaine économique et social.<sup>46</sup>

Le CNES est par ailleurs en principe représentatif dans la mesure où ses 180 membres sont pour moitié issus des secteurs économique, social et culturel et mandatés par les organisations travaillant dans ces domaines, pour un quart d'entre eux des représentants des institutions publiques et pour un autre quart des personnes nommées à titre individuel.

Au cours des 15 dernières années, le CNES s'est bâti une solide réputation d'organe compétent et crédible techniquement et critique, au sens scientifique du terme, en particulier sous la présidence de M. Mentouri. Le CNES publie annuellement, en coopération avec le PNUD, un Rapport national sur le développement humain, qui est un outil de référence en Algérie dans le domaine.

Le professeur Mohamed Seghir Babès préside le CNES depuis le milieu de l'année 2005. Il a succédé à M. Mohamed Salah Mentouri qui avait démissionné et qui était jugé trop critique à l'égard de l'action du gouvernement.<sup>47</sup> M. Babès représente par ailleurs l'Afrique du Nord au sein du Panel d'éminentes personnalités du MAEP.

46 Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir un entretien avec un représentant du CNES malgré des demandes répétées.

47 Voir, entre autres, Mohamed-Salah Mentouri, Président du CNES au quotidien en langue française *Le Soir d'Algérie* : « Certains refusent au CNES le rôle de veille stratégique », Entretien réalisé par Cherif Bennaceur, *Le Soir d'Algérie*, édition du 7 décembre 2004, disponible sur <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2004/12/07/article.php?sid=16592&cid=2> ; M. Mamart, « Des rapports suspicieux ! », quotidien en langue française *El Watan*, édition du 5 mai 2005, disponible sur <http://www.elwatan.com/Des-rapports-suspiciens>. Hassan Moali, « Le CNES revient aux normes maison », *El Watan*, édition du 4 janvier 2006.

### Consultations nationales

Les visites sur le terrain dans les wilayas représentent une part importante des consultations nationales. Ce sont les consultations sur le terrain qui ont servi à recueillir les opinions des citoyens et des différents acteurs de la gouvernance dans toutes ses dimensions, au niveau local et au niveau national.

En raison de la taille du pays et de la diversité des situations, la CNG n'a pas décidé de visiter l'ensemble des 48 wilayas du pays. Elle a préféré procédé par échantillonnage en combinant notamment les critères suivants :

- la situation géographique de la wilaya (frontalière, côtière, wilaya des Hauts-Plateaux, Sud) ;
- sa connexion avec le réseau des infrastructures nationales, c'est-à-dire son degré d'enclavement ;
- le niveau de développement local ;
- la vocation économique (rurale, industrielle) ;
- le rapport entre habitat rural et habitat urbain.

Grâce à l'échantillonnage effectué par la CNG, les visites dans les wilayas ont permis de couvrir un nombre de régions du pays assez représentatives de la diversité algérienne.

La CNG, c'est-à-dire les membres du Bureau et certains membres de la Commission, se sont notamment rendus dans les wilayas suivantes : Béjaïa (17/06/2006), Jijel (18/06/2006)<sup>48</sup> Guelma, Tlemcen (26/07/2006),<sup>49</sup> Ouargla, Sétif et Oran (dates précises inconnues).<sup>50</sup>

Préalablement aux visites, la CNG préparait toujours une fiche technique avec le concours des autorités concernées, des associations et des organisations professionnelles implantées dans la wilaya concernée. Du côté des pouvoirs publics, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales au niveau national et les walis (l'équivalent des préfets dans les États africains francophones) dans chaque wilaya ont joué un rôle très important dans la préparation des visites de la CNG pour informer les élus et les membres de la société civile de la venue de la CNG. Par ailleurs, la CNG a pu compter sur la publicité faite par les radios locales aux travaux de la CNG dans les wilayas. Les radios locales diffusaient systématiquement et préalablement les informations relatives aux visites. Du côté des acteurs non gouvernementaux, les relais et démembrements locaux des associations représentées à la CNG ont joué un rôle important dans la mobilisation des acteurs locaux de la société civile.

48 Voir l'annonce de ces visites dans le quotidien *La Nouvelle République* du 12 juin 2006.

49 C. Berriah, « Séminaire sur la bonne gouvernance à Tlemcen. Plus de prérogatives aux élus locaux », *El Watan*, édition du 27 juillet 2006, dernière page.

50 Un article du quotidien *Le Soir d'Algérie* paru dans l'édition du 29 août 2006 et intitulé « Auto-évaluation sur la gouvernance en Algérie. Le Rapport sera soumis au Président en 2007 » donne une liste différente de ces visites qui ont eu lieu en juin et juillet 2006 : Jijel, Guelma, Béjaïa, Tlemcen et Ouargla. Cet article est disponible <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2006/08/29/article.php?sid=42475&cid=2>. L'utilisation de différents moteurs de recherche ne nous a pas permis de trouver de comptes rendus de ces visites. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elles n'ont pas été couvertes par la presse.

Les rencontres avec les acteurs locaux de la gouvernance et les citoyens se déroulaient toujours dans le chef-lieu de la wilaya. Les services de la wilaya se chargeaient de la diffusion préalable du questionnaire auprès des présents.

De manière générale, le wali, les chefs de daïra,<sup>51</sup> les différentes directions techniques de la wilaya ainsi que les élus locaux étaient présents lors de ces visites.

Les visites aux wilayas avaient une triple vocation :<sup>52</sup>

- diffuser le concept de gouvernance et du MAEP au niveau local avec la plus large portée auprès des autorités locales, des élus, des associations, des syndicats, des journalistes et du secteur privé ;
- préparer la mission en Algérie de l'équipe d'évaluation conduite par Mme Savané ;
- et, évidemment, recueillir les avis et propositions des acteurs locaux de la gouvernance et des citoyens en vue de l'enrichissement du rapport national d'auto-évaluation.

Tous les membres de la CNG ne se déplaçaient pas en même temps. Étaient présents de manière quasi-systématique tous les membres du Bureau, accompagnés d'une dizaine de membres en moyenne. Ces membres étaient issus des différentes commissions thématiques de la CNG et choisissaient de participer à une visite en fonction de leur disponibilité personnelle et de leur intérêt pour la wilaya visitée.

Ces visites se déroulaient suivant le même schéma sur une journée, voire deux :

- présentation de la wilaya (situation socioéconomique, atouts, faiblesses) par le wali ou l'un de ses représentants ;
- communication de la présidente de la CNG sur le MAEP, ses objectifs et le but des rencontres dans le cadre de l'auto-évaluation (rédaction d'un rapport national d'auto-évaluation accompagné d'un plan d'action) ;
- exposé par d'autres membres de la CNG sur les 4 axes de la gouvernance en termes d'objectifs, de normes, de critères et formulations adéquates en rapport au questionnaire du MAEP, recentré sur la notion de gouvernance locale ;
- création de 4 ateliers thématiques que chaque personne présente intégrait librement. Chaque atelier était systématiquement présidé par une personne de la wilaya, soit un(e) élu(e) soit une personne issue de la société civile, et comprenait un facilitateur qui était toujours un

<sup>51</sup> Chaque wilaya compte plusieurs daïras qui sont l'équivalent des sous-préfectures dans les États africains francophones.

<sup>52</sup> Selon des copies de documents de la CNG auxquels nous avons pu avoir accès grâce à l'amabilité de membres de la Commission.

membre de la Commission pour que les discussions se fassent en suivant le questionnaire ;

- à l'issue des débats internes, chaque atelier thématique ressortait avec des réponses et une évaluation dont il était établi une synthèse écrite ;
- lecture de la synthèse de chaque atelier en session plénière suivie d'une discussion générale d'approfondissement ;
- rédaction d'une synthèse générale de l'ensemble des débats et du déplacement.

Ces synthèses ont servi à l'élaboration du Rapport national d'auto-évaluation auquel elles ont été adjointes comme documents complémentaires.<sup>53</sup>

### **Qualité des débats lors des visites dans les wilayas**

Les débats lors des visites semblent avoir été très ouverts, parfois houleux, et toujours fructueux. Les personnes rencontrées qui y ont participé ont toutes fait état de l'intérêt des participants locaux pour les communications faites par les membres de la CNG, d'une inscription volontaire aux ateliers thématiques et d'une implication active dans les débats

Ces débats ont représenté une occasion unique pour les différents acteurs locaux de la gouvernance – pouvoirs publics et société civile – de se rencontrer pour débattre de toutes les questions abordées. Et il a été souvent réclamé que soient installées des commissions permanentes locales de ce type pour pérenniser l'habitude de la discussion et en faire un forum de débat.<sup>54</sup> Cela est d'autant plus important qu'en Algérie l'administration n'a pas de tradition de dialogue avec les administrés. La copie d'un compte-rendu sur la genèse des activités de la CNG que nous avons pu consulter montre en effet que, lors des différentes visites, les participants locaux avaient une conscience aigüe du fait que la qualité de la gouvernance locale réside dans la qualité et la dynamique des relations entretenues entre les différents acteurs politiques, économiques et sociaux de la wilaya.

### **Synthèse des données des visites et insertion dans le Rapport d'auto-évaluation**

La CNG a connu une intense activité au cours du mois d'août 2006 qui a permis d'avancer dans la rédaction du processus d'auto-évaluation. Ainsi, signe de l'intérêt porté par le gouvernement à ce processus, un Conseil interministériel, convoqué le 7 août par le chef du gouvernement et réunissant une grande majorité des membres du gouvernement, a permis d'avancer sur le Rapport d'auto-évaluation et d'en faire un travail plus axé sur la qualité des données que sur l'aspect descriptif. Un Conseil de gouvernement,<sup>55</sup> tenu le 29 août, a validé l'exercice et permis d'avancer dans la rédaction du Rapport.

53 Entretien avec Mme Ait Benamar Cherifa, vice-présidente de la CNG et M. Kamel Elaïd, député, membre de la cellule de communication. Alger, 11 janvier 2009.

54 Selon plusieurs membres du Bureau de la CNG rencontrés.

55 Voir « Communiqué du Conseil de gouvernement » en date du 30 août 2006 et disponible sur le site web du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=06/08/30/3643135](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/08/30/3643135).

Entre temps, la CNG<sup>56</sup> a tenu une réunion des groupes thématiques les 15 et 16 août pour enrichir le RAEP puis sa deuxième assemblée plénière ordinaire à la résidence d'État de Djenane El Mithak à Alger le 29 août sous la présidence de Mme Karadja et en présence du Point focal national et du Président du CNES. Cette assemblée plénière s'est tenue à huis-clos. Selon la presse, elle a permis à la CNG de débattre de son bilan d'activité depuis la première session plénière et d'établir une synthèse des visites dans les wilayas. Elle a également servi à préparer la visite de la mission d'évaluation du pays en établissant notamment une liste des wilayas à visiter.

### *Mission d'évaluation du pays*

La Mission d'évaluation du pays (MEP) s'est déroulée en deux temps.<sup>57</sup> La principale étape est représentée par la visite en Algérie du 10 novembre au 5 décembre 2006 d'une Equipe Internationale d'Évaluation dirigée par Mme Savané. La MEP est ensuite retournée en Algérie quelques mois plus tard en mars 2007 pour présenter le Rapport d'auto-évaluation.

### **Visite de l'Equipe Internationale d'Évaluation (10 novembre – 5 décembre 2006)**

Une équipe internationale d'évaluation a visité l'Algérie du 10 novembre au 5 décembre 2006. Cette équipe comprenait 21 experts ressortissants de 14 États membres de l'Union africaine. Ces experts ont été choisis « conformément à leur spécialisation dans les quatre domaines thématiques du MAEP ».<sup>58</sup> Les experts étaient issus du Secrétariat du MAEP et de ses institutions stratégiques partenaires (BAD, CEA, PNUD).<sup>59</sup>

Selon le bilan qu'elle a établi de ce long séjour en Algérie, la MEP estime avoir « concrétisé les engagements ci-après pris par le pays :

- Mener les consultations les plus larges possibles avec toutes les parties prenantes pour approfondir et compléter le rapport d'auto-évaluation ;
- Évaluer le projet de Programme d'action soumis par le pays, et faire les propositions appropriées ;
- S'assurer autant que possible que le processus d'évaluation réalisé par l'Algérie était techniquement satisfaisant, crédible et libre de toute manipulation politique ; et

<sup>56</sup> La source écrite de ce paragraphe est l'article paru dans le quotidien *Le Soir d'Algérie* dans l'édition du 29 août 2006 intitulé « Auto-évaluation sur la gouvernance en Algérie. Le Rapport sera soumis au Président en 2007 », cet article est disponible sur <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2006/08/29/article.php?sid=42475&cid=2>. Il est corroboré par des entretiens avec des membres du Bureau.

<sup>57</sup> Le Rapport d'évaluation détaille aux pages 50 et suivantes le déroulement de la Mission d'évaluation du pays. Ce paragraphe s'appuie sur ces informations. Elles sont complétées par d'autres références.

<sup>58</sup> Sur la composition de l'Équipe Internationale d'évaluation, voir Rapport d'évaluation, §§ 25 et s., pp.38 et s.

<sup>59</sup> La composition exacte de cette Équipe est indiquée dans le Rapport d'évaluation, §§ 26-28, pp.38-39.

- Établir un consensus avec les parties prenantes sur les questions et défis restants ainsi que les recommandations susceptibles d'améliorer la gouvernance dans le pays. »<sup>60</sup>

Nous nous proposons de mettre en lumière quelques aspects de la visite en vue de les mettre en perspective avec l'appréciation de la MEP sur son propre travail.

### **Les consultations menées par la MEP**

Les consultations menées par la MEP ont été larges. La MEP a été reçue par les plus hautes autorités de l'État, par le Président de la République, le chef du gouvernement et le Point focal national, par ailleurs membres du gouvernement. La MEP a également eu des contacts avec divers ministres et les présidents des assemblées parlementaires ainsi qu'avec les représentants de diverses institutions publiques dont le Haut-Commissariat à l'Amazighité et le Haut Conseil de la langue arabe.

La MEP a également rencontré divers acteurs de la gouvernance à Alger au cours de diverses manifestations organisées à cet effet et, sur le terrain, lors de visites dans onze wilayas (départements) à travers le pays.

La MEP a eu des rencontres larges avec les acteurs économiques et sociaux dont des représentants de sociétés nationales et y compris des entités qui n'ont pas été invitées à participer aux travaux de la CNG comme l'Union nationale des entrepreneurs publics (UNEP) satisfaite de la qualité des contacts avec la MEP.<sup>61</sup> En revanche, les représentants des syndicats autonomes de travailleurs comme le SNAPAP n'ont pas été invités.<sup>62</sup>

Quant aux partis politiques, le Front des forces socialistes – le plus ancien parti d'opposition – a refusé de participer à la rencontre organisée par la MEP. Il est étonnant de voir que la réponse, pourtant dure, du FFS à l'invitation de la MEP transmise par le Point focal national ne soit pas mentionnée dans le Rapport d'évaluation. Elle est pourtant révélatrice du climat de défiance de certains acteurs importants de la vie politique algérienne à l'égard du pouvoir en place et des manifestations dont il est à l'origine ou auxquelles il est associé. Dans sa réponse en date du 30 novembre 2006, le Secrétariat national du FFS exprime sa « surprise de constater la légèreté de la démarche consistant à inviter tous “les partis présents au Parlement” pour une unique rencontre prévue 4 jours plus tard, et destinée à permettre à la mission de “s'informer sur l'activité partisane et l'évolution politique en général dans notre pays” ». Après avoir déploré ce qui ressemble fort à une impréparation de la Mission elle-même et/ou du Point focal, le FFS ajoute qu'« à l'évidence rien de sérieux n'est à envisager d'une telle rencontre carnavalesque ». Le

60 Rapport d'évaluation, § 29, p.39.

61 Entretien avec MM. Ahcène BENYOUNES et Ali SLIMANI respectivement Président et Vice-président de l'UNEP, Alger, 10 janvier 2009.

62 Divers contacts avec Rachid Malaoui, Président du SNAPAP, en janvier et mars 2009.



parti d'opposition considère également que la Mission n'accorde pas assez de temps aux partis politiques et aux organisations des droits de l'homme ajoutant que « le simple fait qu'une mission de près d'un mois et composée d'une vingtaine de personnes ne puisse accorder que si peu de temps aux partis politiques et aux organisations de droits de l'homme, renseigne assez bien sur le peu d'importance accordée à l'activité partisane et à la situation des droits de l'homme en Algérie. Comme elle anticipe les conclusions de l'évaluation envisagée ». <sup>63</sup>

Enfin, il est assez étonnant qu'une personnalité aussi éminente que le professeur Issad n'ait pas été auditionnée par la MEP <sup>64</sup> alors qu'il a présidé la Commission nationale sur la réforme de la justice en 1999 puis la Commission nationale d'enquête sur les événements de Kabylie en 2001.

D'un point de vue structurel, les consultations menées par la MEP ont nécessairement buté sur la question du verrouillage du champ associatif, notamment en ce qui concerne les associations « politiquement sensibles ». <sup>65</sup> Cet élément met notamment à mal le troisième « engagement » précité énuméré par la MEP de s'assurer que « le processus d'évaluation réalisé par l'Algérie était [entre autres] libre de toute manipulation politique ». Il est ainsi très étonnant de voir figurer les noms de la CNG et du MAEP dans un communiqué diffusé sur le site du ministère des Affaires étrangères, dont dépend le Point focal national, intitulé « Le mouvement associatif oranais adhère à la démarche du Président Bouteflika. Les réactions au Projet ». <sup>66</sup> Cela suggère que la CNG et le MAEP soutenaient le projet de « Charte pour la paix et la réconciliation nationale », ce qui, de toute évidence, ne relève pas de leur mission institutionnelle. Un communiqué de ce type – isolé il est vrai – est pour le moins maladroit.

La MEP a également largement mené des consultations sur le terrain. <sup>67</sup> Au cours de son séjour en Algérie, la MEP s'est rendue :

63 Voir le communiqué d'information du Secrétariat national du FFS en date du 30 novembre 2006. Disponible sur le site du FFS : [http://www.ffi-dz.com/spip.php?page=imprimier\\_articulo&id\\_article=402](http://www.ffi-dz.com/spip.php?page=imprimier_articulo&id_article=402). Nous remercions le Secrétaire du FFS à la Jeunesse et aux Affaires judiciaires, M. Rachid Chaïbi, de nous l'avoir signalé.

64 Entretien téléphonique avec le professeur Mohand Issad le 14 avril 2009.

65 Sur ce point, voir nos développements *infra*.

66 Ce communiqué en date du 6 septembre 2005 est disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/09/18/1914834](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/09/18/1914834). Il rapporte les propos de Mme Fatma-Zohra Karadja qui « a qualifié ... le projet de Charte pour la paix et la réconciliation nationale de "projet civilisationnel" et de "preuve de bonne gouvernance" de la part d'"un État capable de mansuétude" ». Le problème ne vient pas de la prise de position de Mme Karadja qui est libre d'adopter la position qu'elle souhaite. Il vient de ce que le communiqué présente Mme Karadja en sa qualité de Présidente de la CNG. Cela revient à suggérer que la CNG, en tant qu'institution créée dans le cadre de la mise en œuvre du MAEP, appuie le projet. Une bizarrerie est à relever : les propos attribués à Mme Karadja auraient été tenus le 7 septembre selon le communiqué qui lui est daté du 6 septembre.

67 La liste des wilayas visitées figure, sans indication des dates, dans le Rapport d'évaluation, § 36, p. 41 et dans le Communiqué conjoint de la MEP et du Point focal national en date du 20 décembre, publié à l'issue de la Mission. Disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=06/12/20/8380456](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/12/20/8380456).

- dans l'Est du pays, dans les wilayas de Guelma et Annaba<sup>68</sup> (14–16 novembre) ;
- dans la région des Hauts-Plateaux, dans les wilayas de Sétif et Bordj Bou-Argeridj<sup>69</sup> (18–19 novembre) ;
- dans l'Ouest du pays, dans les wilayas d'Oran,<sup>70</sup> Mostaganem et Tlemcen<sup>71</sup> (19–21 novembre) ;
- dans le Grand Sud, c'est-à-dire le désert, dans les wilayas de Ghardaïa, Ouargla, et Tamanrasset (22–25 novembre) ;
- en Kabylie, dans la wilaya de Tizi-Ouzou (30 novembre).<sup>72</sup>

D'un point de vue géographique, démographique, social et économique, la MEP a tenu compte des grands équilibres du pays.

La MEP était toujours accompagnée de la Présidente de la CNG et, éventuellement, de membres du bureau ainsi que du représentant du Point focal national au cours de ces visites. Le Président du CNES, le professeur Babès, par ailleurs membre du Panel, était parfois présent comme à Annaba.<sup>73</sup>

Ces visites dans différentes régions du pays ont été de qualité variable. Ainsi, la visite n'a duré que « quelques heures dans la wilaya de Bordj Bou Arreridj »<sup>74</sup> au cours desquelles la MEP a notamment visité une entreprise de produits électroniques,<sup>75</sup> ce qui laisse peu de temps pour écouter les parties prenantes de la gouvernance locale dans toute leur diversité.

De manière générale, la MEP a visité différentes réalisations et institutions énumérées dans le Communiqué conjoint de la MEP et du Point focal national du 20 décembre 2006.<sup>76</sup>

À Annaba, c'est un « dîner-débat », ouvert à la presse, qui a été offert par le wali. Au cours de ce débat, Mme Savané a présenté le MAEP et indiqué

68 Voir A. Djabali, « Des experts africains à Annaba », *El Watan*, édition du 20 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Des-experts-africains-a-Annaba>.

69 Voir l'entrefilet sur la « Visite d'une délégation du MAEP » dans Abdelkader Djerbah, « Nouvelles de Bordj Bou Arreridj », *El Watan*, édition du 23 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Nouvelles-de-Bordj-Boue-Argeridj>.

70 Voir Djamel Benachour, « Visite du MAEP à Oran. Privilégier les solutions politiques », *El Watan*, édition du 21 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Le-MAEP-a-Oran>.

71 Voir C. Berriah, « Tlemcen. L'Algérie sous la loupe », *El Watan*, édition du 22 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Tlemcen,54523>.

72 Voir M.A.T., « Un panel d'experts africains y séjourne. Tizi Ouzou testée sur la gouvernance locale par le MAEP », *La Dépêche de Kabylie*, édition du 2 décembre 2006. Disponible sur <http://www.depechedekabylie.com/popread.php?id=31414&ed=1368>.

73 Voir l'article précité de A. Djabali, « Des experts africains à Annaba », *El Watan*, édition du 20 novembre 2006.

74 Voir l'entrefilet précité sur la « Visite d'une délégation du MAEP » dans Abdelkader Djerbah, « Nouvelles de Bordj Bou Arreridj », *El Watan*, édition du 23 novembre 2006.

75 Voir le Communiqué conjoint précité du 20 décembre 2006, § 15.

76 Voir le § 15. La Mission a ainsi visité « le nouveau pôle universitaire d'Héliopolis à Guelma, le pôle universitaire de Ferhat Abbas à Sétif, la nouvelle faculté de médecine de l'université de Tlemcen, l'université de Ouargla et l'université de Tamanrasset, entre autres. La Mission a aussi visité les projets de développement communautaire tels que la nouvelle zone urbaine de Bouhroua et le nouveau village de Boubrik à Ghardaïa ; les chantiers de construction de logements sociaux dans la ville de Tamanrasset, la zone industrielle et l'entreprise électronique « Condor » à Bordj Bou-Argeridj, le parc d'attraction et le centre international de conférence de Tlemcen, la route Transsaharienne, et une clinique privée à Tizi-Ouzou ».

la disponibilité des membres de la MEP pour écouter les participants.<sup>77</sup> « Si, selon une journaliste, du côté des membres de l'exécutif et des élus locaux nationaux, la réserve dans les propos était de mise, il n'en fut pas de même parmi les représentants de la société civile. On débattait tout, y compris le rejet du système actuel de gouvernance, l'affairisme effréné des décideurs, les réformes engagées dans divers secteurs socioéconomiques. Les membres du Panel ont noirci les feuilles de leur carnet respectif ». La même journaliste conclut que, « pour une fois à Annaba, en présence des autorités locales, le ton a été donné pour une grande transparence dans la gouvernance à tous les niveaux de la gestion du pays ».<sup>78</sup> L'appréciation du correspondant d'El Watan sur l'atelier organisé à Tlemcen, à l'Université Abou Bakr Belkaïd, est en revanche sévère. Le journaliste considère qu'en ce qui concerne les axes de la gouvernance politique et économique, « des sujets brûlants ont été passés à la trappe » et d'énumérer « les droits humains, la démocratie constitutionnelle (élections), les conflits avec les voisins, le respect de la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la magistrature (...) l'état de la corruption et l'efficacité de la lutte contre la corruption, les droits des laissés-pour-compte et ceux de la femme et de l'enfant entre autres ! ». En plus de critiquer l'absence de débat sur ces questions, le journaliste déplore la composition de l'assistance. Selon lui, « il manquait ce qu'on appelle la société civile ».<sup>79</sup>

Si les consultations ont connu des insuffisances, il n'en reste pas moins qu'elles ont été larges et diversifiées et que le travail de la MEP a permis d'améliorer le processus d'auto-évaluation.

### **Appréciation de l'Équipe internationale d'évaluation sur le processus d'auto-évaluation**

Malgré une implication très forte de l'exécutif en faveur de la réussite du processus d'auto-évaluation au cours de l'été 2006 matérialisée par la tenue d'un Conseil interministériel le 7 août puis d'un Conseil du gouvernement le 29 août qui a donné son accord pour la finalisation du Rapport d'auto-évaluation, la question des enquêtes d'opinions n'avait toujours pas été définitivement réglée lors de la visite d'évaluation de la MEP.

En effet, la MEP, selon ses propres termes, « constatant les lacunes du Rapport national d'auto-évaluation au regard des situations complexes d'un pays aussi immense, a estimé qu'il fallait mener des enquêtes d'opinions afin d'avoir une expression plurielle de la situation de la gouvernance dans le pays ».<sup>80</sup> En d'autres termes, la MEP trouvait les informations et données contenues dans le Rapport d'auto-évaluation trop gouvernementales. De

77 Voir l'article précité de A. Djabali, « Des experts africains à Annaba », *El Watan*, édition du 20 novembre 2006.

78 Voir Leïla Azzouz, « Le fait du jour. MAEP et transparence », *El Watan*, édition du 18 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Le-fait-du-jour,54112>.

79 Voir l'article précité de Voir C. Berriah, « Tlemcen. L'Algérie sous la loupe », *El Watan*, édition du 22 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Tlemcen,54523>.

80 Rapport d'évaluation, § 39, p. 41.

manière générale, la Commission nationale sur la gouvernance n'a pas manqué de données brutes fournies par les différents départements ministériels et institutions publiques. En revanche, le travail de la CNG a pâti de l'absence d'études d'impact<sup>81</sup> des différents programmes socioéconomiques engagés par l'exécutif et dont l'effectivité et l'efficacité en termes d'amélioration de la qualité de vie des citoyens algériens ont été difficiles à mesurer.

L'appréciation formulée par la MEP à l'automne 2006 a manifestement eu un impact positif puisque des enquêtes ont été réalisées en janvier/février 2007 pour être intégrées dans le Rapport d'auto-évaluation qui a été remis à la MEP au début de mars 2007.

### *Les instituts techniques de recherche et les enquêtes supplémentaires*

Ce n'est que plus d'une année après l'installation de la CNG qu'il a été formellement fait appel à d'autres organismes que le CNES pour faire formellement office d'instituts techniques de recherche (ITR) qui pourraient enrichir le rapport par moyen de sondages et recherches sur terrain touchant les quatre thèmes du MAEP. Cet appel s'est fait sur recommandation de la Mission d'évaluation du pays (MEP) lors de son séjour en Algérie du 10 novembre au 5 décembre 2006.

Sur recommandation de la MEP, quatre ITR ont été associés en tant que tels, chacun en charge d'un axe thématique. Il s'agit :

- du Centre national d'études et d'analyses pour la population et le développement (CENEAP), en charge de l'axe « Démocratie et gouvernance politique » ;
- du Centre de recherche en économie appliquée pour le développement (CREAD), en charge de l'axe « Gouvernance et gestion économiques » ;
- de l'Université de Tlemcen, en charge de l'axe « Gouvernance des entreprises » ;
- du Centre de recherche en anthropologie sociale et culturelle (CRASC), en charge de l'axe thématique « Développement socioéconomique ».

Le CNES a continué de jouer un rôle dans le traitement technique des données lors de la retouche du rapport d'auto-évaluation suite aux remarques de la MEP. Il semblerait que le CNES associait déjà des membres de ces institutions à son travail dans le cadre du processus d'auto-évaluation sans que ces organismes de recherche aient été formellement désignés comme ITR. Les premiers contacts

---

<sup>81</sup> Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG, Alger, 8 novembre 2008. Entretiens avec différents membres du Bureau.

avec certains membres de la communauté universitaire ne semblent pas avoir toujours été aisés.<sup>82</sup>

Au point de vue pratique, c'est le point focal, les services du ministre délégué aux Affaires maghrébines et africaines, qui était le commanditaire des études menées par les ITR.

Tous les ITR ont une expérience confirmée dans le domaine d'étude qui leur a été confié. Le CENEAP est un institut de recherche placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales, le CRASC et le CREAD dépendent quant à eux du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Ces trois centres de recherche publient chacun une revue périodique qui fait référence dans son domaine.<sup>83</sup> Tout comme l'Université de Tlemcen, ils sont donc très actifs dans le domaine de la recherche scientifique, y compris en nouant des liens avec des institutions de recherche étrangères, africaines et européennes.

Les ITR ont procédé à des enquêtes de terrain principalement au cours des mois de janvier et février 2007 afin d'améliorer la qualité du rapport auto-évaluation. En effet, la MEP, selon ses propres termes, « constatant les lacunes du Rapport national d'auto-évaluation au regard des situations complexes d'un pays aussi immense, a estimé qu'il fallait mener des enquêtes d'opinions afin d'avoir une expression de la situation de la gouvernance dans le pays ». <sup>84</sup> En d'autres termes, la MEP trouvait les informations et données contenues dans le Rapport d'auto-évaluation trop gouvernementales et unilatérales. Le fait que ce soit uniquement sur recommandation de la MEP – une recommandation déjà formulée par la Mission de soutien en juillet 2006<sup>85</sup> – que d'autres ITR ont été sollicités en complément du CNES pour réaliser le travail technique explique que les enquêtes d'opinion soient intervenues aussi tardivement dans le processus d'auto-évaluation et qu'elles ont dû être réalisées en peu de temps en janvier et février 2007 pour permettre que le Rapport d'auto-évaluation soit remis à la MEP début mars 2007.

Le CNES semble avoir joué un rôle important en amont et en aval dans l'élaboration de la méthodologie de recherche<sup>86</sup> puis dans l'insertion des enquêtes dans le rapport final d'auto-évaluation. Il ne nous a malheureusement pas été possible d'en savoir davantage ; nos nombreuses demandes de rendez-vous adressées au CNES sont restées sans suite.

82 Ainsi, au moins un chercheur désigné par son institution a décidé de ne pas participer aux travaux techniques après avoir perçu que certaines de ses remarques critiques n'étaient pas acceptées. Il s'agit du professeur Benhamou de l'Université de Tlemcen, spécialiste des droits de l'homme. Il juge par ailleurs que l'exercice d'auto-évaluation est une réussite. Entretien téléphonique avec le professeur Benhamou en date du 6 janvier 2009.

83 Il s'agit de la *Revue du CENEAP*, des *Cahiers du CREAD* et d'*Inسانيات*, la revue du CRASC.

84 Rapport d'évaluation, § 39, p. 41.

85 Voir le « Communiqué à l'issue de la Mission de soutien du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en Algérie, 23-25 juillet 2005 » en date du 26 juillet 2005 et disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/27/994742](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/27/994742).

86 Entretiens avec des membres du Bureau et le Rapport sur l'état de la mise en œuvre du Plan d'action national en matière de gouvernance.

Les enquêtes d'opinions relatives à l'axe « Démocratie et gouvernance politique » ont été réalisées par le CENEAP. Cet ITR a disposé d'à peine plus d'un mois pour réaliser les enquêtes dont il avait la charge. Le CENEAP a procédé à un travail d'enquête partie prenante. Ce travail a ciblé différents acteurs de l'axe « Démocratie et gouvernance politique » : des élus, des membres de partis politiques et des avocats notamment. Le travail d'enquête a touché « plusieurs centaines de personnes » à l'échelle nationale.<sup>87</sup> Ce travail s'est fait sur la base du questionnaire du MAEP qui a été adapté.

LE CREAD a pris en charge l'axe « Gouvernance et gestion économiques ». Cet ITR a procédé à des enquêtes qualitatives et quantitatives sur la base du questionnaire du MAEP qui a été là aussi adapté. Le CREAD a utilisé la technique de l'échantillonnage et un questionnaire auto-administré basé sur le questionnaire du MAEP dont les questions ont été reformulées dans le cadre d'entretiens semi-directifs. Cet ITR a tenté d'être le plus fidèle possible au questionnaire du MAEP.<sup>88</sup>

Quant à l'Université de Tlemcen qui a réalisé le travail d'enquête sur la gouvernance des entreprises, elle a procédé à une enquête auprès de 800 PME algériennes.<sup>89</sup>

Les résultats du travail d'enquête ont été intégrés par la suite au Rapport d'auto-évaluation par un groupe de rédacteurs auxquels le CNES a activement participé.

### *Dernière visite de la MEP (4-16 mars 2007) et présentation du rapport d'auto-évaluation*

Après la visite de l'automne 2006, Mme Savané a conduit encore une dernière mission de la MEP à Alger du 4 au 16 mars 2007 conformément au calendrier convenu avec les autorités algériennes. Selon le Rapport d'évaluation, « l'objet de la Mission consistait à actualiser l'information compte tenu des derniers développements intervenus dans le pays, et à finaliser le projet de Rapport du MAEP sur l'Algérie ».<sup>90</sup>

La version finale du Rapport d'auto-évaluation a été officiellement remise à la MEP le 5 mars au cours d'une cérémonie qui s'est déroulée en présence de M. Abdelkader Messahel, ministre délégué chargé des Affaires maghrébines et africaines, ainsi que de Mme Karadja, Présidente de la Commission nationale sur la gouvernance et du Professeur Babès, président du Conseil national économique et social.<sup>91</sup> Le Rapport a été véritablement exposé en détails par la CNG, y compris en ce qui concerne la méthodologie, le lendemain à la

87 Entretien avec M. Saïd Benmerad au siège du CENEAP à Birkhadem, Alger, 18 janvier 2009.

88 Entretien téléphonique avec M. Hammouda du CREAD, 14 janvier 2009.

89 D'après les indications du Rapport d'évaluation. Il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur le travail du CRASC en charge du dernier axe thématique.

90 Rapport d'évaluation, § 1.14, p. 4.

91 Voir le Communiqué en date du 6 mars 2006, intitulé « Le Rapport d'auto-évaluation de l'Algérie remis au MAEP » et disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/03/05/7176203](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/03/05/7176203).

MEP « à huis clos », en même temps que « l'esquisse du programme d'action 2007-2009 ».<sup>92</sup>

Au cours de cette visite, la MEP a notamment visité le siège de la Direction générale de la Sûreté nationale (DGSN) à l'occasion de la journée internationale de la femme.<sup>93</sup>

### *Présentation au Forum du MAEP*

La présentation du Rapport d'évaluation de la MEP relatif à l'Algérie a eu lieu à Accra (Ghana) le 1er juillet 2007 à l'occasion du 7ème Forum des chefs d'État et de Gouvernement du MAEP. La veille, le Président Bouteflika a reçu Mme Savané en vue de « préparer » cette présentation. Cette audience a eu lieu en présence du ministre des Affaires étrangères, M. Mourad Medelci, du Point focal national, M. Abdelkader Messahel et du Président du CNES, le Professeur Babès.

Lors de sa présentation du Rapport,<sup>94</sup> Mme Savané a souligné que « le Rapport d'Auto-évaluation soumis par l'Algérie répond aux conditions de professionnalisme et de crédibilité requises par l'UA ». Elle a cependant souligné les insuffisances du Rapport d'auto-évaluation en ajoutant que la MEP « estime, sur la base de ses propres analyses et constats, que certaines recommandations et les programmes d'action qui en émanent pourraient être renforcés et ciblés ». Mme Savané a également insisté sur le soutien politique au plus haut niveau de l'État dont a bénéficié le processus d'évaluation.

« La volonté politique et l'engagement du leadership à conduire à terme des réformes institutionnelles, politiques et économiques » est d'ailleurs le premier des 14 « atouts » de l'Algérie identifiés dans cette synthèse. L'éminente personnalité a ainsi énuméré :

- « le retour progressif à la paix et à la stabilité » ;
- « la politique de réconciliation nationale » ;
- « le développement des ressources humaines grâce à l'éducation gratuite et de la santé » ;
- « les immenses ressources naturelles » ;

92 Voir A. Z., « Présentation du Rapport national d'auto-évaluation », *El Watan*, édition du 7 mars 2007, disponible sur <http://www.elwatan.com/IMG/pdf/elwatan07032007.pdf>, p. 5.

93 Voir Farid B., « Mme Marie-Angélique Savané l'a affirmé hier après-midi à Alger à l'issue d'une rencontre à la DGSN. "L'expérience de l'Algérie dans la sécurité du citoyen mérite d'être développée dans d'autres pays africains" », *El Moudjahid*, édition du 8 mars 2007, p. 4. Disponible sur [www.dgsn.dz/fr/revue\\_presse/elmoudjahido8.03.2007.pdf](http://www.dgsn.dz/fr/revue_presse/elmoudjahido8.03.2007.pdf).

94 Voir « Synthèse du Rapport sur l'Algérie présenté par Mme Marie-Angélique Savané devant le 7ème Forum du MAEP à Accra ». Communiqué en date du 2 juillet 2007 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374). Voir également le compte rendu de Voir Nadja Bouaricha, « 7e Forum du MAEP. L'Algérie épinglée sur la corruption et le chômage », *El Watan*, édition du 3 juillet 2007. Disponible sur <http://www.elwatan.com/7e-Forum-du-Maep> et Mahmoud Mamart, « Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Un constat clément sur la gouvernance en Algérie », *El Watan*, édition du 9 juillet 2007. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Mecanisme-africain-d-evaluation,72180>.

- « la réalisation de la plupart des objectifs du millénaire pour le développement et la capacité de répondre aux engagements arrêtés pour 2015 » ;
- une « espérance de vie élevée » ;
- « une solide et prudente gestion des ressources financières » ;
- « le Fonds de régulation des recettes des hydrocarbures » ;
- « l'autonomie de décision dans le choix des financements des programmes de développement » ;
- une diplomatie « active et clairvoyante » ;
- « une presse privée vibrante » ;
- « une société civile émergente » ; et
- le « grand nombre d'universités ».

Mme Savané a également identifié 11 « défis » dans sa synthèse. Il s'agit de :

- « la réforme et la modernisation de l'État ;
- l'égalité entre les genres et les pesanteurs socioculturelles ;
- le chômage des jeunes ;
- la question de l'environnement et les déséquilibres régionaux ;
- l'élargissement de la base de la croissance et la diversification des secteurs économiques ;
- la maîtrise de l'inflation ;
- la responsabilisation des acteurs sociaux et économiques ;
- la consolidation de la réconciliation nationale et de la paix ;
- la lutte contre la corruption ;
- l'accélération des réformes structurelles ;
- l'adéquation formation/emploi ».

Selon Mme Savané, relever ces défis passe pour l'Algérie par la résolution de 5 « questions essentielles » : la réforme et la modernisation de l'État ; la corruption et le blanchiment d'argent ; l'égalité entre les genres ; l'emploi des jeunes et l'aménagement du territoire.

Mme Savané estime avec le Panel que la réussite de la réforme de l'État et des réformes en général dépend de « la pertinence des procédures mises en œuvre » et qu'il « est par conséquent urgent qu'elles transcendent la problématique du “leadership éclairé et visionnaire” pour s'enraciner dans la démarche participative devant guider les processus décisionnels à mettre en œuvre ». Pour le Panel, ce n'est qu'au prix de ce « préalable » notamment et d'une « révolution des mentalités », que la nation algérienne (...) pourra gagner la bataille des réformes et de la modernisation de l'État et de la société ». La synthèse de Mme Savané aborde de la sorte, en termes diplomatiques, la question fondamentale de la gouvernance en Algérie : celle de la faible participation des citoyens à la vie publique de la nation et surtout à la prise de décision que ce soit directement ou indirectement. Bien qu'elle note le



« retour progressif à la paix et la stabilité », la synthèse de Mme Savané omet cependant de mentionner l'état d'urgence qui dure depuis plus de 15 ans et constitue l'une des caractéristiques essentielles de la gouvernance en Algérie.

Le Président Bouteflika quant à lui, lors de son intervention devant les Chefs d'État et de Gouvernement, a qualifié de « haute tenue » et d'« excellent » le Rapport d'évaluation et d'« instructif » l'exposé de Mme Savané. Le chef de l'État a insisté sur les « importants processus de transformation » dans lesquelles s'est engagé l'Algérie et les « immenses efforts » déployés par le pays. Il estime ainsi que ces efforts « ont été restitués dans leurs fondements, leur portée et leur finalité par l'exercice national d'auto-évaluation » qui « met en lumière (...) sans complaisance » les défis auxquels est confronté le processus de modernisation de l'État et de la société. Le Président Bouteflika estime que « le plus important de ces défis est, sans nul doute, la consolidation de la paix retrouvée après la longue et difficile période d'instabilité et d'insécurité » que l'Algérie a traversé et affirme que « c'est cet esprit de réconciliation, de prise en charge des conséquences considérables de la tragédie nationale qui guide, actuellement, les politiques et les actions gouvernementales dans les différents domaines ».<sup>95</sup>

### *Lancement du rapport d'évaluation et plan d'action*

À notre connaissance, il n'y a pas eu de cérémonie officielle de lancement du Rapport d'évaluation après la période de six mois que laisse les textes du MAEP à l'État évalué pour publier le Rapport. Selon le Point focal national, en juillet 2007 « une synthèse a été rendue publique faisant état de certaines "bonnes pratiques" en Algérie, notamment dans les domaines du leadership, basé sur le programme amorcé par le Président Bouteflika, de la question de la réconciliation nationale, de l'éducation, de la santé et des infrastructures ».<sup>96</sup>

Par la suite, le Rapport d'évaluation a été mis en ligne sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères, ministère de tutelle du ministre délégué aux Affaires maghrébines et africaines qui a fait office de Point focal national. Dans les 18 mois qui ont suivi la présentation du Rapport au cours du 7<sup>ème</sup> Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP le 1<sup>er</sup> juillet 2007, il semble qu'aucune mesure de présentation et de diffusion du Rapport dans les différentes régions du pays n'ait été entreprise. À la fin de l'année 2008, la version arabe du Rapport d'évaluation, disponible en ligne en français et en anglais,<sup>97</sup> était en cours de finalisation. Cette manière de procéder témoigne de l'incohérence de la politique linguistique officielle algérienne. En effet, les autorités ne cessent d'affirmer de manière dogmatique vouloir promouvoir

95 « Intervention du Président Bouteflika au 7<sup>ème</sup> Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP (Accra, dimanche 1<sup>er</sup> juillet 2007) ». Communiqué en date du 2 juillet 2007. Texte intégral disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/02/3151669](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/02/3151669).

96 Voir le communiqué de presse en date du 16 juillet 2007, « M. Messahel : le rapport d'évaluation sur la gouvernance en Algérie est l'un des "plus transparents" ». Disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837).

97 Au 15 juin 2009.

l'arabe, seule langue officielle en Algérie, mais ne mettent pas largement à disposition des citoyens la version arabe du Rapport d'évaluation. Entre juillet 2007 et la fin de l'année 2008, il n'est fait état dans la presse d'aucune initiative de présentation et de diffusion du Rapport d'évaluation en Algérie à l'instar de ce qu'a fait le Point focal national quelques semaines avant l'élection présidentielle d'avril 2009.

Au mois de mars 2009, le Point focal national, M. Messahel, a en effet présenté le processus de mise en œuvre du MAEP en Algérie de manière générale, le Rapport d'évaluation de la MEP et la politique algérienne en matière de gouvernance dans trois universités du pays.<sup>98</sup> M. Messahel a ainsi rencontré la communauté universitaire d'Oran le 11 mars,<sup>99</sup> de Constantine le 14 mars<sup>100</sup> et de Béjaïa le 15 mars.<sup>101</sup> Il ne semble pas qu'il y ait eu d'autres manifestations en relation avec le MAEP depuis ; notamment associant les personnes qui ont siégé au sein de la CNG. Au cours de ses différentes interventions, M. Messahel a notamment insisté sur la démocratie et la gouvernance politique qui est « indéniablement la partie la plus importante de l'exercice d'évaluation de la gouvernance » d'après le Point focal national. Pour ce dernier, cet axe tourne principalement autour de 4 thèmes en Algérie : la réconciliation nationale, la tenue des élections, la consolidation de l'État de droit et la lutte contre la corruption.

S'agissant du Plan d'action proprement dit, il est annexé au Rapport d'évaluation de la MEP. Selon Mme Savané, la MEP considère « que certaines recommandations et les programmes d'action qui en émanent pourraient être renforcés et ciblés ».<sup>102</sup> Ce jugement ne peut être que partagé à la lecture de ce document et se confirme à la lecture du Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance.

98 Le texte de la conférence prononcée par M. Messahel au cours de cette tournée universitaire est disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères sous le titre « Conférence de M. Abdolkader Messahel » (16 mars 2009) : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=09/03/25/3906353](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/25/3906353).

99 Voir « Messahel: l'Algérie sollicitée par le MAEP pour ses pratiques de gouvernance exemplaires », communiqué du 14 mars 2009 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=09/03/14/0210942](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/14/0210942) ; H. Barti, « Oran : le plaidoyer de Messahel », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 12 mars 2009, [http://www.lequotidien-oran.com/index.php?news=5117190&archive\\_date=2009-03-12](http://www.lequotidien-oran.com/index.php?news=5117190&archive_date=2009-03-12).

100 « Rapport national d'évaluation du MAEP – Messahel à Constantine : "Démocratie et gouvernance politique, axe éducatif pour l'évaluation des avancées de l'Algérie" », communiqué du 15 mars 2009 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=09/03/14/0242361](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/14/0242361) et *El Moudjahid*, édition du 14 mars 2009, disponible sur <http://www.elmoudjahid.com/accueil/cooperation/28928.html> ; Amar Rafa, « Lors d'une conférence consacrée au rapport de l'Algérie par le MAEP. Messahel souligne les "acquis importants" de l'Algérie ces dix dernières années », *La Tribune*, édition du 15 mars 2009, <http://www.latribune-online.com/evenement/13402.html>.

101 Voir « M. Messahel expose le rapport du MAEP à l'Université de Béjaïa », communiqué du 15 mars 2009 disponible sur le site de ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=09/03/14/0253089](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/14/0253089) et *El Moudjahid*, édition du 15 mars, <http://www.elmoudjahid.com/accueil/cooperation/29083.html> ; Arezki Slimani, « Abdolkader Messahel à Béjaïa : « "La Réconciliation est un acquis indéniable" », *L'Expression*, édition du 16 mars 2009, p. 4, [www.lexpressiondz.com](http://www.lexpressiondz.com).

102 Voir « Synthèse du Rapport sur l'Algérie présenté par Mme Marie-Angélique Savané devant le 7<sup>ème</sup> Forum du MAEP à Accra ». Communiqué en date du 2 juillet 2007 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374).

Ce dernier document, disponible sur la page d'accueil du site Web du ministère des Affaires étrangères, est daté de novembre 2008. Il a été élaboré<sup>103</sup> conformément aux directives méthodologiques du Secrétariat du MAEP et du Panel des éminentes personnalités et prend en compte le fruit des travaux de l'atelier préparatoire de Pretoria des 8 et 9 octobre 2009 sur « la rationalisation et l'accélération du processus du MAEP » organisé par le Secrétariat du MAEP et de l'atelier d'Alger des 8 et 9 novembre 2007 organisé conjointement par le CNES et le Secrétariat du MAEP. Le Point focal national, sous l'autorité directe du chef du gouvernement, a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de ce Rapport de bilan. Il s'est notamment appuyé sur le CNES et des « institutions de recherche dont le CENEAP »<sup>104</sup> ainsi que sur les points focaux installés dans les différents ministères et institutions publiques. Ces derniers étaient chargés du suivi de la mise en œuvre du plan d'action dans le secteur d'activité et de la rédaction de rapports périodiques intermédiaires sur son avancement. Les différents auteurs du Rapport ont travaillé en quatre groupes thématiques. Ce mécanisme de bilan sectoriel au niveau des différentes administrations publiques a été mis en place dès juillet 2007 et des réunions ont été organisées régulièrement avec les partenaires techniques tout au long de l'année 2008.

Par ailleurs, le Point focal national considère que « plus que d'épouser la philosophie du mécanisme africain, le Programme d'action et le Plan d'action du gouvernement des deux dernières années ont été structurés de sorte à prendre en charge la démarche et les objectifs du Programme national sur la gouvernance » ajoutant que « l'Algérie est le premier pays africain à réaliser cette symbiose entre les principes et objectifs développés à travers le MAEP et les politiques publiques nationales ».<sup>105</sup> Cette « symbiose » est illustrée, selon le Rapport sur la mise en œuvre, par « le programme du gouvernement approuvé par l'Assemblée populaire nationale le 28 juin 2007 qui fait explicitement référence au MAEP ».<sup>106</sup> On en trouve trace également dans le Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du Président de la République de 2009 qui ressemble fort au précédent.<sup>107</sup>

## Évaluation, difficultés et insuffisances du processus

La ferme volonté politique du Président de la République a permis de faire de l'exercice d'auto-évaluation et d'évaluation une réussite dans un pays qui n'a pas de tradition pluraliste au sein des institutions, qui sort d'une décennie de violence ravageuse et traumatisante et qui est soumis à l'état d'urgence depuis plus de 15 ans. De ce point de vue, et de l'avis d'une grande majorité

<sup>103</sup> Sur cette question, voir le Rapport sur l'état de la mise en œuvre du Plan d'action national en matière de gouvernance, pp. 8–11.

<sup>104</sup> Le Rapport (p. 10) ne précise pas quels sont les autres instituts de recherche concernés.

<sup>105</sup> Voir la « Conférence de M. Abdolkader Messahel » (16 mars 2009) précitée.

<sup>106</sup> Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action, p. 9.

<sup>107</sup> Voir en particulier le chapitre second ; pp. 7 et s. Ce document est disponible sur le Portail du Premier ministre : <http://www.premier-ministre.gov.dz/media/PDF/plan2009.pdf>.

d'observateurs, cet exercice inédit est formellement une réussite. À cet égard, l'audition de 13 ministres par la CNG, en présence de Mme Savané, à la fin de l'année 2005 a valeur de symbole.

Le processus d'évaluation a tout de même connu des ratés et des difficultés. Il s'agit notamment de la question de la représentativité due à des raisons politiques structurelles, malgré une participation incontestablement importante d'entités non gouvernementales, de la faiblesse des activités de sensibilisation au processus, des difficultés dans l'administration du questionnaire et de la difficulté d'accès aux informations. Par ailleurs, le fait que tant le rapport d'évaluation que le rapport d'auto-évaluation fasse l'impasse sur certaines questions est problématique.

### *Volonté politique du Président de la République*

La volonté politique ferme du Président de la République de faire de l'exercice d'évaluation une réussite apparaît clairement dès le discours d'installation de la CNG prononcé par le chef du gouvernement au nom du Président de la République. L'image d'une Algérie « maison transparente » ou « maison de verre » symbolise cette volonté ainsi que la recommandation du Président de la République faite aux acteurs de l'évaluation de mettre « le doigt là où ça fait mal »<sup>108</sup> qui a fait office de leitmotiv.

Le Rapport d'évaluation du MAEP souligne d'ailleurs l'implication personnelle du Président dans l'évaluation du pays comme la première pratique exemplaire.<sup>109</sup> À titre d'illustration de cette implication présidentielle, il peut être fait mention de l'audience accordée, pendant plus de 3 heures, aux membres de la Mission de soutien en juillet 2005 et l'audience de 5 heures accordée à la MEP le 12 novembre 2006.

Le Président Bouteflika a reçu en audience Mme Savané à d'autres reprises, à Abuja le 19 juin 2005,<sup>110</sup> à Alger le 17 avril 2007<sup>111</sup> et à Accra le 30 juin 2007.<sup>112</sup>

108 Par exemple, voir le Rapport d'évaluation, pp. 38 et 50.

109 Rapport d'évaluation, p. 50.

110 En marge des travaux du 3<sup>ème</sup> Forum des chefs d'État et de gouvernement des pays participant au MAEP. Voir le communiqué de presse en date du 20 juin 2005, intitulé « Le Président Bouteflika regagne Alger après avoir pris part à la 3<sup>ème</sup> réunion du MAEP à Abuja » et disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/06/20/0876234](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/06/20/0876234).

111 Voir le communiqué de presse en date du 18 avril 2007, disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères, intitulé : « Le Président Bouteflika reçoit Mme Marie-Angélique Savané ». Disponible sur : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/04/18/1872933](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/04/18/1872933).

112 Voir le communiqué de presse en date du 1er juillet 2007, disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères, intitulé : « Le Président Bouteflika reçoit Mme Savané ». Disponible sur : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/01/6202969](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6202969).

Mme Savané a également été reçue par le chef du gouvernement, M. Ahmed Ouyahia, le 25 juillet 2005<sup>113</sup> et par son successeur, M. Abdelaziz Belkhadem, le 25 novembre 2006 et le 5 décembre 2006.<sup>114</sup>

D'autres membres du gouvernement et les présidents des assemblées parlementaires ont reçu Mme Savané en audience.

Cette implication personnelle du Président de la République a fortement contribué à faciliter les travaux de la CNG et ses contacts avec les différentes institutions publiques, les ministères en particulier, et les walis, qui sont l'équivalent des préfets, autorité décentralisée de l'État dans la wilaya. Des instructions ont en effet été transmises par la Présidence de la République et la Chefferie du gouvernement pour permettre à la CNG d'effectuer son travail. L'engagement fort et clair du Président Bouteflika a d'autant été important que l'exercice a été perçu par l'administration publique, principalement dans ses débuts, comme une sorte d'ingérence dans ses affaires par une Commission comprenant une part importante de membres issus de la société civile. Les relations de la CNG avec les autorités locales ont été laborieuses au début pensant qu'elles allaient être évaluées par la Commission. La phase initiale de crispation passée, les relations se sont nettement améliorées grâce au sésame présidentiel et au travail d'explication de la CNG.<sup>115</sup>

Mais cette manière de procéder, indispensable, montre aussi, en creux, à quel point l'administration algérienne est méfiante envers tout regard extérieur.<sup>116</sup> Elle témoigne également d'une certaine verticalité du pouvoir où l'impulsion doit venir du sommet pour que l'appareil administratif réagisse positivement à un tel exercice, voire à n'importe quel exercice.

La volonté politique du Président s'est aussi traduite par une mise à disposition des moyens nécessaires à la réussite de la mission de la CNG comme l'ont confirmé l'ensemble des membres du Bureau rencontrés.

### *Appui du chef du gouvernement*

Le chef du gouvernement a évidemment joué un rôle tout au long du processus. Son implication a été plus forte encore au moment de la formalisation du projet de rapport d'auto-évaluation. Cela s'est principalement traduit par la tenue d'un Conseil interministériel le 7 août 2006. Ce Conseil a été convoqué par le chef du gouvernement à la demande de la CNG. Il s'est déroulé en présence de la présidente de la Commission, Mme Karadja, et a regroupé la quasi-totalité des membres du gouvernement. Ce Conseil interministériel

113 Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du 25 juillet 2005 intitulé « Ouyahia : l'Algérie disponible à coopérer avec le MAEP », disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/07/25/6859387](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/25/6859387).

114 Voir les communiqués de presse en date du 25 novembre 2006 et du 5 décembre 2006, disponibles sur le site du ministère des Affaires étrangères, intitulés respectivement « M. Belkhadem reçoit Mme Marie Angélique Savané » (disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=06/11/26/9647867](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/11/26/9647867)) et « Le chef du gouvernement reçoit Mme Savané » (disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=06/12/05/8112636](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/12/05/8112636)).

115 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

116 Cette méfiance est exprimée par le chef du gouvernement de l'époque, M. Ahmed Ouyahia, dans son allocution précitée à l'occasion de l'installation de la CNG le 12 mars 2005.

a permis d'améliorer la qualité du rapport d'auto-évaluation. En effet, les informations communiquées par les différents départements ministériels avaient une tendance descriptive trop marquée. Le Conseil interministériel du 7 août 2006 a permis de réduire la part descriptive du projet de rapport et de rendre ce dernier plus évaluatif.

Par la suite, un Conseil du Gouvernement<sup>117</sup> en date du 29 août 2006 a donné son accord pour la finalisation du rapport d'auto-évaluation.

### *Audition de 13 ministres par la CNG en présence de Mme Savané et d'experts du continent*

Les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2005, la CNG a auditionné 13 ministres du gouvernement algérien dans le cadre du processus d'auto-évaluation.<sup>118</sup> Ces séances d'auditions ont notamment porté sur le « plan de relance quinquennal 2005/2009 » et sur ses liens avec le programme d'action auquel devait aboutir le processus d'auto-évaluation.

Un tel exercice est absolument inédit en Algérie et a valeur de symbole. En effet, dans la pratique politique algérienne, les ministres en particulier et l'exécutif en général ne rendent effectivement compte de leur action que de manière exceptionnelle, y compris devant la représentation nationale.<sup>119</sup> Une timide tradition de débat s'instaure depuis quelques années devant les instances parlementaires, mais elle reste très hésitante.

L'initiative de cet exercice revient aux membres de la CNG et elle n'aurait évidemment pas pu se faire sans l'accord et l'appui du Président de la République qui devait initialement assister à ces auditions. Elles ont été tenues à quelques jours de la réunion des Conseils nationaux économiques et sociaux africains sur les objectifs du Millénaire au Palais des nations, ce qui a permis la présence d'observateurs africains comme Mme Savané, invitée personnellement par le Président de la République.

L'implication du chef de l'État a d'ailleurs eu un effet d'entraînement sur les ministres<sup>120</sup> et a vaincu les réticences de certains d'entre eux qui semble-t-il n'auraient pas eu l'intention de se prêter à l'exercice.<sup>121</sup>

Malgré ces quelques réticences,<sup>122</sup> les auditions ont été utiles. Elles ont permis une véritable discussion entre les membres de la CNG et les membres du

117 Le Conseil du Gouvernement est présidé par le chef du gouvernement (qui a le titre de Premier ministre depuis la réforme constitutionnelle de l'automne 2008) tandis que le Conseil des ministres est présidé par le chef de l'État, c'est-à-dire le Président de la République.

118 Voir « Début d'une rencontre entre la Commission de gouvernance et des membres du gouvernement », communiqué en date du 5 décembre 2005 et disponible sur le site Web du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/12/03/4564690](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/12/03/4564690).

119 Entre autres, l'article 133 de la Constitution de 1996 dispose que « les membres du Parlement peuvent interpeller le gouvernement sur une question d'actualité » et que « les commissions du Parlement peuvent entendre les membres du gouvernement ». Par ailleurs, l'article 134 prévoit que « les membres du Parlement peuvent adresser, par voie orale ou en la forme écrite, toute question à tout membre du gouvernement ».

120 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

121 Certains « ne se sont pas prêtés aux jeux des questions/réponses de bon gré, et ils se sont fait tirer les oreilles » selon des propos de Mme Karadja, rapportés par la presse.

122 Voir TAHAR A.O., « Enquête nationale d'évaluation de la bonne gouvernance. Des ministres refusent de répondre à la Commission nationale », *La Voix de l'Oranie*, édition du 14 janvier 2007.

gouvernement présents pendant deux jours pleins. Elles ont permis d'avancer concrètement sur le processus d'évaluation en particulier sur les questions socioéconomiques. Par ailleurs, notamment grâce à une assez bonne couverture médiatique, les auditions ont servi ne serait-ce qu'en raison de leur valeur hautement symbolique et pédagogique. Certains développements comme le fait qu'il ait fallu la tenue d'un Conseil interministériel en août 2006 pour que les données communiquées à la CNG par les différentes administrations soient moins descriptives et plus évaluatives, le fait que la CNG ait toujours manqué d'études d'impact des politiques publiques<sup>123</sup> laissent penser que ces auditions ont également été une opération de communication à destination des membres de la MEP.

### *Prise en compte de l'évaluation du MAEP dans le Rapport national sur le développement humain 2007 du CNES*

Il est remarquable que le Rapport national sur le développement humain (RNDH) du Conseil national économique et social (CNES) pour l'année 2007 prenne en compte le regard sur le développement humain que représente le Rapport d'évaluation de la MAEP. Le CNES a en effet consacré un « a parte » dans le RNDH 2007 intitulé « Un regard externe sur le développement humain à travers l'évaluation pays dans le cadre du MAEP ». Le RNDH ne reprend toutes les conclusions ni ne fait une synthèse du Rapport de la MAEP. Cet a parte se présente comme une reprise des « appréciations liées directement au développement humain, dans un souci de consolidation, voire de confrontation des résultats »<sup>124</sup> et vise à faire du RNDH un rapport toujours plus rigoureux et complet.

Cette inclusion, outre qu'elle est utile au RNDH, l'est aussi pour la diffusion des conclusions du Rapport de la MAEP dans les milieux d'experts.

### *Représentation de la société civile au sein de la CNG*

Cette question englobe deux aspects, la représentation des associations et celle des organisations du monde du travail.

#### **Absence de représentation des associations dites « politiquement sensibles »**

Un principe a été suivi lors de la composition de la Commission nationale sur la gouvernance : celui de ne solliciter, au titre de la société civile, que les associations légalement enregistrées. À première vue, ce principe n'est pas critiquable. La loi No. 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux associations dispose qu'une association est régulièrement constituée après le dépôt de la

123 Il est tout à fait anormal que l'impact des politiques publiques ne soit jamais réellement étudié ou tout au moins que les études – si elles existent – ne soient jamais portées à l'appréciation des citoyens et ne fassent jamais l'objet de débats publics. Depuis quelques années, l'audition des ministres par le Président de la République constitue une sorte de feuilleton récurrent, surtout durant le mois de Ramadan.

124 Rapport national sur le développement humain 2007, CNES, juillet 2008, p. 79. Disponible sur le site du CNES : [www.cnes.dz](http://www.cnes.dz)

déclaration de constitution auprès de l'autorité publique concernée.<sup>125</sup> Cette dernière a 60 jours à compter du dépôt du dossier pour délivrer un récépissé d'enregistrement de la déclaration de la constitution. Par ailleurs, lorsque l'autorité compétente estime que la constitution de l'association est contraire aux dispositions de la loi, elle dispose de plus d'un mois et demi à compter du dépôt pour saisir la chambre administrative de la cour territorialement compétente qui dispose de 30 jours pour statuer. Aux termes de la loi, l'autorité compétente n'a que deux possibilités : délivrer un récépissé c'est-à-dire enregistrer l'association pour qu'elle ait une existence légale ou saisir la justice qui doit statuer sur la question.

Ce principe est cependant battu en brèche par l'application qui en est faite. Le dépôt de déclaration de constitution n'est souvent suivi ni de la remise d'un récépissé par l'autorité compétente ni de la saisine par cette dernière d'une cour de justice comme l'exige la loi. C'est ce qui est notamment arrivé à certaines associations de défense des droits, comme SOS Disparus, qui regroupe des familles de personnes victimes de disparitions forcées durant les années 1990, une question éminemment sensible. SOS Disparus, qui existe en Algérie, a une association soeur à l'étranger, en France. Il s'agit du Collectif des Familles de Disparu(e)s en Algérie (CFDA), à qui la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a accordé le statut d'observateur lors de sa 44<sup>ème</sup> session ordinaire en novembre 2008.

Comme le montre une étude approfondie, l'espace associatif algérien se caractérise par « la rareté des associations de contestation, de défense des droits et de ce qu'on appelle communément les associations "politiquement sensibles" »<sup>126</sup>. Cette rareté est certainement due en partie à cette politique de refus d'enregistrer certaines associations, une politique stigmatisée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies de l'ONU. Dans ses observations finales du 1<sup>er</sup> novembre 2007 relatives au 3<sup>ème</sup> rapport périodique de l'Algérie pour la période de juillet 1998 à septembre 2006, le Comité des droits de l'homme « s'inquiète que de nombreuses organisations et défenseurs des droits de l'homme ne peuvent exercer librement leurs activités » et recommande aux autorités algériennes de désormais « garantir le droit de toute association de former un recours contre tout refus d'enregistrement ».<sup>127</sup>

Dans de telles conditions, la question de la représentativité de la société civile au sein de la CNG est biaisée à la base ou en amont puisque certains groupes de la société civile sont empêchés de se constituer légalement en associations, en particulier lorsqu'ils travaillent sur des questions

125 Le wali compétent territorialement lorsque l'association est une association locale, le ministre de l'Intérieur pour les associations à vocation nationale ou interwilayale. La loi est disponible sur le site du Journal officiel : [http://www.joradp.dz/JO8499/1990/053/F\\_Pag.htm](http://www.joradp.dz/JO8499/1990/053/F_Pag.htm).

126 Voir l'étude d'Omar DERRAS, *Le phénomène associatif en Algérie. État des lieux : participation sociale et vitalité associative*, Alger, Friedrich Ebert Stiftung, Bureau d'Alger, janvier 2007, p.35.

127 Paragraphe 25 des Observations finales du Comité des droits de l'homme de l'ONU adoptées le 1<sup>er</sup> novembre 2007 et relatives au 3<sup>ème</sup> rapport périodique de l'Algérie soumis au titre de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR/C/DZA/CO/3). Disponible sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/457/75/PDF/G0745775.pdf?OpenElement> ou <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs91.htm>.



« politiquement sensibles », relevant par excellence de la gouvernance. Dans d'autres situations, l'enregistrement est accepté à condition que l'association renonce à une vocation nationale et se contente d'être une association locale dont les activités sont restreintes au territoire d'une seule wilaya. De manière générale, il a été relevé dans l'étude précitée que « tout porte (...) à croire que l'État veut façonner l'espace associatif à sa convenance, en lui donnant une fonction spécifique d'excroissance naturelle et de serviteur de la demande étatique ». <sup>128</sup>

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que certaines associations légalement enregistrées mais très critiques à l'égard de la politique de l'exécutif dans leur domaine d'activité n'aient pas été sollicitées, comme l'association Djazaïrouna des familles victimes du terrorisme <sup>129</sup> ou encore l'association Somoud : association des familles de victimes enlevées par des groupes islamistes armés. <sup>130</sup> Ces associations, légalement enregistrées, n'ont pas été sollicitées pour envoyer des représentants au sein de la CNG. Elles n'ont pas non plus été consultées au cours des auditions organisées par la CNG puis par la MEP.

Le fait que de telles organisations, tout à fait légales, <sup>131</sup> n'aient pas été associées ni de près ni de loin au processus d'auto-évaluation alors qu'elles sont très actives dans un domaine relevant de la gouvernance est difficilement imputable au hasard. Elles ont en effet pour point commun de s'opposer publiquement à la politique du Président de la République en ce qui concerne l'amnistie de fait des militants islamistes qui ont commis des crimes de sang. Il convient de signaler ici que la mise en place de la CNG en mars 2005 a coïncidé avec les discussions sur le passage de la « concorde civile » mise en place en 1999 à une autre étape qui s'est matérialisée par l'adoption de la « Charte pour la paix et la réconciliation nationale » <sup>132</sup> par référendum

<sup>128</sup> Omar DERRAS, *Le phénomène associatif en Algérie, op. cit.*, p.35.

<sup>129</sup> Entretien avec Madame Cherifa KHEDDAR, Présidente de Djazaïrouna, 6 mars 2009.

<sup>130</sup> Entretiens avec Maître Adnène Bouchaib, vice-président de Somoud, 6 et 11 mars 2009. Comme Djazaïrouna, Somoud est une association locale. Elle est enregistrée dans la wilaya d'Alger. Somoud a déposé une demande d'enregistrement en tant qu'association nationale en 1996 auprès du ministère de l'intérieur. Cette demande est restée sans réponse depuis.

<sup>131</sup> Par ailleurs, si cette situation venait à être justifiée par le fait qu'il s'agit d'associations locales, l'argument serait discutable dans la mesure où il n'existe que 948 associations nationales alors que le pays compte plus de 30 millions d'habitants et 79 023 associations locales, qui sont donc de loin les plus nombreuses. Ces chiffres sur les associations figurent au paragraphe 195 (p. 81) du Rapport d'évaluation.

<sup>132</sup> La « concorde civile » et la « réconciliation nationale » sont les appellations données au processus initiée par le Président Bouteflika en 1999 et qui est censé faire taire les armes définitivement. Ce processus passe notamment par l'amnistie (partielle en droit, mais très large dans les faits) des islamistes armés et l'interdiction de toute poursuite judiciaire contre les agents de l'État qui seraient soupçonnés d'avoir commis des crimes durant les événements violents des années 1990 rebaptisés « tragédie nationale ». L'impunité et l'oubli sont l'un des deux axes majeurs de ce processus avec l'absence de recherches sur la responsabilité politique et pénale des différents acteurs de l'époque dans la commission de certains crimes. Cette orientation tend à la dépolitisation des événements des années 1990 qui se traduit par l'appellation générique de « tragédie nationale » qui pourrait très bien s'appliquer aux dégâts causés par une catastrophe naturelle.

en septembre 2005 après une campagne marquée par l'absence de débat contradictoire.<sup>133</sup>

À l'ensemble de ces questions s'ajoute le fait qu'un nombre important d'associations qui faisaient office d'organisations de masse de l'ancien parti unique, comme l'UNPA et l'UNFA, ont été représentées au sein de la CNG. Sans rien enlever à la qualité de leur travail sur le terrain, ces associations sont plutôt des organisations « d'allégeance au pouvoir »<sup>134</sup> qui ne sont pas connues pour être critiques à l'égard de l'exécutif, ce qui est gênant lorsqu'il s'agit « de mettre le doigt là où ça fait mal ».

Malgré l'absence de liste officielle, accessible au public, des membres de la CNG et des associations représentées, les éléments qui précèdent permettent de jeter un doute sur la qualité de la représentation de la société civile. La représentation de la société civile apparaît donc comme imparfaite et les idées et intérêts de certains secteurs de la société civile n'ont pas trouvé de défenseurs au cours de l'auto-évaluation. Il convient de préciser que ces développements ne visent ni ne remettent en cause, en aucun cas, l'honorabilité et la qualité du travail des associations qui ont été représentées au sein de la CNG.

### **Représentation des organisations du monde du travail**

Cette question concerne deux volets, les syndicats de travailleurs et les organisations d'employeurs.

S'agissant des syndicats, il convient de signaler la faiblesse de la syndicalisation dans le secteur privé qui se répercute nécessairement sur l'absence à la CNG de syndicats représentants les travailleurs du secteur privé. Il existe néanmoins 75 syndicats en Algérie qui « exercent dans des conditions inégales »<sup>135</sup> et principalement dans le secteur public. L'UGTA semble avoir été le seul syndicat généraliste à avoir participé aux travaux de la CNG.

Le principal syndicat rival de l'UGTA, le SNAPAP (Syndicat national autonome des personnels de l'Administration Publique), n'a pas été invité à envoyer des représentants à la CNG.<sup>136</sup> Cela pourrait avoir résulté du fait que, comme c'est le cas encore au moment de la rédaction de ce rapport, les autorités s'opposaient à l'époque de la mise en place de la CNG à l'émergence de syndicats autonomes<sup>137</sup> – susceptibles de remettre en cause l'hégémonie de

133 Voir, entre autres références, A. Benchabane, « La presse étrangère et le référendum. Des doutes sur la véracité des chiffres », *El Watan*, édition du 2 octobre 2005. Disponible sur <http://www.elwatan.com/La-presse-etrangere-et-le>.

134 Pour reprendre une expression utilisée dans Derras O., *Le phénomène associatif en Algérie*, op. cit., p.36. Ces associations d'allégeance sont prééminentes dans l'espace associatif algérien comme le relève Ammar BELHIMMER, *Le pluralisme politique, syndical et associatif*, Friedrich Ebert Stiftung, Alger, septembre 2008, p. 45.

135 Ammar BELHIMMER, *Le pluralisme politique, syndical et associatif*, op. cit., p. 29.

136 Divers contacts avec Rachid Malaoui, président du SNAPAP, en janvier et mars 2009.

137 Sur l'obstruction à l'émergence de syndicats autonomes en 2005, voir le Rapport annuel 2006 des violations des droits syndicaux de la Confédération internationale des syndicats libres, p. 16 (le rapport 2006 couvre les violations commises en 2005). Disponible sur <http://www.icftu.org/www/pdf/surveyo6/Surveyo6-FR.pdf>. Sur l'état des rapports entre ces syndicats et l'exécutif quelques semaines avant la mise en place de la CNG, voir Djamila Kourta, « Discours de Bouteflika sur les libertés – Les syndicats autonomes indignés », *El Watan*, édition du 26 février 2005, disponible sur <http://www.elwatan.com/Les-syndicats-autonomes-indignes>.

l'UGTA, très proche du régime en place.<sup>138</sup> Le SNAPAP, qui compte parmi les plus importants d'entre eux, était particulièrement visé.

L'UGTA était le seul syndicat autorisé à l'époque du parti unique, et le régime actuel comme l'UGTA sont en quelque sorte tous deux les héritiers du système du parti unique qui a prévalu en Algérie jusqu'en 1989. L'UGTA a soutenu la candidature de M. Bouteflika en 1999, en 2004 et en 2009. L'UGTA a également appelé les autorités compétentes dès 2008 à réviser la Constitution – qui limitait à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs – de façon à permettre au Président de la République en exercice, M. Bouteflika, de se porter candidat à un troisième mandat<sup>139</sup> et son Secrétaire général, M. Sidi-Saïd, a commencé à faire campagne en faveur de M. Bouteflika avant même le lancement officiel de la campagne électorale.<sup>140</sup> Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le pouvoir politique désire, depuis toujours, avoir l'UGTA pour seul interlocuteur syndical<sup>141</sup> et que les syndicats autonomes n'aient pas été officiellement sollicités dans le cadre du MAEP.<sup>142</sup>

Ce problème dans la représentation des syndicats au sein de la CNG se retrouve, quoiqu'avec moins d'acuité, pour ce qui concerne les organisations d'employeurs.

Le patronat privé était représenté au sein de la CNG par la Confédération Algérienne du Patronat (CAP). Cette organisation a participé à la négociation et a signé le Pacte national économique et social du 30 septembre 2006 dans le cadre de la Tripartite réunissant le gouvernement, les employeurs et l'UGTA. L'Union nationale des entrepreneurs publics, en sa qualité d'organisation représentative, a participé à la négociation mais n'a pas signé le Pacte.<sup>143</sup>

L'UNEP qui représente le patronat public – le secteur public (hors administration) représente encore une part importante de l'emploi salarié – n'a pas été sollicitée pour envoyer des représentants à la CNG ni pour activer ses antennes locales lors des déplacements de la CNG sur les wilayas.<sup>144</sup> Elle

138 Voir Nabila Amir, « Clôture hier des travaux du 11e Congrès de la Centrale syndicale. Quand le gouvernement s'imisce dans les affaires de l'UGTA... », *El Watan*, édition du 1er avril 2008, disponible sur <http://www.elwatan.com/IMG/pdf/elwatan01042008.pdf>.

139 Nabila Amir, « L'UGTA demande la révision de la Constitution et un 3e mandat », *El Watan*, édition du 1er avril 2008, disponible sur <http://www.elwatan.com/IMG/pdf/elwatan01042008.pdf>.

140 A. Boukarine, « À quatre jours de l'ouverture de la campagne présidentielle : Sidi-Saïd appelle à voter pour Bouteflika », *Liberté*, édition du 16 mars 2009, disponible sur <http://www.liberte-algerie.com/edit.php?id=110842>.

141 Sur cette question, voir Ammar BELHIMMER, *Le pluralisme politique, syndical et associatif*, op. cit., p.32 qui considère que l'UGTA bénéficie d'une « rente de situation » qui lui vient de son ancien statut de syndicat du parti unique, de la « présomption de représentativité » qui en découle et « de la proximité qu'elle lui permet avec les sphères de décision ou du pouvoir dans le cadre d'un "syndicalisme buvard" qui aspire les revendications de la base et le mécontentement populaire ».

142 Entretien téléphonique avec le Dr Tahar Besbas le 25 mars 2009, Coordinateur du Comité national des libertés syndicales (CNLS) ex-Secrétaire général du Syndicat national des praticiens de la santé publique (SNPSP). Le Dr Besbas est actuellement député d'Alger, élu sur la liste du Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD), un parti d'opposition.

143 Entretien avec MM. Ahcène BENYOUNES et Ali SLIMANI respectivement Président et Vice-président de l'UNEP, Alger, 10 janvier 2009.

144 Ibid.

a été en revanche invitée aux auditions organisées par la MEP et son point de vue a été pris en compte à cette occasion.

### *Manque de transparence*

Les très rares documents de travail de la CNG auxquels nous avons pu accéder nous ont été communiqués par des membres de la CNG que nous tenons à remercier. Il n'a même pas été possible d'obtenir auprès des services du Point focal une liste officielle nominative des membres de la CNG ni des associations représentées.

Par ailleurs, les archives de la CNG ont été remises par cette dernière aux services du Point focal.<sup>145</sup> Il n'a pas été possible de les consulter malgré notre demande en ce sens. Le processus d'auto-évaluation étant un exercice de transparence, il est tout à fait paradoxal que l'accès aux documents de travail de la CNG soit restreint. De même, il est tout à fait étonnant que le site Internet de la CNG ait été désactivé dès la fin de mission de cette dernière. Une solution peu coûteuse aurait été de permettre l'accès aux informations relatives aux activités de la CNG qui figuraient sur ce site à partir du site d'un ministère, le ministère de tutelle du Point focal par exemple.

Il semble ici que la volonté du Président de la République de voir l'Algérie s'avancer « dans la plus grande transparence à l'audit qu'elle a sollicité de l'Afrique » et de faire l'évaluation par les Pairs un « acte volontaire, loyal et transparent » ait été prise au pied de la lettre.<sup>146</sup> La transparence ne vaut apparemment que pour les auteurs de l'évaluation, elle ne semble pas valoir pour d'autres, ceux à qui doit bénéficier au final le MAEP, à savoir les Algériennes et les Algériens à qui le pouvoir politique ne rend jamais de comptes. Ce manque de transparence peut surprendre au regard de la nature et de la finalité du MAEP, mais il était tout à fait prévisible pour ceux qui partagent l'avis de l'ancien Chef du Gouvernement, Ahmed Benbitour, qui estime que « l'État algérien se caractérise par l'autoritarisme et le patrimonialisme dans l'exercice du pouvoir et par la rente et la prédation dans l'allocation des ressources ».<sup>147</sup>

### *Appréciation critique de certains résultats de l'évaluation*

Cette appréciation critique porte sur certaines affirmations contenues dans le Rapport d'évaluation, expression de la MEP, et dans le Rapport d'auto-évaluation du pays (RAEP) tel qu'il est résumé dans le Rapport d'évaluation. Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité. L'attention sera concentrée sur des points révélateurs ou qui ont trait à des questions structurelles en matière de gouvernance. N'ayant pas obtenu de copie officielle du RAEP, nous nous baserons sur ce qu'en dit le Rapport d'évaluation du MAEP ; d'autant plus que

<sup>145</sup> Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

<sup>146</sup> Volonté exprimée en ces termes par le chef du gouvernement lors de son allocution à l'occasion de l'installation de la CNG en mars 2005.

<sup>147</sup> Cité par Mustapha Benfodil, « Les excès de la centralisation du pouvoir. L'État paralysé », *El Watan*, édition du 30 août 2009, pp. 1 et 3.

« 80 pour cent des données collectées par la commission ont été intégrées dans le rapport d'évaluation de la gouvernance en Algérie ». <sup>148</sup>

Il convient de signaler que, de manière générale, le RAEP semble avoir une approche descriptive et formaliste des questions relatives à la gouvernance politique. Le résumé du RAEP dans ce domaine, tel qu'il figure dans le Rapport d'évaluation, ressemble beaucoup à un catalogue de normes en vigueur et privilégie la description des institutions davantage que l'analyse approfondie de la conformité de la pratique institutionnelle au droit algérien et la conformité du droit algérien aux engagements internationaux de l'Algérie. Enfin, l'appréciation critique qui suit porte également sur certains silences.

L'appréciation de Mme Savané énoncée à Accra selon laquelle la MAEP « estime que certaines recommandations et les programmes d'action qui (...) émanent du [Plan d'action] pourraient être renforcés et ciblés » <sup>149</sup> se confirme à la lecture du Rapport sur la mise en œuvre de ce Plan, <sup>150</sup> en particulier en ce qui concerne les développements sur la démocratie et la gouvernance politique qui est « indéniablement la partie la plus importante de l'exercice d'évaluation de la gouvernance tant il est vrai qu'il constitue le baromètre de l'exercice démocratique » selon le Point focal national. Un intérêt spécifique sera accordé à la politique dite de « réconciliation nationale » qui « conditionne le rétablissement définitif et durable de la sécurité, sans laquelle toute entreprise véritable de développement serait aléatoire, pour ne pas dire illusoire » selon M. Messahel avant d'aborder plus brièvement la question des chiffres sur la gouvernance socioéconomique.

### **Démocratie et gouvernance politique**

Certains silences et affirmations relatifs à l'axe « Démocratie et gouvernance politique » laissent le lecteur perplexe.

Le premier résultat qui laisse perplexe le lecteur dans ce domaine a trait à la question de l'état d'urgence. En effet, l'Algérie vit depuis 1992 sous un état d'urgence qui reste en vigueur même s'il a été aménagé au milieu des années 1990.

Par définition, l'état d'urgence est un régime d'exception dont le but est de permettre à l'État de réduire l'exercice de certaines libertés en vue de faire face à un danger public. Concernant ce qu'en dit le RAEP, selon le résumé de la MEP, il est souligné que « face à la violence terroriste, l'Algérie a mis en œuvre les dispositions de la loi fondamentale, dans le respect de ses engagements internationaux. Ainsi, aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'état d'urgence a été décrété. » (par. 125, p. 65 du Rapport d'évaluation). D'une part,

<sup>148</sup> Voir le communiqué de presse en date du 16 juillet 2007, « M. Messahel : le rapport d'évaluation sur la gouvernance en Algérie est l'un des "plus transparents" ». Disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837).

<sup>149</sup> Voir « Synthèse du Rapport sur l'Algérie présenté par Mme Marie-Angélique Savané devant le 7<sup>ème</sup> Forum du MAEP à Accra ». Communiqué en date du 2 juillet 2007 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374).

<sup>150</sup> La mise en œuvre de ce Plan ayant déjà été présentée par le Point focal national, c'est sur ce bilan que nous nous concentrerons.

cette appréciation ne correspond pas à celle des organes juridiques en charge de l'appréciation de certains engagements internationaux de l'Algérie.<sup>151</sup> D'autre part, il n'est pas précisé que l'article 91 alinéa 2 de la Constitution algérienne de 1996 actuellement en vigueur prévoit que la durée de l'état d'urgence ne peut être prorogée qu'après approbation du Parlement siégeant en chambres réunies,<sup>152</sup> ce qui n'a pas jamais eu lieu à notre connaissance.

Le RAEP, d'après le résumé qu'en fait le rapport d'évaluation et pas davantage que ce dernier, ne mentionne pas le Rapport de la Commission nationale d'enquête sur les événements de Kabylie mise en place en 2001. Cette Commission d'enquête était présidée par le professeur Mohand Issad, un éminent juriste unanimement respecté, et mandatée par le Président de la République. Dans son rapport final, elle mettait en cause le maintien de l'état d'urgence et les pouvoirs exorbitants des autorités militaires dans la pratique.<sup>153</sup>

La MEP ne mentionne pas expressément dans ses recommandations sur l'Objectif 1 la question de l'état d'urgence. Elle affirme cependant dans le corps de ses conclusions relatives à l'Objectif 2 qu'il conviendrait de « sensibiliser » le gouvernement sur « la levée de l'état d'urgence aussitôt que les circonstances le permettraient, afin de couper court aux thèses spéculatives relatives à "l'instrumentation politicienne du terrorisme par les pouvoirs publics" » (par. 188 du Rapport).

Il est regrettable que la MEP ne revienne pas clairement et expressément sur cette question dans ses recommandations tout au moins pour demander aux pouvoirs publics de permettre un débat ouvert et contradictoire sur la nécessité ou non de maintenir l'état d'urgence.

Un autre point laisse le lecteur perplexe. Il s'agit du silence autour des événements de Kabylie de 2001 dont le bilan est de plus de 120 personnes tuées par les forces de l'ordre, des émeutes à répétition pendant des mois et le refus par la population de la région des élus locaux issus des élections locales du 10 octobre 2002. Ces élections ont été massivement boycottées par la population de la région comme les législatives du 30 mai 2002 durant lesquelles l'abstention a atteint des sommets dans les deux principales wilayas de la Kabylie : 98,24% à Tizi Ouzou et 97,39% à Béjaïa.<sup>154</sup> Après avoir abordé la question du terrorisme, le paragraphe 131 (p. 66 du Rapport de la MEP) relatif aux « autres conflits » abordés dans le RAEP ne mentionne pas ces émeutes qui, outre les nombreux morts, ont posé un sérieux problème de représentation politique de toute la région de Kabylie<sup>155</sup> au sein des institutions nationales.

151 Voir les Observations finales du Comité des droits de l'homme du 29 juillet 1998 (CCPR/C/79/Add.95) disponibles sur [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.79.Add.95.Fr?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.79.Add.95.Fr?Opendocument).

152 L'article 86 de la Constitution de 1989 exigeait l'approbation de la seule Assemblée populaire nationale, chambre unique du Parlement à l'époque.

153 Voir le quotidien de langue française, *Le jeune indépendant*, édition du 30 décembre 2001.

154 Chiffres officiels du Conseil constitutionnel. Disponible sur le site du Conseil : [www.conseil-constitutionnel.dz](http://www.conseil-constitutionnel.dz) (suivre Activités du Conseil, Bilan 2002).

155 Voir *L'Algérie : agitation et impasse en Kabylie*, rapport de l'International Crisis Group, 10 juin 2003, disponible sur [www.icg.org](http://www.icg.org).

Cette question est abordée de manière très pudique et indirecte lorsque la MEP relève l'absence du Front des forces socialistes<sup>156</sup> au Parlement sans expliquer que cette absence résulte de son refus de participer aux législatives de 2002 à cause des événements de Kabylie.

Après la négation de ce conflit de nature politique dans le RAEP, ce sont ses caractéristiques et la nature politique des revendications des manifestants qui semblent réduits à « la problématique de la langue et de la diversité socioculturelle » par la MEP (paragraphe 147, p. 70 du Rapport d'évaluation). Or, comme il a été très justement relevé, « bien que l'agitation se soit concentrée en Kabylie, elle n'est pas née de revendications identitaires, mais a[vait] pour cause des problèmes à caractère en large mesure national »<sup>157</sup> et visait en premier la gendarmerie nationale et la mauvaise gouvernance. Il est d'ailleurs significatif que le Président de la République ne se soit jamais rendu dans les deux wilayas, Tizi Ouzou et Béjaïa, qui constituent le cœur de la Kabylie, ni lors de son premier mandat ni au cours du deuxième.<sup>158</sup>

La conclusion de la MEP est d'autant plus incompréhensible sur ce point qu'elle reproche par ailleurs au RAEP à propos de son appréciation sur le terrorisme d'« occulte[r] l'analyse des causes internes dont l'éclairage s'avère pourtant nécessaire dans l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention et de gestion des conflits », les « inégalités économiques et sociales » en particulier (paragraphe 135-136, p. 67). La MEP semble se satisfaire de la reconnaissance de tamazight, le berbère, comme langue nationale à l'occasion d'une révision constitutionnelle intervenue en 2002. La CNG comme la MEP ne semblent pas s'être interrogées sur la manière dont les événements se sont déroulés, sur leur impact sur la vie de la nation et sur ce qu'ils signifient en termes de gouvernance en Algérie. Elles ne sont apparemment pas davantage interrogées sur la manière dont le retour au calme a été obtenu et ce qui a été entrepris pour satisfaire les revendications des manifestants. Elles pouvaient pourtant disposer du Rapport de la Commission nationale d'enquête sur les événements de Kabylie présidée par le professeur de droit Mohand Issad qui a par ailleurs présidé la Commission nationale de réforme de la justice (CNRJ) en 1999.<sup>159</sup> Le professeur Issad n'a cependant pas été approché pour faire partie de la CNG ni auditionné par cette dernière ou la MEP.<sup>160</sup>

156 Le FFS est le parti politique traditionnellement dominant en Kabylie avec le Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD).

157 *L'Algérie : agitation et impasse en Kabylie, op. cit.*, p. 3.

158 Mourad Slimani, « Belkhadem à Béjaïa : "La Kabylie ne doit pas être prise en otage" », *El Watan*, édition du 19 mars 2009, disponible sur <http://www.elwatan.com/La-Kabylie-ne-doit-pas-etre-prise>. M. Bouteflika s'est rendu, en qualité à Béjaïa puis dans la wilaya limitrophe de Jijel le 25 mars et à Tizi Ouzou le 27 mars 2009. Voir Ghania Oukazi, « Bouteflika à Béjaïa et à Jijel », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 26 mars 2009, disponible sur <http://www.lequotidien-oran.com/index.php?news=5118115>.

159 Le professeur Issad et d'autres observateurs des questions judiciaires se sont montrés de plus en plus critiques sur la situation de la justice algérienne au cours des années 2000. Voir « Mohand Issad. Président de la CNRJ : "Nous avons appelé à une justice de qualité non de célérité" », Entretien réalisé par Salima Tlemçani, *El Watan*, édition du 28 mars 2005, disponible sur <http://www.elwatan.com/Mohand-Issad-President-de-la-CNRJ>.

160 Entretien téléphonique avec le professeur Mohand Issad le 14 avril 2009.

La CNG et la MEP pouvaient s'interroger sur les suites données aux constatations et recommandations de cette Commission et sur le traitement de cette crise, notamment au regard des sanctions judiciaires prises contre les membres des forces de sécurité qui ont tiré sur les manifestants et sur l'éventuelle responsabilité pénale de leurs supérieurs hiérarchiques ainsi que sur la responsabilité politique des gouvernants.

Ces questions sont d'autant plus importantes que, comme l'affirmait en juin 2008 le professeur Issad, « il n'y a pas eu d'explication politique et une réponse juridique pour le fait de "tirer" sur une région ». <sup>161</sup> Il est à cet égard tout à fait significatif que lors de sa visite à Tizi Ouzou fin mars 2009 en qualité de candidat à l'élection présidentielle du 9 avril 2009, le chef de l'État, M. Abdelaziz Bouteflika, ait déclaré : « Du poste où j'étais <sup>162</sup> je ne sais pas à ce jour qui, d'un côté ou d'un autre, a provoqué cette tragédie ». <sup>163</sup> Cette déclaration révélatrice peut être interprétée de deux manières. Soit le Président de la République, à qui la Constitution accorde de larges pouvoirs, et les services de l'État ne sont pas en mesure de faire la lumière sur un usage largement disproportionné de la force armée par les services de sécurité qui a causé plus de 120 morts civils, soit la volonté politique d'identifier les responsabilités, qu'elles soient « d'un côté ou d'un autre », n'existe pas. Quelle que soit la réponse, la situation pose un problème grave et irrésolu de gouvernance politique et de respect des droits de l'homme.

S'agissant de l'Objectif 2 « Démocratie constitutionnelle, y compris les compétitions politiques et l'opportunité d'opérer un libre choix », il est surprenant que le mot « fraude » associé à l'adjectif « électorale » soit totalement absent <sup>164</sup> alors que les autorités sont soupçonnées de fraude à chaque élection. À cet égard, le RAEP n'a pas manqué de souligner « la nécessité d'une réflexion visant d'une part l'amélioration et la crédibilisation subséquente de la représentation des populations, et d'autre part l'exploration des voies et moyens à lever les soupçons de « verrouillages médiatiques » dont se dit victime l'opposition » (par. 162 du Rapport d'évaluation).

La MEP semble se montrer plus timide. En effet, elle mentionne « les critiques émises sur l'arbitraire et la manipulation dans la constitution des listes de candidatures par les appareils des partis » (par. 180 du Rapport) et semble limiter la question de la représentativité des assemblées élues à la « représentation de la complexité et de la diversité géographique, linguistique et socioculturelle » (par. 181 du Rapport). La question de la représentativité politique des élus est limitée à celle des élus locaux (par. 181 du Rapport). De plus, au regard de ses recommandations relatives à l'Objectif 2, la MEP semble

<sup>161</sup> Nordine Douici, « Issad Mohand à Tizi Ouzou », *El Watan*, édition du 19 juin 2008, disponible sur <http://www.elwatan.com/Issad-Mohand-a-Tizi-Ouzou>. Le constat est évidemment antérieur à 2008.

<sup>162</sup> M. Bouteflika était déjà président de la République en 2001.

<sup>163</sup> Propos rapportés par Ghania Oukazi, « Bouteflika à Tizi Ouzou : "Je ne sais pas qui a provoqué cette tragédie" », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 28 mars 2009, disponible sur [http://www.lequotidien-oran.com/pdf\\_version.php?id=5118183](http://www.lequotidien-oran.com/pdf_version.php?id=5118183).

<sup>164</sup> Il n'est utilisé dans le Rapport d'évaluation que pour parler de la fraude fiscale, de la corruption et de l'économie en général (paragraphe 3.43, 564, 742, 749, 758, 768, 1078).



considérer, dans une approche formaliste, que l'amélioration de la qualité de la représentation des électeurs se limite à la seule question de la « révision des différentes lois électorales », notamment sur les modes de scrutin.

La question de la fraude électorale n'est donc pas abordée clairement et en profondeur alors que l'accusation récurrente de fraude électorale est une cause majeure de ce que la MEP appelle pudiquement la « désaffection progressive de l'électorat »<sup>165</sup> pour les élections (par. 181 du Rapport).

Au contraire, la MEP considère que « la compétition électorale demeure somme toute assez équitable et l'organisation des élections s'est améliorée au fil des scrutins » (par. 179 du Rapport) et « salue le pluralisme politique des assemblées » comme l'un des « signes emblématiques des progrès enregistrés dans le champ de la compétition électorale » (par. 182 du Rapport).

Cette affirmation est tout à fait surprenante lorsque l'on sait que dans une lettre adressée au Président de la République en date du 17 mai 2007 et signée par son coordinateur, M. Saïd Bouchaïr, la Commission nationale politique de surveillance des élections législatives de mars 2007 signale de « graves dépassements » durant l'opération électorale qui ne sont pas des « actes isolés ». La Commission considère que ces actes ont touché « l'ensemble des régions du pays » et revêtent un « caractère national ». Elle conclut que « ces agissements irresponsables sont de nature à porter atteinte à la sincérité des résultats du scrutin ». Le contenu de cette lettre – qui a créé une polémique entre son signataire et le ministre de l'Intérieur – a été confirmé par un rapport de la même commission qualifié d'« accablant » par la presse<sup>166</sup>. S'il est évident que le contenu de la lettre ne pouvait être connu des membres de la CNG ni de ceux de la MEP lorsque le Rapport d'auto-évaluation a été remis à cette dernière en mars 2007, la polémique que ce courrier a suscitée était en revanche largement publicisée à l'époque de la rédaction du Rapport d'évaluation de la MEP présenté aux chefs d'État et de gouvernement le 1er juillet 2007.

Cet état de fait qui remet en cause l'appréciation de la MEP n'est pas mentionné dans son rapport alors que la Commission nationale politique de surveillance des élections législatives est une instance créée par décret présidentiel et qu'il en a été fait état dans la presse<sup>167</sup> bien avant la présentation du Rapport d'évaluation devant les chefs d'État et de gouvernement.

D'après le Rapport d'évaluation, « l'Algérie a (...) organis[é] régulièrement, dans la paix et la stabilité, des élections générales libres, transparentes et

165 Le taux de participation a été officiellement de 46,17% aux élections législatives de 2002 et de 35,67% aux élections législatives de 2007. Voir respectivement les proclamations du Conseil constitutionnel No.1/PJ.CC/02 du 3 juin 2002 relative aux résultats de l'élection des membres de l'Assemblée Populaire Nationale et No. 03/P.CC/07 du 21 mai 2007 portant résultats de l'élection des membres de l'Assemblée populaire nationale ([www.conseil-constitutionnel.dz](http://www.conseil-constitutionnel.dz)). Ces chiffres sont considérés comme surévalués par de nombreux observateurs de la vie politique algérienne.

166 Voir Salima Tlemçani, « Le dernier mot de Bouchaïr », *El Watan*, édition du 2 juin 2007, disponible sur <http://www.elwatan.com/Le-dernier-mot-de-Bouchaïr>.

167 Et plus précisément dans le quotidien *El Watan* cité par ailleurs pas moins de 9 fois dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 325, 327, 355, 358, 359, 360, 1028).

équitables. L'Algérie d'aujourd'hui se distingue également par la vitalité des pluralismes politique, médiatique et syndical ». <sup>168</sup> Mais les remarques ci-dessus ajoutées à celles relatives à la qualité de la représentation de la société civile au sein de la CNG permettent de relativiser fortement cette affirmation.

Les développements récents dans la vie politique algérienne le confirment d'ailleurs parfaitement. En effet, l'article 74 de la Constitution algérienne de 1996 a été modifié de façon à permettre au Président Bouteflika de briguer un troisième mandat. Le deuxième alinéa de l'article 74 prévoyait dans sa version initiale que le Président de la République, élu pour un mandat de 5 ans, n'était rééligible qu'une seule fois. La révision du 15 novembre 2008 a réécrit le deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution qui dispose désormais que le « Président de la République est rééligible » sans limitation du nombre de mandats. Cette révision constitutionnelle a été adoptée par les chambres réunies du Parlement comme le permet la Constitution qui offre également le choix de la voie référendaire que le Président de la République, à l'initiative de cette révision, n'a pas choisie. Il nous semble que cette évolution – qualifiée à juste titre de « viol constitutionnel » – va à l'encontre de la préconisation de la MEP énoncée à Accra le 1er juillet 2007. En effet, dans sa synthèse, Mme Savané soulignait que « de la pertinence des procédures mises en œuvre dépendra l[a] réussite [des réformes] » ajoutant qu'« il est par conséquent urgent qu'elles transcendent la problématique du “leadership éclairé et visionnaire” pour s'enraciner dans la démarche participative devant guider les processus décisionnels à mettre en œuvre ». <sup>169</sup>

### **Sur la présentation du processus dit de « réconciliation nationale »**

Le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action traite de la question capitale de « réconciliation nationale » dans le Chapitre I au titre de l'Objectif 1 « Prévenir et réduire les conflits internes et entre États ». Cette question capitale de « la prise en charge des séquelles de la tragédie nationale » est traitée en un peu plus de 3 pages... 3 aspects y sont abordés :

- les « mesures d'appui de la politique de prise en charge du cas des disparus (décret présidentiel No. 06-93 du 28/02/2006 relatif à l'indemnisation des victimes de la tragédie nationale (disparus) » ;
- les « procédures relatives à l'aide de l'État aux familles démunies éprouvées par l'implication d'un de leurs proches dans le terrorisme (décédé dans les rangs des groupes terroristes), au titre de la solidarité nationale lesquels bénéficient d'une aide de l'État sur la base d'une attestation délivrée par les autorités administratives (décret présidentiel No. 06-94 du 28/02/2006 relatif à l'aide de l'État à ces familles) » et

<sup>168</sup> Paragraphe 91 du Rapport d'évaluation.

<sup>169</sup> Voir « Synthèse du Rapport sur l'Algérie présenté par Mme Marie-Angélique Savané devant le 7<sup>ème</sup> Forum du MAEP à Accra ». Communiqué en date du 2 juillet 2007 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374).

- « l'application du décret présidentiel No. 124-06 du 27/03/2006 fixant les modalités de réintégration ou d'indemnisation des personnes ayant fait l'objet de mesures administratives de licenciement pour des faits liés à la tragédie nationale ».

La manière d'aborder cette question cruciale pour l'avenir du pays est révélatrice de ce que les autorités estiment être de la bonne gouvernance et la manière dont elles comprennent les états des lieux et les bilans des politiques publiques. La lecture du Rapport sur ce point donne l'impression que la violence qui a manqué d'emporter l'État-nation dans les années 1990 n'a aucune racine politique et que la résolution du « conflit » qui a déchiré la société – pour reprendre le terme contenu dans le titre de l'Objectif 1 de l'axe gouvernance politique – ne comporte aucun aspect politique ni de droit pénal. Le reproche fait par la MEP au RAEP d'« occulte[r] l'analyse des causes internes [du terrorisme] dont l'éclairage s'avère pourtant nécessaire dans l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention et de gestion des conflits » peut être fait à la manière dont la « réconciliation nationale » est abordée et présentée dans le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action.

Le texte de référence de cette politique de « réconciliation nationale » est la « Charte pour la paix et la réconciliation nationale ». L'ordonnance No. 06-01 du 27 février 2006<sup>170</sup> qui en porte application sert de fondement aux textes précités pose de nombreux problèmes de conformité avec les engagements souverainement souscrits par l'Algérie en matière de droits de l'homme comme l'a souligné fin 2007 le Comité des droits de l'homme de l'ONU<sup>171</sup> – un organe indépendant et impartial chargé de surveiller le respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques – à l'occasion de l'examen du 3ème rapport périodique que le Gouvernement algérien lui a remis.

L'application de cette ordonnance et de ses textes se fait dans une grande opacité que la publication de chiffres sur le montant des différentes aides et indemnisations accordées aux « victimes de la tragédie nationale » - expression qui met victimes et bourreaux dans une seule et même catégorie!<sup>172</sup> – ne dissipe pas. Son application ne manque de soulever certaines questions.

Concernant les membres de groupes terroristes, l'ordonnance prévoit l'extinction des poursuites pénales contre ou l'amnistie de tout individu recherché, condamné ou détenu pour actes de terrorisme ; et en principe, l'ordonnance n'accorde pas l'impunité pour les personnes inculpées ou condamnées pour des faits de massacres collectifs, de viols ou d'attentats à l'explosif dans des lieux publics, ainsi qu'aux complices et aux instigateurs de

170 Comme les décrets précités, l'ordonnance peut être consultée en ligne sur le site web du *Journal officiel* [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz).

171 Voir les observations finales du Comité des droits de l'homme de novembre 2007, précitées (CCPR/C/DZA/CO/3). Disponibles sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/457/75/PDF/G0745775.pdf?OpenElement> ou <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs91.htm>.

172 Sur cette question et sur la « réconciliation nationale » en général, voir le dossier du quotidien arabophone *El Khabar*, édition du 13 juin 2009, pp. 2, 3 et 4. Disponible en langue arabe sur <http://www.elkhabar.com/pdfkhabar/quotidien/2009/06/12/quotidien.pdf>.

tels actes. Les détails de l'application de l'ordonnance et des textes y relatifs sur ce point et bien d'autres ne sont pas connus de l'opinion publique algérienne. C'est la raison pour laquelle le Comité des droits de l'homme a demandé en 2007 au gouvernement algérien de lui fournir des informations détaillées sur le nombre de personnes ayant bénéficié des mesures de l'ordonnance de février 2006. Le Comité a également précisé que les informations en question devaient indiquer pour quelles infractions et dans quelles conditions l'ordonnance a été appliquée à ses milliers de bénéficiaires. Ces précisions – très importantes pour savoir si l'ordonnance elle-même et le droit international ont été respectés – auraient assurément dû figurer dans le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action comme preuve de bonne gouvernance.

S'agissant des agents de l'État, ce n'est plus l'application de l'ordonnance qui pose problème, mais l'ordonnance elle-même. L'article 45 de ce texte interdit expressément toute poursuite pénale contre les éléments des forces de sécurité quel que soit le crime commis. Cette disposition est évidemment contraire au droit international ce que n'a pas manqué de relever le Comité des droits de l'homme. Il a demandé au gouvernement algérien de faire en sorte que cet article ne soit pas appliqué aux crimes les plus graves comme la torture, les exécutions extrajudiciaires et les disparitions forcées.

Les textes posent d'ailleurs particulièrement problème en matière de disparitions forcées. Ces disparitions du fait d'agents de l'État – au nombre de 8 023 selon les chiffres les plus récents<sup>173</sup> soit 1077 de plus que lors de déclarations des autorités publiques il y a deux ans – restent impunies.<sup>174</sup> Le décret présidentiel No. 06-93 du 28 février 2006 relatif à l'indemnisation des victimes de la tragédie nationale prévoit à l'article 2 qu'« est considérée victime de la tragédie nationale, toute personne disparue dans le cadre des événements visés par la Charte et ayant fait l'objet d'un constat de disparition établi par la police judiciaire à l'issue de ses recherches ». L'article 3 précise que « le jugement de déclaration de décès de la victime de la tragédie nationale ouvre droit à ses ayants droit à l'indemnisation au sens du présent décret ». Autrement dit, les familles de victimes peuvent bénéficier d'une indemnisation à condition qu'elles demandent un jugement de déclaration de décès de leur proche disparu... Le régime traite donc cette question comme une simple question financière sans prendre en compte sa dimension humaine. C'est à la lumière des dispositions de l'ordonnance de février 2006 et des décrets précités qui prônent l'oubli et consacrent l'impunité<sup>175</sup> qu'il faut lire les développements du Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action sur les « victimes de la tragédie nationale », développements qui ressemblent à un rapport comptable.

173 Voir le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action, p. 29.

174 Agathe Duparc, « Les familles algériennes de disparus en quête de justice », quotidien français *Le Monde*, édition du 10 mars 2009.

175 Voir Chahreddine Berriah, « Rencontre sur la vérité à Barcelone. Témoignages poignants d'Algériens », *El Watan*, édition du 7 mai 2009, disponible sur <http://www.elwatan.com/Temoignages-poignants-d-Algeriens>.

La conformité du décret présidentiel No. 06-93 avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est sujette à caution. En effet, comme le Comité des droits de l'homme l'a rappelé avec force dans ses observations finales de 2007, les familles des victimes ont droit à une réparation la plus complète possible. Cela inclut le droit à indemnisation sans contrepartie de la part des familles et le droit à la vérité, notamment savoir quel sort a été subi par leur proche. Et là encore, les autorités judiciaires algériennes ont l'obligation en vertu du droit international de mener des enquêtes exhaustives et impartiales pour clarifier chaque cas de disparition forcée. Cette obligation implique de faire la lumière sur les circonstances de chaque disparition et d'identifier les victimes. Le pouvoir politique est loin d'aller dans ce sens comme le soulignent, entre autres, les interventions du Collectif des familles de disparu(e)s en Algérie (CFDA) devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en mai 2009.<sup>176</sup> Il convient de rappeler ici que le MAEP porte une attention particulière aux engagements conventionnels des États qui y ont souscrit.

Enfin, il est tout à fait étonnant que les victimes du terrorisme et leurs familles ne soient pas évoquées dans le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action au titre de l'Objectif 1 de l'axe gouvernance politique ni, sauf erreur de notre part, ailleurs dans le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action. Or, les familles de victimes du terrorisme peuvent voir elles aussi leur droit à la vérité non respecté quel que soit par ailleurs le sort des terroristes. Selon M. Ali Merabet, président de l'association Somoud,<sup>177</sup> il arrive souvent que les autorités refusent de mener des enquêtes effectives, de rechercher et d'identifier, grâce aux techniques comme les tests ADN, les corps des victimes des terroristes alors même que dans certaines situations ce sont les anciens terroristes eux-mêmes qui indiquent aux familles où trouver les corps de leurs proches.

### **Gouvernance économique et gouvernance politique**

S'agissant de l'axe relatif à la gouvernance économique et de l'axe gouvernance politique, l'absence de conséquences suite aux attaques publiques portées par le Président contre certains ministres accusés de mentir sur la politique économique ne manquent pas de soulever des questions relatives à la gouvernance. Elles ont été cependant ignorées par la MEP.

Les auditions de 13 ministres par la CNG fin 2005 doivent être mises en perspective avec les accusations de mensonges portées publiquement en avril

<sup>176</sup> Entretien avec Mme Nassera Dutour en mars 2009, mère de disparu, et membre de SOS Disparus (une association tolérée mais non reconnue légalement) et porte-parole du Collectif des familles des disparus en Algérie (CFDA). Voir également les interventions du CFDA devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples à l'occasion de la 45<sup>ème</sup> session ordinaire de la Commission (Banjul, Gambie, 9-22 mai 2009), disponibles sur le site web du CFDA : [http://www.algerie-disparus.org/cfda/index.php?option=com\\_content&task=view&id=271&Itemid=97](http://www.algerie-disparus.org/cfda/index.php?option=com_content&task=view&id=271&Itemid=97). Le CFDA a obtenu le statut d'observateur devant la Commission africaine.

<sup>177</sup> Propos entendus à la rencontre co-organisée par le CFDA et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) sur « La Vérité en Algérie – Bilan et perspectives un an après les recommandations onusiennes » (Genève, 5 et 6 mars 2009).

2006 par le Président de la République contre certains de ses ministres en charge de la mise en œuvre de sa politique économique. Lors d'une visite d'inspection dans la capitale, le Président a publiquement accusé certains ministres de lui avoir menti à propos de la mise en œuvre de sa politique économique. Ses accusations visaient notamment MM. Abdelhamid Temmar et Mourad Medelci, respectivement ministre des Participations et de la Promotion des Investissements et ministre des Finances.<sup>178</sup> En d'autres termes, le Président reprochait à ses ministres de ne pas lui dire la vérité notamment sur l'état d'avancement des grands travaux publics lancés à travers le pays et sur la réalité de la mise en œuvre de la politique économique du gouvernement. Ces accusations portant sur des points d'une importance capitale pour le pays en matière de gouvernance économique n'ont pas été relevées par la MEP. Elles n'ont pas été non plus suivies d'effets en termes politiques puisque ces ministres accusés de mentir sont restés en place et la responsabilité du gouvernement de l'époque n'a pas été mise en cause devant la représentation nationale dominée par l'Alliance présidentielle. Par ailleurs, M. Medelci est depuis devenu ministre des Affaires étrangères, le ministre de tutelle du Point focal.

Enfin, de récents développements soulignent l'acuité de tels problèmes en Algérie. En effet, au cours d'une émission radiophonique le 11 mars 2009, le Premier ministre Ahmed Ouyahia a accusé son ministre de l'Industrie et de la Promotion des investissements, M. Abdelhamid Temmar, de « tromperie » sur la stratégie industrielle.<sup>179</sup> Cette stratégie a été finalisée au printemps 2007 comme il ressort de la description qui en est faite dans le résumé du RAEP.<sup>180</sup> La répétition de ces accusations de mensonge portées contre l'un des principaux ministres en charge de la politique économique du Président intervient un mois avant les élections présidentielles d'avril 2009. Elle confirme l'existence d'un problème, déjà ancien, de cohérence de l'action des pouvoirs publics qui aurait dû être, à notre sens, mentionné par la CNG dans le RAEP et par la MEP<sup>181</sup> d'autant qu'elle révèle de manière évidente l'existence d'une « crise de l'État » selon l'analyse d'un professeur en sciences politiques de l'Université d'Alger.<sup>182</sup>

178 Voir Madjid Makedhi, « Bouteflika critique publiquement les ministres. "Vous m'avez menti !" », *El Watan*, édition du 10 avril 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Bouteflika-critique-publiquement>.

179 Madjid Makedhi, « Stratégie industrielle : Ouyahia accuse Temmar de tromperie », *El Watan*, édition du 12 mars 2009. Disponible <http://www.elwatan.com/Dossier-lie-a-la-mise-en-place-d>.

180 Rapport d'évaluation, paragraphe 430, p. 151.

181 Selon la présidente de la CNG, « 80 % des données collectées par la commission ont été intégrées dans le rapport d'évaluation de la gouvernance en Algérie ». Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du 16 juillet 2007, « M. Messahel : le rapport d'évaluation sur la gouvernance en Algérie est l'un des "plus transparents" ». Disponible sur [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837).

182 Voir l'entretien accordé à Hacem Ouali par le professeur Mohamed Henad et intitulé « Notre pays vit un coma politique », *El Watan*, édition du 30 août 2009, p. 2.

### Sur la gouvernance socioéconomique

Le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action reflète les grandes avancées de l'Algérie en matière de développement socioéconomique. Ces progrès sont corroborés par les Rapports nationaux sur le développement humain (RNDH) du CNES qui a étroitement collaboré à la rédaction du Rapport sur la mise en œuvre. Le Rapport sur la mise en œuvre est riche en chiffres qui font état de l'impact de certaines politiques publiques même si de manière générale le Président du CNES, le professeur Babès « consent (...) que les avancées de l'Algérie demeurent insuffisantes par rapport aux investissements colossaux de l'État ». <sup>183</sup>

Il convient toutefois de souligner que les chiffres du CNES et par contrecoup ceux du Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action semblent en décalage par rapport à ceux du PNUD alors que les RNDH du CNES sont « construit(s) sur le modèle onusien ». <sup>184</sup> Or les chiffres sur le développement humain du PNUD, programme onusien, qui indiquent de moins bonnes performances que les chiffres du CNES sont contestés par le Président de cette institution.

## Conclusions et recommandations

Il est difficile de porter une appréciation nuancée sur le processus d'auto-évaluation de l'Algérie dans le cadre du MAEP. En effet, la réussite formelle est autant indéniable que le fond est critiquable. L'effort financier – même si les chiffres ne sont pas connus – des autorités publiques pour la réussite formelle du mécanisme est indéniable. De même, la volonté politique d'arriver à cette réussite formelle de l'auto-évaluation a été forte, constante et fructueuse. En ce sens, l'Algérie a rempli son engagement devant les autres États africains. Cette réussite formelle est également à mettre au crédit des membres de la CNG, de ceux du Bureau en particulier, qui se sont investis bénévolement dans ce processus. Elle est également à mettre au crédit du CNES et des ITR qui ont dû effectuer les enquêtes de terrain très rapidement.

La mise en œuvre du MAEP a réussi à mettre en évidence les progrès de l'Algérie en matière de gouvernance sans assez insister sur les problèmes structurels, notamment en matière de démocratie et de gouvernance politique, qui sont un frein évident à l'amélioration de la gouvernance en Algérie dans les 4 axes thématiques. C'est en tentant d'analyser la mise en œuvre du MAEP en Algérie que se révèlent ses problèmes que le Rapport d'évaluation ne prend pas suffisamment en compte. Cela ressort d'abord dans la composition de la CNG. Le verrouillage du champ associatif en amont n'a pas permis une réelle représentativité de la « société civile » au sein de cette instance dont

<sup>183</sup> Voir Sofiane M., « Développement humain : le CNES critique le PNUD », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 15 juin 2009, disponible sur <http://www.lequotidien-oran.com/index.php?news=5122505>.

<sup>184</sup> Voir la synthèse sur les Résultats globaux du Rapport national sur le développement humain 2008 du CNES. <http://www.cnes.dz/doc2008/SYNTHESE%20RNDH%202008.pdf>. Pour un compte-rendu critique du RNDH 2008, voir le supplément hebdomadaire *El Watan Economie* du quotidien *El Watan*, édition du 27 avril au 3 mai 2009, pp. 1,4 et 5. Disponible sur <http://www.elwatan.com/IMG/pdf/SuppEco27042009.pdf>.

ont été écartées les associations dites « politiquement sensibles » par exemple. Cette mise à l'écart ne peut être imputée à la CNG elle-même, qui est hors de cause, mais à la structure du champ associatif et syndical en Algérie telle que contrôlée et voulue par le pouvoir politique. De même, les citoyens algériens n'ont accès qu'aux produits finis de l'évaluation : le Rapport de la MEP puis le Rapport du Point focal national sur la mise en œuvre du Plan d'action. L'accès au RAEP établi par la CNG, c'est-à-dire le Rapport d'auto-évaluation, semble impossible et la reconstitution des différentes étapes de l'auto-évaluation est très difficile. En d'autres termes, les autorités ne mettent en avant que les produits institutionnels, eux-mêmes critiquables en raison de certains non-dits sur la gouvernance politique. La transparence fait singulièrement défaut dans un exercice conçu précisément comme étant un exercice de transparence.

De même, peu de publicité a été faite au Rapport d'évaluation en Algérie ainsi qu'au plan d'action tout au long de l'année 2008. Cette absence de diffusion donne l'impression que l'exercice était avant tout un exercice diplomatique et n'était pas destiné prioritairement aux Algériens. De même, elle rend suspecte le fait de souligner la « symbiose » entre le Plan d'action de l'Algérie au titre du MAEP et le Programme du gouvernement fondé sur le Programme du Président de la République à quelques semaines de l'élection présidentielle d'avril 2009.

Ces quelques critiques servent de fil conducteur aux recommandations qui suivent. Pour renforcer la transparence et la culture démocratique auxquelles le processus du MAEP est censé contribuer, le gouvernement algérien doit procéder à :

- la mise à disposition du public et notamment des chercheurs des archives de la CNG et de l'ensemble du processus de mise en œuvre du MAEP en Algérie ;
- la publication de données chiffrées sur les sommes dépensées au cours du processus de mise en œuvre du MAEP en Algérie ;
- la publication de la liste officielle des entités représentées au sein de la CNG avec la liste nominative des représentants des entités représentées (associations, organisations syndicales, Parlement) autres que les ministères ;
- l'association plus étroite des deux chambres du Parlement aux questions relatives au MAEP ;
- l'association plus étroite d'instituts de recherche et de la communauté universitaire à la réflexion sur les questions de gouvernance ;
- la sensibilisation de la presse privée et des médias publics sur les questions de gouvernance et du MAEP ;
- l'organisation d'un débat national sur toutes les questions de gouvernance sans exclusive, ouvert, contradictoire et pluraliste, impliquant l'accès aux médias publics des partis politiques, y compris d'opposition, et de l'ensemble des acteurs de la société civile, y compris



les syndicats autonomes et les associations dites « politiquement sensibles » ;

- la création de commissions locales sur la gouvernance représentatives de l'ensemble des acteurs de la société civile qui serviraient de forum de dialogue régulier sur les questions d'intérêt local entre l'administration.

En vue de la réalisation des recommandations précédentes, il serait souhaitable notamment de :

- mettre fin à la pratique entravant la constitution de groupes de la société civile en associations légalement reconnues et d'élargir les recours judiciaires effectifs en matière de droit des associations et syndical ;
- libéraliser le champ associatif, syndical et audiovisuel ;
- renforcer le respect des libertés individuelles et publiques et permettre un débat public, pluraliste et contradictoire sur la question de l'état d'urgence et son impact sur l'exercice effectif des libertés publiques.

## Sources de l'étude sur l'Algérie

### *Entretiens*

- Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008
- M. Merouane, Alger, ministère des Affaires étrangères, 8 novembre 2008
- M. Abdelouahab Kara Mostefa, Secrétaire général de la CNG, Alger, 8 novembre 2008
- M. Kamel Elaïd, député, membre de la CNG, 5 et 11 janvier 2009
- Professeur Benhamou de l'Université de Tlemcen, 6 janvier 2009 (par téléphone)
- Mme Sarah Hassam, vice-présidente de la CNG et vice-présidente de la CAP, 7 janvier 2009
- MM. Ahcène Benyounes et Ali Slimani, respectivement Président et vice-président de l'UNEP, Alger, 10 janvier 2009
- Mme Cherifa Aït Benamara, vice-présidente de la CNG, Alger, 11 janvier 2009
- M. Arar, réseau NADA, Alger, 13 janvier 2009
- M. Abidet, Association de sauvegarde de la jeunesse, 14 janvier 2009
- M. Hammouda, CREAD, 14 janvier 2009 (par téléphone)
- Maître Farouk Ksentini, Président de la Commission nationale consultative de promotion et de protection des droits de l'homme, 15 janvier 2009
- Mme Aïcha Barki, Association IQRAA, Alger, 15 janvier 2009
- M. Saïd Benmerad, CENEAP, Alger, 18 janvier 2009
- Madame Cherifa Kheddar, présidente de Djazaïrouna, 6 mars 2009
- Maître Adnène Bouchaïb, vice-président de Somoud, 6 et 11 mars 2009
- Dr Tahar Besbas, coordinateur du Comité national des libertés syndicales (CNLS) ex-Secrétaire général du Syndicat national des praticiens de la santé publique (SNPSP), actuellement député, 25 mars 2009 (par téléphone)
- Professeur Mohand Issad le 13 avril 2009 (par téléphone)
- Mme Nassera Dutour, SOS Disparus – CFDA, mars 2009
- Rencontre et échanges de courrier électronique avec M. Rachid Chaïbi, Secrétaire national du Front des forces socialistes à la jeunesse et aux affaires judiciaires
- Divers contacts avec Rachid Malaoui du SNAPAP, en janvier et mars 2009

# BÉNIN

## Résumé

À l'instar d'un certain nombre de pays africains, le Bénin a adhéré au processus d'auto-évaluation puis d'évaluation du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en signant le 31 mars 2004 le Mémoire d'entente qui a établi le mécanisme au niveau continental. La mise en œuvre du MAEP au Bénin a permis l'amorce d'un dialogue national en donnant l'opportunité à l'ensemble de la population béninoise de s'exprimer sur la gestion du pays. Il est à noter que le Bénin s'est distingué parmi ses pairs car c'est le premier État francophone de l'Afrique de l'Ouest à se soumettre et à compléter l'auto-évaluation et puis l'évaluation du MAEP. La question qui s'est posée était de savoir si le Bénin serait à la hauteur d'un tel exercice.

La mise en œuvre du MAEP au Bénin était caractérisée par un réel effort d'assurer la participation la plus large des citoyens à l'exercice d'auto-évaluation. La composition de la Commission nationale indépendante de mise en œuvre du MAEP (CNIM-MAEP), un corps d'une centaine de membres venant des institutions publiques et des groupes représentatifs de toutes les couches sociales, était faite pour refléter cet effort. Cependant, si la diversité de sa composition a reflété la force de la CNIM, elle a également constitué sa faiblesse. La Commission nationale a en effet souffert d'une notable insuffisance administrative, due essentiellement au fait que sa représentativité était au départ privilégiée par rapport à sa capacité à conduire effectivement le processus d'auto-évaluation. Les faiblesses administratives de la CNIM-MAEP ont été exacerbées par le faible financement du processus et les difficultés dans l'administration du questionnaire.

L'engagement politique en faveur du MAEP au plus haut niveau du gouvernement béninois a largement compensé les faiblesses administratives de ses structures de direction. Aussi bien l'ancien Président Mathieu Kérékou que son successeur Boni Yayi ont manifesté un soutien évident en faveur du MAEP. Le Président Yayi, en particulier, a su réunir l'essentiel des ressources politiques de son gouvernement en faveur de la réussite du processus du MAEP. Son gouvernement a par la suite pris des mesures concrètes pour assurer la mise en œuvre effective du programme d'action du MAEP au Bénin. Une des mesures annoncées dans ce cadre est la mise en place d'une Commission nationale de gouvernance.

L'engagement du Bénin en faveur du MAEP est une suite logique d'une tradition désormais établie en matière d'engagement en faveur de la démocratie participative. Depuis la tenue réussie en 1990 de sa Conférence nationale souveraine qui a rompu avec la gestion autoritaire des précédents régimes marxiste et militaires et inauguré une longue période de démocratie participative, le Bénin a été considéré comme un modèle de bonne gouvernance dans la sous-région ouest africaine. Des élections pluralistes, dont la transparence était assurée par une institution relativement indépendante, ont été périodiquement organisées au cours des 18 dernières années et des alternances et successions paisibles en ont résulté. Si les gouvernements successifs ont généralement respecté la constitution de 1990, cela l'a été en grande partie grâce à la surveillance et la garantie assurées par la Cour constitutionnelle, une institution dont l'indépendance est actuellement acquise. Ces progrès institutionnels ont permis la réalisation d'un nombre croissant d'objectifs économiques et sociaux. La lutte contre la corruption est désormais au cœur du programme d'action du gouvernement et des efforts ont été récemment réalisés en faveur de la gratuité de l'éducation et d'une plus grande couverture sanitaire.

Conçu comme un instrument de mesure de l'état de la société et un espace de dialogue entre citoyens et dirigeants sur les questions de gouvernance, le MAEP a la capacité de rassembler les énergies nationales pour la consolidation des acquis démocratiques et sociaux au Bénin et leur amélioration progressive. La participation massive à sa mise en œuvre, de même que l'appui qu'il a reçu du gouvernement, sont des atouts qui garantissent l'adhésion au MAEP comme un outil potentiel pour bâtir sur les acquis démocratiques arrachés en 1990. Le programme d'action élaboré à l'issue du processus d'auto-évaluation du MAEP devrait être consolidé avec les autres programmes de développement mis sur pied par le gouvernement et constituer une feuille de route pour la participation des citoyens à la définition de la gouvernance au Bénin.

Le présent rapport propose une évaluation indépendante du processus du MAEP tel qu'il s'est déroulé au Bénin. Il présente les étapes les plus importantes qui ont émaillé le processus depuis la signature par le Bénin du Mémorandum d'entente (MdE) du MAEP le 31 mars 2004 jusqu'à la présentation devant le Forum des chefs d'État des pays participants au MAEP (l'évaluation des "pairs") le 30 janvier 2008. Le rapport examine également si la présentation du rapport au Forum du MAEP a été suivie d'un débat sur la gouvernance au Bénin et à quelles conditions un tel débat devrait être organisé. Enfin, le rapport propose des recommandations pour la phase de mise en œuvre du programme d'action du MAEP au Bénin.

## Mise en œuvre du MAEP au Bénin

### *Adhésion du Bénin au processus et mise en place d'une Commission nationale indépendante*

C'est le régime du Président Mathieu Kérékou, dont les deux mandats de cinq ans arrivaient à leur terme en mars 2006, qui a conduit les opérations d'adhésion du Bénin au processus du MAEP ainsi que la mise en place du cadre institutionnel. En effet, c'est le 31 mars 2004 que le Bénin a signé le Mémoire d'entente sur le MAEP. Après un certain nombre de réunions restreintes entre les autorités administratives du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), on a assisté, le 12 mai 2005, à la signature, entre le ministère des Affaires étrangères et de l'intégration africaine et le Représentant résident du PNUD à Cotonou, de l'accord d'appui financier d'un montant de US\$ 150 000 pour le lancement du processus d'évaluation.

Ont ensuite suivi des activités de mise en place d'un cadre juridique et d'organes chargés de la direction du processus du MAEP. Le 1er juillet 2005, un avis de recrutement d'un coordonnateur national du MAEP a été publié dans la presse. En août et septembre 2005, le ministère béninois de la planification et du développement et celui des affaires étrangères et de l'intégration africaine ont, conjointement avec le PNUD, organisé un test de recrutement. À l'issue du test Monsieur Cyprien Gagnon, juriste, spécialiste en management de programme dans le domaine des droits humains et du développement à la base, arrivé en première position, a été retenu comme coordonnateur national du MAEP. Il est entré en fonction le 18 octobre 2005.

Conjointement avec un groupe restreint du MAEP mis en place par le gouvernement béninois, le coordonnateur national a mené des consultations préparatoires à la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat. Ils ont rédigé un projet de décret portant création d'une Commission nationale indépendante de mise en œuvre du MAEP (CNIM- MAEP) au Bénin que le ministre des Affaires étrangères et de l'intégration africaine, point focal national du processus, a soumis à l'adoption du Conseil des ministres. Le cadre institutionnel retenu dans ce projet de décret qui sera approuvé en Conseil des ministres, en mars 2006, avait déjà commencé à être exécuté fin 2005, avec l'installation, le 11 novembre 2005, de la Commission nationale indépendante.

Cette Commission nationale indépendante de mise en œuvre du MAEP a pour objectifs, selon le décret qui l'a créé, de contribuer à une bonne appropriation des objectifs du MAEP et de promouvoir l'adoption des politiques, normes et pratiques visant à relever la gouvernance politique, économique et des entreprises au Bénin et de renforcer ses capacités menant à la stabilité dans ces domaines. Sa mission est de conduire le processus

d'évaluation du Bénin et de promouvoir la collaboration entre le Bénin et les instances dirigeantes du MAEP dans le cadre de l'évaluation du Bénin.<sup>1</sup>

À ce titre, elle est chargée de :

- définir les méthodologies envisagées dans le cadre de cette évaluation ;
- vulgariser les principes, le processus, les objectifs et les actions du MAEP en vue de leur appropriation par les différents acteurs du développement et de la sensibilisation de l'opinion nationale sur les enjeux du MAEP ;
- vulgariser le Mémoire d'entente et la déclaration sur le MAEP;
- veiller au rayonnement du Bénin sur la scène internationale à travers la mise en œuvre du MAEP ;
- poursuivre les efforts relatifs à l'approfondissement du processus du renouveau démocratique et à la consolidation de l'État de droit ;
- élaborer des projets et programmes à soumettre à la "Commission nationale pour le NEPAD" pour adoption et mise en œuvre par les instances du NEPAD ;
- suivre la mise en œuvre des actions nationales retenues dans le cadre du MAEP ;
- promouvoir une meilleure intégration des actions nationales s'inscrivant dans le cadre du MAEP ;
- produire périodiquement des rapports sur l'évolution de la mise en œuvre du MAEP ;
- assurer le suivi des résultats de l'évaluation et veiller à leur traduction en programme d'action national opérationnel et cohérent avec les différents programmes de développement déjà élaborés dans le pays, souvent de manière participative.

La CNIM-MAEP est composée de 97 membres répartis de la manière suivante:

1) Vingt-huit personnes représentant les institutions publiques :

- cinq représentants de l'Assemblée nationale (deux députés de la majorité, deux de l'opposition et un fonctionnaire parlementaire) ;
- deux représentants du Conseil économique et social ;
- vingt-et-un représentants du gouvernement :
  - quatre de la présidence de la République à raison de deux conseillers techniques du président de la République, un représentant de la cellule de moralisation de la vie publique et une personnalité indépendante choisie par le chef de l'État ;

---

<sup>1</sup> Décret N°038C du 13 mars 2006 portant création, attributions, composition et organisation de la Commission nationale de mise en œuvre du MAEP.

- six responsables du ministère en charge des affaires étrangères et de l'intégration africaine y compris le ministre lui-même ;
- huit représentants des autres ministères<sup>2</sup> ;
- un représentant de la Commission nationale permanente de la francophonie ; et
- un représentant de l'Association nationale des communes du Bénin ; et
- un journaliste du service public.

2) Soixante personnes au titre de la société civile au sens large :

- six représentants des universités et centres de recherche ;
- cinq représentants des médias du secteur privé ;
- onze représentants des ONG ;
- six représentants des organisations syndicales ;
- deux représentants des personnes défavorisées ;
- sept représentants des confessions religieuses et associations caritatives ;
- cinq représentants des organisations de femmes ;
- cinq représentants des associations de jeunes ;
- sept représentants du secteur privé ;
- six des neuf personnes ressources (Pr. Albert Tévoédjrè, ancien fonctionnaire international et ancien ministre, Pr. Honorat Aguessy, Monsieur Nestor Aho, Monsieur Yves de Souza, tous chercheurs ou universitaires, ainsi que Soulé Daouda, médecin, et Bertin Borna, avocat).

3) Six personnes représentent les partenaires techniques et financiers (une pour le PNUD, une pour l'UNESCO, une pour la Francophonie et trois pour les institutions financières et bancaires).

Si on leur ajoute trois des neuf personnes ressources qu'on ne saurait ranger dans la société civile parce qu'elles sont fonctionnaires ou rattachées à un ministère, on obtient les neuf postes qui, ajoutés aux quatre vingt huit précédemment citées, font les quatre vingt dix sept membres de la Commission nationale indépendante. Sur ces quatre vingt dix sept membres, dix huit étaient des femmes.

En dehors des six représentants des médias, des deux représentants des personnes défavorisées et des trois représentants des institutions financières ou bancaires, le décret qui crée la CNIM-MAEP désigne

---

<sup>2</sup> Les autres ministères ou ministères sectoriels retenus dans ce cadre et qui ont désigné, chacun, un représentant, sont le ministère de la planification et du développement, le ministère des finances et de l'économie, le ministère de l'industrie, du commerce et de la promotion de l'emploi, le ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme, le ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative, le ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, le ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité, le ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

nommément ou expressément les personnes ou les structures dont elles doivent provenir, qu'il s'agisse des partenaires techniques et financiers, des institutions de l'État ou des organisations de la société civile.

### *Structures de la Commission nationale indépendante de mise en œuvre du MAEP*

#### **Le bureau de la Commission**

L'ensemble des 97 membres de la CNIM - MAEP se trouve placée sous l'autorité d'un bureau de quatre personnes qui sont le président de la Commission, le premier vice-président, le deuxième vice-président et le rapporteur. Les trois premières personnalités sont élues, tandis que la quatrième personne, le rapporteur,<sup>3</sup> n'est rien d'autre que le coordonnateur national, Cyprien Gagnon, recruté sur appel à candidatures.

Le décret prévoit que le président et un des vice-présidents du bureau doivent être issus de la société civile alors que le deuxième poste de vice-président devrait être occupé par un député.

À l'issue des votes, le Professeur Honorat Aguessy, membre de la société civile, a été élu président de la Commission nationale indépendante. Pionnier au Bénin aussi bien dans sa carrière d'universitaire que dans l'animation d'une société civile panafricaine, le Professeur Honorat Aguessy est le président de l'ONG « Institut pour le développement et les échanges endogènes (IDEE) » et ancien fonctionnaire international. Personnalité respectée par le milieu universitaire, les acteurs politiques et la société civile, son élection à ce poste n'a connu aucune contestation.

Une autre personnalité de la société civile, une femme, Madame Léontine Idohou, pharmacienne, membre du front des organisations de la société civile contre la corruption (FONAC), a été élue vice-présidente.<sup>4</sup>

#### **Les commissions techniques**

En dehors du bureau de la Commission nationale indépendante, tous les 97 membres de cette commission ont été répartis en quatre commissions techniques spécialisées en fonction de leur compétence et qualification. Ces commissions techniques spécialisées ont été organisées autour des thèmes qui devraient faire l'objet du rapport d'auto-évaluation.

Il s'est agi ainsi des commissions techniques :

- Démocratie et gouvernance politique ;

3 Les sept représentants du secteur privé, bien qu'ils soient des représentants du secteur des affaires, sont comptabilisés ici. Il en est de même des six représentants des organisations syndicales qui ne se considèrent pas toujours comme des membres de la société civile comme les autres. Un rapport du secrétariat national du MAEP propose une autre classification des membres de la Commission nationale indépendante: 27 représentants du gouvernement, si l'on laisse tomber la personnalité indépendante désignée par le président de la République, 13 représentants du secteur privé, c'est-à-dire les sept officiels et six autres personnes exerçant dans le secteur des affaires, même si elles ne sont pas entrées à la Commission nationale indépendante à ce titre. Il reste alors, dans cet autre classement, 57 personnes qui relèveraient de société civile.

4 De fait, elle a exercé comme seule vice-président, le deuxième poste de vice-président n'ayant plus été occupé pour des raisons administratives qu'on n'a pas pu expliquer davantage.



- Gestion et gouvernance économique ;
- Gouvernance des entreprises ;
- Développement socio économique.

Leur rôle était de définir et de suivre la mise en œuvre des méthodologies envisagées ainsi que tout dossier relevant de leur domaine respectif de compétence dans le cadre du processus d'évaluation. Elles devaient, pour le faire, interagir avec les institutions techniques de recherche.

### **Institutions techniques de recherche (ITR)**

C'est dire que le travail technique et de terrain ne relevait pas des commissions techniques spécialisées mais plutôt des institutions techniques de recherche (ITR). Ces dernières sont des instances chargées de procéder à la collecte et à l'analyse technique des données recueillies sur la base du questionnaire d'auto-évaluation et de contribuer à l'élaboration du rapport d'auto-évaluation et du plan d'action découlant de recommandations issues de l'évaluation. Les ITR sont des cabinets indépendants, experts, entre autres, dans le domaine qui leur a été attribué. Quatre ITR ont été sélectionnés, sur consultation restreinte, par la CNIM-MAEP, selon leur capacité, expérience et expertise dans le domaine qui leur a été attribué. Il s'agit de :

- Afrique conseil pour la démocratie et la gouvernance politique ;
- Centre d'éducation à distance (CED) pour la gestion économique ;
- Homo Consultio pour la gouvernance des entreprises ;
- Geca prospectives pour le développement socio-économique.

Toutes ces ITR ont une longue expérience de consultations et d'études diverses dans plusieurs domaines (politique, économique et social) et présentent le profil de cabinets généralistes et expérimentés. Leur expertise dans les domaines qui leur a été confié ne fait pas l'objet de doute.

### **Point focal national**

Pour s'assurer du bon déroulement ou du suivi des activités sans rentrer dans l'opérationnel, le gouvernement a mis en place un point focal national, considéré comme un organe de la Commission nationale.

C'est la Direction de l'intégration africaine du ministère des Affaires étrangères et de l'intégration africaine qui s'est vu confier ce rôle. Il avait un rôle général de supervision des activités de l'ensemble des autres acteurs. Toutefois ce rôle se limitait à servir de facilitateur et d'interface entre les différentes parties prenantes. Il avait pour consigne de n'intervenir en aucun cas dans le processus lui-même afin de ne pas influencer et fausser les résultats.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Entretien avec le Directeur de l'intégration africaine du ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine, Cotonou, 09 octobre 2007.

Selon le décret créant la Commission, le rôle du point focal est le « suivi au quotidien du processus d'évaluation et [les] relations du Bénin avec les structures nationales, les institutions internationales et les partenaires au développement ». <sup>6</sup> C'est donc la structure de facilitation du processus, celle qui permet d'entretenir les relations entre les différents acteurs du processus que sont la Commission, le gouvernement, les partenaires techniques et financiers, le secrétariat du MAEP, les éminentes personnalités, etc.

### **Points focaux locaux**

Comme le point focal national ne pouvait pas à lui seul assumer ses attributions dans l'ensemble des 22 ministères au niveau central et dans les administrations déconcentrées (six préfectures de départements) et décentralisées (77 communes), la Commission nationale indépendante a mis en place, au cours du troisième trimestre 2006, des points focaux dans ces différentes administrations.

Dans la commune de Cotonou, seule commune du département du Littoral et principale ville du pays, les treize arrondissements ont été alignés sur les 76 autres communes du pays.

Au total, 116 points focaux, soit 339 acteurs provenant des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile ont servi de relais à la Commission nationale au niveau des acteurs relevant du secteur d'intervention de leur ministère ou exerçant sur les territoires de leur commune ou département..

### **Coordonnateur national**

La coordination nationale du MAEP était l'organe ouvrier principal de la Commission nationale indépendante. Elle était, d'après le décret sur la CNIM-MAEP, chargée de « la gestion au quotidien du processus d'évaluation ». <sup>7</sup> Le décret qui crée la CNIM-MAEP lui a confié l'organisation générale et le suivi des activités de la CNIM-MAEP ainsi que la coordination des travaux des commissions techniques spécialisées. <sup>8</sup> Elle devait, en outre, veiller à la mise en place des autres organes de la Commission et à leur fonctionnement efficient.

Dans les faits, le coordonnateur national dirigeait ainsi un projet du PNUD en appui au gouvernement béninois dans le cadre du processus MAEP. Il était à la tête d'une petite équipe administrative composée d'une secrétaire comptable et d'un conducteur de véhicule administratif, tous rémunérés par le PNUD au titre du « projet d'appui à la bonne gouvernance et à la consolidation de la démocratie ».

La chaîne administrative au sein de la CNIM-MAEP s'est vite révélée problématique au regard du statut du coordonnateur national. Celui-ci, qui

<sup>6</sup> Décret du 13 mars 2006, Article 14.

<sup>7</sup> Article 13 du décret portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale indépendante de mise en œuvre du MAEP (CNIM-MAEP).

<sup>8</sup> Article 18 du même décret.

était le secrétaire exécutif national et rapporteur de la Commission nationale indépendante, rendait compte de la gestion administrative et financière au PNUD. En même temps, il était placé sous la tutelle du point focal national du MAEP, qui était le ministre des Affaires étrangères et de l'intégration africaine représenté par la Direction de l'intégration africaine. Une telle chaîne de commandement rendait potentiellement difficiles les rapports entre le coordonnateur national et le président de la CNIM-MAEP. De fait, des frictions entre les deux personnalités ont vite apparues. En poste depuis 5 mois seulement, Cyprien Gagnon a brusquement démissionné comme coordonnateur national suite à des difficultés de cohabitation avec le président de la Commission nationale. Il a été remplacé en avril 2006 par Roger Kouessi.

#### **Comité consultatif**

Un Comité consultatif chargé d'assister le bureau directeur avait aussi été créé. Il devait s'assurer que les directives et les décisions provenant du bureau directeur avaient été bien exécutées. Il était composé des membres du bureau directeur, des présidents des commissions thématiques, du point focal national et du coordinateur national.

#### *Mission de soutien du secrétariat du MAEP*

L'ensemble du processus du MAEP au Bénin a démarré avec la mission de soutien conduite du 14 au 17 novembre 2005 par Madame Marie Angélique Savané, membre du Groupe des éminentes personnalités en charge du processus au Bénin. La mission, dont l'objectif principal était de lancer le processus d'auto-évaluation au Bénin, était composée de sept autres personnes en plus de Mme Savané, représentant le PNUD (une personne, Mme Edith Gasana, Représentante Résidente du PNUD au Bénin), le secrétariat du MAEP (deux personnes), la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA, deux personnes) et la Banque africaine de développement (BAD, deux personnes).<sup>9</sup>

Au cours de sa visite, la mission de soutien a tenu des réunions et séances de travail avec plusieurs personnalités et institutions pour expliquer les principes, l'organisation et le processus du MAEP. Parmi les institutions rencontrées, il faut signaler: le ministre des Affaires étrangères et de l'intégration africaine, le point focal national du MAEP au Bénin, les membres de la CNIM-MAEP, des représentants de la société civile et du secteur privé, la cellule de moralisation de la vie publique, et les institutions techniques de recherche.

<sup>9</sup> Les informations ci-dessous sont tirées de *Communiqué conjoint à l'issue de la mission de soutien du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) au Bénin, 14-17 novembre 2005*, rendu public le 17 novembre 2005 par Mme Marie-Angélique Savané, membre du Panel des éminentes personnalités du MAEP et S.E. M. Rogatien Biaou, ministre des affaires étrangères et de l'intégration africaine du Bénin. Le texte du communiqué est disponible à l'adresse: <http://www.issafrika.org/AF/RegOrg/nepad/aprm/beninno05.pdf>.

À l'intention des membres de la CNIM-MAEP, la mission de soutien a conduit un séminaire d'information et d'orientation aux processus du MAEP. Lors des séances de travail avec le point focal et les membres de la Commission, la mission a insisté sur la nécessité d'avoir une composition équitable et représentative de toutes les parties prenantes, y compris les différentes couches de la société béninoise et les différentes régions géographiques, afin d'assurer une auto-évaluation transparente et inclusive. Quant aux représentants du secteur privé et de la société civile, la mission de soutien les a encouragés à mieux s'organiser afin de choisir leurs représentants dans la Commission nationale et à dégager une stratégie pour une meilleure participation dans le processus d'auto-évaluation.

Ces séances de travail ont permis d'établir une feuille de route du processus du MAEP comprenant les étapes suivantes :

- constitution des groupes thématiques de la CNIM-MAEP (selon les quatre thèmes d'évaluation du MAEP) ;
- identification de quatre institutions techniques de recherche pour entamer sous l'égide de la commission les ateliers et sessions de travail sur les quatre thèmes du MAEP au niveau national ;
- développement des termes de référence pour ces ITR ;
- établissement d'un calendrier des activités, y compris les séminaires de sensibilisation et d'information et ateliers de travail sur l'auto-évaluation, ainsi que la proposition d'un budget préliminaire et la soumission du rapport d'auto-évaluation et du programme d'action préliminaire au secrétariat du MAEP.

Enfin, un des résultats importants de la mission de soutien a été la signature le 14 novembre 2005 du *Mémorandum technique sur le mécanisme d'évaluation par les pairs au Bénin* par Mme Savané au nom du Forum des chefs d'État et de gouvernement participant au MAEP, et M. Rogatien Biaou, ministre des Affaires étrangères et de l'intégration africaine, au nom du gouvernement du Bénin. Ce mémorandum exprime l'engagement du gouvernement à faciliter le déroulement du processus d'auto-évaluation et à accueillir la future mission d'évaluation du pays par le panel.

La signature de ce mémorandum technique, suivie de l'installation officielle, le 11 novembre 2005, de la CNIM-MAEP, ont marqué le démarrage du processus du MAEP au Bénin.

### *Préparation à la mise en œuvre du MAEP*

#### **Formation des acteurs pour leur appropriation du mécanisme**

Les différentes structures de mise en œuvre du MAEP ont été formées de diverses manières, tout au long de l'année 2006, pour pouvoir jouer pleinement leurs rôles.

Plusieurs activités ont été réalisées pour assurer la mise à niveau des acteurs du MAEP et l'appropriation par eux du processus. Ces activités consistaient en des rencontres d'internalisation sur les principes du MAEP, des séminaires d'échanges sur la méthodologie de mise en œuvre du MAEP, des réunions plénières de la Commission nationale sur l'état de la mise en œuvre de la feuille de route, et des ateliers de suivi thématique des activités d'auto-évaluation.

En tout, plus de 40 ateliers de formation et de suivi conseil ont été organisés pour le renforcement des capacités des structures de mise en œuvre du MAEP. Les participants à ces ateliers étaient des chercheurs des ITR, des membres de la Commission nationale réunis en plénière ou en ateliers de suivi thématiques de l'exercice d'auto-évaluation, les points focaux des ministères, des préfectures et communes ainsi que des journalistes. Mille soixante-quatre personnes, soit 851 hommes et 213 femmes ont participé à ces formations rendues possibles grâce à 129 formateurs et facilitateurs.<sup>10</sup>

### **Mobilisation sociale autour du MAEP**

Une soixantaine d'organes de presse ont été contactés pour envoyer des journalistes aux formations sur le processus, les principes et les méthodes du MAEP, dans l'objectif de renforcer leurs capacités en vue de leur implication dans le processus de mobilisation sociale. L'objectif était d'identifier des thèmes de production et de concevoir un chronogramme de diffusion des émissions et des articles de presse.<sup>11</sup>

Courant juillet et août 2006, un plan de communication assorti d'axes stratégiques pour chacune des parties prenantes a été élaboré. Ce plan a proposé une série d'actions d'information et de sensibilisation en direction de tous les acteurs sur le processus du MAEP, son objectif, ses étapes et méthodologies. Son objectif était de susciter l'adhésion profonde et massive de l'ensemble des acteurs politiques, administratifs et socio-économiques du pays.<sup>12</sup>

Une tournée nationale du bureau de la Commission nationale s'est déroulée au cours de l'année 2006 avec pour objectif de présenter le projet et de susciter l'adhésion du gouvernement et des autorités locales (préfets, maires, élus locaux). Cela fut fait dans l'ensemble des douze départements du pays et a connu une importante participation des autorités administratives dont l'adhésion a été obtenue.<sup>13</sup>

10 Cf. Secrétariat national du MAEP, Rapport d'activités au gouvernement béninois et au PNUD pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2007, Cotonou, 2007 et Secrétariat national du MAEP, Rapport général au gouvernement béninois et au PNUD, Cotonou, 2007.

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Entretiens à Cotonou, octobre-décembre 2007 avec des personnes citées en fin de rapport.

### Visites d'échange

Des visites d'échange ont été organisées pour permettre aux acteurs du processus béninois d'apprendre des expériences de leurs collègues des pays ayant accompli le même processus. Au mois de février 2006, les membres de la Commission nationale ont reçu la visite de leurs homologues du Ghana, venus dans le cadre d'une visite d'échanges d'expériences. Aux termes de cette visite, les deux parties se sont entendues pour la mise en place d'un réseau africain d'orientation méthodologique et d'appui aux pays engagés dans le processus d'auto-évaluation. Une délégation de la Coopération allemande en Afrique du Sud (GTZ Afrique du Sud) a été aussi reçue en avril 2006 pour évaluer le type d'appui logistique ou technique qu'elle pouvait apporter à la Commission béninoise.<sup>14</sup>

Les membres de la Commission nationale ont été également sollicités pour faire des communications ou participer à des rencontres diverses hors du territoire national. Ils ont ainsi visité le Togo, la Belgique et le Nigéria.

### *Auto-évaluation: méthodologie de recherche et consultations nationales*

#### **Enquêtes et rapports provisoires des Institutions techniques de recherche (ITR)**

Au cours de l'année 2006, notamment entre mai et juillet 2006, les ITR ont commencé leurs enquêtes et recherches afin d'élaborer des rapports thématiques sur les 4 secteurs du MAEP.

S'agissant du thème de la démocratie et de la gouvernance politique dont l'ITR était le cabinet "Afrique Conseil", les outils de collecte des informations utilisées ont été la recherche documentaire, les focus group et une enquête par sondage.

Au cours de la phase exploratoire située entre mai et juin 2006, Afrique Conseil a organisé des focus group avec les élites intellectuelles, politiques et médiatiques pour recueillir leurs avis et préparer la phase de sondage. Ont ainsi été visés: les professionnels de la presse, les acteurs politiques, les opérateurs du secteur privé, les enseignants des sciences politiques, juridiques et économiques, les représentants de la société civile et les élus locaux. Au total 51 personnes, regroupées par secteurs professionnels, ont été consultées.

Pour l'enquête par sondage, trois modules de questionnaires ont été extraits du questionnaire standard du MAEP et acclimatés aux spécificités nationales. Il s'agit des modules i) société civile et ménages, y compris les groupes vulnérables; ii) gouvernance et élus locaux; et iii) opérateurs économiques. L'échantillon sélectionné était de 598 individus représentant environ 1/10 000ème de la population (estimée à 6,8 millions d'habitants selon le dernier recensement de la population tenu en 2002). Les critères socio-démographiques tels que la zone de résidence, le sexe, l'âge, l'ethnie, la religion, l'éducation ont été utilisés pour définir l'échantillon.

<sup>14</sup> Secrétariat national du MAEP, Rapport d'activités au gouvernement béninois et au PNUD pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2007, Cotonou, 2007 et Secrétariat national du MAEP, Rapport général au gouvernement béninois et au PNUD, Cotonou, 2007.

S'agissant du thème de la gestion économique, dont l'ITR était le CED, une démarche à peu près semblable a été menée. Une phase de recherches documentaires a précédé la phase de focus group ou de panel, puis celle de l'enquête.

Le CED a organisé deux panels: le premier a regroupé 23 hautes personnalités (professeurs d'université, chercheurs, hauts fonctionnaires de l'État, hommes d'affaires, représentants de syndicats...); le deuxième a regroupé des cadres de conception bien avertis des questions de gestion et de gouvernance économiques.

Pour l'enquête, le questionnaire a été adapté ici aussi et l'échantillonnage par quotas a été retenu. Le choix raisonné a conduit à distinguer d'une part les dignitaires et autorités locales et les populations à la base, d'autre part les localités rurales et le milieu urbain. Dans chaque commune, 25 personnes issues de toutes les couches et catégories socio-professionnelles ont été interrogées. Les informations collectées ont été organisées en plusieurs modules relatifs aux caractéristiques socio-démographiques et socio-économiques des populations à la base et aux différents objectifs du MAEP tels que consignés dans le document guide.

L'ITR chargé du secteur de la gestion des entreprises, le cabinet « Homo Consultio », a aussi procédé à une revue documentaire. Un panel d'experts de 60 personnes recrutées selon le genre, l'origine géographique, le niveau d'éducation, la profession et le groupe ethnique, a ensuite été organisé. Une enquête approfondie a été conduite auprès d'un échantillon représentatif de représentants de structures privées et publiques et d'acteurs individuels (membres de conseils d'administration d'entreprises, usagers et clients des entreprises, autorités de tutelle et autorités de gestion courante, associations de consommateurs, investisseurs étrangers et nationaux...).

Dans l'échantillon, 36 entreprises publiques, 110 entreprises privées du secteur formel et 100 entreprises privées du secteur informel (intervenant dans l'alimentation, les arts et décoration, les bâtiments, l'électronique, l'électricité et le froid, l'hygiène et les soins corporels, les métaux et la construction mécanique, les textiles et l'habillement) ont été choisies. 120 usagers et clients des entreprises ont aussi été interviewés. Au total, les enquêtes de terrain ont impliqué 366 unités. Le questionnaire élaboré contenait quatre modules: i) entreprises publiques, semi publiques et offices d'État ; ii) clients et usagers des entreprises ; iii) grandes et moyennes entreprises privées du secteur formel ; iv) entreprises du secteur informel.

En ce qui concerne le développement socio-économique, le cabinet « Geca Prospectives » a également procédé à une recherche documentaire et à quelques entrevues préliminaires basées sur 12 thématiques sectorielles (éducation, santé, environnement, hygiène et assainissement, eau et énergie, développement rural et sécurité alimentaire, transport, gestion du foncier, logement et intégrité territoriale, communication (TIC), emploi et

commerce, micro finance, protection familiale, genre et justice, culture, loisir et traditions).

En ce qui concerne l'enquête proprement dite, 24 communes ont été sélectionnées par choix raisonné en tenant compte, au niveau national, des six principales villes du pays, et, dans chaque département, de la commune la moins développée et de la commune la plus peuplée. Il s'est agi de collecter des données empiriques auprès des structures officielles nationales, des acteurs de la société civile, des structures déconcentrées et des collectivités locales et de les traiter plus tard aussi bien qualitativement que quantitativement.

### **Préparation des consultations nationales**

En plus des recherches documentaires, enquêtes et sondages réalisées par les institutions techniques de recherches, la Commission nationale indépendante a décidé d'organiser aussi des consultations nationales pour cerner dans toutes leurs dimensions, les opinions du peuple béninois sur la façon dont il est gouverné, sa vision de l'avenir immédiat du pays afin que le rapport d'auto-évaluation et le programme d'action préliminaire du Bénin correspondent bien aux aspirations des populations.

Les consultations nationales, au-delà des sensibilisations sur le MAEP, ont eu pour objectif d'approfondir le diagnostic de la situation de la gouvernance au Bénin dans les quatre domaines thématiques. Ces consultations conçues comme l'étape ultime de l'auto-évaluation ont constitué une occasion d'impliquer toutes les parties prenantes au processus (pouvoirs publics déconcentrés et décentralisés, secteur privé et société civile). Elles ont eu lieu dans toutes les communes et dans tous les ministères ainsi qu'au niveau du secteur privé, en l'occurrence auprès des organisations patronales.

Avant leur tenue, des missions d'appui ont été organisées aux points focaux pour les aider à conduire les consultations nationales. Pour ce faire, la Commission nationale a préparé des directives relatives à la préparation et à l'organisation des séances de consultation. Douze membres de la Commission nationale ont été envoyés en mission d'appui aux points focaux des communes dans les douze départements du pays ainsi qu'auprès des préfetures. Trois autres membres ont été envoyés dans les ministères. Un membre de la Commission a été dépêché auprès du secteur privé. Ces envoyés avaient pour but de: i) communiquer la date retenue pour la consultation ; ii) parcourir avec le point focal les directives relatives à la préparation et à l'organisation des consultations nationales ; iii) sensibiliser les maires ou les ministres et/ou leur directeur de cabinet afin qu'ils s'impliquent personnellement dans la mobilisation sociale et la présidence des séances de consultation ; iv) répondre aux préoccupations diverses. Au total 16 membres de la Commission nationale indépendante de mise en œuvre du MAEP ont été délégués pour appuyer 104 points focaux. Ces différentes missions ont permis d'assurer une bonne préparation des consultations nationales.



En plus de la formation des points focaux pour la tenue des consultations nationales par les équipes d'appui, la Commission nationale a constitué des équipes de supervision pour s'assurer du respect des normes et principes du MAEP en matière d'auto-évaluation mais aussi pour permettre à la Commission d'être témoin du déroulement des différentes activités. Ces équipes étaient constituées par des membres de la Commission nationale indépendante. Alors qu'un membre d'une équipe d'appui avait pour mission d'appuyer deux communes, les membres des équipes de supervision qui étaient des membres du Comité consultatif et un comptable chargé de la logistique, s'assuraient du bon déroulement des consultations dans l'ensemble des communes dont ils avaient la charge.

### **Tenue des consultations nationales**

Dans les ministères, avec les organisations patronales et les communes, les consultations nationales se sont déroulées suivant les étapes suivantes :

- allocution de bienvenue par un membre du point focal de l'unité socio-économique (communes, ministères, organisations patronales) ;
- intervention du représentant de la Commission nationale présentant le MAEP, ses objectifs, ses principes, son contenu et ses méthodes d'actions et la justification de la séance de sensibilisation et de consultation nationale ;
- discours d'ouverture de la séance de sensibilisation et de consultation nationale par le maire, le ministre ou le président des organisations patronales pour notamment inviter les participants à se prononcer et donner leurs points de vue sur l'état de la gouvernance dans les quatre domaines thématiques ;
- introduction à la discussion et à la présentation de la synthèse des réponses obtenues suite à l'administration du questionnaire par le premier responsable de l'unité socio-économique ou un membre du point focal de la commune ;
- débat et parole aux participants ;
- prise de note rigoureuse des points de vue et idées développés par les populations.

Les différentes opinions exprimées par les populations lors de ces consultations nationales ont été recueillies et consignées soigneusement par les membres du point focal et de l'équipe d'appui. Elles ont ensuite servi de base à la rédaction des rapports des consultations nationales.

Les idées clés issues des différentes unités socio-économiques ont été compilées et réorganisées autour des quatre thématiques du MAEP. Ces idées

clés ont été analysées par un expert puis soumis à la validation interne de la Commission nationale.<sup>15</sup>

### **Analyse des rapports thématiques provisoires des ITR et des résultats des consultations nationales**

Pour faciliter le travail de validation des membres de la Commission nationale, cette dernière a fait appel à des personnes-ressources externes à la Commission et leur a demandé de lire les résultats d'auto-évaluation que sont d'une part, les rapports thématiques des ITR; et d'autre part, la synthèse analytique des consultations nationales. Les personnes-ressources étaient également invitées à produire des critiques, aussi bien dans l'absolu qu'au regard des autres documents stratégiques de développement nationaux et internationaux. Ces experts sont intervenus domaine par domaine et ont produit leurs rapports.

Il s'agit du Docteur Michel Dedehouanou, enseignant chercheur en économie à l'Université d'Abomey-Calavi pour la gestion et la gouvernance économique, du Docteur Ismaël Tadde, enseignant en sciences de gestion pour la gouvernance des entreprises, de Monsieur Mouftaou Laleye, expert en gouvernance politique, pour la démocratie et la gouvernance politique et de Monsieur Marcellin Adechina, expert en développement, pour le développement socio-économique. Leurs observations ont été intégrées dans les rapports provisoires et les résultats des consultations nationales avant que ces documents ne soient soumis au séminaire de validation.

### **Séminaire de validation des rapports thématiques provisoires des ITR et des résultats des consultations nationales**

Du 31 mai au 2 juin 2007, les rapports provisoires des ITR dans les quatre domaines thématiques et les résultats des consultations nationales ont été validés au cours du séminaire de validation interne, c'est-à-dire entre les membres de la Commission nationale des personnes-ressources et les ITR.

Les objectifs de ce séminaire étaient :

- faire une évaluation des rapports thématiques et les plans d'action proposés par les ITR dans les quatre domaines ;
- faire des observations critiques et des contributions positives sur la méthodologie, la forme et le fond des rapports provisoires afin qu'elles soient intégrées dans les rapports définitifs ;
- contribuer à l'amélioration des rapports thématiques en vue de faciliter l'élaboration du rapport général et du plan d'action national.

Le séminaire de validation a réuni une soixantaine de personnes provenant des secteurs public et privé, de la société civile, des représentants des ITR, ainsi que les personnes-ressources et des membres de la Commission nationale, qui

---

<sup>15</sup> L'identité de l'expert ne nous a pas été révélée en dépit de nos multiples démarches auprès des structures dirigeantes du MAEP.

se sont tous retrouvés en dehors de Cotonou et ont logé sur place (à Ouidah) pendant toute la durée du séminaire de validation. Après la séance plénière, quatre sessions de travail suivant les quatre domaines ont été retenus, mais au niveau de chaque session, des ateliers ont pu se tenir. Dans chaque session, un représentant de l'ITR concerné présentait son rapport provisoire suivi par le coordonnateur national de la Commission qui présentait les résultats des consultations nationales dans le domaine concerné. Les participants regroupés en ateliers devaient alors :

- s'approprier l'ensemble des rapports thématiques au point de pouvoir en faire aisément la restitution aux populations ;
- amender les rapports thématiques des ITR à la lumière des conclusions des consultations nationales ;
- faire ressortir dans chaque domaine, d'abord les efforts ou les meilleures pratiques de gouvernance, ensuite, les dysfonctionnements ou les lacunes de gouvernance, enfin, les propositions de solutions ou les actions d'amélioration de la gouvernance.

Des séances de restitution des discussions en atelier ont eu lieu dans chacune des quatre sessions avant la plénière de clôture. Ce séminaire a ainsi permis de recueillir de nombreuses préoccupations et suggestions des participants.

#### **Restitution du rapport d'auto-évaluation aux populations et validation populaire**

Suite au séminaire de validation de Ouidah, des résultats de l'auto-évaluation ont été élaborés et présentés aux populations à la base à titre de restitution de leurs préoccupations collectées quelques mois plus tôt afin qu'elles se prononcent à nouveau sur la conformité de ces résultats avec ce qu'elles ont réellement exprimé.

Les 3 et 7 juillet 2007, trois séances de restitutions et de validation ont donc été organisées au profit des populations à la base (points focaux, autorités locales, cadres des services déconcentrés, acteurs du secteur privé, acteurs de la société civile, etc.). Une séance a eu lieu à Parakou au profit des personnes provenant des quatre départements du nord (Borgou, Alibori, Atacora, Donga) et a regroupé une soixantaine de participants le 3 juillet 2007. À la même date, à Lokossa, plus d'une centaine de personnes provenant des départements du Zou, des Collines, du Mono et du Couffo se sont retrouvés pour le même exercice. À Cotonou, ce sont environ 150 personnes provenant des départements du Littoral, de l'Atlantique, de l'Ouémé et du Plateau qui ont procédé aux mêmes types de travaux le 7 juillet 2007.

Dans l'ensemble de ces ateliers de restitution et validation, les ITR ont présenté leurs rapports intégrant les remarques des experts, les résultats des consultations nationales et les observations et recommandations de l'atelier de validation ainsi que des plans d'action. Les participants ont alors réagi pour faire des critiques et suggestions.

### **Résultats de l'auto-évaluation: Quelques problèmes de gouvernance soulevés par les populations:**

Les points suivants ont figuré parmi les préoccupations et recommandations exprimées par les citoyens au cours des consultations nationales de validation du rapport d'auto-évaluation.

**En matière de démocratie et gouvernance politique:** Les Béninois sont conscients des progrès qui ont été faits et qui continuent d'être réalisés afin de conserver ce bien inestimable qu'est la démocratie. Par contre les systèmes de gouvernance sont défaillants et menacent de fragiliser le processus démocratique. Ainsi, les populations auraient massivement dénoncé le phénomène de la transhumance politique, le manque d'éthique des politiciens béninois, la marginalisation des groupes vulnérables, le non respect des droits de la femme et de l'enfant.<sup>16</sup>

**En matière de la gouvernance économique:** De nombreuses carences seraient à déplorer dans ce secteur. Les Béninois dénoncent l'amateurisme dans la gestion des affaires, la politisation de l'administration, la contre performance des entreprises publiques, la corruption généralisée dans les secteurs publics et privés ainsi que la mauvaise gestion des finances publiques.<sup>17</sup>

**En matière de gestion des entreprises:** Les mêmes problèmes reviennent qu'en matière de gouvernance économique. À savoir la corruption, le clientélisme, le poids de la fiscalité qui pousse à la fraude ou évasion fiscale, le mauvais état des infrastructures, le manque de professionnalisme.<sup>18</sup>

**En matière de développement socio-économique:** On fustige la mauvaise conception des programmes de développement socio-économique, le manque de financement de ces programmes, la persistance de la pauvreté, la quasi inexistence des services sociaux de base, la faible représentativité de la femme.<sup>19</sup>

### **Finalisation du rapport d'auto-évaluation et transmission au secrétariat du MAEP**

Courant août et septembre 2007, deux experts, universitaires, le sociologue Albert Tingbe Azalou et l'économiste Pasteur Akpo ont été mandatés pour rédiger le rapport général d'auto-évaluation pays. Plus spécifiquement, il leur était demandé de préparer le rapport en se basant sur les rapports thématiques des ITR assortis de plans d'action, les contributions essentielles des séminaires de validation, les avis consignés des populations après les restitutions, la synthèse analytique des résultats des consultations nationales, et les critiques et apports des personnes-ressources.<sup>20</sup>

16 Rapport général du Séminaire de validation des rapports thématiques des ITR; Juin 2007 p. 82.

17 Ibid, p. 20.

18 Ibid, p. 54.

19 Ibid, p. 106.

20 Secrétariat national du MAEP, Rapport d'activités au gouvernement béninois et au PNUD pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2007, Cotonou, 2007 et Secrétariat national du MAEP, Rapport général au gouvernement béninois et au PNUD, Cotonou, 2007.

Ces deux experts avaient déjà été associés à diverses séances de validation interne ou populaire et étaient déjà relativement imprégnés des problématiques abordées. Le rapport qu'ils ont rédigé a par la suite été transmis au secrétariat du MAEP afin de programmer la mission d'évaluation pays.

### *Missions d'évaluation pays au Bénin*

#### **Première mission d'évaluation**

En prélude à la mission d'évaluation de l'État béninois par ses pairs, les autorités béninoises ont reçu, en juin 2007, une visite de travail de M. Gaston Bushayija, expert en développement socio-économique du secrétariat continental. Préparée en étroite collaboration avec le Comité consultatif, cette visite avait pour but d'organiser et de planifier avec les autorités béninoises le déroulement de la mission d'évaluation. Pendant son séjour, M. Bushayija a fait, avec les membres de la Commission nationale, le point des difficultés qui ont jalonné la phase d'auto-évaluation ainsi que la programmation de la mission d'évaluation.

Conduite par Madame Marie-Angélique Savané du groupe des éminentes personnalités, la mission a séjourné au Bénin du lundi 16 juillet 2007 au mercredi 04 août 2007. La délégation était composée d'experts africains reconnus dans les quatre domaines clés. Cette première évaluation avait pour but de vérifier les données contenues dans le rapport d'auto-évaluation et de jeter les bases du rapport d'évaluation par les pairs. Cet exercice a consisté à rencontrer toutes les parties prenantes au processus, c'est-à-dire tous les acteurs que la Commission nationale avait rencontrés pendant les consultations nationales. Ainsi, la mission a pu rencontrer, discuter, travailler, avec toutes les parties qui ont pris part au processus du MAEP et à la phase d'auto-évaluation. Des séances de travail ont eu lieu avec les pouvoirs publics, les institutions publiques, les ministères, la société civile, les populations, etc.<sup>21</sup>

L'équipe de la mission d'évaluation a sillonné tous les départements et certaines communes du Bénin afin de se rendre compte par elle-même du travail réalisé.<sup>22</sup> Certains membres de la Commission nationale ont accompagné la mission sur le terrain. Pendant trois semaines, la délégation s'est entretenue avec tous les acteurs représentant la société béninoise. Elle a pu ainsi recouper les informations recueillies lors de ses tournées avec celles contenues dans le rapport d'auto-évaluation et les différents documents sur la gouvernance au Bénin.

Un complément d'informations avait cependant été demandé au gouvernement béninois.<sup>23</sup> De plus, la délégation a remarqué que l'approche

21 Entretien avec le Directeur de l'Intégration africaine du ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine, Cotonou, 09 octobre 2007.

22 Entretiens avec le Chef service, Communication et Aménagement du Territoire et le SG du Syndicat de la Préfecture de Parakou, 27 septembre 2007.

23 Entretien avec le Directeur de l'intégration africaine du ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine, Cotonou, 09 octobre 2007.

genre n'avait pas été assez prise en compte ainsi que certains groupes. De ce fait, la mission a tenu à rencontrer des groupements exclusifs de femmes et de jeunes. Des communiqués sont passés à la télévision nationale pour inviter les associations de femmes et de jeunes, les partis politiques, les opérateurs privés et différents autres acteurs sociaux à rencontrer, selon un calendrier donné, les membres de la mission d'évaluation.

### **Deuxième mission d'évaluation**

Organisée en octobre 2007, une deuxième mission d'évaluation par le secrétariat continental avait essentiellement pour but de présenter au chef de l'Etat, le Président Boni Yayi un rapport provisoire d'évaluation par les pairs. Les autorités béninoises ont préalablement dû remettre aux éminentes personnalités les informations complémentaires qui leur avaient été demandées à la fin de la première mission d'évaluation.<sup>24</sup> Cette visite de travail qui a duré deux semaines a permis aux éminentes personnalités de poursuivre leur travail par des rencontres et descentes spontanées sur le terrain. C'est dans ce cadre que, par exemple, les vendeuses du marché Dantokpa, le plus grand marché de Cotonou et du Bénin ainsi que le Directeur Général de la Société nationale des eaux du Bénin (Soneb) ont eu droit à une visite improvisée de la mission et ont accepté de répondre aux questions supplémentaires que se posaient encore les membres de la mission d'évaluation.<sup>25</sup>

Plusieurs rencontres ont eu lieu avec le chef de l'État afin que les premières conclusions du rapport lui soient présentées.

## **Rapport d'évaluation du Bénin**

### *Présentation du rapport aux pairs*

Mme Marie Angélique Savané a présenté le rapport rédigé par le panel de personnalités éminentes et le secrétariat continental au 8ème Forum des chefs d'Etat et de gouvernement du MAEP – la vraie évaluation par les pairs – tenu à Addis Abéba le 30 janvier 2008.

Au plan de la démocratie et de la gouvernance politique, ce rapport souligne des avancées sur le terrain de l'adoption des normes,<sup>26</sup> la sauvegarde de la paix sociale, du respect des droits de l'homme, des échéances électorales, de l'alternance politique, du respect de la primauté du droit, de la constitution et de la séparation des pouvoirs, mais souligne quelques inquiétudes sur la faible participation des femmes aux activités politiques et administratives, la forte politisation et l'insuffisante professionnalisation de l'administration

24 Entretiens avec le Responsable du suivi/ évaluation de la Cellule Nex et le Directeur de l'intégration africaine du ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine, Cotonou le 09 octobre 2007.

25 Entretien avec le Directeur de l'intégration africaine du ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine, Cotonou le 09 octobre 2007.

26 Le rapport s'inquiète néanmoins de la non ratification de certaines normes de l'Union africaine, notamment le fait que le Bénin n'ait toujours pas promulgué la loi portant ratification de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de juillet 2003 à Maputo.

publique, le niveau préoccupant de la corruption et la fragilité des mécanismes électoraux.<sup>27</sup>

En ce qui concerne la gouvernance et la gestion économique, le rapport observe que le Bénin a adopté la majorité des normes, codes et principes relatifs à la gouvernance et à la gestion économique. Il a adopté aussi des documents de stratégie de développement, même si la déclinaison de ceux-ci en programmes sectoriels souffre de quelques insuffisances. En matière de finances publiques, des progrès ont été réalisés concernant la gestion axée sur les résultats, mais de nombreuses lacunes subsistent en matière de contrôle des dépenses publiques. Le panel recommande la mise en œuvre de politiques économiques saines, transparentes et prévisibles, une gestion saine des finances publiques, une lutte plus accrue contre la corruption et le blanchiment d'argent, l'accélération de l'intégration régionale par l'harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d'investissement.<sup>28</sup>

S'agissant de la gouvernance des entreprises, même si le Bénin a adopté la plupart des normes et principes en la matière, de nombreux défis restent à relever. Il s'agit, entre autres, de la concurrence déloyale faite par l'important secteur informel au secteur formel, la pression fiscale, l'inefficacité du système judiciaire, et la résignation face à la corruption.<sup>29</sup>

En ce qui concerne le développement socio-économique, le Bénin a, là aussi, adopté les principes et normes régionaux et internationaux fondamentaux. Il a été relevé la trop grande dépendance de l'économie béninoise à l'aide internationale. En matière d'accès aux services sociaux de base, des efforts ont été entrepris, mais il reste beaucoup à faire en matière de santé, d'éducation et d'eau potable. L'accès à la terre agricole et au foncier urbain constitue aussi une préoccupation importante dans l'ensemble du pays.<sup>30</sup>

Au nombre des questions transversales, la lutte contre la corruption, l'accélération du transfert des ressources aux collectivités locales et l'implication des autorités traditionnelles dans le développement local, une meilleure prise en compte du genre et de l'égalité des sexes, la formation et la valorisation des jeunes, une attention particulière pour le secteur informel, la réforme de l'administration publique, le renforcement de la citoyenneté et de la sécurité juridique ont été cités comme des recommandations fortes par le rapport.<sup>31</sup>

Après cette présentation du rapport au forum des chefs d'État du MAEP, le Président Boni Yayi a pris la parole pour évoquer le plan d'action qui a été joint au rapport en insistant particulièrement sur la lutte contre la corruption. Le Président Yayi a indiqué devant ses pairs les efforts engagés depuis sa prise de pouvoir le 06 avril 2006.

27 Union africaine et MAEP, Rapport d'évaluation de la gouvernance, République du Bénin, Janvier 2008, p. 6 à 11.

28 Ibid, p. 12 à 17.

29 Ibid, p. 18 à 21.

30 Ibid, p. 22 à 26.

31 Ibid, p. 27 à 31.

Les observations et commentaires des pairs ont consisté en des encouragements, mais aussi des conseils. Les chefs d'État ont non seulement salué le rapport et félicité le peuple béninois pour cet exercice, mais se sont également réjoui de la gratuité des enseignements maternel et primaire et des dispositions envisagées pour la gratuité des soins aux femmes enceintes et aux enfants de zéro à cinq ans. À cela s'ajoutent l'ensemble des actions engagées dans le cadre de la promotion économique du Bénin et le renforcement de l'intégration sous-régionale et régionale. Le Président Yayi a dit accorder une attention particulière aux effets sociaux et économiques de la multiplicité des partis politiques; au financement des organisations non gouvernementales par des puissances extérieures, ce qui peut les dévier de leur cadre normal d'activités; au phénomène de la corruption; à l'ampleur de l'informel; au trafic et à l'exploitation des enfants. Ainsi un accent particulier a été mis sur les secteurs à renforcer que sont les besoins d'infrastructures, l'énergie, l'agriculture et la création d'emplois au profit des jeunes et des femmes de même que la place de la femme dans les instances de décision.

Le programme d'action national, qui accompagne le rapport et définit les politiques et pratiques à mettre en œuvre pour la mise en œuvre des priorités du rapport, identifie un ensemble des actions à entreprendre pour la période 2008–2015 dans les quatre domaines de gouvernance et en évalue le coût à US\$ 2.6 milliards.

### *Lancement national du rapport*

Le 12 février 2008, soit une dizaine de jours après son retour d'Addis-Abéba où le rapport du Bénin a été adopté, le Président Yayi a organisé un lancement public dudit rapport. Madame Marie-Angélique Savané, présidente du panel du MAEP a remis au chef de l'État, le Dr Boni Yayi le rapport imprimé, un document de 462 pages, devant les membres du gouvernement, des différentes institutions, le corps diplomatique et d'autres personnalités telles que le Professeur SKB Asanté du Ghana, membre du Comité de pilotage du MAEP au Ghana.

Dans son discours, Madame Savané a rappelé la pertinence et l'immense espoir que constitue le MAEP pour le continent africain. Elle a loué le patriotisme du Président Yayi et son engagement personnel tant dans le processus du MAEP que dans le développement de son pays et du continent africain. Après avoir rappelé le contenu du rapport, elle a souhaité que celui-ci devienne un livre de chevet pour les béninois et leurs partenaires. Pour elle, le Bénin vit une expérience unique car c'est pour la première fois qu'un lancement de rapport du MAEP a été fait avec autant de solennité et de sérieux. C'est aussi pour la première fois que les témoignages ont été personnalisés après la présentation du Dr Boni Yayi à Addis-Abéba devant ses pairs. Car d'habitude, les chefs d'État se prononcent sur le rapport. Citant Thabo Mbeki, elle a déclaré, parlant du Président Yayi: « vous avez en face de vous un homme qui est un vrai patriote



africain, qui sait ce qu'il veut et qui est prêt à s'engager pour ça, pour son pays. »<sup>32</sup>

Prenant la parole à son tour, le Président Yayi a remercié son prédécesseur, le Président Mathieu Kerekou, pour avoir lancé le processus du MAEP. Il a souligné la forte volonté du peuple béninois au changement. Après avoir rappelé les défis contenus dans le rapport, il a lancé un appel à tous les béninois pour qu'ils s'engagent aux côtés du gouvernement béninois afin de relever les défis qui y sont soulignés. Selon le chef de l'État, le gouvernement mettra sur pied une Commission nationale de gouvernance qui sera une structure autonome, à l'en croire, composée de personnalités béninoises de haut niveau, jouissant d'une moralité exemplaire et justifiant d'une expérience professionnelle avérée. Et puisque le Bénin ne saurait seul faire face à ces défis, le chef de l'État a précisé qu'une table ronde des bailleurs de fonds sera organisée d'ici là en vue de continuer à bénéficier du soutien des partenaires techniques et financiers.<sup>33</sup>

La cérémonie de lancement du rapport national a été l'occasion pour le président de la République de décorer Madame Savané et le président de la Commission nationale indépendante de mise en œuvre du MAEP au Bénin, le Professeur Honorat Aguessy. Les deux personnalités ont été reçues dans l'ordre national du Bénin.<sup>34</sup>

## Financement du processus

Le budget de la mise en œuvre du MAEP n'a pas été rendu public. Les informations sur le financement du MAEP au Bénin proviennent donc essentiellement d'entretiens avec les principaux acteurs du processus. Le budget total pour la mise en œuvre du MAEP au Bénin a été estimé à CFA 225 millions (soit US\$ 450 000) répartis comme suit, selon leurs sources :

- contribution du gouvernement du Bénin : CFA 25 000 000 (US\$ 50 000) ;
- PNUD : CFA 75 000 000, (US\$ 150 000) ;
- Banque africaine de développement : CFA 100 000 000 (US\$ 200 000) ;
- Fonds africain de développement et de renforcement des capacités : CFA 25 000 000 (US\$ 50 000).

Dès le début du processus, il a été demandé au PNUD de gérer l'ensemble des fonds. Il devait de ce fait gérer un fonds commun constitué de plusieurs apports. Ainsi, le budget total effectif a avoisiné US\$ 350 000.<sup>35</sup> Le gouvernement

32 Charles Yansunu, « Boni Yayi, la fierté d'un continent », *Fraternité* (Cotonou), 13 février 2008.

33 Ibid.

34 Edgard Coua-Ozotti, « Pour services rendus à la nation béninoise, Savané et Aguessy admis dans l'ordre national du Bénin », *La Nation* (Cotonou), 13 février 2008.

35 Entretien avec le Directeur de l'intégration africaine du ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine, Cotonou le 09 octobre 2007.

béninois a participé à hauteur de US\$ 50 000, le PNUD de US\$ 100 000 et la BAD de US\$ 150 000.

Il faut noter le rôle que la Fondation allemande Hans Seidel a joué lors de la mise en œuvre du processus. Cette fondation a soutenu et accompagné le processus tout au long de sa mise en œuvre. Sa participation financière a été de US\$ 50 000. Cette fondation a voulu les gérer directement sans passer par le PNUD car elle estimait que le mécanisme du MAEP correspondait aux activités relevant de son mandat.<sup>36</sup> En effet, cette Fondation participe notamment à l'éducation des populations en organisant des formations et des séminaires sur le terrain. Elle a participé de façon effective aux consultations nationales, elle a financé des séminaires de formation des populations ainsi que des points focaux. De plus elle était en contact avec les populations en accompagnant la Commission nationale ainsi que les experts internationaux lors de leurs différentes tournées.

Enfin, des contributions financières supplémentaires ont été faites par le gouvernement du Président Boni Yayi lors des deux missions d'évaluation. La contribution financière de l'État béninois lors des missions d'évaluation ne peut être quantifiée avec précision dans la mesure où elle a couvert des dépenses variées telles que l'hébergement, le déplacement, la sécurité, etc.<sup>37</sup>

## Évaluation, Difficultés et Insuffisances du processus

L'implication personnelle du Président Boni Yayi dans la réalisation de l'évaluation de son pays a été soulignée par les éminentes personnalités. Pourtant, la phase de l'auto-évaluation qui a précédé celle de l'évaluation a connu quelques difficultés et ratés dus principalement aux insuffisances administratives, à la faiblesse des moyens financiers, à la faiblesse des activités de sensibilisation et aux difficultés dans l'administration du questionnaire. Le processus a toutefois bénéficié d'une participation importante des acteurs non gouvernementaux, même si la désignation des représentants de la société civile a été faite d'autorité par le gouvernement.

### *Implication personnelle du Président Boni Yayi*

La mission d'évaluation conduite par Mme Marie Angélique Savané a tenu à souligner, dans le rapport d'évaluation, l'implication personnelle du chef de l'État béninois. Pour les éminentes personnalités « les résultats auxquels est parvenu la mission d'évaluation du pays ont été largement facilités par l'implication personnelle de son Excellence Docteur Boni Yayi, président de la République du Bénin et de l'ensemble de son gouvernement ».<sup>38</sup> Ainsi, « le processus d'évaluation du Bénin s'est déroulé dans des conditions de travail excellentes qui ont été perceptibles aussi bien dans la qualité de

<sup>36</sup> Entretien avec le point focal MAEP de Hans Seidel.

<sup>37</sup> Entretien avec le Directeur de l'intégration africaine du ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine, Cotonou, 09 octobre 2007.

<sup>38</sup> Union africaine et MAEP, *Rapport d'évaluation de la République du Bénin*, Janvier 2008, p. 46.

l'engagement de l'ensemble des parties prenantes à réussir l'exercice, que dans la qualité des conditions matérielles et logistiques mises à la disposition de la mission d'évaluation sur le terrain ».<sup>39</sup>

La mission a fait une liste non exhaustive des symboles de l'implication personnelle du président de la République. Il s'agit :

- des multiples encouragements du chef de l'État aux éminentes personnalités du MAEP pour les inciter à entreprendre dans les meilleurs délais le processus au Bénin ;
- du lancement officiel de la mission d'évaluation au cours d'une cérémonie solennelle télévisée en présence des corps constitués de l'État ;
- de pas moins de sept audiences accordées par le président de la République à Mme Savané, membre du Panel des éminentes personnalités en charge du processus au Bénin ;
- de l'audience accordée à la délégation de la mission d'évaluation pays le 18 juillet 2007 pour un entretien qui a permis de donner des orientations pour la bonne réussite d'une mission qu'il leur a demandé de mener en toute transparence et sans sujet tabou ;
- de la séance élargie de restitution des premiers résultats de la mission au cours d'un dîner débat qui a regroupé autour du président de la République, l'ensemble du gouvernement et des institutions de la République ;
- de l'invitation des membres de la mission d'évaluation, lors d'un second séjour dans le pays, à une séance du Conseil des ministres présidée par le chef de l'État lui-même pour des échanges directs avec l'ensemble des membres du gouvernement.<sup>40</sup>

### *Difficultés administratives*

Le processus d'auto-évaluation a commencé dans une certaine confusion due aux nombreuses insuffisances administratives de la structure chargée de sa conduite. Le secrétariat national qui était dirigé par le coordonnateur national n'était composé que d'une secrétaire comptable et d'un conducteur de véhicule. Un consultant en communication a momentanément appuyé ce secrétariat, mais il est évident que ce personnel réduit a eu beaucoup de difficultés à faire face efficacement aux nombreuses attributions et sollicitations qui étaient les siennes.

Par ailleurs, le secrétariat n'avait pas de locaux propres et était hébergé par deux bureaux au sein du ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine, ce qui n'a pas donné une visibilité suffisante aux activités du secrétariat.

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

Le secrétariat s'est aussi plaint de l'absence de matériel didactique (vidéo projecteur, tableau de conférence, écran de projection, etc.) alors qu'il devait organiser des présentations, ateliers et séminaires.<sup>41</sup>

Enfin, le retard dans le décaissement des fonds et certaines difficultés de collaboration entre le coordonnateur choisi après un test et le président de la Commission nationale ont conduit à la démission de ce premier et à son remplacement par un autre coordonnateur en avril 2006.

Ces difficultés administratives ont eu un impact négatif sur le déroulement des activités, en particulier pendant leur démarrage. Par exemple, les ITR ont commencé leur travail avant d'avoir passé un contrat avec la Commission nationale et avant que les fonds n'aient été mis à leur disposition.

De la même manière, au niveau des points focaux, un problème de désignation, de compétence ou de capacité a été posé. En effet, leur désignation ne répondait pas à des critères clairement définis. De plus, aucun acte administratif ne les a officiellement désignés comme points focaux. Aucun point focal rencontré sur le terrain n'a été en mesure de justifier la base sur laquelle il a été choisi ainsi qu'un acte officiel le lui notifiant. Certes, des critères ont été élaborés, mais le manque de temps et de contrôle ainsi que le fait que les personnes étaient désignées discrétionnairement par les responsables de leur unité socio-économique, n'ont pas permis de les respecter partout.

Certains points focaux ont manqué de l'ensemble des informations qu'il leur fallait pour comprendre le contenu et la durée de leur mandat.<sup>42</sup>

### *Faiblesse de la sensibilisation populaire*

Quand les ITR ont commencé les enquêtes sur le terrain, plusieurs de leurs interlocuteurs n'étaient pas informés de ce qu'était le MAEP ni de l'état du processus d'auto-évaluation en cours. Ces personnes contestaient parfois la légitimité des ITR à venir collecter toutes ces informations auprès d'eux. Certains répondants, y compris des autorités administratives, ont refusé de collaborer avec les enquêteurs des ITR. Les enquêtes des ITR se sont donc déroulées avant que la sensibilisation des populations et de certaines autorités administratives déconcentrées ou décentralisées n'ait lieu ou ne porte vraiment ses fruits. C'est au moment des consultations nationales, c'est-à-dire, au moment où les équipes de la Commission nationale arrivaient dans des localités pour collecter les informations, que la sensibilisation, c'est-à-dire l'explication du MAEP et du processus d'auto-évaluation, se faisait juste avant la distribution des questionnaires et la collecte des données, points de vue, préoccupations et recommandations des acteurs.

41 Secrétariat national du MAEP, Rapport général au gouvernement du Bénin et au PNUD, Cotonou, 2007, p. 25.

42 Entretien SG CSTB de la Préfecture de Natitingou, 29-30 octobre 2007.

### *Difficultés dans l'administration du questionnaire*

Par ailleurs, malgré des efforts de reformulation de certaines questions, les répondants se plaignaient de ce qu'elles ne les comprenaient pas ou de ce que ces questions ne les intéressaient pas parce qu'elles ne touchaient pas directement à leurs préoccupations. Il en a été ainsi des questions touchant à l'intégration économique régionale et sous-régionale. L'absence de traduction des questionnaires en langues nationales aura été aussi considérée comme une difficulté majeure.<sup>43</sup>

Il apparaît, dès lors, que les efforts de reformulation des questions n'ont pas pu complètement réduire le déphasage entre les préoccupations de certaines populations à la base d'une part, celles de la Commission nationale et de la mission d'évaluation d'autre part. De l'avis de certains acteurs du processus, certaines populations trouvaient que plusieurs questions que leur posaient les missions d'auto-évaluation et d'évaluation ne prenaient pas en compte leurs vraies préoccupations. Elles n'auraient pas hésité à le faire savoir aux membres de la Commission nationale et aux éminentes personnalités.<sup>44</sup>

### *Insuffisance des moyens financiers*

Un autre aspect déploré a porté sur l'insuffisance des moyens financiers. Comme relevé plus haut, plusieurs promesses de financement n'ont pas été tenues, si bien que sur les US\$ 450 000 prévus au budget du processus seuls US\$ 350 000 de contributions ont pu être recueillis. Une des conséquences de cette insuffisance des moyens financiers est que les membres de la Commission nationale devaient servir de façon bénévole, ce qui a eu un impact négatif sur la qualité de la participation. Plusieurs personnes membres de la Commission nationale qui se sont rendu compte que la présence au sein de la Commission n'était pas rémunérée ont abandonné le travail chemin faisant et la tâche a pesé sur les autres. C'est l'espoir d'un paiement du travail fait au sein de la Commission qui aurait fait gonfler le nombre de membres à 97 au départ. On a aussi noté une mobilité au niveau de certains agents désignés comme points focaux à des niveaux donnés, ce qui a causé quelques flottements.

L'insuffisance en moyens financiers a également eu un impact négatif sur la qualité du travail de terrain, d'après l'opinion générale des acteurs du processus.<sup>45</sup> Par exemple, les acteurs du processus ont éprouvé des difficultés à se déplacer pour rejoindre certaines localités. En effet, il a été mis à la disposition des communes une somme de CFA 2000 (US\$ 4) pour le déplacement des points focaux. Une telle somme est de façon générale insuffisante. Dans les départements, notamment ceux du Nord Bénin, où les distances sont longues

43 Secrétariat national du MAEP, Rapport général au gouvernement du Bénin et au PNUD, Cotonou, 2007, p. 112.

44 Entretien avec le Chef Service de l'Aménagement du Territoire de la Préfecture de Parakou, 27 septembre 2007.

45 Ibid.

entre les différentes localités du fait des très grandes superficies, une telle somme peut même être considérée comme dérisoire voire ridicule.<sup>46</sup>

Certains points focaux ont reconnu que le travail n'a pas pu se faire correctement faute de moyens de déplacement ou de communication. D'autres points focaux, notamment ceux issus des préfectures, ont déploré le fait que la priorité ait été accordée aux communes (mairies) en ce qui concerne la descente sur le terrain. Ainsi, bien que cela ait été initialement prévu, ils n'ont pas toujours pu se rendre sur le terrain pour le suivi du processus. Le rôle des points focaux des préfectures s'est donc essentiellement limité à la transmission ou la centralisation des informations et documents. De façon générale, les personnes interrogées ont estimé qu'il ne faut pas faire le terrain lorsqu'on n'en a pas les moyens.

### *Désignation des membres de la société civile et qualité de leur participation*

Au sein de la Commission nationale indépendante, la société civile était largement représentée. Seulement, les associations qui devaient envoyer des membres au sein de la Commission étaient désignées d'office par l'État, dans le décret portant création de la Commission nationale. Cette sélection officielle était malgré l'existence d'un cadre de concertation de la société civile qui aurait pu valablement opérer les désignations souhaitées et transmettre la liste au gouvernement comme cela se fait pour la désignation des organisations de la société civile au sein de la Commission nationale électorale et de ses démembrements.

Il est vrai que certains réseaux phares de la société civile se retrouvent dans la liste approuvée par le gouvernement. C'est le cas du Front des Organisations Nationales Anti-corruption (FONAC) qui lutte contre la corruption et de Social Watch qui contrôle l'action publique.<sup>47</sup> On peut néanmoins remarquer que certaines associations assez représentatives et menant des actions sur toute l'étendue du territoire national n'ont pas été associées malgré la pertinence de leurs actions. On ne saurait dire que cela ait été fait exprès car il est difficile d'intégrer tout le monde dans un processus; mais on constate quand même que, par exemple, certaines associations ou réseaux très représentatifs menant des actions dans le domaine du genre n'ont pas été associés.

Les considérations sexo-spécifiques (de genre) n'ont pas été prises en compte comme cela aurait dû l'être, malgré la présence d'association de femmes. En

46 Entretien avec le SG du Syndicat de la Préfecture de Parakou, 27 septembre 2007.

47 Entretiens avec la présidente de *Social Watch* et la présidente du Rifonga, Cotonou, 11 octobre et 08 octobre 2007. *Social Watch* est une initiative des organisations de la société civile impliquées dans les processus de suivi des résolutions des Nations Unies par rapport au Sommet social pour le développement (Copenhague) et à la Quatrième Conférence mondiale sur les droits des femmes (Beijing). *Social Watch* envisage de développer des approches participatives pour créer des espaces pour le dialogue et l'échange au sein des OSC et des populations avec l'État, les gouvernements locaux et les partenaires au développement, en vue d'influencer les politiques de développement social axées sur les Stratégies de réduction de la pauvreté et de provoquer un changement positif en faveur des communautés marginalisées des localités du Bénin. *Social Watch* intervient dans divers secteurs d'activités liés aux 12 cibles prioritaires des Objectifs du Millénaire pour le développement retenues par le Bénin. Informations tirées de gouvernance en Afrique, site de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, à l'adresse: <http://www.afrique-gouvernance.net/fiches/bipint/fiche-bipint-242.html> (visité le 18 avril 2008).

la matière, il est surprenant que des réseaux connus et très actifs tels que WILDAF (Women in Law and Development in Africa, section Bénin) et le RIFONGA (Réseau pour l'intégration des femmes des ONG et associations africaines) n'aient pas été associés directement dans le processus. La présidente du WILDAF a déploré cet état de choses.<sup>48</sup> Toutefois, à la décharge du gouvernement, WILDAF est membre du réseau Social Watch. De plus, la vice-présidente de la Commission nationale – bien qu'ayant été impliquée comme vice-présidente de la Commission nationale en sa qualité de membre du FONAC – est également la présidente du RIFONGA et a dit avoir fait de son mieux pour que le genre soit pris en compte.<sup>49</sup>

Au niveau local, des carences ont également pu être notées. Ainsi, l'Union départementale des producteurs de coton du département du Borgou n'aurait pas été approchée, alors que la production du coton est la principale activité dans ce département et que son exportation est l'une des principales ressources financières du Bénin.<sup>50</sup>

Malgré ces quelques ratés ou omissions, cette forte représentativité de la société civile au sein de la Commission nationale lui a permis de peser à tous les niveaux du processus. Aux réunions, la société civile était la plus représentée, que ce soit au niveau national ou local. Elle a donc été impliquée et a participé de façon active à la mise en œuvre du processus d'auto-évaluation.

### *Difficultés d'accès aux résultats de l'auto-évaluation et de l'évaluation*

Alors que le processus est considéré comme participatif, les résultats de l'auto-évaluation n'ont pas été rendus disponibles au public. Aucun centre d'information ou de documentation, ne serait ce que sur le processus du MAEP, n'a été prévu, même si le PNUD - Bénin a consacré un numéro de son magazine à la mission d'évaluation. C'est sous le sceau de l'anonymat que, grâce à des relations personnelles, les différents documents du processus ont pu être obtenus pour la rédaction de la présente étude.

Cette confidentialité cadre mal avec le souhait d'un travail participatif. Heureusement qu'une séance publique de lancement du rapport a été organisée et le rapport distribué aux invités. Mais il reste des efforts de divulgation de ce rapport à faire. Le réseau Social Watch a appelé le gouvernement à associer tous ceux qui ont participé à l'auto-évaluation et à l'évaluation pour qu'ensemble avec toutes les personnes intéressées, un travail de suivi de la mise en œuvre soit fait.

## **Remarques finales et recommandations**

En conclusion, la phase d'auto-évaluation et celle d'évaluation se sont déroulées de façon globalement positive. Compte tenu des moyens limités, l'objectif de

48 Entretiens avec la présidente de Wildaf et la présidente du Rifonga Cotonou, 11 octobre et 08 octobre 2007.

49 Entretiens avec la présidente du Rifonga Cotonou, 11 octobre et 08 octobre 2007.

50 Entretien le coordonnateur de l'Union départementale des producteurs de coton du Borgou, 27 septembre 2007.

faire connaître le MAEP a été atteint dans l'ensemble. Les personnes interrogées connaissent plus ou moins le MAEP.

De plus, les personnes qui en ont entendu parler ont été globalement séduites par le concept du MAEP. Il y avait néanmoins quelques avis divergents, voire opposés. Selon certaines personnes, en effet, le MAEP constitue une ingérence dans les affaires internes du Bénin. D'autres, quelque peu sceptiques ont déclaré que le MAEP était une utopie inapplicable.<sup>51</sup> D'autres encore ont déploré le fait que l'évaluation incombe à des étrangers qui à priori n'ont pas une maîtrise des réalités du Bénin.<sup>52</sup> Les personnes partageant cette opinion ont fustigé le fait que le MAEP risquait de prendre des décisions générales, inadaptées aux réalités de chaque pays.<sup>53</sup>

Toutefois, la majorité des personnes interrogées a été enthousiaste en ce qui concerne le MAEP.<sup>54</sup> Elles ont approuvé l'opportunité qui a été donnée à la population de s'exprimer. Ainsi, les personnes impliquées ont pu s'exprimer sans crainte sur les problèmes auxquels la société béninoise fait face. Le fait de se faire évaluer par ses pairs a été perçu comme étant une bonne chose.

Les ratés suivants ont tout de même été soulevés tout au long de l'évaluation. Il s'agit notamment de: la non association de la presse comme acteur majeur du mécanisme; la non vulgarisation du MAEP en des termes simples accessibles à tous; la précipitation dans laquelle le processus a démarré sans une véritable préparation préalable; l'insuffisance des moyens financiers; les problèmes administratifs et de leadership entre les organes de la CNIM-MAEP, même s'ils étaient mineurs; l'ignorance du MAEP par la majorité des populations à la base; et la non utilisation des langues locales pour une meilleure appropriation.

De mémoire d'homme, aucune étude n'avait été diligentée à cette envergure et n'avait permis, à ce point, de donner la parole à la société béninoise.<sup>55</sup> C'est en cela que le MAEP a été un outil formidable d'évaluation de la gouvernance. Les pouvoirs publics ont donc une véritable obligation de produire des résultats en améliorant la gouvernance et en satisfaisant les besoins des populations, tels que ces besoins ressortent du rapport d'auto-évaluation.

Cette obligation est d'autant plus importante que le président de la République, dans le processus, s'engage solennellement devant ses pairs à respecter scrupuleusement les recommandations qui lui sont faites par eux. Il s'agit d'un problème de crédibilité du chef de l'État en particulier et de celle de la nation béninoise en général.

Un formidable espoir et une véritable attente sont nés lors de la sensibilisation et des consultations des populations.

51 Entretien avec le SG du syndicat de la Préfecture de Natitingou, 29–30 octobre 2007.

52 Entretien avec le 2<sup>ème</sup> Adjoint au maire de Parakou, 27 septembre 2007.

53 Entretien avec le SG du syndicat de la Préfecture de Natitingou, 29–30 octobre 2007; entretien avec le 2<sup>ème</sup> Adjoint au maire de Parakou, 27 septembre 2007.

54 Voir liste des personnes interviewées en fin de rapport.

55 Si l'on excepte la Conférence nationale de février 1990. Mais cette Conférence avait comme différence par rapport au processus du MAEP qu'elle se tenait en période de crise et n'avait pas comme base des enquêtes et des consultations aussi larges.



La décision de créer une Commission nationale de gouvernance, qui sera chargée du suivi de la mise en œuvre du rapport d'évaluation et des recommandations a généralement été bien accueillie comme de bon augure. Dans une initiative indépendante, le gouvernement a aussi mis en place début 2008 un « Haut Commissariat à la gouvernance concertée » avec l'appui du PNUD. Ce Commissariat, qui relève directement du chef de l'Etat, pourrait peut-être aussi jouer un rôle important de suivi des recommandations. Il pourra servir d'interface ou de cadre d'échanges et de concertations entre les communautés de base et les organisations de la société civile d'une part, le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers de l'autre. Une coordination est évidemment souhaitable entre ces différentes structures et des échanges sont à encourager entre les initiatives ou les structures poursuivant des objectifs semblables à ceux de la Commission nationale afin de maximiser les résultats.<sup>56</sup>

Au cours de la mise en œuvre, les pouvoirs publics devront appliquer dans la plus grande transparence les recommandations faites par les pairs et le contenu du rapport final d'évaluation. De plus, ils devront s'assurer de la plus large participation et implication de toute la société béninoise.

La société civile devrait pleinement jouer son rôle de contrôle citoyen en contrôlant l'action des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du rapport et surtout des recommandations du MAEP. Les réflexions en cours au sein de certaines organisations de la société civile, telles que celles qui sont regroupées au sein du réseau Social Watch, pour mettre en place un contrôle citoyen devraient être prises en considération.<sup>57</sup>

Les actions conjuguées de ces diverses structures permettraient ainsi la poursuite des opérations de sensibilisation et d'information des populations sur le processus en vue d'une réelle appropriation du MAEP et de sa suite, pour qu'existe au Bénin un dialogue national effectif et permanent sur la gouvernance. Les organisations membres de la société civile, pour relever pareil défi, devront dès à présent intégrer dans leurs programmes ce nouveau volet relatif au suivi du processus du MAEP.

Enfin, les populations ne doivent pas rester en marge de ce processus. Si dans une démocratie moderne leur rôle est d'interpeller les autorités sur la manière dont la cité est gérée, le projet du MAEP renforce ce droit et cette obligation qui sont les leurs. La réussite du MAEP au Bénin, passe par le changement de mentalité de toute la société béninoise.<sup>58</sup>

56 Entretien avec le responsable du suivi/ évaluation de la Cellule Nex et avec le directeur de l'intégration africaine, Cotonou, 09 octobre 2007.

57 Entretien avec la présidente de *Social Watch*, Cotonou, 11 octobre 2007.

58 Entretien avec le coordonnateur de l'Union départementale des producteurs de coton du Borgou (UDPC), Parakou, 27 septembre 2007.

## Sources de l'étude sur le Bénin

### *Documents utilisés*

- Secrétariat national du MAEP, Rapport d'activités au gouvernement béninois et au PNUD pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2007, Cotonou, 2007
- Secrétariat national du MAEP, Rapport général au gouvernement béninois et au PNUD, Cotonou, 2007
- Cabinet « Afrique Conseils », pour le compte de la CNIM-MAEP, Auto-évaluation du Bénin dans le domaine de la démocratie et la gouvernance politique; Rapport final; juin 2007
- Cabinet « Homo Consultio », pour le compte de la CNIM-MAEP, Auto-évaluation du Bénin dans le domaine de la gouvernance des entreprises; Rapport final; Juin 2007
- Cabinet « Geca Prospectives », pour le compte de la CNIM-MAEP, Auto-évaluation du Bénin dans le domaine du développement socio-économique; Rapport final; juin 2007
- « CED », pour le compte de la CNIM-MAEP, Auto-évaluation du Bénin dans le domaine de la gouvernance économique; Rapport final; juin 2007
- Rapport général du Séminaire de validation des rapports thématiques des ITR; juin 2007
- Jeune Afrique du 14 au 20 janvier 2007
- Décret N° décret 038C du 13 mars 2006 portant création, attributions, composition et organisation de la Commission nationale de mise en œuvre du MAEP
- Note Verbale N° 0600/MAEIAFBE/SGM/DIA/SOP/UA du 30 août 2007
- Union africaine et MAEP, Rapport d'évaluation de la République du Bénin, janvier 2008

### *Liste des entretiens*

#### **Atlantique / Littoral**

- M. Isidore AGBOKOU, Chef de mission de l'ITR sur la gouvernance des entreprises
- M. Médard PADONOU, Cellule Nex, ministère du développement
- Me. Joseph DJOGBENOU, Président Délégué de l'ONG DHPD
- M. Séraphin LISSASSI, Directeur de l'intégration africaine au ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine
- Mme. Léontine IDOHOU, Présidente de RIFONGA (Réseau pour l'intégration des femmes dans les instances de prise de décision)
- Mme. Huguette AKPLOGAN-DOSSA, Coordonnatrice nationale de Social Watch, ONG
- Mme. BOKO NADJO, Présidente de WILDAF Bénin, ONG
- Fondation Hans Seidel, Point focal MAEP

**Borgou / Alibori**

- M. Sanrigui CHABI IRANIN, 2ème adjoint au maire de Parakou
- M. YAGUI, Directeur de cabinet du maire de Parakou
- M. Jean-Claude KOUAGOU, Directeur régional du groupe de presse « Le Matinal »
- Mme. ZATO DANGOU Loukyath, Directeur en Chef, Presse Office public de radio et télévision du Bénin (ORTB)
- Mme AKPAMOLI TOLLO Adrienne, Chef de service, Communication et aménagement du territoire, Préfecture du Borgou Alibori
- M. ORO BOURKE Bio Dadjì, Secrétaire du Syndicat de la Préfecture
- M. Semè OUROU GANNI, Coordonnateur, Union départementale des producteurs de coton du Borgou

**Atacora / Donga**

- Mr PAATCHA Sébastien, CA/ TAMPEGBE, Délégation pouvoir état civil (Toucoutouna)
- Monsieur TINGUININ Léopold, Conseil communal des producteurs de coton UCR /TNA (Toucoutouna)
- M. KONTO Sika Bombouté, 2ème adjoint au maire de Toucoutouna
- MM. Kassa, Mampo, Nagnini, Enseignants en service au centre départemental de l'INFREA Atacora
- M. SAMA Antoine, Administrateur en retraite, Personne ressource, Représentant des sages/ Natitingou.
- M. BONI KOGUI Abdoulaye, Chef d'annexe CCIB Atacora-Donga- Membre du point focal de la commune de Natitingou
- BECOUDE Bernard, Représentant ONG Raoul Follereau. (Natitingou)
- M. Raoul Steve GOUNOUKON, Chef du bureau régional d'Atacora-Donga, Groupe de Presse "Fraternité"
- M. SIDI M. Issahou TOURE, Membre de l'unité focal du MAEP de Djougou.
- M. ADAMOU MOUSSA, Responsable, Relation Publique (Radio Solidarité FM Djougou)
- Mme PAUL Catherine, Directrice exécutive de l'AFDD (Association des femmes de la Donga pour le développement), Djougou
- M. ABOUDOU Nourémi, Directeur de l'administration générale de la mairie de Djougou



# BURKINA FASO

## Résumé

Le Burkina Faso a adhéré au MAEP le 9 mars 2003 et a signé le 20 mars 2003 le protocole d'accord, marquant ainsi l'engagement des autorités politiques du Burkina Faso vis-à-vis de leur peuple et de la communauté internationale à observer les principes de la démocratie, de la bonne gouvernance politique, économique, d'entreprises et du développement socio-économique, à travers une évaluation périodique par ses pairs africains. En 2006, le pays a procédé à la mise en place des instruments nécessaires devant lui permettre de s'auto-évaluer par le biais du MAEP. Après la création du conseil national du MAEP, il a été installé officiellement le Secrétariat permanent du MAEP.

Du 19 au 22 juin 2006, le Professeur Mohamed Seghir Babès, membre du panel d'éminentes personnalités du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), a séjourné au Burkina Faso, à la tête d'une délégation de six (6) personnes, en mission d'appui à la mise en œuvre du processus d'évaluation. En octobre 2007, le processus d'auto-évaluation a effectivement démarré avec l'intervention des instituts techniques de recherches chargés de recueillir les données pour administrer le questionnaire d'auto-évaluation. Pour mener à bien le processus du MAEP, il a été créé un département chargé des aspects communicationnels à travers les actions de sensibilisation et d'information destinées aussi bien aux citoyens qu'aux pouvoirs publics. Avant donc la phase de collecte des données, ce département a initié des activités de sensibilisation pour faciliter l'administration des questionnaires du MAEP. La communication a englobé également toutes les étapes du processus soit avant sa réalisation soit après sa mise en œuvre à travers des bilans régulièrement faits. Cependant, l'efficacité des actions de communication du MAEP au Burkina Faso est sérieusement mise en cause par le faible niveau d'appropriation du processus en lui-même aussi bien par les citoyens que par les pouvoirs publics.

Quatre Institutions techniques de recherche (ITR) ont été identifiées pour accompagner le conseil national du MAEP dans la conduite de l'auto-évaluation du Burkina Faso. Il s'agit du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), du Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES), de l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) et de l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP). Ces institutions ont été mandatées pour s'occuper de la récolte des données dans les domaines, respectivement, de la gouvernance démocratique et politique,

de la gouvernance économique et de la gestion financière, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique. Les quatre ITR ont sensiblement appliqué la même méthodologie pour l'administration des questionnaires. Il s'agit d'une part de la revue documentaire et d'autre part, de la technique de collecte par sondage. En somme, le travail de collecte de données a permis de mettre en relief un certain nombre d'insuffisances et de critiques relevées par les ITR et qui ont semblé constituer des obstacles dans l'administration des questionnaires.

À la suite de la phase de collecte des données, le secrétariat permanent du MAEP a organisé un atelier commun de validation de deux jours en vue de procéder à la mise en commun et de fondre les différents rapports dans un document unique pour lui assurer une certaine homogénéité au regard des différentes approches analytiques des ITR. L'atelier de validation du rapport national d'auto-évaluation a néanmoins consisté en une séance de sensibilisation et d'information des personnes invitées à cette rencontre, à travers des présentations des versions synthèses des quatre rapports. Le fait que les participants n'avaient pas sur le rapport les informations préalables nécessaires pouvant leur permettre de commenter efficacement sur le contenu du rapport et de participer à son amélioration qualitative a donc altéré les objectifs de l'atelier. C'est suite à cette rencontre que la mission d'évaluation des experts du MAEP a été réalisée pour confronter les données contenues dans le rapport d'auto-évaluation avec les perceptions de la société.

La mission d'évaluation du Burkina Faso a été conduite du 18 février au 16 mars 2008 sous la direction du panel des personnalités éminentes du MAEP. Après la prise de contact, la mission a tenu des séminaires avec les membres du gouvernement dans son ensemble. Elle a pu tenir des séances approfondies de travail avec les structures et organes en charge de la gestion du système de la gouvernance nationale. Elle a également eu des séances de travail avec les partenaires techniques et financiers du pays, les ambassadeurs des pays membres du G8 et les ambassadeurs africains accrédités au Burkina. Après une large consultation des structures et organes au niveau central, la mission a effectué des sorties de terrain en vue de discuter avec les populations à la base des enjeux et défis identifiés dans le rapport national d'auto-évaluation. Les treize régions du Burkina Faso ont ainsi été visitées et des réunions ont été tenues, avec la participation des organisations de la société civile, des chefs coutumiers et religieux, et des autorités politiques et administratives. Environ 5 000 personnes ont pris part à ces rencontres.

Le dépôt par les experts du MAEP de leur rapport d'évaluation, comprenant l'évaluation du pays et les commentaires sur le plan d'action, est intervenu en mai 2008 et était suivi des commentaires du gouvernement. Le rapport d'évaluation du Burkina était prévu pour être présenté à la réunion du forum du MAEP tenue en Égypte le 29 juin 2008. Mais cette présentation n'a pu se tenir compte tenu de l'agenda chargé des chefs d'État lors de ce sommet.

La présentation du rapport est finalement intervenue au cours d'une réunion extraordinaire du forum du MAEP tenue à Cotonou en octobre 2008.

Le processus du MAEP au Burkina Faso soulève plusieurs questions, notamment en relation avec son apport au discours et aux pratiques de bonne gouvernance dans le pays, ainsi que par rapport à son intégrité et à son caractère inclusif. Le MAEP a démarré au Burkina Faso alors que le pays exécutait depuis 2003 une Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG), mais il ne semble pas qu'il y ait eu un effort de clarification des relations entre les deux initiatives, ni que les autorités chargées de diriger le MAEP aient suffisamment pensé aux apports mutuels que le MAEP et la PNBG pouvaient tirer l'un de l'autre.

Une autre question importante soulevée par le processus du MAEP au Burkina Faso est celle de son intégrité et de son indépendance. Tout d'abord, la conduite du processus n'a pas entièrement satisfait aux conditions de solidité scientifique et technique recommandées par les directives contenues dans les documents de base du MAEP. Trois des quatre Institutions techniques de recherche (ITR) chargées de s'assurer du caractère scientifique et indépendant des recherches étaient des organismes gouvernementaux. Les ITR n'ont pas eu suffisamment de temps pour récolter, traiter et faire valider les données du rapport d'auto-évaluation ; et même s'ils avaient disposé de plus de temps, les moyens mis à leur disposition étaient trop insuffisants pour leur permettre de faire un travail scientifiquement solide.

Enfin, la conduite du MAEP au Burkina a soulevé quelques questions sur son caractère inclusif et son indépendance. D'une part, les organes chargés de la conduite du processus étaient presque entièrement dépendants de l'exécutif, en particulier du président du Faso qui en nommait les plus haut placés par décret. Cela pouvait avoir l'avantage d'assurer une implication personnelle du chef de l'État dans le processus et de lui donner ainsi un prestige politique auprès des institutions publiques, mais un tel dispositif ne correspondait pas exactement à l'idée d'indépendance du processus contenue dans les Directives aux pays participants. D'autre part, la mise en œuvre du MAEP commande l'implication aussi bien participative qu'inclusive de toutes les couches de la société représentées par les Organisations de la société civile (OSC). Au Burkina Faso, l'implication de la société civile dans le processus du MAEP était mitigée. D'un côté, les OSC n'étaient pas pleinement représentées dans les organes de direction du MAEP. Une bonne partie de la société civile considérait que le mandat des personnes qui siégeaient dans ces organes pour le compte de la société civile n'était pas représentatif puisque ces personnes avaient été cooptées par les pouvoirs publics. De l'autre côté, cependant, les représentants des OSC étaient en mesure d'émettre leurs opinions dans l'élaboration des rapports d'auto-évaluation et d'évaluation et plusieurs séances d'échanges et d'information ont été organisées pour assurer l'implication des OSC.

## La mise en œuvre du MAEP au Burkina Faso : les grandes étapes du processus

En adhérant volontairement au MAEP le 9 mars 2003, le Burkina Faso a été parmi les premiers pays du continent à s'engager à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le développement et la mise en œuvre d'un programme d'actions national en vue d'améliorer ses performances dans les domaines de la gouvernance démocratique, économique et financière, le développement socio-économique et la gouvernance d'entreprise. Dès lors, des mesures ont été prises au plus haut sommet de l'État pour faire de cet engagement une réalité au service du développement humain durable au Burkina Faso.

### *Préparation au niveau gouvernemental*

Le Burkina Faso a signé le protocole d'accord le 20 mars 2003, marquant ainsi l'engagement des autorités politiques du Burkina Faso vis-à-vis de leur peuple et de la communauté internationale à observer les principes de la démocratie, de la bonne gouvernance politique, économique, d'entreprises et du développement socio-économique, à travers une évaluation périodique par ses pairs africains. L'adhésion du Burkina Faso au MAEP est intervenue alors qu'existaient des mécanismes de promotion interne de la bonne gouvernance. En effet, les pouvoirs publics ont adopté en 1998 un plan national de bonne gouvernance qui a été révisé en 2003 pour en faire une politique nationale de bonne gouvernance. Les axes prioritaires en matière de bonne gouvernance s'articulent autour de quatre (4) pôles: la gouvernance politique y compris la sécurité publique et la promotion des droits humains, la gouvernance administrative, la gouvernance économique et la gouvernance locale. La Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG) est un instrument d'opérationnalisation du CSLP, en ce sens qu'elle en précise davantage l'axe 4 et les éléments de mise en œuvre.

Après son adhésion au MAEP, le Burkina a désigné le ministre des affaires étrangères et de la coopération régionale comme point focal du MAEP. Le gouvernement a ensuite mis en place un comité ministériel, composé des ministres des finances et du budget, des affaires étrangères et de la coopération régionale et celui de l'économie et du développement, chargé de déterminer le mode opératoire du MAEP au niveau national.<sup>1</sup> À l'initiative de ce comité ministériel, plusieurs rencontres sectorielles ont été tenues entre 2003 et 2005, sur le NEPAD et le MAEP avec pour objectif fondamental de sensibiliser les populations burkinabè afin d'obtenir leur adhésion au processus. Dans ce sens, du 11 au 13 avril 2005, le Burkina Faso a organisé en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) un atelier national sur le MAEP. Cet atelier, en plus des participants provenant des institutions publiques, du secteur privé et des organisations de la société civile, a connu la participation de représentants du Ghana et du Rwanda venus

<sup>1</sup> Information recueillie auprès du secrétaire permanent du MAEP lors d'un entretien le 2 mai 2008. La date précise à laquelle ce comité ministériel a été mis en place ne nous a cependant pas été communiquée.



partager leurs expériences en matière de mise en œuvre du MAEP avec les acteurs burkinabè. L'atelier de Ouagadougou a permis aux différents acteurs du développement de se familiariser avec le MAEP, d'engager des discussions sur les grandes problématiques de la bonne gouvernance et, surtout, d'envisager les passerelles nécessaires à une mise en œuvre efficiente du MAEP au Burkina Faso.

Ce faisant, le Burkina Faso achevait un processus de consultations engagé par le gouvernement avec tous les acteurs sociaux dans le but de permettre à ceux-ci de s'approprier véritablement ce nouvel outil de promotion de la bonne gouvernance et du développement durable sur le continent africain qu'est le MAEP. Sur la base des conclusions consensuelles de l'atelier, le comité ministériel a dégagé les traits fondamentaux de la structure devant prendre en charge la gestion du MAEP au niveau national.

### *Mise en place d'une direction institutionnelle du MAEP*

Pour conduire la mise en œuvre du MAEP au Burkina Faso, le gouvernement a procédé à un arrangement institutionnel qui comprend deux organes importants: le Conseil national du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (CN-MAEP) et le Secrétariat permanent du Mécanisme d'évaluation par les pairs (SP-MAEP). Chaque organe a des attributions bien définies.

Quant à leur nature, il s'agit de structures d'origine gouvernementale, dirigées par des personnalités nommées d'office par le pouvoir exécutif. Ce qui laisse penser que les autorités gouvernementales, avec à leur tête le président du Burkina Faso, comptent exercer un contrôle étroit sur l'ensemble du processus. Le conseil apparaît comme l'organe délibératif du MAEP et adopte les grandes décisions concernant la mise en œuvre du processus. Le secrétariat permanent du MAEP est dirigé par un secrétaire permanent nommé également par décret du président du Burkina Faso.<sup>2</sup>

### **Le conseil national du MAEP**

Le conseil est composé de 28 membres<sup>3</sup> et regroupe des représentants de l'exécutif, du pouvoir législatif (opposition et majorité), des représentants des organisations patronales et syndicales, ainsi que ceux de la société civile. La présidence du CN-MAEP est d'office assurée par le directeur de cabinet du président de la République.<sup>4</sup> Il est secondé par un vice-président élu en dehors des représentants du pouvoir exécutif.

Le décret précise comme suit la composition du conseil national :

- Au titre du pouvoir exécutif: le directeur de cabinet du président du Burkina Faso, un représentant du premier ministre, un représentant

<sup>2</sup> Article 7 du décret n°2007-337/PRES/PM/MAECP du 25 mai 2007, portant composition, attributions et fonctionnement du CN-MAEP.

<sup>3</sup> Ibid., Article 2.

<sup>4</sup> Ibid., Article 4.

du ministère des affaires étrangères chargé du NEPAD, un représentant du ministère des finances et du budget, un représentant du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, un représentant du ministère de la justice, un représentant du ministère de la promotion des droits humains, un représentant du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, un représentant du ministère du travail, de l'emploi et de la jeunesse, soit au total 10 membres ;

- Au titre du pouvoir législatif, quatre représentants, à savoir: deux représentants des partis politiques de la mouvance présidentielle (il s'agit du Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP), parti au pouvoir, plus une dizaine de formations politiques qui soutiennent le programme du Président Blaise Compaore) et deux représentants des partis politiques d'opposition ;
- Au titre des organisations patronales et syndicales: deux représentants des organisations patronales et deux représentants des organisations syndicales, pour un nombre total de quatre représentants ;
- Au titre des organisations de la société civile: deux représentantes des organisations féminines, deux représentants des jeunes, deux représentants des médias, deux représentants de la communauté scientifique et deux représentants des communautés de base (autorité coutumière et représentant du monde paysan), soit un total de 10 représentants.<sup>5</sup>

Les différentes organisations étaient censées désigner librement leur représentant au conseil national du MAEP.<sup>6</sup> Dans tous les cas, tous les membres de cette structure étaient formellement nommés par décret présidentiel.<sup>7</sup> À l'analyse, on peut estimer que la composition du conseil national est suffisamment représentative de l'ensemble des différentes couches sociales du pays à travers la présence des représentants des différents acteurs de la gouvernance que sont l'État (exécutif), les organisations de la société civile et le secteur privé.

Le conseil national comprend en son sein quatre groupes thématiques mis en place sur arrêté du président du conseil en rapport avec les quatre domaines de la gouvernance faisant l'objet de l'auto-évaluation. Chaque groupe thématique est dirigé par une composante du conseil: le secteur privé dirige le groupe thématique gouvernance des entreprises; les organisations de la société civile s'occupent du groupe thématique sur le développement économique et social; la gouvernance économique et la gestion financière sous la responsabilité du pouvoir exécutif; et, enfin, le pouvoir législatif est responsable du groupe thématique relatif à la gouvernance politique et démocratique.

<sup>5</sup> Ibid., Article 3.

<sup>6</sup> Entretien avec certains membres du Conseil national du MAEP.

<sup>7</sup> Article 5, décret n°2007-337/PRES/PM/MAECP du 25 mai 2007 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil national du CN-MAEP.

Le CN-MAEP se réunit en session ordinaire une fois par trimestre et en session extraordinaire sur convocation de son président ou à la demande des 2/3 de ses membres.<sup>8</sup> Il adresse au moins deux fois par an, au président du Burkina Faso un rapport sur l'exécution de ses missions, décisions et recommandations.<sup>9</sup>

### **Le secrétariat permanent du MAEP**

Le MAEP est doté d'un Secrétariat permanent (SP-MAEP) créé également par décret et dirigé par un secrétaire permanent.<sup>10</sup> Ce dernier a rang de secrétaire général de département ministériel. Le Secrétariat permanent comprend: un secrétariat particulier, un département de la gouvernance démocratique et politique, un département de la gouvernance économique, un département chargé de l'administration et des finances et un département de la communication, des relations publiques et de l'informatique. Les départements sont dirigés par des chefs de départements nommés par décret. Ils ont rang de directeurs de départements ministériels. L'organisation et le fonctionnement des départements et du secrétariat particulier sont régis par arrêté du président du CN-MAEP. Le SP-MAEP, en plus d'appuyer le CN-MAEP sur le plan technique, est chargé entre autres, de préparer la participation du président du Burkina Faso au forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP, d'assurer la liaison avec le secrétariat du MAEP, du NEPAD et toutes autres organisations nationales, africaines et internationales impliquées dans la mise en œuvre du MAEP et du NEPAD, d'assurer l'organisation et le suivi de la mission de l'équipe de soutien du secrétariat du MAEP, d'informer et de sensibiliser les acteurs nationaux impliqués dans les différents processus du MAEP et enfin de faire un plaidoyer pour la mobilisation des ressources auprès des partenaires.

### *Désignation des Institutions techniques de recherches (ITR)*

Conformément aux principes du MAEP, le secrétariat permanent, le conseil national et ses groupes thématiques ont requis l'appui des organismes spécialisés dans la recherche et maîtrisant les méthodes d'évaluation et les questions de gouvernance afin de mener à bien l'auto-évaluation du Burkina Faso dans une approche scientifique et une méthodologie rigoureuse. Dans cette perspective, quatre ITR ont été identifiées<sup>11</sup> pour accompagner le conseil national du MAEP dans la conduite de l'auto-évaluation du Burkina Faso. Il s'agit du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), du Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES), de l'Institut

<sup>8</sup> Ibid., Article 9.

<sup>9</sup> Ibid., Article 13.

<sup>10</sup> Décret n°2007-338/PRES/PM/MAECR du 25 mai 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du du SP-MAEP.

<sup>11</sup> Les ITR ont été désignées, au moins six mois avant la collecte des données par appel d'offres et la sélection a été faite par le conseil national du MAEP entant qu'organe délibératif du processus du MAEP. Entretiens avec Mr Luther Yaméogo, Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), et membres du CN.

national de la statistique et de la démographie (INSD) et de l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP). Ces instituts ont été mandatés pour s'occuper, respectivement, de la gouvernance démocratique et politique, de la gouvernance économique et de la gestion financière, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique. Il s'agit de bien situer les enjeux et les défis des quatre domaines de gouvernance en vue d'élaborer le rapport national d'auto-évaluation qui sera examiné de façon critique par une mission internationale d'experts africains chargés de l'évaluation du pays dans le cadre du MAEP.

L'objectif principal de la mission d'auto-évaluation est de donner la parole aux citoyens afin de recueillir leurs perceptions et approches sur la façon dont ils s'estiment être gouvernés. Ce regard de la population cible les quatre domaines thématiques ci-dessus énoncés. Pour réaliser cet objectif, les institutions de recherche partenaires devaient :

- procéder à une revue documentaire large et approfondie ;
- rencontrer les différents acteurs et autres intervenants pertinents dans la gouvernance du pays ;
- produire un rapport et un programme d'action préliminaire relatifs à la gouvernance au Burkina Faso.

### **Évaluation de la capacité des ITR à conduire un tel projet**

Quatre ITR ont été désignées pour assurer la collecte des données pour l'auto-évaluation. Il s'agit de structures dont les compétences et les capacités permettaient d'accomplir cette activité de recherche.

Le CAPES a été créé par décret n°2000/171/PRES du 16 mai 2000 et est fonctionnel depuis 2001. Le centre, en tant qu'institution publique, a à sa tête un directeur exécutif soutenu par une équipe technique de 7 experts permanents recrutés par test.<sup>12</sup> L'équipe est constituée pour couvrir différents domaines de l'analyse économique et sociale. Le CAPES a réalisé une étude sur la problématique du renforcement des capacités au Burkina Faso: état des lieux, stratégie et programme d'actions prioritaires. Il a également mené des réflexions sur le bilan des programmes d'ajustement structurel, notamment la capacité d'absorption de l'aide par le Burkina Faso. Le centre apparaît ainsi comme une instance assurant, par rapport aux acteurs concernés, des fonctions d'appui techniques et de complémentarité opérationnelle, notamment, en produisant et en rendant disponibles, sur le marché public et privé, des produits demandés de renforcement des capacités. Ce faisant, le CAPES accomplit une mission centrale d'approfondissement de l'action gouvernementale en matière de renforcement des capacités, dans le cycle de la définition, de l'exécution et du suivi des politiques macros économiques et sectorielles et de réduction de la pauvreté.

---

<sup>12</sup> Experts en gestion de l'information et de la communication, économie des institutions, macroéconomie et sociologie.

L'ISSP est un institut de recherche étatique qui a été créé par arrêté ministériel le 27 Juillet 2005. Il remplace l'Unité d'enseignement et de recherche en démographie (UERD) de l'Université de Ouagadougou mise en place en 1991 par le gouvernement burkinabè avec le concours financier du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUP) et l'appui scientifique et technique de l'Institut de démographie de l'Université catholique de Louvain (Belgique). Pendant une quinzaine d'années, l'ISSP (ex UERD) a réalisé à son initiative ou à la demande des partenaires nationaux et internationaux, plusieurs travaux de recherche sur les questions de population et de développement. Elle a assuré la promotion et la coordination de l'enseignement de la démographie à l'Université de Ouagadougou et dans les écoles professionnelles. L'ISSP a également organisé des séminaires d'initiation et des stages de perfectionnement à l'intention des cadres et des institutions concernés par les questions de population. Dans le cadre de ces activités, une série de publications a été réalisée par les chercheurs de l'ISSP ou par des collaborateurs en vue de la dissémination de leurs résultats de la recherche. Lors de sa réunion du 9 septembre 2005 tenue à Ouagadougou, le conseil des ministres chargés de l'enseignement supérieur des pays membres de l'UEMOA a attribué le label 'centre d'excellence de l'UEMOA' à l'ISSP (ex UERD) dans les domaines population et santé.<sup>13</sup>

Le CGD, en tant qu'institution de recherche appliquée, de formation, de plaidoyer et de facilitation du dialogue sur la gouvernance démocratique, a pour ambition fondamentale, la création et la diffusion de connaissances et d'idées nouvelles dans la sous-région ouest-africaine, et au Burkina Faso en particulier. Sur la base de ses objectifs, le centre, en tant qu'institution de recherche non gouvernementale indépendante, développe un portefeuille de projets pluriannuels dans des domaines divers parmi lesquels l'évaluation périodique de l'état de la gouvernance démocratique, le constitutionnalisme et l'État de droit, la participation citoyenne et la culture démocratique. À cette fin, le centre mène des activités de conseil, de formation, d'éducation civique, de recherche appliquée, et de promotion du consensus autour des questions de gouvernance démocratique et de politiques publiques. Le CGD a déjà réalisé de nombreuses études sur l'état de la gouvernance au Burkina, des enquêtes par sondages dans la sphère politique. Il mène également des actions de renforcement de capacités au profit des acteurs nationaux de la gouvernance.

L'INSD est une institution étatique et se présente comme le service officiel des statistiques du Burkina Faso. Créé comme établissement public à caractère administratif et doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, il est placé sous la tutelle technique du ministère chargé de la statistique et la tutelle financière du ministère chargé des finances.<sup>14</sup> Il conduit ses activités dans le cadre général du système statistique national régi par la loi portant

<sup>13</sup> Voir le site internet de l'ISSP à l'adresse suivante [www.issp.bf](http://www.issp.bf).

<sup>14</sup> Décret n°2000-508/PRES/MEF du 27 octobre 2000 pris par le président de la République.

organisation et réglementation des activités statistiques.<sup>15</sup> L'INSD est à la base de nombreuses publications statistiques sur le Burkina Faso.

### *Mission de soutien du panel du MAEP*

Du 19 au 22 juin 2006, le Professeur Mohamed Seghir Babès, membre du panel d'éminentes personnalités du MAEP, a séjourné au Burkina Faso, à la tête d'une délégation de six personnes, en mission d'appui à la mise en oeuvre du processus d'évaluation.<sup>16</sup> L'objectif principal de cette mission était de lancer le processus d'auto-évaluation au Burkina Faso. Plus spécifiquement, la mission de soutien a signé avec le gouvernement du Burkina un protocole d'accord technique sur le mécanisme d'évaluation par les pairs. Par cet accord, le Burkina Faso acceptait que le panel des éminentes personnalités du MAEP puisse mener sur son territoire des visites techniques et, plus tard, une mission d'évaluation du processus d'auto-évaluation. La mission de soutien a aussi procédé à l'évaluation des procédures et des mécanismes mis en place par le Burkina Faso pour entreprendre son exercice d'auto-évaluation. Elle a également rencontré la structure nationale et les institutions techniques de recherche pour apprécier le potentiel de chercheurs pouvant s'impliquer dans le processus. Enfin, elle a facilité l'élaboration d'une feuille de route de la structure nationale destinée à accélérer les différentes activités d'auto-évaluation.

La visite de la mission de soutien a sonné le lancement officiel de l'évaluation du Burkina Faso dans le cadre du MAEP.<sup>17</sup> Le protocole d'accord ainsi signé a permis au CN-MAEP de travailler à l'élaboration d'un questionnaire à même d'aider le gouvernement à faire une auto-évaluation du pays en termes de performances (démocratie, gouvernance), mais aussi afin de diagnostiquer les difficultés auxquelles le pays est confronté dans ces domaines. C'est à l'issue de cette mission que le Burkina Faso a entamé son auto-évaluation en vue de soumettre un rapport assorti d'un programme d'actions national comme le stipule et l'exige le processus du MAEP.<sup>18</sup>

### *La stratégie de communication du MAEP*

Le département de communication et des relations publiques du SP-MAEP a en charge les missions de sensibilisation et d'information du processus du MAEP au Burkina Faso. En clair, ce département a pour but :

- de suivre toutes les questions de presse et les informations présentant un intérêt pour le MAEP ;

15 Loi n°012-2007/AN du 31 mai 2007 portant organisation et réglementation des activités statistiques. Pour de plus amples informations sur l'ensemble des actions de l'INSD, voir son site internet à l'adresse suivante: [www.insd.bf](http://www.insd.bf).

16 *Rapport d'auto-évaluation du Burkina Faso*, mai 2008, p. 44. Ce document, dont nous avons obtenu une copie, n'était pas encore officiellement publié au moment de la rédaction de ce rapport en juillet 2008.

17 Ibid., p. 12.

18 Ibid.

- d'élaborer le plan de communication du CN-MAEP et d'en assurer la mise en œuvre ;
- d'assurer la rédaction et la diffusion des bulletins de retro informations sur le MAEP ;
- de créer et d'animer le site web du CN-MAEP ;
- d'assurer une bonne visibilité des actions menées par le CN-MAEP.<sup>19</sup>

Sur la base des missions qui lui sont assignées, le département de communication a organisé de nombreuses séances de sensibilisation et d'information, au cours desquelles le secrétaire permanent a eu l'occasion à chaque fois de présenter l'évolution du processus du MAEP en cours au Burkina. Ces rencontres d'information et de sensibilisation ont été organisées à chaque étape du processus d'évaluation. Par exemple, le 15 février 2007, le conseil national du MAEP a organisé une rencontre avec les organisations de la société civile autour de la mise en œuvre du processus au Burkina Faso. Les 10 et 11 janvier 2008, le secrétariat permanent du conseil national du MAEP a organisé avec l'appui du PNUD un atelier d'information et de communication sur l'évolution du processus d'auto-évaluation du Burkina Faso. Les participants ont pu examiner les rapports thématiques préliminaires des quatre institutions techniques et formuler des recommandations en vue d'en améliorer la pertinence. En prélude à la mission d'évaluation du Burkina Faso annoncée pour le 18 février 2008, le secrétariat permanent du MAEP a animé une conférence de presse le 14 février 2008 pour préparer l'opinion nationale à la visite.<sup>20</sup>

À l'analyse, il semble cependant que les missions assignées à ce département n'aient pas été suffisamment remplies. D'abord, jusqu'au moment de la présentation du rapport d'évaluation du Burkina Faso au forum du MAEP, il n'existait pas de site web du MAEP-Burkina. Ensuite, c'est en juin 2008 seulement, c'est-à-dire 6 mois après la compilation du rapport d'auto-évaluation, que le premier bulletin d'information sur le processus du MAEP au Burkina Faso était en phase d'élaboration. En somme donc, la stratégie de communication du MAEP a manqué d'efficacité dans la mesure où elle n'a pas pu favoriser une meilleure connaissance du processus par les populations et les démembrés de l'État, ce qui aurait pu faciliter le travail de collecte de données.

### *La méthodologie de collecte des données*

Chacune des 4 ITR a mis en place une méthodologie personnelle (mais sensiblement proche l'une de l'autre) à même de lui permettre de remplir sa mission, qui était d'administrer le questionnaire du MAEP. Les 4 propositions méthodologiques ont ensuite été mises en cohérence les unes avec les autres

<sup>19</sup> Article 10 du décret n°2007-338/PRES/PM/MAECP portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat permanent du SP-MAEP.

<sup>20</sup> Quotidien *Sidwaya* du 15 février 2008.

aux fins d'homogénéisation du programme d'action préliminaire qui a été proposé à l'issue de l'ensemble des études menées.

### **Le Centre pour la gouvernance démocratique**

Pour déterminer la taille de l'échantillon pour les recherches du volet gouvernance démocratique et politique, deux contraintes se sont présentées au CGD: celle du coût de l'enquête (collecte, traitement et analyse des données) et celle de la recherche de la précision. Le centre a adopté, au regard de ces contraintes statistiques et matérielles objectives, et en considération de la nature des informations recherchées, une méthodologie à la fois qualitative et quantitative mais avec un point d'ancrage sur les sondages d'opinion et les groupes de discussion.

Dans un premier temps, une enquête d'opinion a été menée auprès de structures représentatives et pertinentes dans le domaine de la gouvernance démocratique et politique. Au regard de la structuration du questionnaire et de la formulation des indicateurs, un certain nombre de citoyens ont également été interrogés. Les chercheurs ont été commis par objectifs identifiés dans le questionnaire avec un public cible diversifié et spécialisé en fonction de la nature des questions. Ainsi, pour les questions relatives à la prévention et à la gestion des conflits, les acteurs étatiques du domaine de la défense, de la sécurité, les acteurs issus de la société civile œuvrant dans le domaine concerné et les citoyens ont vu leurs perceptions recueillies par rapport à cette thématique. Le même procédé a été utilisé pour l'ensemble des neuf objectifs de l'étude.

Dans un second temps, afin d'affiner ces informations, le CGD a mis en place des groupes de discussion régionaux avec la facilitation des caucus des organisations de la société civile locale.<sup>21</sup> Grâce à la technique du focus group, il a fallu recueillir des informations qualitatives donnant ensuite lieu à une synthèse pour en déduire des positions de groupe bien entendu avec la mise en évidence des spécificités notables, intérêt même de ces groupes de discussion. D'un point de vue numérique, l'échantillon était largement au dessus des trois cent (300) personnes souhaitées dans les termes de référence. Il convient de préciser que sur instruction du conseil national du MAEP, des structures de référence ont été identifiées qui sont représentées à l'échelon local. Celles-ci ont participé aux groupes de discussion. Les enquêteurs du CGD se sont adressés également à ces structures de référence pour la revue documentaire. Le découpage du territoire national en 13 régions administratives constitue une stratification naturelle faisant donc de chacune des régions un échantillon.

Pour mener à bien le processus, une équipe technique a été mise sur pied. Cette équipe a eu en charge la conduite du déroulement de tout le processus de conception de l'étude, de mise en œuvre et de suivi de même

<sup>21</sup> Les caucus sont des regroupements des principales organisations de la société civile à l'échelon local. Ils sont répartis dans les treize (13) régions du pays et comprennent plusieurs groupes thématiques (femmes, jeunes, instituts de recherche, mouvements de défense des droits de l'homme, associations de personnes marginalisées, etc.).



que la rédaction des rapports et plan d'action. Outre les experts principaux placés sous la coordination du directeur exécutif du CGD, l'équipe incluait des chercheurs de niveau DEA déjà rompus à la tâche, puisque ayant déjà conduit pareille recherche au compte du CGD, qui ont réalisé la collecte de données à Ouagadougou et les coordonnateurs des caucus des organisations de la société civile, partenaires stratégiques régionaux du CGD depuis 2004, qui ont animé les focus groups régionaux. Au total, une équipe dynamique de près de 27 personnes a été mobilisée pour les enquêtes dont la collecte proprement dite a été effectuée pour la période allant du 16 au 30 octobre 2007.

Des difficultés pratiques ont été rencontrées dès la phase pilote des enquêtes. Les structures étatiques auprès desquelles l'enquête était menée étaient parfois difficiles d'accès; certaines exigeaient des rendez-vous préalables, et des renvois à la lourde voie hiérarchique étaient fréquemment faits. Parfois également, les répondants exigeaient de préparer à l'avance les réponses techniques, ou manquaient d'aptitude pour répondre à certaines questions ayant un caractère élitiste. Une autre catégorie de difficultés rencontrées par les chercheurs du CGD découlait de l'attitude de certains partis politiques de l'opposition qui, récusant le MAEP lui-même, ont refusé de répondre aux questions des enquêteurs. Dans une tentative de faire face au volume important des indicateurs contenus dans le questionnaire, celui-ci a été amendé par objectifs et par question au regard des indicateurs et des exigences de terrain. En clair, chaque enquêteur a pris en charge un objectif spécifique du questionnaire à charge pour lui de récolter les données susceptibles de renseigner les indicateurs préalablement définis dans le questionnaire de base.<sup>22</sup>

### **Le Centre d'analyse des politiques économiques et sociales**

Le CAPES a mis en place une équipe technique composée d'un coordonnateur de l'étude, de cinq consultants et de deux assistants et s'est attelé dans le mois d'octobre 2007 à revoir le questionnaire du MAEP et à confectionner un questionnaire pour recueillir l'opinion de la population sur certaines questions relatives à la gouvernance économique et à la gestion des finances publiques. Ainsi donc, le CAPES a confectionné 6 fiches d'enquête couvrant les normes et codes et les cinq objectifs à savoir: promouvoir les politiques macroéconomiques qui soutiennent le développement durable; mettre en œuvre des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles du gouvernement; promouvoir une gestion saine des finances publiques; lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent; accélérer l'intégration régionale en participant à l'harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d'investissement.

Les fiches d'enquête sur les 5 objectifs ont été administrées aux structures techniques comme par exemple: la Direction générale des études et de la planification (DGEP) des principaux départements ministériels, la Direction

22 Entretiens avec les enquêteurs du CGD, les 9 et 10 mai 2008.

générale des impôts (DGI), la Direction de la prévision et de l'analyse macroéconomique (DPAM), la Direction générale des douanes (DGD), la Direction de la législation et de la réglementation, la Direction des politiques économiques (DPE), la direction des relations extérieures (cellule nationale de la CEDEAO), la Direction générale du commerce, le Département du marché régional, du commerce, de la concurrence et de la coopération de l'UEMOA, l'assemblée nationale, le REN-LAC (Réseau national de lutte anti-corruption), le CEDRES (Centre d'études, de documentation et de recherches économique et sociale), la BCEAO, les centrales syndicales (CNTB, CSB, CGTB, ONSL) et le MBDHP (Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples). Outre ces structures, les treize régions du pays ont été couvertes pour une enquête d'opinion. Un échantillon de 789 individus a été constitué en fonction du poids démographique des régions et des catégories socioprofessionnelles du pays en référence aux enquêtes de l'INSD.

### **L'Institut supérieur des sciences de la population**

La méthodologie que cet institut public de recherche a adoptée se décompose en quatre parties: une revue documentaire, une enquête au niveau central avec des responsables de structures administratives et d'organisations non gouvernementales, des entretiens avec les autorités administratives ainsi que des leaders d'opinion à tous les niveaux de décentralisation et une enquête d'opinion auprès d'un échantillon de la population.

Pour la revue documentaire, douze (12) ministères ont été choisis en fonction de leur rôle dans le développement socio-économique.<sup>23</sup> En plus de ceux-ci, un certain nombre d'organisations non gouvernementales et autres structures de la société civile ont été identifiées en vue de faire une revue documentaire sur les différents documents des politiques sectorielles en rapport avec le développement socio-économique. Cette revue documentaire a permis en outre de documenter la première partie de l'évaluation, à savoir les normes et codes adoptés par le Burkina Faso et les mécanismes mis en place pour leur respect. L'analyse documentaire faite au cours de cette phase ainsi que le questionnaire initial ont permis d'élaborer des questionnaires spécifiques adressés aux différents ministères cités ainsi qu'à certaines structures.

Pour la conduite des enquêtes, la démarche adoptée était aussi bien qualitative que quantitative. L'enquête qualitative comportait deux parties: d'une part des entretiens individuels au niveau décentralisé avec des responsables administratifs et des leaders d'opinion et, d'autre part, des versions adaptées du questionnaire type MAEP qui ont été envoyées aux départements ministériels au niveau central à Ouagadougou.<sup>24</sup> L'enquête quantitative a consisté à la passation

23 Il s'agit des ministères suivants: Agriculture, Hydraulique et ressource halieutiques, Enseignement de base et alphabétisation, Administration territoriale et décentralisation, Emploi et jeunesse, Promotion de la femme, Economie et finances, Santé, Enseignement supérieur et recherche scientifique, Technologie de l'information, Action sociale et solidarité, Promotion des droits humains, Urbanisme et habitat. ISSP, *Rapport sur le développement économique et social*, p. 141, janvier 2008.

24 Au total 11 ministères et 11 autres structures ont été concernés par cette enquête. Ibid., p. 141.

d'un questionnaire individuel sur les grandes politiques de développement économique et social auprès d'un échantillon de chefs de ménage. À chaque niveau de décentralisation, des entretiens ont été réalisés avec l'ensemble des acteurs concernés par chaque programme de développement sectoriel ainsi que des leaders d'opinion (responsables religieux, responsables d'ONG, etc.). Ceux-ci avaient pour objectif de documenter le niveau de connaissance des politiques et programmes sectoriels, la participation de ces acteurs dans la mise en œuvre des différents programmes dans leur domaine respectif, les opinions sur la gestion et la mise en œuvre de ces politiques.<sup>25</sup> Les enquêtes ont donc été réalisées aux niveaux régional,<sup>26</sup> provincial<sup>27</sup> et départemental.<sup>28</sup>

L'ISSP a également procédé à une enquête d'opinion auprès d'un échantillon de chefs de ménage. Cette enquête auprès de chefs de ménage avait pour objectifs d'avoir le point de vue de la base sur ses perceptions de la gouvernance en matière de politiques sociales et économiques au Burkina, leur degré de participation à la mise en place de ces politiques et en quoi elle pense que la gestion et la mise en œuvre de celles-ci pourraient être améliorées.

Enfin, compte tenu des contraintes financières, il était difficile pour l'équipe technique de l'ISSP d'assurer une représentativité rigoureuse de l'échantillon à travers un tirage aléatoire des ménages. L'ISSP a employé la méthode des quotas, en tant que méthode de tirage, qui semblait lui assurer une certaine représentativité des unités enquêtées.<sup>29</sup>

### **L'Institut national de la statistique et de la démographie**

L'INSD est également l'une des structures étatiques à avoir participé à la collecte des données du MAEP. Aussi, il a rencontré de nombreuses difficultés pour suivre le rythme adopté par les structures du MAEP en vue de l'élaboration du rapport d'auto-évaluation sur la gouvernance des entreprises. D'après l'ISSP, les lourdeurs bureaucratiques caractéristiques de l'administration publique sont à la base du très long retard accusé par l'INSD.<sup>30</sup> Par exemple,

25 Ibid., p. 142.

26 Au niveau régional, au total 22 entretiens ont été réalisés avec des directeurs régionaux notamment ceux de l'enseignement de base et de l'alphabétisation, de la santé, de l'économie et des finances, de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, et de l'action sociale et de la solidarité nationale. En plus des directeurs régionaux, des entretiens ont été également réalisés avec des responsables de structures de la société civile au niveau régional, à savoir des responsables d'association, des coordinateurs de mutuelle de santé, de micro crédit, des responsables d'ONG, des responsables de coopératives. Au total 27 responsables de structures ont été touchés; Ibid.

27 Au niveau provincial, la même démarche qu'au niveau régional a été adoptée, à savoir des entretiens avec des directeurs provinciaux de l'enseignement de base et de l'alphabétisation, de la santé, de l'économie et des finances, de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, de l'action sociale et de la solidarité nationale mais également des responsables de structures de la société civile. Au total 10 directeurs provinciaux et 27 responsables de structures ont été concernés par ces entretiens; Ibid.

28 Au niveau départemental/commune et village, des entretiens ont eu lieu avec des responsables ou leaders d'opinion tels que les chefs de village, les responsables coutumiers et religieux, les responsables administratifs du village, les responsables d'associations au sein du village. À ce niveau, 35 entretiens ont été réalisés.

29 ISSP, *Rapport sur le Développement économique et social*, janvier 2008, pp. 142-146.

30 Ibid., p. 142.

des questions de procédures internes n'ont pas permis à l'équipe en charge de la collecte de disposer à temps des ressources financières allouées dans le cadre de la recherche. Jusqu'à l'atelier de validation des rapports des différents ITR, en janvier 2008, celui de l'INSD n'était toujours pas finalisé. Ce n'est qu'à la veille de l'arrivée des experts du panel que l'Institut national des statistiques a déposé son rapport.

En ce qui concerne la méthodologie utilisée par l'INSD, elle est similaire à celle utilisée par les autres ITR. Il s'agit de la revue documentaire et des enquêtes de terrain auprès d'un échantillon préalablement déterminé. Pour ce faire, l'institut a recruté des consultants pour la collecte des données. Trois types de questionnaires ont été élaborés et qui ont été administrés auprès des entreprises (formelles et informelles), des syndicats et des employés. Le document du MAEP devant être utilisé pour la collecte de données a dû être adapté car il ne s'agissait pas d'un questionnaire 'mais d'un ensemble de questionnements ou de problématiques' qui doit être dilué en questionnaire. Comme les autres ITR, l'INSD admet avoir rencontré plus de difficultés auprès des entreprises formelles qu'auprès des entreprises informelles. Le taux des réponses de l'enquête est resté faible soit environ 50% des entreprises formelles malgré des efforts de relance et de sensibilisation des chefs d'entreprises.<sup>31</sup>

### **Quelques problèmes particuliers rencontrés au cours de la collecte des données**

Le travail de collecte de données a permis de mettre en relief un certain nombre d'insuffisances et de critiques relevées par les ITR et qui ont semblé constituer des obstacles dans l'administration des questionnaires. Il s'agit entre autres des obstacles suivants :

- Les personnes cibles semblaient ne pas être informées sur le processus national du MAEP malgré les campagnes publicitaires et les lettres de recommandation qui leur ont été apparemment adressées. Dans certaines situations, les lettres sont arrivées en retard.
- La technicité du questionnaire à certains niveaux d'où des réponses sélectives, les interviewés ne répondant qu'aux questions qui intéressaient leurs domaines de compétences; les enquêtés ont trouvé que le questionnaire, 'rédigé dans un français si soutenu', a eu sans doute des conséquences sur sa compréhension par la majorité de la population.
- La longueur de certaines questions était problématique. Un cas illustratif est celui de la question contenue aux objectifs 2 et 4 de la partie relative à la gouvernance politique et démocratique. Certains<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Entretiens avec Dansané Ouédraogo, agent à l'INSD.

<sup>32</sup> Information recueillie auprès des enquêteurs du CGD et de Dansané Ouédraogo, chef de service des statistiques des entreprises et du commerce de l'INSD.

ont fait remarquer que l'exercice ressemblait plus à une dissertation qu'à un sondage classique avec des réponses fermées OUI ou NON.

- La rétention de l'information à certains niveaux des administrations publiques et le manque de disponibilité des institutions et structures surtout étatiques qui font toujours recours à la voie hiérarchique pour mettre à la disposition des enquêteurs les informations requises.
- Au niveau documentaire, certains répertoires ne sont pas à jour ou sont mal classifiés, par exemple en ce qui concerne la ratification des instruments juridiques internationaux.
- La faiblesse des ressources financières allouées aux ITR au regard de l'ampleur du travail demandé à ces instituts. Chaque ITR semble n'avoir reçu qu'une vingtaine de millions de francs CFA alors qu'ils avaient soumis des budgets variant entre 40 et 50 millions de francs CFA en fonction de leurs besoins.<sup>33</sup>
- L'insuffisance du délai imparti aux ITR pour la collecte des données. En effet, les ITR ont eu en tout trois mois pour réaliser la collecte des données dans le cadre de l'auto-évaluation. Cette situation semble avoir influencé la qualité des analyses des différentes données collectées dans la mesure où elle n'a pas permis aux ITR d'approfondir leurs analyses des résultats obtenus sur le terrain;<sup>34</sup> deux jours ont été dégagés pour la mise en commun des rapports des différents ITR. Mais ces deux jours ont en réalité été mis à profit par chaque ITR pour finaliser leur propre rapport.

Face à la difficulté d'administrer le questionnaire au niveau des 'officiels' la stratégie qui a été suivie a été de recueillir les opinions de 'personnes ressources' issues des institutions étatiques en tant que citoyens. Ceci permettait de surmonter la difficulté liée au recours à la voie hiérarchique à laquelle les enquêteurs étaient systématiquement renvoyés lorsqu'un avis officiel était sollicité. La technicité des questions a aussi posé des difficultés de réponses, et dans certains cas, une expertise était même nécessaire pour répondre à certaines questions.

### *La mise en commun des différents résultats des ITR*

À la suite de la phase de collecte des données effectuées par chaque ITR, le SP du MAEP a organisé les 4 et 5 janvier 2008 un atelier commun de validation sur deux jours en vue de procéder à la mise en commun et de fondre les différents rapports dans un document unique pour lui assurer une certaine homogénéité au regard des différents angles d'analyses des ITR. L'atelier de mise en commun s'est tenu à Koubry, une localité située à une cinquantaine de kilomètres de Ouagadougou, et a regroupé toutes les équipes

<sup>33</sup> Information recueillie auprès de Mr Jean-François Kobiane de l'ISSP.

<sup>34</sup> Cette opinion a été avancée par Mr Jean-François Kobiane, coordonnateur de recherche de l'ISSP dans le cadre du MAEP sur l'aspect développement socio-économique, lors de notre entretien avec lui.

de recherches des ITR impliquées dans le processus de collecte des données. Cette phase a précédé celle de la validation du rapport d'auto-évaluation à un niveau national.

### *La présentation et la validation du rapport d'étape du processus d'auto-évaluation*

Les 10 et 11 janvier 2008, le projet de rapport national d'auto-évaluation a été soumis pour validation par près de 200 acteurs nationaux et locaux, relevant aussi bien de la sphère étatique que non étatique.<sup>35</sup> Les participants à cet atelier sont venus des administrations nationales, centrales et déconcentrées, du secteur privé moderne ou informel, des organisations de la société civile et des structures traditionnelles. Ce tournant décisif de la validation du rapport diagnostic de l'état de la gouvernance nationale procède même du principe fédérateur de reddition poursuivi.

Les travaux de diagnostic concluent que le Burkina Faso a signé et ratifié l'essentiel des normes et codes de bonne conduite identifiés par le MAEP. Cependant, ces normes et codes ne sont pas suffisamment connus par les populations et ne sont pas tangibles quant à leur mise en œuvre en termes notamment d'amélioration des conditions de vie des populations, notamment en ce qui concerne les domaines de jouissance des droits civils et politiques, de transparence et d'efficacité de la gestion économique et budgétaire, de la gouvernance des entreprises dans un contexte de développement durable, et enfin du développement économique et social. Un programme d'actions préliminaire dans chacun des domaines thématiques du MAEP a été proposé dans le but, d'une part, de renforcer les acquis engrangés de même que les bonnes pratiques existantes et, d'autre part, de relever les défis identifiés dans les domaines souffrant de déficits notoires. Pour le Burkina Faso, le rapport d'évaluation servira à nourrir le programme d'actions préliminaire dans une démarche de mise en cohérence et d'harmonisation des activités à mener avec les programmes déjà existant tels que le plan d'actions prioritaires de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

L'atelier de validation du rapport d'auto-évaluation a néanmoins été vivement critiqué. Pour de nombreux participants, il ne s'est pas agit d'un véritable atelier de validation, ayant pour objectif de discuter du contenu du projet de rapport issu des recherches des ITR, dans la mesure où le rapport d'évaluation n'a finalement pas fait l'objet de discussion.<sup>36</sup> Cette rencontre a semble-t-il été une séance d'information sur le processus du MAEP avec une brève présentation des versions synthèses des quatre rapports qu'une séance de travail sur le contenu du travail des ITR. Ce fut l'occasion pour l'essentiel des participants de recevoir une synthèse du rapport et d'avoir un premier

35 Jean-Baptiste Natama, *Note d'information sur le processus du MAEP au Burkina Faso*, p. 8; le SP-MAEP rédigeait régulièrement des notes descriptives du processus du MAEP qui sont ventilées au sein du conseil comme documents d'information.

36 Entretiens avec des membres du conseil national du MAEP. En effet, tous les membres du CN-MAEP que nous avons rencontré lors de la rédaction de ce rapport ont tous admis le fait que le rapport d'auto-évaluation n'a pas fait l'objet de discussion. Entretiens réalisés entre mai et juillet 2008.

contact avec ce document sans avoir la possibilité de statuer en profondeur sur son contenu. Les personnes interrogées auraient souhaité recevoir le projet de rapport avant cet atelier en vue d'émettre des critiques pertinentes lors de la rencontre de validation. Le désir des citoyens quant à la nécessité de contribuer à l'enrichissement du rapport d'auto-évaluation est ressenti légitimement, mais, de façon pratique, le SP-MAEP ne pouvait procéder à cet exercice compte tenu de l'arrivée imminente des experts du panel. Il aurait été souhaitable que ce travail se fasse à un échelon inférieur à travers des validations régionales du rapport national d'auto-évaluation. Néanmoins, ce problème de procédure ne pouvait aucunement entacher la qualité du travail des ITR si ce n'est de l'améliorer.

### *Mission d'évaluation du MAEP*

Une mission d'évaluation du panel des éminentes personnalités du MAEP a séjourné au Burkina Faso du 18 février au 16 mars 2008 pour vérifier la conformité du processus d'auto-évaluation aux principes et directives du MAEP et préparer le rapport officiel d'évaluation du Burkina Faso.

### **Composition et objectifs de la mission d'évaluation**

La mission d'évaluation du Burkina Faso a été conduite en binôme par le Professeur Mohamed Seghir Babès et Mme Marie Angélique Savané, membres du panel des éminentes personnalités du MAEP.<sup>37</sup> Le Burkina Faso devenait ainsi le neuvième pays à être évalué, le deuxième pays non membre du Comité de mise en œuvre du NEPAD, donc moins informé sur le MAEP et moins préparé au processus, et surtout, le troisième pays francophone en Afrique sub-saharienne.

La mission était composée de 19 experts africains provenant de douze États membres de l'Union africaine, choisis pour leur compétence et leur expérience dans le domaine de la gouvernance, dans les différents domaines thématiques couverts par le MAEP. L'équipe comprenait les experts du panel et du secrétariat du MAEP,<sup>38</sup> des institutions partenaires<sup>39</sup> et des experts indépendants dans les thématiques de la démocratie et de la gouvernance

37 Le journal *Le Pays* n°4057 du 18 février 2008 'MAEP: la mission d'évaluation du Burkina attendue à Bobo'.

38 Pour le panel et le secrétariat du MAEP: le Professeur Mohamed Seghir Babès et Madame Marie-Angélique Savané, chefs de mission, membres du panel des éminentes personnalités du MAEP; M. Moïse Nembot, coordinateur, chargé de la thématique démocratie et gouvernance politique et coordinateur de l'évaluation du Burkina Faso; M. Dalmar Jama, chercheur gouvernance de l'entreprise et Mme Atany Kagnaguine, officier d'appui au panel des éminentes personnalités du MAEP.

39 Pour les institutions partenaires: Mme Houda Mejri, responsable de la communication et chargée des questions du genre à la CEA; M. Daniel Gbetnkorn, chargé des affaires économiques à la CEA, sous-région Afrique de l'ouest; M. Guy Fortunat Ranaivomanana, chargé des affaires économiques et de la gouvernance à la CEA; M. Donatien Bihute, ancien vice-président de la BAD, consultant international, représentant la BAD; Mme Sylvie Kinigi, ancien premier ministre du Burundi, consultant international, représentant le PNUD et M. Kango Lare-Lantone, chargé du programme de bonne gouvernance au centre de service régional du PNUD à Dakar.

politique,<sup>40</sup> de la gestion économique,<sup>41</sup> de la gouvernance des entreprises<sup>42</sup> et du développement socio-économique.<sup>43</sup>

Conformément au mandat du MAEP, la mission d'évaluation a procédé à l'approfondissement et à la vérification des résultats de l'auto-évaluation du conseil national du MAEP au Burkina Faso, sur les efforts fournis par le pays dans le domaine de la gouvernance. Plus concrètement, la mission avait pour objectifs de :

- mener les consultations les plus larges possibles avec toutes les parties prenantes pour approfondir et compléter le rapport d'auto-évaluation ;
- évaluer le projet de programme d'action soumis par le pays, et faire les propositions appropriées ;
- s'assurer autant que possible que le processus d'auto-évaluation réalisé par le Burkina Faso était techniquement satisfaisant, crédible et libre de toute manipulation politique ;
- établir un consensus avec les parties prenantes sur les questions et défis restants, ainsi que les recommandations susceptibles d'améliorer la gouvernance dans le pays.

Ainsi, la mission devait rencontrer tous les acteurs impliqués dans le processus du MAEP au Burkina Faso, notamment le président de la République, les représentants du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, les institutions de la République, les membres du gouvernement, les autorités décentralisées des régions et de certaines provinces du pays, les partis politiques, les institutions du pouvoir traditionnel, les organisations patronales et du secteur privé, la société civile, les leaders d'opinion, les mouvements de jeunes et les organisations de femmes, les groupements de personnes défavorisées, les représentants du monde académique, ainsi que les médias.

### **Les activités réalisées au cours de la mission d'évaluation**

Les travaux de la mission ont démarré par le lancement officiel de l'évaluation par le président de la République<sup>44</sup> en présence des corps constitués et des acteurs du développement, suivi d'une conférence de presse. Peu après, le chef de l'État a accordé une audience à la mission, suivie de l'audience chez le premier ministre. Ensuite la mission s'est entretenue avec les présidents des

40 M. Yenikoye Ismael Aboubacar, consultant international, ancien doyen de la Faculté de sciences humaines de Niamey; M. Babacar Gueye, professeur agrégé des Facultés de droit à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et M. Léopold Donfack Sokeng, professeur agrégé de droit public à l'Université de Douala.

41 M. Mbaya J. Kankwenda, consultant international, directeur exécutif de l'ICREDES, ancien économiste en chef du PNUD Afrique, ancien représentant résident du PNUD, et ancien ministre du plan de la République Démocratique du Congo, et M. Pasteur Just Akpo, professeur à l'Université du Bénin.

42 M. Karim Ben Kahla, professeur agrégé en sciences de gestion, Université de Tunis.

43 M. Ousmane M. Diallo, consultant international, ancien ministre du plan du Mali; M. Mahmoud Ben Romdhane, professeur de sciences économiques à l'Université de Tunis et M. Omar Saïp Sy, professeur de gestion à l'Université de Paris.

44 Le Journal *Le Pays* n°4058 du 19 février 2008, 'Mise en œuvre du maep au Burkina: La «vraie» évaluation commence maintenant!'



institutions de la République, le président de l'assemblée nationale accompagné des présidents de groupes parlementaires et des présidents des commissions, les membres du gouvernement, les membres du corps diplomatique et consulaire et des organisations internationales, les leaders traditionnels, la société civile, et le secteur privé.

Après cette prise de contact, la mission a tenu des séminaires avec les membres du gouvernement dans son ensemble (35 ministres et ministres délégués ont pris part à ces séminaires) au cours desquels l'équipe d'évaluation a procédé à un dialogue avec les ministres sur les orientations stratégiques du pays, les enjeux et les défis de la gouvernance politique, économique et du développement socio-économique auquel le pays fait ou doit faire face, ainsi que sur les pistes possibles de solutions à moyen et long termes.

Les consultations des experts étaient organisées de manière à refléter les quatre thématiques de l'évaluation. Lors des tournées, en effet, les participants étaient divisés en quatre groupes thématiques et les travaux de chaque groupe étaient ensuite restitués en plénière.<sup>45</sup>

La mission a travaillé par étapes: l'étape de Ouagadougou, la capitale et principale ville du Burkina Faso où se trouvent les services gouvernementaux et diplomatiques; l'étape régionale, au cours de laquelle la mission s'est rendue dans toutes les 13 régions du pays, couvrant ainsi pour une première fois dans l'évaluation du MAEP, tout l'espace géographique d'un pays membre; et le compte rendu à la fin de la mission.

### **La mission d'évaluation au niveau central**

A Ouagadougou, la mission a tout d'abord rencontré le point focal et le conseil national du MAEP pour discuter du rapport d'auto-évaluation. Ensuite, pendant les cinq premiers jours suivants, la mission a rencontré l'ensemble des parties prenantes, y compris la société civile et le secteur privé, en séance plénière, puis en ateliers thématiques. La mission a échangé avec tous les présidents des institutions de la République, à savoir: la cour constitutionnelle, la cour de cassation, le conseil d'État, le conseil économique et social et le conseil supérieur de la communication. La mission a également discuté avec le médiateur du Burkina Faso, le grand chancelier des ordres nationaux, le comité national d'éthique, la cour des comptes, la haute autorité de lutte contre la corruption, l'inspection générale d'État<sup>46</sup> et le président de la CENI (Commission électorale nationale indépendante). Dans le même sillage, la mission a eu des entretiens avec les ambassadeurs des pays membres du G8 accrédités au Burkina Faso et résidant à Ouagadougou (USA, France, Canada, Allemagne) et les partenaires techniques et financiers. La rencontre avec les ambassadeurs des pays africains accrédités au Burkina Faso et résidant à Ouagadougou a été un des moments forts des activités de la mission. En effet,

45 Entretien avec Blanchard Bayala, fonctionnaire au premier ministère et membre du conseil national du MAEP.

46 L'inspection générale d'État est devenu aujourd'hui l'Autorité supérieure de contrôle de l'État (ASCE).

le MAEP est un instrument de promotion de la gouvernance dans les États africains et ce fut l'occasion pour les experts d'attirer l'attention des diplomates sur l'importance de cet instrument et de la nécessité des pays africains de se faire évaluer. Cette rencontre a également permis aux experts de recueillir les opinions de leurs interlocuteurs sur la gouvernance au Burkina Faso. La mission a rencontré aussi les ITR.

La mission a en plus organisé un forum des femmes, un forum des jeunes, un forum des cadres et intellectuels, un forum des médias, un forum des partis politiques, un forum des syndicats afin de discuter des sujets et préoccupations propres à chacune de ces organisations. La mission a enfin tenu des réunions thématiques avec plusieurs groupements tels que le président du conseil national des investisseurs privés, les représentants de l'association des banques et établissements financiers, les représentants de l'association des jeunes, les représentants de l'association des femmes entrepreneurs, les opérateurs économiques et plusieurs institutions financières.

### **La mission d'évaluation au niveau local**

L'équipe d'évaluation a ensuite sillonné les treize régions du pays et tenu des réunions dans leurs chefs-lieux respectifs (Ziniaré, Kaya, Dori, Bobo-Dioulasso, Banfora, Gaoua, Ouahigouya, Koudougou, Dédougou, Tenkodogo, Fada N'gourma, Manga et Ouagadougou). Au niveau local, le travail d'évaluation des experts s'est organisé en trois étapes essentielles et successives. Elle a, à chaque fois, rencontré l'ensemble des parties prenantes en séance plénière d'abord, puis en ateliers thématiques, et enfin en session plénière de restitution au cours de laquelle se faisait la validation des résultats des travaux en ateliers. Partout où elle s'est rendue, la mission a constaté avec grande satisfaction que, non seulement les populations avaient répondu massivement à l'invitation du MAEP, mais qu'elles ont également répondu aux attentes des évaluateurs, en analysant la situation avec maîtrise et de manière articulée. L'étape de Bobo-Dioulasso a été essentielle dans la mission d'évaluation des experts. C'est le mercredi 27 février, que la délégation était à Bobo-Dioulasso où elle a eu des échanges avec différents groupes concernés par cette évaluation dans la région des Hauts Bassins. La région des Hauts Bassins apparaissait aux yeux de la mission des experts africains du MAEP comme une étape cruciale dans l'exécution de leur mission. Cela pour la simple raison que, selon Marie Angélique Savané, chef de la délégation, Bobo-Dioulasso représente la capitale économique, donc un lieu propice pour obtenir tous les indices crédibles. Il y a aussi que le caractère cosmopolite de la ville constitue un atout majeur qui met en exergue un aspect important de l'intégration sous-régionale que l'on ne trouve pas forcément dans d'autres villes. La ville de Bobo-Dioulasso avait également été le point de départ des manifestations contre la 'vie chère'.<sup>47</sup>

47 Quotidien *Le Pays* n°4064 du 27 février 2008, Évaluation du Burkina par le MAEP: les manifestations contre la vie chère s'invitent dans le bilan.

De retour à Ouagadougou, la mission a eu l'opportunité de s'entretenir longuement avec le premier ministre et les membres du gouvernement réuni au complet. Ce fut l'opportunité pour la MAEP d'entendre les membres du gouvernement sur les questions aussi épineuses que complexes que le multipartisme et l'élargissement de l'espace politique, la corruption, le fonctionnement des institutions et la séparation des pouvoirs, mais également sur les questions transversales telles que l'égalité du genre, le soutien à l'emploi des jeunes, etc. Durant cette phase, la mission a pu également s'entretenir avec l'association des femmes chefs d'entreprises et promotrices du bien être des femmes burkinabè et avec le secrétariat permanent des engagements nationaux. Enfin, une réunion de restitution s'est tenue à la fin du séjour lors d'une séance de travail présidée par le président de la République, à laquelle ont participé le premier ministre et le président du conseil national du MAEP. Au cours de cette séance, l'équipe d'évaluation a présenté les principaux résultats provisoires des consultations, en mettant l'accent sur les grands acquis du Burkina Faso, mais aussi sur les défis identifiés par l'évaluation.

Le processus de large consultation initiée par la mission d'évaluation a permis de toucher 'environ 5000 personnes'.<sup>48</sup> La réalisation de l'évaluation dans un contexte de crise liée à des revendications sociales a permis aux experts de prendre la mesure de la vitalité qui caractérise la démocratie burkinabè. Le déroulement de la mission a permis de relever des observations et des critiques de cette entreprise. À titre illustratif, on peut citer :<sup>49</sup>

- la forte mobilisation, preuve de l'intérêt des populations pour l'évaluation ;
- la visite dans toutes les régions du pays a été notée comme une première dans les missions du MAEP ;<sup>50</sup>
- les populations ressentent un besoin de communication et de dialogue avec les gouvernants et demandent plus de temps de discussion sur leurs préoccupations ;
- les débats étaient contradictoires et chaque participant a exprimé son point de vue dans la langue de sa convenance ;
- l'approche participative du développement qui suscite un intérêt particulier chez les populations et qui mérite d'être systématisée dans toutes les initiatives et les programmes à leurs différentes phases ;
- l'existence d'un monde associatif très varié dont la mobilisation est indispensable pour accompagner les acteurs étatiques dans leurs actions au quotidien en faveur du développement ;
- la mauvaise compréhension de la démarche du MAEP par certaines personnes qui voyaient en ce mécanisme une structure venue pour juger le gouvernement.

48 Entretien avec le secrétaire permanent du MAEP, le 2 mai 2008.

49 Note d'information sur le processus du MAEP préparée par le SP-MAEP, document interne, p. 9.

50 Propos recueillis auprès des membres du CN-MAEP et du SP-MAEP.

## Financement du processus du MAEP au Burkina Faso

La conduite du processus d'auto-évaluation du MAEP au Burkina Faso a nécessité la mobilisation de moyens matériels et financiers considérables.

Il était prévu que les ressources du CN-MAEP proviendraient des dotations annuelles du budget de l'État et de toutes autres sources de financement autorisées.<sup>51</sup> En fait, l'essentiel des ressources financières pour la conduite du processus d'auto-évaluation et le fonctionnement des structures du MAEP est supporté par le budget de l'État. En 2007 et 2008, l'État a accordé au SP-MAEP la somme de CFA387 186 000, soit environ US\$860 414.<sup>52</sup> Ce montant est donc destiné à accompagner les activités de la structure nationale qui pilote la mise en œuvre du MAEP.

Le financement du processus du MAEP au Burkina Faso est également supporté par le Programme des Nations Unies pour le développement à travers le Programme de renforcement des capacités des institutions républicaines et de systématisation du genre (PRCIRSG) dont la composante 3 est relative au MAEP. Ce programme qui couvre la période 2006–2010 a permis au SP-MAEP de bénéficier de soutiens sous différentes formes: appui à la participation à des rencontres internationales et appui matériel (matériels informatiques, audiovisuels, appui pour l'élaboration d'une stratégie de communication et de vulgarisation du mécanisme). En 2006, le programme a permis au SP-MAEP d'être opérationnel et en 2007 et 2008, le programme a favorisé l'élaboration de plans de travail. Le premier plan avait pour objectif de faciliter l'auto-évaluation et le deuxième plan de travail, en cours, devra permettre de vulgariser le rapport national d'évaluation. Ce programme a bénéficié des montants suivants: 2006: US\$140 000; 2007: US\$248 000; 2008: US\$300 000 (soit US\$668 000 sur les trois années).<sup>53</sup>

En somme, et selon les informations dont nous disposons, le financement du MAEP Burkina Faso a bénéficié du soutien de l'État et de la représentation nationale du PNUD.

## Participation de la société civile

Les Organisations de la société civile (OSC) au Burkina Faso sont caractérisées par leur grande pluralité.<sup>54</sup> La densité et la richesse de ce tissu associatif constituent la force principale des OSC. Ce pluralisme qui apparaît comme une manifestation évidente de la liberté d'association, constitue non seulement un gage solide pour l'indépendance, l'autonomisation de la société civile,

51 Article 15 du décret n°2007-337/PRES/PM/MAECP portant composition, attributions et fonctionnement du CN-MAEP.

52 Confère les budgets de l'État des années 2007 et 2008.

53 Informations recueillies auprès de Delphine Ouandaogo, chargée de programme gouvernance et point focal genre au PNUD.

54 En effet, on note onze composantes des OSC: organisations féminines, instituts de recherche et de formation, organisations syndicales, organisations religieuses, associations de défense des droits humains et mouvements à revendications spécifiques, presse privée, ONG et associations de développement, mouvements de jeunesse, personnes dites marginalisées, organisations paysannes, organisations à caractère culturel et artistique, Extrait de CODESRIA-OSIWA, la gouvernance des organisations de la société au Burkina Faso, Rapport produit par le Professeur Augustin Loada, p. 81.

mais aussi une source potentielle de contre-pouvoir, et une garantie contre les éventuelles velléités totalitaires de l'État ou les dérives autoritaires du pouvoir politique. Il a aussi favorisé l'émulation et l'émergence d'un leadership organisationnel et individuel au sein de la société civile, qui est de plus en plus conscient de sa capacité d'influer sur l'opinion publique, et de peser sur les décisions gouvernementales, en tant que force de propositions et élément de contre-pouvoir. L'attention particulière dont la société civile bénéficie de la part des pouvoirs publics a déterminé leur implication non négligeable dans le processus du MAEP au Burkina Faso.

La participation de la société civile dans la conduite du MAEP s'est faite en amont et en aval du processus.<sup>55</sup> D'abord, les organisations de la société civile sont fortement représentées dans le conseil national du MAEP où leur représentation, avec douze représentants sur vingt-huit, est plus importante que celle des autres structures. Ceci semble expliquer la place et l'importance des OSC dans la gouvernance au Burkina Faso.<sup>56</sup> Aussi, des consultations préalables ont été organisées avec ses représentants pour susciter leur implication et leur adhésion tout au long du processus. En effet, des ateliers ont été organisés en 2003 et 2005, impliquant massivement les OSC pour la finalisation et l'opérationnalisation du processus d'auto-évaluation. Cette distinction s'est symbolisée surtout par le choix du centre pour la gouvernance démocratique, en tant qu'organisation de la société civile dans le domaine de la gouvernance démocratique, comme ITR pour la conduite de la partie du rapport d'auto-évaluation sur la gouvernance politique et démocratique. Aussi, la vice-présidence du conseil national du MAEP a été attribuée à la société civile pour la responsabiliser dans le processus. La société civile est également responsable du groupe thématique relatif au développement économique et social.<sup>57</sup> Tout au long du processus, les OSC ont été régulièrement interpellées pour participer à la collecte des données soit en assurant l'organisation de celle-ci<sup>58</sup> soit en émettant leurs opinions relativement au questionnaire thématique proposé par les différents ITR.

La participation des organisations de la société civile s'est également manifestée par l'expression fréquente de leurs préoccupations et appréhensions quant au processus du MAEP. Le 15 février 2007, par exemple, le conseil national du MAEP a organisé une rencontre avec les organisations de la société civile autour de la mise en œuvre du processus au Burkina Faso et avait pour objectif principal d'échanger sur le MAEP notamment sur le rapport d'auto-évaluation à produire par la structure burkinabè. La rencontre du 15 février était justement une rencontre d'information sur le processus et les attentes du conseil national vis-à-vis de la société civile. Plus d'une trentaine d'organisations ont répondu à l'invitation du conseil qui était présidé

55 Entretien avec le secrétaire permanent du MAEP au Burkina Faso, le 2 mai 2008.

56 Entretien réalisé avec la vice-présidente du CN-MAEP et représentante des femmes, le 25 mai 2007.

57 Propos du secrétaire permanent du MAEP.

58 A cet effet, les groupements d'OSC au niveau régional, à savoir les caucus des OSC, ont été mobilisés par les ITR pour soit assurer la collecte des données soit faciliter cette collecte.

par son président. Après l'intervention du président et des responsables des quatre groupes thématiques, les participants à cette rencontre ont relevé un certain nombre d'insuffisances tant sur le processus en lui-même que sur les méthodes de mise en œuvre adoptée par le conseil.

De prime abord, les organisations de la société civile ont soulevé qu'elles ont été mises devant le fait accompli quant au choix de leurs représentants au conseil national qui ont été cooptés à travers des affinités de certains responsables. Les participants ont tenu à rappeler que de telles pratiques sont non seulement contestables mais également propre à jeter le discrédit sur toute l'initiative. Ensuite, il a été unanimement déploré l'absence de supports (documents) de présentation du processus, ses acteurs au Burkina, les objectifs et résultats attendus. En effet, aucun document d'informations n'a été mis à la disposition des participants. Cela a créé une sorte de suspicion chez certains qui n'ont pu s'empêcher de demander si cette rencontre n'était qu'une sorte de préparation à une participation alibi ou tout simplement pour les responsables de se donner bonne conscience. Même le questionnaire qui est standard donc disponible depuis le début du processus n'a pas été mis à la disposition de la société civile. En résumé, les intervenants de la société civile ont émis des inquiétudes sur le risque que le poids de la culture administrative de rétention de l'information et de cooptation d'acteurs non représentatif ne contribue à ne faire de la prise en compte de la société dans le MAEP, une sorte de participation alibi.<sup>59</sup>

### **Dépôt du rapport d'évaluation du Burkina Faso**

Le panel du MAEP a préparé son rapport d'évaluation nationale pour le Burkina Faso en se basant sur le rapport d'auto-évaluation et le plan d'action provisoire préparés par les ITR. Le rapport d'évaluation avec les commentaires du panel sur le plan d'action national ont été préalablement soumis au gouvernement burkinabè dans le courant du mois de mai 2008 pour son commentaire. Le 26 mai 2008, le gouvernement présidé par le premier ministre Tertius ZONGO en l'absence du président de la République, a tenu un conseil des ministres extraordinaire dont l'objectif était d'examiner le rapport d'évaluation du MAEP.

D'après un communiqué publié à l'issue de ce conseil des ministres, le gouvernement burkinabè a constaté que « le rapport souligne avec beaucoup de professionnalisme, les opportunités, les défis mais aussi les mesures auxquelles le pays doit faire face ». C'est dire donc que les pouvoirs publics partagent avec le panel la réalisation du fait qu'il existe encore des entraves au processus de la bonne gouvernance et du développement économique et social au Burkina Faso. Le gouvernement a cependant émis des réserves, car pour lui « certaines considérations, analyses et commentaires contenus dans le rapport méritaient d'être améliorés, voire nuancés et corrigés. Par ailleurs, certaines données factuelles méritent d'être réexaminées au regard de l'évolution

59 Quotidien *Sidwaya* du 29 Février 2008 « Bonne gouvernance: les Hauts-Bassins à la loupe du MAEP ».

politique et socio-économique du pays ».<sup>60</sup> L'inexactitude de certaines données, telle que relevée par le gouvernement, pourrait s'expliquer par le fait que les institutions étatiques n'ont généralement pas donné satisfaction aux ITR lors de la collecte des données. Cette absence de collaboration peut justifier les réserves émises par le gouvernement sur les données factuelles.

Après ces remarques, le gouvernement a autorisé les structures en charge du MAEP à transmettre le rapport d'évaluation et le plan d'action du Burkina Faso au panel des experts du MAEP. Le président de la République, qui devait le présenter le 29 juin 2008 lors du 9<sup>ème</sup> Forum des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine à Charm-el-Cheik, en Égypte n'a pu le faire en définitive compte tenu du calendrier apparemment chargé du sommet.<sup>61</sup> La présentation du rapport du Burkina Faso s'est tenu finalement les 25 et 26 octobre 2008, dans la capitale béninoise (Cotonou) lors du 1<sup>er</sup> sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement du MAEP.

### **Évaluation critique du processus du MAEP au Burkina Faso**

Le déroulement du MAEP au Burkina Faso a été marqué par de nombreuses insuffisances, au premier rang desquelles la précipitation avec laquelle le processus a été mené. La qualité relativement faible de l'auto-évaluation n'a pas pu être compensée par la forte volonté politique des autorités du gouvernement dans le processus.

#### *Forte implication des autorités politiques*

L'opérationnalisation du processus du MAEP au Burkina Faso s'est caractérisée par une très forte implication des autorités nationales. Le processus du MAEP a été rendu possible grâce à une volonté politique très affichée émanant des différentes autorités politiques et administratives du pays en commençant par le président de la République. D'abord le MAEP est un instrument d'autocritique dont l'acceptation est liée à la libre appréciation de chaque État. Ensuite, les autorités politiques, malgré une période d'hésitation occasionnée essentiellement par les différents enjeux électoraux<sup>62</sup> ont relancé le processus en 2007 avec l'auto-évaluation. Cette volonté politique s'est essentiellement manifestée par l'implication personnelle du président du Burkina Faso qui a rattaché les structures de gestion du MAEP à la présidence en vue de s'assurer de la conduite du processus. À sa suite, les membres du gouvernement, dirigés par le premier ministre, se sont investis dans le mécanisme, dans leurs domaines respectifs.

60 Extraits du communiqué final du conseil des ministres du 26 mai 2008, publié le 27 mai 2008 sur le site [www.fasonet.bf](http://www.fasonet.bf).

61 Jean-Baptiste Natama, *Note d'information sur le processus du MAEP*, p. 11.

62 Entre 2003 et octobre 2007, date de démarrage du processus d'auto-évaluation, le Burkina Faso a connu les élections présidentielles (2005), municipales (2006) et législatives en 2007.

### *Précipitation du processus*

Le démarrage du processus d'auto-évaluation a connu un retard considérable résultant principalement du calendrier électoral chargé du Burkina Faso entre 2005 et 2007. En effet, les organes chargés de la mise en œuvre du processus du MAEP ont été mis en place en 2005 et le calendrier de travail du panel du MAEP prévoyait le lancement du processus d'évaluation du Burkina Faso au 4<sup>ème</sup> trimestre de 2005. Mais les activités gouvernementales et politiques au Burkina Faso étaient monopolisées par les élections qui se sont déroulées du dernier semestre de 2005 à la fin du premier semestre de 2007, avec l'organisation des élections présidentielles en novembre 2005 et des élections législatives en mai 2007. Une telle activité électorale n'a pas pu favoriser la tenue de l'auto-évaluation qui n'a effectivement démarré qu'en 2007. L'auto-évaluation a duré trois mois c'est-à-dire d'octobre 2007 à décembre 2007. Cela a donné l'impression que ce qui importait davantage aux organes chargés du processus était de rédiger un rapport à tout prix au détriment de la qualité substantielle de celui-ci. Les différents ITR rencontrés ont en effet déploré le manque de temps matériel pour la collecte et l'analyse des données.

La faible sensibilisation des populations à la base relativement aux objectifs du mécanisme, en partie résultant du manque de temps suffisant, a constitué un autre handicap au bon déroulement du processus. Lors d'une mission de sensibilisation à la visite des experts à laquelle nous avons participé en décembre 2007 dans la région de l'Est du Burkina, nos interlocuteurs ont regretté l'absence d'une telle mission avant le processus d'auto-évaluation. Car cela aurait sans doute permis aux personnes interrogées de répondre de façon sereine aux questionnaires qui leur ont été soumis.

L'insuffisante collaboration des services étatiques possédant l'essentiel des informations lors de la collecte des données par les différents instituts techniques de recherches a également entravé la récolte des données. En effet, l'accès aux informations dans les services publics a très souvent été obstrué par le principe hiérarchique car il fallait à chaque fois recueillir l'autorisation du premier responsable du service. En général, les questionnaires adressés aux services publics ont connu un faible taux de remplissage.

### *Adhésion de la population et faible participation de la société civile*

Une large adhésion des différentes couches de la société burkinabè au mécanisme du MAEP a été un atout du processus. Une telle adhésion s'est manifestée, notamment, par la présence des couches les plus représentatives de la population au sein de la structure de coordination du processus, à savoir le CN-MAEP, ainsi que par la participation directe des populations aux étapes les plus importantes du processus, de la collecte des données aux réunions avec les experts du MAEP chargés de l'évaluation, en passant par les réunions de validation du rapport d'auto-évaluation.

Cependant, la mise en œuvre n'a pas reçu l'engouement populaire espéré conduisant à une appropriation et une plus grande implication des différents



segments de la société burkinabè. En effet, la participation de la société civile au processus n'a pas été pleine. Les organisations de la société civile sont formellement représentées au sein du conseil national du MAEP qui est l'organe national chargé de coordonner la mise en œuvre du MAEP. Mais de l'avis général des représentants de la société civile interrogés pour ce rapport, la désignation des membres des OSC au conseil national n'a pas connu la participation des organisations qu'ils étaient censés représenter. Ces représentants ont en effet été cooptés par le gouvernement, plutôt qu'élus ou désignés de façon consensuelle par les autres OSC.

### *Insuffisance des ressources financières*

L'ampleur du travail de collecte des données commandait également la mobilisation de ressources financières subséquentes pour sa réalisation. Cependant, nous avons noté une faiblesse des ressources financières allouées aux ITR afin de mener des enquêtes représentatives. Cette faiblesse de ressources n'a sans doute pas permis aux structures de recherches de sillonner le maximum de localités et d'élargir leur échantillon de personnes à interroger.

L'insuffisance de ressources semble expliquer de l'avis des personnes interrogées la faiblesse des campagnes d'appropriation du processus du MAEP par les membres de la commission nationale et par les populations. En effet, des formations prévues au profit des membres du CN-MAEP n'ont pu se dérouler. Aussi, il n'y a pas eu de missions préparatoires d'envergure nationale sur le terrain pour sensibiliser aussi bien les autorités locales que les populations en vue de la phase de l'auto-évaluation.

### *Intégrité du processus et indépendance des organes de gestion du MAEP*

Le processus d'auto-évaluation du Burkina Faso a été confié à des structures nationales que sont l'INSD, l'ISSP, le CAPES et le CGD. Seul le CGD est une structure de la société civile jouissant d'une indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Néanmoins, le fait que les trois premières institutions sont des structures étatiques semble n'avoir eu aucune influence sur leur autonomie scientifique et intellectuelle lors de la collecte et de l'analyse des données pendant la phase d'auto-évaluation. De nos entretiens avec leurs représentants, les ITR n'ont à aucun moment fait cas de tentatives d'intervention des pouvoirs dans la conduite de leurs recherches et le sens à donner au contenu de leurs rapports respectifs. Aussi, le contrôle du processus par le président du Burkina Faso est seulement administratif à travers le rattachement des structures chargées de la conduite du MAEP. Ce contrôle n'a en rien entamé l'autonomie et l'indépendance du processus d'auto-évaluation.

### *Impact sur les programmes de gouvernance et de développement existants*

La formulation du plan d'action national du MAEP intègre les initiatives en cours notamment les axes des programmes et plans du gouvernement. Les objectifs

poursuivis dans le PdA seront mises en œuvre par des structures nationales aussi bien étatiques que non étatiques en charge d'actions similaires. Ceci permettra d'éviter les doublons et d'accroître l'efficacité des actions projetées. Il est prévu que l'exécution du PdA se fera suivant le principe de subsidiarité. Cela signifie que le PdA ne se substitue pas aux stratégies sectorielles existant déjà ou en cours de finalisation mais en assure la cohérence pour leur garantir un meilleur impact sur les populations bénéficiaires. Au nombre de ces stratégies figurent, en particulier, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et la Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG).

Le CSLP est un document cadre qui vise à énoncer les objectifs prioritaires de développement fixés par le gouvernement. Il est le reflet des choix essentiels menés au niveau des secteurs prioritaires. La démarche qui soutend l'élaboration et la mise en œuvre du CSLP est une démarche itérative. Le gouvernement a décidé de la mettre à jour tous les trois ans pour tenir compte des leçons de la mise en œuvre des politiques publiques adoptées dans ce document. Le processus de révision du CSLP fait l'objet sur initiative du gouvernement d'une large consultation avec tous les acteurs de la gouvernance. Le CSLP comprend 4 axes :

- accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ;
- garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ;
- élargir les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres ; et
- promouvoir la bonne gouvernance (démocratique, économique et locale).

Le gouvernement du Burkina Faso a adopté en octobre 1998, un plan national de bonne gouvernance pour la période 1998–2003. À la lumière de l'évaluation dudit plan en mars 2003, le gouvernement a réaffirmé sa volonté de promouvoir les principes de bonne gouvernance au Burkina Faso à travers l'élaboration d'une Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG). L'option pour une politique nationale de bonne gouvernance à l'horizon 2015, émane du souci des pouvoirs publics de disposer d'un document d'orientation stratégique qui d'une part, clarifie l'axe 4 du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) consacré à la bonne gouvernance et d'autre part, précise les actions envisagées au regard des engagements internationaux notamment ceux relatifs aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et au MAEP.

Il n'est pas encore clair à ce niveau comment le principe de subsidiarité fonctionnera dans les faits. Il est important que la mise en œuvre du PdA tienne compte de tous les autres mécanismes qui existent; que ce soit au niveau du CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) ou à celui des divers programmes (programme du gouvernement, programme présidentiel etc.). Une cohérence entre ces différents programmes est nécessaire pour éviter tout doublon ou des pertes de temps inutiles.

## Conclusion et recommandations

La bonne gouvernance est maintenant au cœur des processus de développement en Afrique; en témoigne la tenue des fora africains sur la gouvernance dont le septième s'est tenu au Burkina Faso en octobre 2007 sur la thématique « renforcer la capacité de l'État en Afrique ». En mars 2003 à Abuja au Nigéria, lors du 6ème sommet du comité des chefs d'États et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, un mémorandum d'entente relatif au MAEP a été conclu. Ce mécanisme vise à encourager l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui conduisent à une stabilité politique, une croissance économique forte, un développement durable et une intégration économique sous-régionale et continentale accélérée par le biais d'échanges d'expériences et par la consolidation des meilleures pratiques ayant connu du succès y compris l'identification des insuffisances et l'évaluation des besoins pour le renforcement des capacités des pays participants (28 au total).

En adhérant volontairement, le 9 mars 2003, au MAEP, le Burkina Faso, s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le développement et la mise en œuvre d'un programme d'actions national en vue d'améliorer ses performances dans les domaines de la gouvernance démocratique, économique et financière, le développement socio-économique et la gouvernance d'entreprise.

Pour le Burkina Faso, le MAEP auquel il a adhéré le 20 mars 2003 représente un outil indiscutable de renforcement de ses capacités. Ainsi, ayant adopté un plan d'action national de la bonne gouvernance bien avant l'avènement du MAEP, le Burkina a entrepris, dès septembre 2003, d'élaborer un second plan du même genre, dans le but de servir de base à sa politique nationale en matière de gouvernance et de mettre en cohérence les axes stratégiques de celui-ci avec ceux de la gouvernance fixés dans le cadre du MAEP.

Le décollage économique et social en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations, tel qu'il est visé à travers le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, semble avoir du plomb dans les ailes. En témoigne les manifestations contre la vie chère intervenues dans le mois de février 2008. Le phénomène de la corruption semble récurrent dans la société burkinabè malgré la mise en place par les pouvoirs publics d'un important dispositif institutionnel chargé de la lutte contre la corruption. Le processus d'évaluation a donc permis de relever des faiblesses de notre gouvernance maintes fois mises en exergue par les acteurs nationaux. L'ensemble des acteurs de la gouvernance espèrent que le plan d'actions prioritaires qui se dégagera de ce processus ne constituera pas qu'un programme de plus sans aucune chance d'être mis en œuvre.

Afin d'améliorer le processus du MAEP au Burkina Faso, nous recommandons les actions et mesures suivantes, dont certaines sont issues de nos entretiens avec les personnes interrogées :

1. Assurer la restitution du rapport d'évaluation des experts auprès des populations dans les différentes régions du Burkina Faso; mieux publier le rapport d'évaluation pour assurer son accessibilité à tous les citoyens.

2. Accentuer le caractère participatif et inclusif du processus du MAEP, ainsi que l'indépendance de ses organes en y associant d'autres représentants des différentes couches sociales et en leur conférant une plus grande autonomie par rapport au gouvernement. En particulier, les structures mises en place pour assurer le suivi du PdA devraient avoir une autonomie politique similaire aux structures correspondantes au Ghana et dans d'autres pays.
3. Éviter de donner une réponse institutionnelle au diagnostic établi par les experts dans leur rapport d'évaluation et agir plutôt sur les préoccupations exprimées par les citoyens. En effet, le sentiment des populations traduit l'inefficacité de la panoplie de structures étatiques existantes.
4. Organiser un atelier national d'appropriation du plan d'actions pour permettre aux différentes couches sociales de s'imprégner du contenu du document et par ricochet les inciter à jouer leur rôle parallèle de suivi-évaluation dans la mise en œuvre du plan d'actions.
5. Renforcer les capacités des membres du CN-MAEP pour leur permettre de maîtriser le concept du MAEP et son processus afin qu'ils puissent jouer leur rôle d'interface entre la structure nationale du MAEP et les populations à la base.
6. Renforcer les capacités institutionnelles du SP-MAEP pour la rendre capable d'assurer le suivi-évaluation lors de la phase d'opérationnalisation du PdA.
7. Rendre opérationnel le site Internet du MAEP Burkina et y publier tous les actes relatifs aux différentes étapes du MAEP au Burkina Faso.
8. Assurer la circulation de l'information au sein des structures nationales en charge du processus du MAEP afin de les mettre au même niveau d'information.
9. Identifier un mécanisme d'implication des ITR dans le processus de mise en œuvre et de suivi-évaluation du PdA eu égard à leur capital d'expérience dans les divers domaines de la gouvernance.
10. Adopter un plan de communication conformément aux textes du MAEP en vue d'assurer une grande visibilité et une meilleure appropriation du processus par les premiers concernés à savoir les populations à la base.
11. Impliquer davantage et profondément les médias communautaires locaux dans la stratégie de communication du processus du MAEP au regard de leur proximité des populations à la base et de leur accessibilité par ces dernières.
12. Adopter un mécanisme de dynamisation du travail des ITR en leur permettant de travailler en synergie en vue d'harmoniser leurs méthodes, techniques de collecte de données et d'aboutir à des rapports d'auto-évaluation dont la cohérence ne soit pas mise en doute.
13. Mettre en place une structure légère pour le suivi-évaluation du plan d'action en collaboration avec les cadres de concertation déjà existants pour l'opérationnalisation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

## Sources de l'étude sur le Burkina Faso

### Documents

- Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG): 2005–2015, Burkina Faso, ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, Secrétariat permanent de la bonne gouvernance
- Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, disponible sur les sites [www.nepad.org](http://www.nepad.org) ou [www.afrimap.org](http://www.afrimap.org)
- Décret n°2007-337/PRES/PM/MAECR du 25 mai 2007 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil national du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (CN-MAEP)
- Décret n°2007-338/PRES/PM/MAECR du 25 mai 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat permanent du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (SP-MAEP)
- SP-MAEP, Exposé préliminaire du secrétaire permanent du MAEP au Burkina Faso; protocole d'accord entre le gouvernement du Burkina Faso et le forum du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), relatif aux missions de revue techniques et aux visites d'évaluation du Burkina Faso
- Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), *Rapport d'auto-évaluation sur la gouvernance politique et démocratique*, janvier 2007
- Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), *Rapport d'auto-évaluation sur la gouvernance des entreprises*, février 2007
- Institut supérieur des sciences de la population (ISSP), *Rapport d'auto-évaluation sur le développement socio-économique*, janvier 2007
- Centre d'analyses des politiques économiques et sociales (CAPES), *Rapport d'auto-évaluation sur la gouvernance économique et la gestion financière*, janvier 2007
- Rapport d'auto-évaluation de la République du Burkina Faso*, Mai 2008
- Questionnaire de base du MAEP, [www.afrimap.org](http://www.afrimap.org)
- Jean-Baptiste Natama, *Note d'information sur le processus du MAEP au Burkina Faso*, mai 2007
- CODESRIA-OSIWA, *La gouvernance des organisations de la société au Burkina Faso*, Rapport produit par le Professeur Augustin Loada
- Quotidien *Le Pays* du 15 février au 16 mars 2008
- Quotidien *Sidwaya* du 15 février au 16 mars 2008

### Liste des personnes interrogées

#### Au niveau du conseil national du MAEP

- Emmanuel Blanchard Bayala, représentant le premier ministre
- Teeg Wendé Aymar Kabore, représentant des jeunes
- Soumaïla Lingani, représentant des syndicats

- Adelaïde Zabramba, représentante des femmes, vice-présidente du conseil national du MAEP
- Maria Lougue, représentante des femmes
- Timothée T. Soulama, représentant le ministère du travail et de la sécurité sociale
- Félix Ouédraogo, représentant des médias
- Albert Djigma, représentant de l'autorité coutumière
- Rasmané Ouédraogo, représentant le ministère de l'environnement et du cadre de vie
- Baloma Marcel Sandaogo, représentant le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État
- Salvador Yaméogo, député à l'assemblée nationale
- Malick Sawadogo, député à l'assemblée nationale
- Yacouba Ouédraogo, représentant des syndicats

**Au niveau du Secrétariat permanent du MAEP**

- Toussaint Natama, secrétaire permanent du MAEP
- Benjamine Douamba, responsable à la communication
- Parfait Zio, chargé de communication
- Hervé Kouraogo, conseiller technique du SP-MAEP

**Au niveau des Instituts Techniques de Recherches**

- Luther Yaméogo, chargé de recherches au CGD
- Jean-François Kobiane, chef de l'unité de recherche en éducation et population à l'ISSP, coordonnateur de la recherche sur le développement économique et social dans le cadre de l'auto-évaluation MAEP
- Dr. Abdoulaye Zonon, macro-économiste au CAPES
- Dansané Ouédraogo, chef de service des statistiques des entreprises et du commerce de l'INSD
- Placide SOME, responsable des enquêtes menées par l'INSD

**Au niveau du Programme des Nations Unies pour le Développement**

- Delphine Ouandaogo, chargé de programme et point focal genre

# GHANA

## Résumé

### *Synthèse*

En mars 2003, le Ghana a accédé au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en signant le Mémoire d'Entente. En janvier 2006, le président John Kufuor est devenu le premier dirigeant africain à se prêter au processus d'examen par les pairs. Dans cet intervalle, mais essentiellement à partir de mars 2004, avec la nomination du Conseil d'administration du MAEP pour le Ghana, le pays a entrepris une auto-évaluation dans les domaines de la gouvernance politique, de la gestion économique, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique, les quatre thèmes du MAEP. Parallèlement à cette auto-évaluation, le Ghana a produit un programme d'action visant à corriger les lacunes qui avaient été détectées, pas forcément dans la performance du gouvernement, mais davantage sur un plan systémique, dans les procédures et réalisations des institutions étatiques et non étatiques. Le rapport d'auto-évaluation et le programme d'action qui en ont résulté, ainsi que le processus qui les a produits, ont alors fait l'objet d'une évaluation indépendante réalisée par un panel d'éminentes personnalités africaines, qui ont soumis en juin 2005 leur propre rapport aux dirigeants africains ayant également signé le MAEP, qui constituent l'instance appelée Forum du MAEP. C'est aux conclusions de ce rapport d'évaluation par pays, présenté par le panel d'éminentes personnalités, que le président Kufuor s'est adressé en janvier 2006.

Le processus d'auto-évaluation du Ghana dans le cadre du MAEP s'est distingué non seulement en raison de la position de pionnier du Ghana, mais également parce que le modèle du Ghana – un petit groupe de personnalités de marque, désignées pour constituer le conseil d'administration dans le cadre de ce processus, travaillant par le biais d'institutions de recherche indépendantes réputées chargées de produire le rapport d'auto-évaluation par pays et le programme d'action – a été montré en exemple aux autres pays qui intégraient le processus. Ce modèle permettait d'avoir de la souplesse dans le fonctionnement, une absence de manipulation politique, une implication des groupes de la société civile et des citoyens ordinaires, une solide auto-évaluation et un programme d'action détaillé, adopté et mis en œuvre par le gouvernement à travers ses divers ministères et agences spécialisés. Toutefois,

de nombreux groupes de la société civile du Ghana estiment qu'il faudrait adopter un point de vue plus critique sur les résultats du pays.

Si l'accent a bien été mis sur l'implication de la société civile, dans la pratique, de nombreux groupes de la société civile ont estimé que la balance entre sensibilisation du public et consultation sérieuse ne pesait pas suffisamment en faveur de la consultation sérieuse. Trois grands événements de consultation de la société civile ont eu lieu pour examiner ou valider le rapport d'auto-évaluation du pays. Mais la façon dont ces réunions ont été organisées a donné à de nombreux participants l'impression que, si ces consultations avaient été vastes, elles n'avaient pas été suffisamment profondes. Il n'y a eu aucun mécanisme permettant aux personnes concernées de s'assurer que leurs observations sur ce qui est devenu la version finale du rapport d'auto-évaluation du pays et du programme d'action – c'est-à-dire ce qui constitue le cœur du processus d'évaluation par les pairs par pays – avaient été prises en compte. Cette impression n'a pas semblé être atténuée par le fait que quatre institutions indépendantes (dont trois appartenant à la société civile) ont été chargées d'effectuer les études et les analyses dans le cadre du rapport d'évaluation. Le Conseil d'administration, qui est de droit l'organisateur principal, semble n'avoir pas laissé assez de place aux autres pour leur permettre d'apporter une contribution significative.

Le MAEP représente un nouveau départ dans la gouvernance africaine. Il constitue le premier cadre de travail à contribuer à l'amélioration de la gouvernance dans les pays du continent et à la promotion d'une action collective entre ces pays. Toutefois, pour s'enraciner, il doit réussir à mobiliser une masse suffisamment importante de la population au sein d'un effort conceptuel, stratégique et opérationnel soutenu. Ainsi, le présent rapport vise essentiellement à examiner comment le MAEP a été réalisé au Ghana, mais sans oublier la manière dont les leçons tirées à Accra et Kumasi peuvent être appliquées, avec les modifications adéquates, à Alger et Oran, Dakar et Thiès, Nairobi et Mombasa, Lusaka et Kitwe, Pretoria et Johannesburg.

C'est dans cet esprit que le présent rapport recommande que le gouvernement du Ghana prenne d'autres dispositions pour régulariser le statut et la composition du Conseil d'administration du MAEP pour le Ghana, qui est désormais responsable du contrôle de la mise en œuvre du programme d'action national. Cette régularisation pourrait inclure la formalisation de son mode opératoire par une loi du Parlement, avec la désignation des membres selon un système transparent de nomination des postes de la fonction publique, et selon un échelonnement des mandats permettant de garantir la continuité. Pour sa part, le Conseil d'administration doit prendre des dispositions pour permettre que le rapport d'auto-évaluation du pays, dont la diffusion n'est toujours pas autorisée (contrairement au rapport d'évaluation par pays préparé par le Panel des Eminentes Personnalités du MAEP), soit publié immédiatement. De même, il doit prendre le temps de solliciter les réactions de l'ensemble des parties prenantes sur la façon dont le processus d'auto-évaluation du pays a



été géré, et inclure les conclusions dans sa conception de la phase suivante du voyage du MAEP. Les organisations de la société civile, qui contrôlent déjà, pour la plupart, les aspects du programme d'action liés aux objectifs spécifiques de leur mission, doivent trouver les moyens de partager cette information plus efficacement entre elles et s'engager collectivement dans le cadre de ce processus.

On peut également tirer des leçons de l'expérience du MAEP au Ghana pour le continent. Il faudrait rendre le questionnaire du MAEP plus convivial, en tant qu'instrument visant à connaître le point de vue d'experts aussi bien que de non experts. Il pourrait en outre donner une plus grande souplesse en permettant de faire une évaluation des points de vue non seulement sur le processus, mais également sur la stratégie du gouvernement, c'est-à-dire pas uniquement sur la manière dont les gouvernements africains emmènent les populations avec eux, mais également où ils les emmènent. Le Forum du MAEP doit, dans l'esprit de la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, et de la nouvelle Charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance, prendre des mesures pour veiller à ce que les gouvernements qui entreprennent une auto-évaluation dans le cadre du MAEP engagent la société civile en tant que partenaire au cours du processus. Il faudrait faire davantage d'efforts pour garantir l'accès aux informations sur le MAEP, en insistant notamment sur la nécessité de publier le rapport d'auto-évaluation du pays au niveau national, mais également en donnant davantage d'informations sur ce qui se passe réellement lorsque le président du pays qui fait l'objet de l'évaluation par les pairs discute du rapport d'évaluation du pays avec les présidents des autres pays participants. Une fois qu'un nombre suffisamment important de pays aura mené à terme le processus, le Panel des Eminentes Personnalités devrait passer en revue les leçons à tirer. Lorsque cette étape aura été franchie, il devrait être plus facile d'organiser régulièrement des événements réunissant les parties prenantes tant au niveau régional que continental, afin de partager les bonnes – et les mauvaises – pratiques et d'échanger des conseils.

### *Le MAEP au Ghana*

Le processus d'auto-évaluation par pays a été dirigé au Ghana par le Conseil d'administration national chargé du MAEP (NAPRM-GC), un groupe de sept personnalités de marque dotées de l'autorité indépendante requise pour diriger le processus. La société civile a marqué son opposition à la manière dont leur désignation a été faite: en tant qu'individus plutôt qu'en tant que représentants d'un éventail de groupes d'intérêt. Cependant, il a été admis dans l'ensemble que chacune de ces personnes jouissait d'une position très importante et était remarquable dans son domaine respectif. Elles ont été soutenues, et le sont toujours, par un secrétariat dirigé par un directeur général ayant des compétences techniques reconnues en administration publique. Le NAPRM-GC et son secrétariat ont sélectionné les instituts de recherche technique (IRT)

chargés d'effectuer les recherches et ont rédigé les quatre sections thématiques du rapport d'auto-évaluation du pays, réalisé des programmes d'éducation du public à travers le pays, organisé les différentes réunions des parties prenantes qui ont lancé le processus, validé les produits finis issus des recherches avant soumission au Panel des Eminentes Personnalités du MAEP et présenté la Mission d'évaluation du pays dans le cadre du MAEP.

Les quatre IRT choisis par le Conseil d'administration étaient tous des organisations de recherche non gouvernementales reconnues au Ghana comme des leaders dans leur domaine. Ces instituts étaient tout à fait compétents pour effectuer le travail et ne pouvaient en aucun cas être dépeints comme étant soumis au gouvernement. Tous ceux qui ont été impliqués dans le projet des IRT ont confirmé qu'il n'y avait eu aucune interférence d'aucune source que ce soit dans leurs recherches. Toutefois, comme les critères de sélection desdits instituts n'ont pas été rendus publics, et comme les termes de leurs contrats avec le Conseil d'administration stipulaient qu'ils n'étaient pas libres de faire part des conclusions de leurs recherches, cela a engendré un sens d'exclusion parmi certains groupes de la société civile.

Les tâches relatives à la sensibilisation du public, à la consultation des parties prenantes, à l'auto-évaluation du pays et au programme d'action ont été effectuées en trois grandes étapes, selon les méthodologies de préparation du terrain, sur le terrain et de retour de terrain. La première, la méthodologie de préparation du terrain, consistait à faire des recherches en interne ou des études de documents, des actions de sensibilisation et d'appropriation pour les Ghanéens ordinaires, l'harmonisation et la coordination des approches méthodologiques au sein des équipes chargées de l'examen technique, l'identification des parties prenantes, la refonte du questionnaire sous forme d'outil d'enquête et la collecte et l'analyse des données. La deuxième, la méthodologie sur le terrain, consistait à réaliser des entretiens avec des fonctionnaires et des agents indépendants du gouvernement et avec des groupes de la société civile et, pour finir, des enquêtes par sondage auprès de citoyens ghanéens ordinaires. La troisième et dernière, la méthodologie de retour de terrain, comprenait tout un éventail d'activités, comme l'évaluation des documents produits par les TRI par des experts indépendants nommés par le Conseil d'administration et des exercices de validation effectués par diverses parties prenantes, afin de déterminer si les conclusions des TRI étaient conformes à ce que les personnes expertes dans les différents domaines thématiques estimaient réaliste. Le Programme national d'action (PNA) est issu des observations, commentaires et suggestions des diverses personnes interrogées et assemblés par les TRI, avec des contributions complémentaires des groupes de la société civile. Ces deux ensembles de documents – les conclusions des TRI et le PNA – ont été rassemblés, sous l'égide du Conseil d'administration, en un seul document, le Rapport d'auto-évaluation nationale du Ghana (CSAR). Un exemplaire du CSAR et du PNA a été présenté au

président Kufuor en mars 2005, tandis qu'un autre a été envoyé au Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud.

Les TRI ont utilisé des techniques de recherche essentiellement similaires, à savoir des recherches documentaires, l'adaptation du questionnaire du MAEP qui serait utilisé sur le terrain, les entretiens avec des représentants du gouvernement et des institutions publiques et avec des groupes de plaidoyer, des groupes de discussion et des entretiens avec des citoyens ordinaires et des organisations communautaires de base, ainsi que l'étude par des experts techniques du fruit des recherches. Toutefois, en raison des différences de tailles d'échantillonnage et de thèmes, des divergences significatives sont apparues. Le Ghana Centre for Democratic Development (CDD), responsable du thème de la démocratie et de la bonne gouvernance politique, a utilisé les services d'un panel consultatif d'une douzaine de personnes, chargées de superviser la réalisation d'une enquête auprès des ménages, faite sur 1.200 personnes. De même, l'Institute of Statistical Social and Economic Research (ISSER), qui a réalisé l'enquête sur le développement socio-économique, a utilisé un cadre d'échantillonnage ayant permis la collecte de données auprès d'un millier de personnes. Ils ont fait une enquête par sondage auprès d'au moins une vingtaine de personnes par district, dans deux districts de chacune des dix régions du Ghana, soit en tout auprès d'environ quatre cents personnes, ont organisé des groupes de discussion avec un nombre à peu près égal de participants et ont ensuite discuté avec quelque deux cents personnes du gouvernement, d'institutions indépendantes de l'état et de la société civile. Le Centre for Policy Analysis (CEPA) et le Private Enterprise Foundation (PEF), responsables respectivement de la gestion économique et de la gouvernance des entreprises, ont interrogé environ six cents personnes, mais issues d'un segment plus étroit de la société, essentiellement des membres du gouvernement, de groupes de la société civile et des experts indépendants.

L'un des défis auxquels les TRI ont été confrontés a été le fait que les efforts de sensibilisation du NAPRM-GC ont eu lieu en même temps que les recherches effectuées dans le cadre du rapport d'auto-évaluation. Les activités d'information ont été concentrées sur la période allant de mai à septembre 2004 ; des réunions ont été organisées dans tout le pays, avec une audience directe de plus d'un millier de personnes en tout, outre les médias et autres moyens de vulgarisation. Toutefois, il est parfois arrivé que les personnes chargées de réaliser les entretiens se soient aperçues que les gens qu'ils voulaient interroger n'avaient pas encore entendu parler du processus du MAEP ; dans au moins un cas, les enquêteurs se sont retirés, en attendant qu'un exercice de sensibilisation ait été effectué.

Outre la sensibilisation générale et les recherches détaillées, quatre événements importants ont été organisés par le NAPRM-GC au cours du processus du MAEP, permettant à un vaste éventail de groupes de la société civile d'apporter leur contribution et de faire des commentaires sur le déroulement du processus d'auto-évaluation dans son ensemble et sur les

rapports préliminaires. En mai 2004 a été organisé l'Atelier initial des Parties Prenantes Nationales ; en février 2005, une réunion a permis la présentation des projets de rapports d'auto-évaluation thématiques ; en avril 2005, une 'réunion nationale de validation' s'est déroulée pendant la Mission d'évaluation nationale du Panel du MAEP ; et enfin, en juin 2005 a eu lieu une autre réunion de validation, à laquelle la présidente du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP a assisté.

La réunion de validation de février 2005 a réuni une cinquantaine de personnes issues de différents secteurs et permis la présentation des projets de rapports pour chacun des quatre thèmes du MAEP: la démocratie et la bonne gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance d'entreprises et le développement socio-économique. Les participants ont pu faire des commentaires sur les présentations mais, en revanche, même si on leur a distribué des synthèses des différents rapports au cours de la réunion, ils n'avaient reçu aucun document avant la réunion, ce qui leur aurait permis d'en assimiler le contenu de manière plus approfondie. Par ailleurs, ils n'ont eu aucun retour d'information sur la façon dont leurs contributions avaient été utilisées. Les procès-verbaux ou les rapports de cette réunion ou des autres réunions ne sont pas mis à la disposition du public et le rapport d'auto-évaluation nationale lui-même, soumis au Panel du MAEP et au gouvernement du Ghana, n'a pas encore été publié.

Il semble que la demande aux TRI d'inclure un programme d'action dans le cadre de leur travail soit intervenue ultérieurement dans le processus. Le coût du PNA a été calculé par les divers ministères et agences gouvernementales dotés des compétences requises. Le rapport entièrement chiffré a été soumis au Secrétariat du MAEP en mai 2005 ; les efforts déployés signifiaient que cela a été fait après que les autres éléments du rapport d'auto-évaluation nationale avaient déjà été envoyés.

La mission d'évaluation par pays du Panel du MAEP s'est déroulée en avril 2005, sous la direction du Dr Chris Stals, membre du Panel des Eminentes Personnalités chargé du contrôle du processus au Ghana. Cette mission a organisé des réunions avec un vaste éventail d'acteurs en différents lieux du pays et rassemblé des informations indépendantes pour faire une contre-vérification du rapport d'auto-évaluation nationale et finaliser le propre rapport d'évaluation nationale rédigé par le panel – le document qui est présenté au Forum du MAEP. La deuxième visite, qui a eu lieu en juin 2005, sous l'égide de la présidente du panel, Marie-Angélique Savané, n'avait pas été programmée dans le calendrier initial et avait apparemment pour objectif précis la tenue de discussions avec les groupes de la société civile sur le programme d'action, dont le coût n'avait pas été chiffré au moment de la mission d'évaluation du pays. Encore une fois, aucun procès-verbal ni rapport de ces deux réunions ne sont disponibles.

Depuis l'examen et l'adoption par le Forum du MAEP du rapport d'évaluation nationale pour le Ghana, ce dernier a soumis au Secrétariat du MAEP deux rapports sur les progrès accomplis au niveau de la mise en œuvre du programme d'action, en indiquant que des dispositions importantes recommandées dans le PNA avaient été prises. Un processus d'harmonisation du PNA avec les autres programmes nationaux de développement, notamment la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, a également été entrepris. Le NAPRM-GC a également mis en place certaines structures permettant d'assurer le contrôle du PNA au niveau des districts et a effectué une enquête auprès des ménages fin 2006, axée sur les questions relatives aux quatre thèmes du MAEP. Toutefois, il existe des interrogations quant au fait de savoir si les mesures prises actuellement par le Conseil d'administration dans ses rapports périodiques sont en réalité celles qui auraient été prises si son cadre de contrôle et d'évaluation initialement conçu avait été mis en place comme prévu. Au moins deux TRI ont indiqué qu'ils attendaient que le Conseil d'administration les informe de la disponibilité des fonds requis pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre de contrôle et d'évaluation.

### *Défis relatifs à l'implication de la société civile dans le processus du MAEP au Ghana*

Le premier défi lié à l'engagement de la société civile dans le processus du MAEP vient de la nature de la documentation elle-même. Les différents documents du MAEP pour la mise en place au niveau continental présentent des divergences subtiles mais importantes dans la façon dont ils définissent la société civile et la manière dont celle-ci doit être impliquée dans le processus d'élaboration du programme d'action ; dans certains contextes, la société civile (au sens large) est dépeinte comme un partenaire dans le processus d'élaboration du programme d'action, alors que dans d'autres, le gouvernement est seulement invité à organiser de vastes consultations avec l'ensemble des parties prenantes pertinentes. Les ambiguïtés contenues dans ces documents laissent des questions importantes à l'appréciation du gouvernement de chaque pays. Bien qu'au Ghana le gouvernement ait créé une structure réellement indépendante pour le MAEP, le Conseil d'administration semble avoir préféré utiliser la définition plus étroite de l'engagement.

Si les critères de nomination des membres individuels du Conseil d'administration ont bien été rendus publics, le fait qu'ils n'aient pas été perçus comme des représentants des divers groupes des parties prenantes semble avoir contribué à l'instauration d'une certaine distance entre eux et la société civile. Toutefois, au vu de ce qui s'est passé ailleurs sur le continent, il semblerait qu'un Conseil d'administration composé entièrement d'organisations de la société civile est susceptible de produire ses propres problèmes. Il y a un équilibre à trouver à ce niveau. L'une des recommandations tente de trouver un remède à cette question.

L'une des grandes forces du processus du MAEP au Ghana a été la grande qualité des institutions de recherche de la société civile qui ont effectué les recherches sur lesquelles l'auto-évaluation a été basée et leur indépendance dans l'accomplissement de cette tâche. Cependant, leur implication dans le processus d'auto-évaluation n'a pas été perçue par les groupes de la société civile comme un exemple d'engagement de la société civile dans le processus, du moins pas selon leur entendement de l'engagement, mais plutôt comme une relation professionnelle et contractuelle, dans le cadre de laquelle les TRI ont été des prestataires de services plutôt que des interlocuteurs indépendants.

Enfin, il semblerait que les questions abordées fermaient plutôt qu'elles n'ouvraient les portes aux apports des participants dans les divers forums de consultation, et le fait que les documents préliminaires n'aient pas été distribués préalablement aux réunions, afin de permettre aux personnes invitées d'élaborer un point de vue sur la question débattue, a contribué à affaiblir la confiance de la société civile dans le degré d'implication souhaité par le Conseil d'administration. D'un autre côté, les groupes de la société civile ont peu participé à certaines de ces réunions, certaines organisations n'y participant pas du tout, ou les dirigeants envoyant des subalternes pour les représenter, surtout pour la deuxième invitation et celles qui ont suivi, au lieu de s'y rendre eux-mêmes.

Le MAEP a pour objectif de promouvoir la stabilité politique, la croissance, le développement durable et l'intégration. Cela représente pour l'Afrique une opportunité, jusque là inexistante, de stimuler de manière systématique l'élaboration de stratégies collectives tant au niveau régional qu'au niveau continental, pour réaliser de vastes objectifs de développement. Les recommandations ci-dessous visent à augmenter les chances d'atteindre ces résultats.

### *Recommandations*

#### **Les recommandations du MAEP pour le Ghana sont les suivantes :**

##### Recommandations au gouvernement :

1. Renforcer l'institutionnalisation des institutions du MAEP étayant le Conseil d'administration du MAEP pour le Ghana et le Secrétariat par une loi du parlement plutôt que, comme ce qui est actuellement le cas, en les laissant reposer sur l'accession du Ghana au NEPAD et aux accords du MAEP au niveau africain.
2. Renforcer l'indépendance du NAPRM-GC et assurer une meilleure continuité en nommant ses membres pour des mandats à durée fixe échelonnés, afin qu'une portion donnée (un quart ou un tiers) soit remplacée à intervalle régulier.

##### Recommandations au NAPRM-GC du Ghana :

3. Mettre le rapport d'auto-évaluation du Ghana et l'ensemble des documents annexés dans le domaine public le plus rapidement possible.

4. Commander une enquête indépendante de l'ensemble des parties prenantes pour voir (a) ce qu'elles pensent de l'exercice d'auto-évaluation qui vient d'être réalisé au Ghana ; (b) quelles sont leurs suggestions pour le contrôle de la mise en œuvre du PNA ; et pour agir en fonction de ces résultats.

Recommandations aux groupes de la société civile :

5. Prendre des dispositions pour partager les résultats obtenus au cours du processus de contrôle du PNA.
6. Explorer les moyens pour se mobiliser plus efficacement dans l'engagement collectif envers le MAEP.

Les recommandations du MAEP aux autorités compétentes au niveau du continent sont les suivantes :

7. Faire des amendements aux différents documents relatifs au MAEP afin d'assurer leur uniformité dans le traitement des organes et procédures importants et de rendre les normes exigées des gouvernements participants plus directives, notamment avec un cadre pour la publication par les gouvernements des rapports d'auto-évaluation par pays.
8. Encourager et contrôler l'engagement des gouvernements auprès de la société civile en tant que partenaires dans le cadre du processus d'auto-évaluation du MAEP et de l'élaboration du programme d'action.
9. Chercher à faire un examen complet du déroulement du MAEP, une fois que l'essentiel des pays auront réalisé l'évaluation, peut-être dans le courant de l'année 2008, en essayant d'évaluer et de mettre en œuvre ses leçons.
10. Dans le cadre de l'examen, procéder à l'amendement du questionnaire du MAEP, le rendre plus convivial et plus apte à récolter les points de vue sur les objectifs stratégiques et inclure des plages pour les principaux indicateurs de performance.

## Chronologie du MAEP au Ghana

<b>Accession au MAEP</b>	
3 novembre 2002	Déclaration de l'intention d'accéder au MAEP
9 mars 2003	MdE relatif au MAEP signé par le Ghana
<b>Préparation du terrain</b>	
1er mai 2003	Désignation d'un point focal national – Ministère de la Coopération régionale et du NEPAD
Février 2004	Formation du secrétariat du MAEP <sup>a</sup>
18 mars 2004	Inauguration du Conseil national d'administration du MAEP <sup>b</sup>

**Auto-évaluation nationale et programme d'action**

24 mai 2004	Arrivée de la Mission de soutien au Ghana <sup>a</sup>
27 mai 2004	Signature du MAEP entre le gouvernement du Ghana et le Panel du MAEP au cours d'une cérémonie d'ouverture officielle intitulée Atelier national des parties prenantes
27-29 mai 2004	Atelier national des parties prenantes du MAEP
29 mai 2004	Départ de la Mission de soutien au Ghana
Septembre 2004	Forum des parties prenantes pour les handicapés – Centre de réhabilitation d'Accra <sup>d</sup>
23-25 septembre 2004	Formation en vue de l'atelier des formateurs, en collaboration avec le NCCE, Crystal Rose Hotel, Kumasi <sup>e</sup>
Août 2004	Forum des services de sécurité <sup>f</sup>
10-13 février 2005	Déclaration sur le Rapport d'auto-évaluation nationale et le PNA au Ghana Institute of Management and Public Administration – GIMPA, Accra
24 février 2005	Lancement du MAEP à Dodowa, en collaboration avec le NCCE
Mars 2005	Rapport final d'auto-évaluation (CSAR) soumis au Secrétariat du MAEP avec le programme d'action préliminaire
4 avril 2005	Démarrage de la visite de l'Equipe d'évaluation du MAEP
Avril 2005	Réunion nationale de validation – GIMPA, Accra
Avril 2005	Forum des parties prenantes organisé pour les chefs à Kumasi <sup>g</sup>
16 avril 2005	Fin de la visite de l'Equipe d'évaluation du MAEP
Mai 2005	Soumission du PNA préliminaire au Secrétariat du MAEP
8 juin 2005	Réunion de validation avec le président du Panel du MAEP <sup>h</sup>
10 juin 2005	Évaluation par les pairs du Ghana dans le cadre du MAEP, Khartoum
19 juin 2005	Présentation du Rapport d'évaluation du Ghana dans le cadre du MAEP au Forum du MAEP (chefs d'Etat participants) <sup>i</sup>
22 janvier 2005	Évaluation par les pairs du Ghana dans le cadre du MAEP, Khartoum

**Mise en œuvre du programme d'action**

Mars 2007	Atelier de mise en œuvre du PNA du MAEP, Bolgatanga <sup>j</sup>
Mai 2007	Atelier de mise en œuvre du PNA du MAEP, Ho
Mai 2007	Atelier de mise en œuvre du PNA du MAEP, Takoradi

a A.E. Amoah, "National African Peer Review Mechanism in Focus", *Daily Graphic*, 25 May 2004, p. 7.

b Entretien de l'auteur avec les membres du NAPRM-GC du Ghana.

c Communiqué – Mission de soutien au Ghana du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), 24-29 mai 2004.

d Secrétariat national du MAEP au Ghana: "Ghana's Journey through the APRM Mechanism", *Daily Graphic*, 4 novembre 2005.

e Ibid.

f Ibid.

g Ibid.

h Ibid.

i Mark-Anthony Vinorkor, 'Ghana not yet Reviewed by APRM', *Daily Graphic*, 25 juin 2005, p. 1.

j Benjamin Glover, 'Workshop on APRM held in Bolga', *Daily Graphic*, 19 mars 2007.



## Mise en œuvre du MAEP au Ghana : le processus

### *Adhésion et création des structures nationales*

Le Ghana a fait partie de la première tranche des pays ayant accédé au MAEP. Il a déclaré son intention de le faire en novembre 2002 et il a signé le Mémoire d'entente (MdE) relatif au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) le 9 mars 2003, lors de la réunion de l'HSGIC du NEPAD à Abuja, au Nigeria, au cours de laquelle le MdE et plusieurs autres documents essentiels pour le MAEP ont été adoptés. Le gouvernement ghanéen a affirmé notamment son engagement sur les volets suivants :

- « Adoption de la déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises [AHG/235(XXXVIII) Annexe I].
- Acceptation des principes du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs [AHG/235(XXXVIII) Annexe II] et engagement à les mettre en œuvre.
- Pleine contribution au financement du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, afin d'affirmer l'appartenance du mécanisme aux Africains.
- Prise de toutes les dispositions pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'un Programme national d'action visant à améliorer notre performance dans les domaines de la gouvernance et du développement socio-économique, comme indiqué dans le Document de base du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.
- Participation de l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration du Programme national d'action, y compris des syndicats, des femmes, des jeunes, de la société civile, du secteur privé, des communautés rurales et des associations professionnelles.
- Signature du Mémoire d'entente sur les Évaluations techniques et la Visite nationale d'évaluation du pays à la suite de consultations avec l'ensemble des parties prenantes ».<sup>1</sup>

Le présent document a pour objectif d'examiner dans quelle mesure ces engagements, et plus particulièrement ceux pris par rapport à la participation de la société civile, ont été respectés.

### *Le ministère de la Coopération régionale et du NEPAD et le Conseil d'administration du MAEP*

En mars 2002, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a fourni des fonds au ministère des Affaires étrangères pour engager le Dr Francis Appiah, alors chef du département de la School of Public Administration à l'University of Ghana Business School, afin de mettre sur

<sup>1</sup> Mémoire d'entente relatif au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 9 mars 2003, NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MoU. Disponible à l'adresse <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>.

piéd et diriger un nouveau Secrétariat du NEPAD au sein du ministère. En mai 2003, le président John Agyekum Kufuor a nommé le Dr Kofi Konadu Apraku chef d'un nouveau ministère de la Coopération régionale et du NEPAD, suite à l'accession du Ghana au MAEP. Le Dr Appiah est alors devenu conseiller technique national sur le NEPAD, basé au sein du nouveau ministère. Il a joué un rôle important en contribuant à la création du Conseil national d'administration du MAEP (NAPRM-GC)<sup>2</sup> et lorsque, en mars 2004, celui-ci est devenu le 'point focal' pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs au Ghana, il a été nommé secrétaire exécutif et consultant principal. Avec ses collaborateurs, il a formé le secrétariat du Conseil d'administration et a quitté le ministère pour déménager dans des locaux séparés.<sup>3</sup>

Le président Kufuor a inauguré officiellement le Conseil national d'administration du MAEP pour le Ghana le 18 mars 2004, un an après la création du ministère de la Coopération régionale et du NEPAD.<sup>4</sup> La base juridique du NAPRM-GC a été arrêtée par le procureur général dans un courrier adressé à ses membres, dans lequel il expliquait que le gouvernement tirait son autorité, pour son fonctionnement, de son appartenance au NEPAD et au MAEP. Le NAPRM-GC a été créé sous la forme d'un organe autonome et placé en dehors de l'orbite de son ministère de tutelle.

Durant la période qui a précédé la création du Conseil d'administration, le Dr Appiah a annoncé que ses membres seraient nommés à titre individuel, ce qui a provoqué la fureur des groupes de la société civile, qui estimaient que les membres du conseil devaient représenter un éventail de groupes cibles. Aussi, l'annonce officielle a-t-elle été repoussée de trois mois.<sup>5</sup> Toutefois, lorsque les membres du NAPRM-GC ont été enfin annoncés par le président Kufuor, ils

2 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong, président du Conseil national d'administration du MAEP pour le Ghana.

3 Portrait du Dr. Francis Appiah sur le site internet du MAEP pour le Ghana, <http://www.naprm-gc.org/home.php>.

4 Le Dr Francis Appiah a expliqué que les critères de sélection des membres du Conseil d'administration étaient les suivants: I. Acteurs non étatiques, c'est-à-dire que les personnes désignées ne sont pas des agents de l'Etat. II. Compétence professionnelle. III. Intégrité, objectivité, impartialité et indépendance dans le domaine public. IV. Droiture notoire. V. Capacité à se soumettre à l'examen public des conclusions du MAEP. VI. Capacité à provoquer l'engagement du Parlement, du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire et de la société civile et à s'assurer de leur participation et VII. Prise en compte des éléments suivants: équilibre ethnique et régional, représentation religieuse, représentation universitaire, plaidoyer de la société civile, équilibre des genres, représentation juridique et expérience dans l'évaluation des organisations internationales. Document intitulé 'Ghana's experience and lessons learnt in the implementation of the APRM' présenté lors du Colloque sur le NEPAD, 9-11 décembre 2004, Cotonou, Bénin (disponible à l'adresse <http://www/ces-benin.org/even/nepad.php> et <http://www.naprm-gc.org/home.php>).

5 Entretien de l'auteur avec le Dr Francis Appiah, secrétaire exécutif, Secrétariat du MAEP pour le Ghana.

ont été désignés à titre individuel, sur la base de leur expérience et de leur renommée dans leurs domaines respectifs.<sup>6</sup>

La plupart de ces membres étaient des retraités, mais un ou deux étaient encore en exercice.<sup>7</sup> Nonobstant leurs antécédents, le fait qu'ils aient été nommés à titre individuel et sans consultation ouverte sur la composition du Conseil d'administration ni sur sa structure a donné lieu à certains commentaires négatifs.<sup>8</sup>

Au départ, le Conseil d'administration du MAEP était en contact direct avec le président de la République. Toutefois, le président du conseil a demandé au président Kufuor de nommer un point de contact proche de la présidence, par l'intermédiaire duquel le Conseil d'administration du MAEP pourrait s'engager avec le président et le gouvernement. Madame Chenery Hesse, conseillère principale du président et ex directrice adjointe de l'Organisation internationale du travail, a été désignée pour remplir ce rôle.

En avril 2006, le ministère de la Coopération régionale et du NEPAD a été intégré dans le ministère des Affaires étrangères. Toutefois, les autres structures créées pour le MAEP au Ghana sont restées en place.

### *Financement du MAEP*

Tous les pays qui accèdent au MAEP doivent apporter une contribution annuelle minimum de 100.000 dollars US pour le financement des activités du Panel des éminentes personnalités et du Secrétariat du MAEP, basés en Afrique du Sud. En outre, les gouvernements sont responsables du financement des Conseils nationaux d'administration et de leurs secrétariats. Les membres du NAPRM-GC Ghana ne sont pas rétribués ; toutefois, le coût de la création du Conseil d'administration, de son secrétariat et de ses programmes devait être supporté par le gouvernement. Le gouvernement a fourni les fonds nécessaires pour entreprendre les tâches requises. Le coût total du processus du MAEP au Ghana, de l'inauguration du NAPRM-GC à la préparation du rapport d'auto-évaluation du pays, s'élève à environ 1,5 million de dollars.<sup>9</sup> Le gouvernement ghanéen a fait

6 Le président était le Professeur S.K. Adjepong, ancien recteur de l'University of Cape Coast et actuellement président du Methodist University College. Les autres membres nommés au Conseil étaient l'ambassadeur Alex Ntim Abankwa, diplomate à la retraite et ancien chef de la mission du Ghana auprès de l'Union européenne, qui avait travaillé avec tous les gouvernements du Ghana depuis l'indépendance, le professeur Samuel K. Botwe Asante, consultant international et ancien conseiller régional principal auprès de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), le Dr Bishop Paul Bemile, Evêque catholique de Wa et directeur du dialogue interrégional, le professeur Miranda Greenstreet, ancienne directrice de l'Institute of Adult Education de l'Université du Ghana et présidente de la Coalition des observateurs nationaux lors des élections du Ghana entre 2001 et 2004, Monsieur Nutifafa Kuenyehia, ancien président de l'Association du Barreau ghanéen et de la Commission des Médias nationaux et Madame Gloria Ofori-Boadu, ancienne directrice adjointe de la Fédération internationale des avocates (FIDA) du Ghana et actuellement présidente de la Women's Assistance and Business Association (WABA).

7 *African Peer Review Mechanism: Country Review Report of the Republic of Ghana*, juin 2005, p. 5 (désigné ci-après sous l'appellation de Rapport d'évaluation par pays du MAEP).

8 Entretien de l'auteur avec le Dr Appiah. Voir également Eric Albert Opoku in *Effective Stakeholder Participation in APRM Process for Promotion of Democratic Governance: A Case Study of Ghana*, UNDP Oslo Governance Centre, décembre 2006, p. 26, et Steven Gruzd in 'An Independent View on Ghana's APRM', *Daily Graphic* (Accra), 19 juin 2006.

9 Entretien de l'auteur avec le Dr Appiah.

appel à l'appui financier d'un certain nombre d'agences extérieures, notamment aux gouvernements du Royaume-Uni et d'Allemagne, pour aider à couvrir ces dépenses. Deux des membres du secrétariat sont pris en charge par le bureau du PNUD au Ghana.<sup>10</sup> La vérification des comptes du Conseil d'administration du MAEP et du secrétariat est faite par le contrôleur général.

### *Préparation de l'auto-évaluation nationale*

Le processus d'auto-évaluation nationale au Ghana peut être divisé en deux grands domaines d'activité, chacun avec des subdivisions. Le premier de ces domaines comprend les activités du NAPRM-GC et le deuxième les activités des instituts de recherche technique (IRT) désignés pour effectuer les recherches destinées à constituer le rapport d'auto-évaluation nationale.

Le NAPRM-GC était chargé des activités de vulgarisation et de sensibilisation du public parmi les parties prenantes et également de les consulter pour s'assurer de leur participation effective à l'élaboration et la validation du rapport d'auto-évaluation et du programme d'action. Les instituts de recherche technique étaient chargés de s'assurer qu'ils réalisaient les enquêtes, les analyses et les comptes rendus des opinions des Ghanéens sur la nature de la gouvernance politique, de la gestion économique, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique au Ghana.

### *Désignation des instituts de recherche technique*

L'une des premières tâches du NAPRM-GC a consisté à déterminer comment entreprendre l'auto-évaluation nationale. Le NAPRM-GC a décidé que cette tâche devait être effectuée par quatre instituts spécialisés et, une fois ces organes désignés, il les a approchés pour la réalisation de l'exercice d'auto-évaluation dans leurs domaines de compétences respectifs. Les organes sélectionnés ont été: le Centre for Democratic Development (CDD) pour la démocratie et la bonne gouvernance politique, le Centre for Economic Policy Analysis (CEPA) pour la gouvernance et la gestion économiques, la Private Enterprise Foundation (PEF) pour la gouvernance des entreprises et l'Institute for Statistical, Social and Economic Research (ISSER) pour le développement socio-économique. Ces quatre organisations sont renommées pour la qualité de leurs recherches et de leurs publications et sont reconnues au Ghana pour être parmi les meilleures dans leurs domaines respectifs.

L'ISSER, le plus ancien des quatre instituts, a été créé sous sa forme actuelle en 1969, en tant qu'institut de recherche sociale et économique, après avoir existé auparavant en tant qu'Institute of Statistics de l'Université du Ghana, depuis 1962. La création du CEPA remonte à 1993, sous la forme d'un groupe de prospective indépendant, non gouvernemental, sous la houlette de Joe Abbey, économiste et ancien ministre des Finances et de la Planification

<sup>10</sup> Dr Francis Appiah, in « *The ARPM Process – The Experience of Ghana* », document présenté à la Troisième Conférence de l'Association de l'Évaluation africaine, du 1er au 6 décembre, Cape Town, Afrique du Sud (la référence au site Internet du Conseil national d'administration du Ghana et au titre du discours ne donnent aucune indication sur l'année de soumission). Site Internet MAEP pour le Ghana: <http://www.naprm-gc.org/home.php> (cliquer sur « speeches » puis sur « 2nd speech »).

économique. Il produit des analyses et des perspectives en matière de politique économique pour le Ghana et le monde en développement. La PEF a quant à elle été créée en 1994 par quatre organes du monde des affaires (l'Association des Industries du Ghana, la Chambre nationale de commerce du Ghana, l'Association des Employeurs du Ghana et la Fédération des Associations d'Exportateurs du Ghana), pour mener à bien des recherches et du plaidoyer en matière de politique, de gestion des contrats et des services, de développement des capacités institutionnelles et de formation et de promotion des industries technologiques. Enfin, le CDD a vu le jour en 1998, avec pour objectif la promotion des débats sur les questions de gouvernance et les liens avec le développement. Il a effectué un certain nombre d'enquêtes sur les aspects de l'architecture politique au Ghana et ses processus de surveillance, notamment le contrôle des élections.

Une fois désignés, les TRI, en étroite collaboration avec le NAPRM-GC et les uns avec les autres, ont convenu que, si chacun allait se charger de la partie du questionnaire tombant sous le coup de son domaine de compétences, ils partageraient les informations issues de leurs conclusions afin de permettre aux autres de réaliser leur partie de l'exercice. Ce processus a donc entraîné, avec l'aval du Panel, un remaniement du questionnaire, pour mieux le rendre apte à choisir les informations définies par les questions précises reçues du Secrétariat du MAEP.<sup>11</sup>

### *Education et consultation du public par le NAPRM-GC*

Le NAPRM-GC était chargé à la fois des activités d'éducation du public et de vulgarisation destinées à apporter des contributions substantielles au processus en donnant des informations aux citoyens ghanéens sur le MAEP, et de s'assurer de la consultation effective d'un vaste éventail de groupes de la société civile, afin d'avoir leur avis et leur soutien pour le processus du MAEP. Afin de faciliter ses activités de sensibilisation et de consultation du public, le NAPRM-GC du Ghana a utilisé un officier de liaison avec les parties prenantes pour s'engager auprès des groupes de la société civile et du grand public.

### **Atelier national des parties prenantes**

Les membres de la Mission d'appui au pays du Panel du MAEP sont arrivés au Ghana en mai 2004 pour démarrer officiellement le processus du MAEP au Ghana. Lors d'une cérémonie de signature qui a eu lieu le 24 mai, le ministre de la Coopération régionale et du NEPAD, K.K. Apraku, a signé le « Mémorandum d'Entente relatif à la Mission d'évaluation technique et la Visite nationale d'évaluation du MAEP » au nom du gouvernement de la

---

<sup>11</sup> Entretiens du MAEP avec des membres du Conseil national d'administration du MAEP au Ghana et des instituts de recherche technique.

République du Ghana. Le Dr Chris Stals, membre du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP, a signé au nom du panel.<sup>12</sup>

Au cours des jours suivants (27–29 mai), un atelier national des parties prenantes, organisé par le NAPRM-GC, a eu lieu à Akosombo, à environ deux heures de route d'Accra, pour les différents groupes de parties prenantes, dont la société civile, avec la participation de membres de la mission nationale d'appui. L'auteur estime la participation à environ deux cents personnes. Outre la signature du MdE, l'objectif de cette mission d'appui était d'évaluer l'état de préparation de l'Etat du Ghana pour commencer la phase d'auto-évaluation du processus du MAEP. Une grande partie de la réunion a été consacrée à des discussions sur la nature du questionnaire et les changements requis pour le rendre plus adapté au contexte ghanéen.<sup>13</sup>

**Principaux évènements de consultation organisés par le NAPRM-GC:**

- Atelier national des parties prenantes, Akosombo, 27-29 mai 2004
- Délibérations sur le rapport d'auto-évaluation nationale et le PNA, Ghana Institute of Management and Public Administration (GIMPA), 10-13 février 2005
- Réunion nationale de validation dans le cadre de la Mission nationale d'évaluation, GIMPA, 4-11 avril 2005
- Réunion de validation avec la participation de la présidente du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP, Madame Marie-Angélique Savané, Regency Hotel, Accra, 8 juin 2005

### **Education du public sur le MAEP**

Même avant la création du NAPRM-GC ou du ministère de la Coopération régionale et du NEPAD, ce qui était à l'époque le ministère de la Planification économique et de la Coopération régionale a organisé, en collaboration avec le PNUD, un atelier pour les parlementaires sur le NEPAD et le MAEP, le 10 décembre 2002, et un autre pour les gens travaillant dans les médias deux jours plus tard, le 12 décembre.

A l'issue de l'atelier national des parties prenantes qui a eu lieu en mai 2004 à Akosombo, le NAPRM-GC a commencé un programme de sensibilisation et de vulgarisation à travers le pays, dont les activités ont eu lieu essentiellement de juin à septembre 2004, avec notamment neuf forums régionaux des parties prenantes.<sup>14</sup> Après une interruption lors de la campagne et du déroulement des élections générales le 7 décembre 2004, certains évènements se sont poursuivis début 2005. En tout, plus d'un millier de personnes ont assisté à ces réunions, avec une large représentation du secteur étatique.<sup>15</sup>

12 Mission d'appui au Ghana du MAEP – mai 2004 – Communiqué disponible à l'adresse [http://sites.dbsa.org/aprm/index3php/filename=APRM Support Mission to Ghana](http://sites.dbsa.org/aprm/index3php/filename=APRM%20Support%20Mission%20to%20Ghana).

13 Mission d'appui au Ghana du MAEP, 24-29 mai 2004, document papier fourni par le Secrétariat du MAEP au Ghana.

14 Site Internet du NAPRM-GC du Ghana: [http://www.naprm-gc.org/home.php/publications/1st RSforum report and 2nd Rsforum report](http://www.naprm-gc.org/home.php/publications/1st%20RSforum%20report%20and%202nd%20RSforum%20report).

15 Basé sur une analyse du site Internet du Conseil d'administration du NAPRM du Ghana à l'adresse [http://www.naprm-gc.org/home.php/publications/1st RSforum report and 2nd Rsforum report](http://www.naprm-gc.org/home.php/publications/1st%20RSforum%20report%20and%202nd%20RSforum%20report).

**Tableau 1 : Participants aux forums de sensibilisation du MAEP, mai 2004 à avril 2005<sup>16</sup>**

Région/Institutions	Hommes	Femmes	Total
Région du Haut Ghana occidental	54	8	62
Région du Haut Ghana oriental	72	16	88
Région du Nord	89	16	105
Région de Brong Ahafo	84	14	98
Région d'Ashanti	94	33	127
Région orientale	104	25	129
Région occidentale	55	5	60
Région de la Volta	117	30	147
Services de sécurité	59	20	79
Syndicats et associations commerciales	33	9	42
Personnes handicapées	57	24	81
Groupes de jeunes	113	67	180
NCCE et médias	23	4	27
<b>Total</b>	<b>954</b>	<b>271</b>	<b>1 225</b>

Les réunions se déroulaient selon un processus standard. Le discours d'ouverture, prononcé par le plus haut représentant de la région ou de l'institution organisatrice de la réunion, était suivi de présentations faites par le président du NAPRM-GC du Ghana ou son représentant, sur le NEPAD ou le MAEP en général, par les membres du Conseil d'administration sur chacun des quatre domaines thématiques du MAEP et, enfin, par le Dr Appiah, secrétaire exécutif du NAPRM-GC, sur les détails de la mise en œuvre du MAEP au Ghana. Une session de questions-réponses suivait ces présentations, puis les participants se séparaient en quatre « équipes » ou groupes de discussion reflétant les quatre domaines thématiques du MAEP, afin d'étudier ces thèmes plus en détail. Après les débats, une séance plénière était organisée, pour permettre aux gens de rendre compte des principaux points abordés lors des discussions de groupe. L'objectif de ces réunions était d'introduire les membres du Conseil d'administration au public, d'identifier et d'instruire les parties prenantes régionales sur le processus du MAEP, de préparer le terrain pour les équipes techniques chargées de la gestion des questionnaires du MAEP et de veiller à ce que le MAEP soit impartial et exempt de toute manipulation politique.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Opoku, op cit, p. 26.

<sup>17</sup> Rapport sur les activités de sensibilisation sur le NAPRM-GC du Ghana. [http://www.naprm-gc.org/Misc/Documents/1st\\_RSForum.pdf](http://www.naprm-gc.org/Misc/Documents/1st_RSForum.pdf) (ni le site Internet, ni le titre des documents ne donnent d'indication sur les dates des divers événements de sensibilisation).

Le processus de promotion de la sensibilisation du public s'est poursuivi en 2005. Ainsi, un événement a été organisé en février 2005 à Dodowa, dans le Sud du Ghana, sur le thème « Démocratie et bonne gouvernance politique », par le Secrétariat national du MAEP, en collaboration avec la National Commission for Civic Education (NCCE). A cette période-là, le Daily Graphic a indiqué que d'autres événements de ce type auraient lieu dans toutes les régions.<sup>18</sup>

### *Activités de recherche des instituts de recherche technique*

#### **Méthodologie suivie pour les enquêtes générales**

Parallèlement aux activités de sensibilisation du NAPRM-GC, les quatre TRI ont entrepris de déterminer les opinions des divers segments de la population ghanéenne. Les TRI ont tous reçu le questionnaire en avril 2004. Les premiers rapports préliminaires ont été faits en septembre 2004 et les textes soumis au NAPRM-GC en janvier 2005.

Essentiellement en raison de leurs divers domaines thématiques, et donc de la nécessité de choisir des échantillons dans les divers segments de la population, chaque TRI a utilisé des méthodes légèrement différentes pour choisir leur échantillon et rassembler leurs données. Toutefois, la formule globale choisie par tous a été de suivre un processus en trois étapes.

La première étape, la méthodologie de préparation du terrain, consistait à faire des recherches internes ou des études de documents, des activités d'éducation, de sensibilisation ainsi que d'appropriation pour les Ghanéens ordinaires, l'harmonisation et la coordination d'approches méthodologiques au sein des équipes chargées de l'examen technique, l'identification des parties prenantes, la refonte du questionnaire sous forme d'outil d'enquête et la collecte et l'analyse des données. La deuxième, la méthodologie sur le terrain, consistait à réaliser des entretiens avec des fonctionnaires et des agents indépendants du gouvernement et avec des groupes de la société civile et, pour finir, des enquêtes par sondage auprès de citoyens ghanéens ordinaires. La troisième et dernière, la méthodologie de retour de terrain, comprenait tout un éventail d'activités, telles que l'évaluation par des experts indépendants nommés par le Conseil d'administration des documents produits par les TRI et des exercices de validation effectués par diverses parties prenantes, afin de déterminer si les conclusions des TRI étaient conformes à ce que les personnes expertes dans les différents domaines thématiques estimaient réaliste.<sup>19</sup> Ce dernier point est en fait une vérification de la réalité des conclusions, non pas en faisant des enquêtes par échantillonnage, mais en se faisant une opinion éclairée.

Les formes les plus courantes de la participation dans le domaine de la recherche ont consisté à organiser des 'panels' ou entretiens avec des groupes, essentiellement d'agents du gouvernement et d'acteurs non étatiques compétents dans leur domaine. Pour les groupes d'individus, des discussions

<sup>18</sup> Article de Donald Ato Dapatem, *Daily Graphic*, 10 février 2005, p. 12.

<sup>19</sup> Rapport d'évaluation nationale du Ghana – MAEP, p. 137, Programme national d'action du Ghana (PNAG).



en groupes ont été organisées. Lorsqu'il s'agissait de groupes organisés, comme les syndicats, des 'groupes de discussion restreints'<sup>20</sup> étaient employés et les résultats intégrés dans le processus. Des mémorandums étaient obtenus auprès des groupes sélectionnés, comme les syndicats et les associations d'enseignants, à l'issue des activités d'éducation et de sensibilisation de leurs membres dans le domaine du MAEP.

Les TRI ont consulté environ cinq mille personnes en tout, mais en utilisant des méthodes légèrement différentes.<sup>21</sup> Chacun a récolté des informations auprès des 'élites' du gouvernement, des secteurs dotés d'un financement public et des organisations non gouvernementales, aussi bien que du grand public. Toutefois, en raison de la diversité des domaines thématiques étudiés (gouvernance politique, gestion économique, gouvernance des entreprises et développement socio-économique), l'équilibre entre les enquêtes auprès des élites et des masses a été différent pour chaque institut. Tous les membres des TRI interrogés ont indiqué avoir joui d'une parfaite autonomie en ce qui concernait leur choix des personnes à interroger et n'avoir rencontré absolument aucune interférence de qui que ce soit.<sup>22</sup>

Les TRI ont rencontré régulièrement le NAPRM-GC durant la phase d'élaboration du questionnaire, afin de garantir une certaine cohérence. Le questionnaire présentant par nature des points qui se recoupent, et afin d'éviter les redondances dans les résultats, un accord a été trouvé pour déterminer ceux qui approcheraient telle agence pour récolter des informations. Les données rassemblées ont alors été partagées entre les quatre TRI. Lorsque l'étude nécessitait des consultations de groupes, les personnes réalisant les entretiens savaient qu'elles devaient noter ce qui, d'après elles, constituait l'opinion communément admise par le groupe, tout en prenant également note des opinions minoritaires.

Pour contrôler la qualité des résultats dans le domaine de la démocratie et de la bonne gouvernance, des groupes d'experts compétents de la société civile ont été invités à réaliser des études techniques pointues. Pour les domaines particulièrement pointus, des experts ont été nommés comme consultants pour réaliser des études internes par les pairs des documents produits par les équipes techniques.

20 Dans le cadre du NAPRM-GC, le terme groupe *restreint* signifie la même chose qu'une réunion de type atelier.

21 Rapport d'évaluation nationale du NAPRM-GC, p. 137, PNA.

22 Entretiens de l'auteur avec Daniel Armah-Attoh et Joseph Asurka, chargés de programmes au Ghana Centre for Democratic Development ; Samuel Cudjoe, responsable des contrats de services, PEF, actuellement chargé des programmes au Secrétariat du MAEP ; Abena Oduro, professeur titulaire de chaire, département des Sciences économiques à l'Université de Legon, Ghana ; Dr Peter Quarterly, chercheur, Institut de recherche statistique, sociale et économique à l'Université de Legon, Ghana ; Cynthia Addoquaye Tagoe, assistante principale en recherche, Institut de recherche statistique, sociale et économique à l'Université de Legon, Ghana.

### Méthodologie des différents TRI

Le CDD, chargé du domaine thématique de la démocratie et de la bonne gouvernance, a engagé les services d'un organe consultatif de 12 personnes de la société civile, pour l'aider à remplir sa mission.<sup>23</sup> Deux études ont été réalisées: l'une, basée sur un sondage auprès d'un échantillonnage de foyers de 1.200 personnes, fourni par le Service des statistiques du Ghana, l'autre étant une enquête auprès de 200 personnes appartenant aux élites.<sup>24</sup> L'étude de masse a été réalisée sur deux semaines, au mois d'août, et a permis d'obtenir des informations sur les opinions des citoyens ordinaires sur les questions de gouvernance. L'enquête auprès des élites, davantage que le sondage auprès des foyers, a produit des contributions au programme d'action. Les résultats des recherches internes ont également produit des contributions au programme d'action. Ces recherches internes ont été axées sur la liste des codes et normes que doivent observer les pays participants dans le cadre du processus du MAEP, afin de déterminer dans quelle mesure ils ont intégré dans leur droit interne les protocoles ratifiés. Au cours de l'enquête, le CDD – tout comme l'ISSER – a découvert que les citoyens n'avaient pas encore reçu la visite des équipes chargées de la sensibilisation du public.

Le CEPA, qui avait pour mission d'examiner la qualité de la gouvernance économique, s'est concentré sur un groupe d'environ 200 contacts. Les principales catégories constituant ce groupe étaient des agents du gouvernement, des membres du secteur privé, des personnes bien informées, des assemblées des districts (la principale structure des autorités administratives locales au Ghana), des membres des syndicats et certaines organisations de la société civile (cinq environ). Le questionnaire a été modifié pour le rendre plus adapté à la situation du Ghana. Tous les entretiens ont été réalisés sous la forme d'un face à face, par quatre membres du CEPA. Les principaux groupes de la société civile interrogés étaient le Centre du développement social, l'Institut de gouvernance démocratique et l'Union des Associations commerciales du Ghana (GUTA), tous à Accra ; le Centre for Development of People (CEDEP), à Kumasi et la Social Enterprise Development Foundation (SEND), basée dans le nord du Ghana. Les personnes qui ont réalisé l'enquête pour le CEPA ont passé deux mois à rassembler les données nécessaires. Comme on pouvait s'y attendre, elles se sont aperçues que le groupe ciblé possédait déjà certaines

23 Entretien de l'auteur avec Daniel Armah Attah et Joseph Asunka, du CDD. Les membres de l'organe consultatif étaient: l'administrateur en chef Avorgah ; le Dr Nicholas Amponsah, Ni Osah Mills (juriste), Madame Esther Ofei Aboagye (directrice de l'Institute of Local Government Studies), Madame Nana Oye Lithur (Commission des droits de l'homme des Nations Unies), Madame Sena Gabianu (fonctionnaire à la retraite), George Sarpong (secrétaire exécutif, National Media Commission), K.B. Asante (diplomate de carrière à la retraite), Ben Assoroz, professeur Kofi Quashigah (faculté de droit, université du Ghana), Madame Bernice Sam (secrétaire exécutive, Women in Law and Development, WILDAF), Dr Kwesi Anning (chef du département du CPRMD, Centre Kofi Annan de formation au maintien de la paix) et professeur Kwame Boafo-Arthur (département des Sciences politiques, université du Ghana).

24 Entretien de l'auteur avec Daniel Armah Attah et Joseph Asunka, du CDD.

connaissances sur le MAEP, mais elles ne pouvaient être sûres que c'était le fruit du programme de sensibilisation.<sup>25</sup>

Le PEF, chargée de la gouvernance des entreprises, a divisé le questionnaire en sections adaptées aux parties prenantes spécifiques, telles que les entreprises, les institutions publiques et les groupes de la société civile. En tout, 600 personnes ont été interrogées, mais le secteur informel a été exclu.<sup>26</sup> Le tableau suivant indique la proportion des différents segments sociaux approchés par la PEF dans le cadre de l'évaluation nationale.

**Tableau 2 : entretiens de la PEF – objectifs et réalisations**

Segment	Cible	Réalisation	% réalisé	% du total réalisé
Associations commerciales et du monde des affaires	40	25	62,50	4,02
Organisations de la société civile	20	13	65,00	2,09
Syndicats	5	2	40,00	0,32
Entreprises (multinationales et PME)	230	206	89,57	33,12
Travailleurs (syndiqués et non syndiqués)	100	99	99,00	15,92
Membres des communautés	400	238	59,50	38,26
Régulateurs	15	8	53,33	1,29
Experts	20	18	90,00	2,89
Ministries, departments, and agencies	10	6	60,00	0,96
Ministères, départements et agences	10	7	70,00	1,13
<b>Total</b>	<b>850</b>	<b>622</b>	<b>73,00</b>	<b>100,00</b>

Source: section de la PEF chargée du rapport d'auto-évaluation du Ghana, p. 124. Dernière colonne ajoutée par l'auteur.

Ce tableau montre qu'en utilisant la définition de la société civile donnée par la PEF, le pourcentage de personnes interrogées dans ce secteur représentait juste un peu plus de 2 pour cent des personnes interrogées. Une définition moins restrictive, incluant les syndicats, les associations commerciales et du monde des affaires, les travailleurs (syndiqués et non syndiqués) et les membres des communautés, ramènerait le pourcentage des personnes de la société civile interrogées à plus de 60 pour cent.

L'hypothèse de travail était que les syndicats nationaux représentaient leurs membres dans les régions et que, par conséquent, les personnes n'avaient pas été interrogées séparément dans les régions. Cinq régions – celle du Ghana occidental, du Grand Accra, d'Ashanti, de Brong Ahafo et du Haut

25 Entretien de l'auteur avec Abena Oduro, Core Fellow, PNA, actuellement professeur au département des Sciences économiques de l'université du Ghana.

26 Entretien de l'auteur avec Samuel Cudjoe, responsable des services de contrats, PEF, et actuellement chargé de programmes au Secrétariat du MAEP du Ghana.

Ghana occidental – ont fait l'objet d'enquêtes de cette façon pour les 'opinions de groupes' de ces organes, tels que les syndicats régionaux et les autres organisations de membres.

Les échantillonnages de l'ISSER, dans le cadre de leurs recherches sur le développement socio-économique, ont amené à prendre le point de vue d'un millier de personnes, réparties en trois grands groupes. Le premier groupe a fait l'objet d'un sondage par échantillonnage, sur un minimum de 20 personnes interrogées dans les deux districts de chacune des 10 régions du Ghana. L'un des districts de chaque région devait être un district très performant dans le domaine du développement socio-économique et l'autre un district à faible performance. Les critères de performance élevée ou faible étaient notamment la scolarisation et les résultats pédagogiques à l'Examen du Certificat d'Éducation de Base (BECE), passé au bout de neuf années de scolarisation dans le primaire et le secondaire au niveau du collège, la capacité à générer leurs propres ressources et un revenu économique élevé.<sup>27</sup> Dans la région orientale, par exemple, les deux districts choisis étaient New Juaben et Birim North.<sup>28</sup> Par ailleurs, environ deux groupes de discussion (impliquant entre 15 et 20 personnes) ont été organisés dans chaque région. Dans un cas, l'équipe chargée de réaliser l'enquête a décidé de se retirer pour permettre au processus de sensibilisation de se dérouler avant de revenir pour mener à bien leur tâche.<sup>29</sup> La dernière catégorie d'entretiens a été celle réalisée avec des membres de l'élite au sein des ministères et des agences du gouvernement, ainsi que des ONG, avec un minimum de 800 personnes interrogées ou consultées en tout.

### *Adoption du rapport d'auto-évaluation nationale et du programme d'action préliminaire*

Une fois les versions initiales des auto-évaluations thématiques nationales prêtes, le NAPRM-GC a désigné quatre personnes comme experts techniques, une pour chaque domaine thématique, chargée d'examiner et d'évaluer le travail effectué par les TRI. Le rapport d'évaluation nationale du Ghana enregistre un certain nombre d'événements organisés pour valider le rapport d'auto-évaluation et le PNA :

- Validation des projets de rapports et du PNA par les parties prenantes présentée par les équipes chargées de l'évaluation technique, au cours d'un exercice national de validation organisé par le NAPRM-GC du 10 au 13 février 2005 au Ghana Institute of Management and Public Administration (GIMPA).
- Révisions de l'Auto-évaluation nationale basée sur les procédures de l'atelier national de validation.

27 Entretien de l'auteur avec le Dr Peter Quarterly, chercheur à l'ISSER.

28 Entretien de l'auteur avec Cynthia Addoquaye Tagoe, assistante principale de recherche, ISSER.

29 Entretien de l'auteur avec le Dr Peter Quarterly, chercheur à l'ISSER.

- Évaluation ministérielle interne effectuée par des fonctionnaires du ministère de la Coopération régionale et du NEPAD.
- Etude des versions préliminaires du rapport d'auto-évaluation et du PNA réalisée par une équipe d'experts constituée par le gouvernement lors d'une retraite à Elmina, du 18 au 20 février 2005.
- Évaluation par une équipe de ministres du gouvernement.
- Évaluation par une commission parlementaire choisie pour les questions liées au MAEP.
- Évaluation par le Congrès des syndicats (TUC).<sup>30</sup>

Une cinquantaine de personnes (sur les 200 invitées) ont assisté à la « réunion de validation » du 10 au 13 février 2005, au cours de laquelle les projets de rapports des TRI ont été présentés et les participants invités à contribuer à la formulation d'un programme d'action basé sur leurs conclusions. Les personnes présentes étaient « des organisations gouvernementales et non gouvernementales, des membres du Conseil d'administration, du personnel du secrétariat du NAPRM-GC et des TRI. Parmi les organisations non gouvernementales représentées, on peut citer l'Institute of Democratic Governance (IDEG), l'African Security Dialogue and Research (qui ont été très critiques sur le processus au Ghana), Children's Rights International, l'Association of Ghana Industries, l'Association des employeurs du Ghana, la Chambre nationale de Commerce et d'Industrie du Ghana et l'Initiative des droits de l'homme du Commonwealth, le Bureau du président, les ministères de la Coopération régionale et du NEPAD, des Affaires étrangères, de l'Environnement et des Sciences, de l'Alimentation et de l'Agriculture, ainsi que la Commission nationale sur l'Éducation civique, les Forces armées du Ghana, le Service des statistiques du Ghana, le Centre pour la promotion des investissements au Ghana et le CHRAJ ». <sup>31</sup>

Ainsi, le Programme d'action semble avoir intégré des contributions d'au moins deux sources: les TRI et les participations à la réunion de validation.<sup>32</sup> Deux membres des TRI ont indiqué que la demande d'un programme d'action a été présentée par le Conseil d'administration comme une demande supplémentaire, alors qu'ils approchaient de la finalisation de l'exercice de collecte des données.<sup>33</sup> Il a donc été généré à partir des observations, commentaires et suggestions des différentes personnes interrogées et ensuite assemblé.

Le rapport final d'auto-évaluation nationale (CSAR) et un programme d'action préliminaire ont été présentés au gouvernement le 15 mars 2005 et, ce même mois, au Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud.<sup>34</sup> Le programme

30 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 141, PNA.

31 Opoku, op.cit., p. 27.

32 Entretiens de l'auteur avec les TRI et certains membres de la société civile, qui ont assisté à la réunion de validations de février 2005.

33 Réunion de l'auteur avec Samuel Cudjoe et le Docteur Peter Quarterly.

34 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 7, section 23.

d'action préliminaire n'avait pas encore été chiffré par les ministères et agences techniques dotés de l'expertise technique requise, ce qui a retardé sa soumission finale à mai 2005.<sup>35</sup> Lorsqu'il a été chiffré, le PNA coûtait au total 5,5 milliards de dollars sur cinq ans.

### *Mission d'évaluation de pays et soumission du rapport d'évaluation du Ghana*

A l'issue de la soumission du projet de rapport d'auto-évaluation nationale, une équipe d'évaluation de pays constituée de 16 personnes du Panel et du Secrétariat du MAEP est arrivée dans le pays pour réaliser une évaluation du processus. L'objectif de la mission d'évaluation était de donner à l'équipe une occasion 'de discuter du programme d'action préliminaire mis au point par le pays pour améliorer sa gouvernance et son développement socio-économique, renforcer positivement les aspects pratiques et remédier aux faiblesses et défaillances observées dans les divers domaines de gouvernance et de développement'.<sup>36</sup> Comme d'habitude, l'équipe était dirigée par le Dr Chris Stals, accompagné par des experts d'un éventail d'institutions continentales.<sup>37</sup> Du 4 au 16 avril 2005, ils se sont déplacés à travers le pays et ont rencontré toute une palette de parties prenantes.

La plus importante de ces réunions a peut-être été la réunion nationale de validation organisée à Accra au GIMPA, vers la fin de leur séjour. Toutefois, le secrétariat du MAEP au Ghana, malgré la demande qui lui a été faite, n'a pas été en mesure de fournir une liste des participants à cette réunion, ni un rapport sur ce qui s'était passé.<sup>38</sup>

En outre, les membres de la Mission d'évaluation ont entrepris un certain nombre d'activités, notamment en :

35 Entretien de l'auteur avec des membres des TRI.

36 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 11.

37 Les autres membres étaient le Dr Bernard Kouassi (directeur général), Madame Evelynne Change (coordinatrice pour la gouvernance des entreprises), Monsieur Dalmar Jama (analyste en recherches pour la gouvernance des entreprises), tous deux du Secrétariat continental du MAEP ; Monsieur Sudir Chuckun (coordonnateur pour les relations et la politique multilatérales), du secrétariat du NEPAD ; Monsieur Seward M. Cooper (premier conseiller et directeur de l'Unité de la bonne gouvernance) et le professeur Claudius Dele Olowu (premier expert en gouvernance en administration publique), tous deux de la Banque africaine de Développement ; Madame Zemenay Lakew (coordinatrice principale chargée des programmes, de l'Unité d'appui au NEPAD-à l'Union africaine, PNUD) ; et le Dr Okey Onyejekwe (conseiller régional principal), UNECA. Les sept consultants indépendants étaient le Professeur Ahmed Mohiddin (directeur de la 21st Century Africa Foundation), le professeur Michelo K. Hansungule (professeur en droit des droits de l'homme au Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria, en Afrique du Sud) et Monsieur Alfred Mubanda (ancien représentant résident du PNUD au Ghana et ancien ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères de l'Ouganda), tous trois dans le domaine de la démocratie et la bonne gouvernance, le Dr Afeikheha T. Jerome (consultant et chargé de recherches au département des Sciences économiques de l'université d'Ibadan, au Nigeria), le Dr Omotunde Johnson (consultant sur les questions économiques et ancien représentant résident du Fonds monétaire international au Ghana) a travaillé sur les questions de gouvernance et de gestion économiques, Madame Gertrude Takawira (ancienne directrice de pays au South and Eastern African Trade Information and Negotiating Institute [SEATIN] et consultante administrative déléguée aux Services de la gouvernance et du développement, Zimbabwe) était chargée de la gouvernance des entreprises et le professeur L. Adele Jinadu (directeur exécutif, Centre for Advanced Social Science, Port Harcourt, Nigeria), se sont chargés du développement socio-économique.

38 Voir l'annexe sur la méthodologie.

- Organisant des sessions de travail avec le NAPRM-GC et les équipes techniques pour débattre du 'Document sur les problèmes' au Ghana, préparé par le Secrétariat du MAEP, sur la base d'informations indépendantes et des versions préliminaires initiales du CSAR et du PNA ;
- Assistant à un atelier au cours duquel le Congrès des syndicats, les intellectuels et les organisations non gouvernementales se sont réunis pour débattre du CSAR et évaluer dans quelle mesure les Ghanéens ont été impliqués dans le processus d'évaluation ;
- Assistant à des réunions avec des représentants de domaines précis, comme le Bureau des fraudes graves, la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, le Bureau du vérificateur des comptes et des ministères, départements et agences ;
- Se rendant dans différentes capitales régionales, dont Ho (région de la Volta et régions orientales), Cape Coast (régions du centre et de l'Ouest), Wa (régions du Haut Ghana occidental, du Haut Ghana oriental et du nord) et Kumasi (régions d'Ashanti et de Brong-Ahafo), pour y rencontrer les parties prenantes régionales. Au cours de ces réunions, les membres de l'équipe ont été en mesure d'évaluer, notamment, le niveau de participation élargie, le rôle des parties prenantes régionales dans la prise de décision et les défis spécifiques aux régions ;
- Assistant à un atelier à Accra avec des membres du Parlement (MP). L'atelier a permis des délibérations ouvertes sur les processus nationaux du MAEP et le rôle du Parlement en tant qu'institution législative et de contrôle ;
- Rencontrant des partenaires au développement du Ghana ;
- Organisant une réunion avec l'adjoint du ministre des Finances et le gouverneur adjoint de la Banque du Ghana, pour parler de la politique macro-économique et de la gestion au Ghana.<sup>39</sup>

Pendant ce temps-là, le gouvernement aussi examinait le rapport d'auto-évaluation nationale. Au cours d'une série de réunions, dont l'une sous la présidence du président Kufuor, le rapport a été étudié de près et approuvé par le cabinet du président, et un engagement a été pris sur la mise en œuvre du programme d'action.<sup>40</sup>

Après le départ de l'équipe chargée de la Mission d'évaluation, la présidente du Panel des éminentes personnalités du MAEP, Marie-Angélique Savané, s'est rendue tout spécialement à Accra, accompagnée du Dr Stals, pour réaliser sa propre évaluation du processus du MAEP au Ghana. Cette réunion n'était pas inscrite au calendrier des visites du Panel des membres du MAEP mais, selon le Rapport d'évaluation nationale du Ghana, elle a été effectuée pour permettre à la présidente d'étudier la nature de l'engagement du NAPRM-GC

<sup>39</sup> Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 9–10.

<sup>40</sup> Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong.

auprès de la société civile et de discuter du PNA chiffré.<sup>41</sup> La présidente a pu rencontrer un certain nombre de parties prenantes le 8 juin 2005.<sup>42</sup> Le Rapport d'évaluation nationale note que: 'lors d'interactions avec le Ghana suite au Mécanisme d'évaluation par pays, notamment une visite de la présidente du Panel, le responsable du processus d'évaluation nationale, le Secrétariat et le Panel se sont estimés satisfaits devant le fait que le PNA :

- A été élaboré par l'ensemble des parties prenantes du Ghana, qui ont toutes participé activement au processus d'auto-évaluation ;
- Couvre les défaillances et déficiences importantes mises à jour au cours du processus approfondi du MAEP ;
- Donne des indications satisfaisantes sur les coûts et délais d'exécution ;
- Prend en compte les responsabilités en matière de contrôle et de mise en œuvre ;
- Représente un engagement ferme de l'ensemble des parties prenantes ; et
- Reçoit l'entière approbation du gouvernement, qui accepte sans réserve sa part de responsabilité dans la mise en œuvre du programme.<sup>43</sup>

Le Panel du MAEP a préparé son Rapport d'évaluation nationale pour le Ghana en se basant sur le rapport d'auto-évaluation qui lui avait été soumis, le PNA, le document du Secrétariat du MAEP sur les problèmes et les conclusions de la Mission d'évaluation de pays. Ce rapport a été soumis au gouvernement du Ghana le 18 mars 2005.<sup>44</sup> Une lettre datée du 10 juin 2005, émanant du NAPRM-GC du Ghana, au nom du gouvernement, a répondu à un certain nombre de préoccupations. Le 19 juin 2005, le Panel du MAEP a soumis le Rapport d'évaluation du Ghana et le Programme national d'action au Forum du MAEP.

Pour les médias au Ghana, cela a marqué la fin du processus au Ghana et ils ont considéré que le Ghana avait fait l'objet de l'évaluation par les pairs. Lors d'une conférence de presse, le professeur Adjepong a expliqué que ce n'était pas le cas et que le Ghana ferait l'objet d'une évaluation en août 2005.<sup>45</sup> Cette confusion provient du fait que le Document de base du MAEP indique que « La Quatrième Phase commence lorsque le rapport de l'équipe est soumis aux chefs d'Etat et de gouvernement participants par le biais du Secrétariat du MAEP. L'examen et l'adoption du rapport final par les chefs d'Etat et de gouvernement participants, y compris leur décision sur cette question,

41 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong et le Dr Appiah.

42 Secrétariat du MAEP au Ghana: 'Ghana's Journey Through The African Peer Review Mechanism', *Daily Graphic*, 4 novembre 2005.

43 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 125, paragraphe 18.

44 Entretien de l'auteur avec l'ambassadeur Abankwa.

45 *Daily Graphic*, 25 juin 2005.



marquent la fin de cette phase. »<sup>46</sup> Et de poursuivre: «Six mois après l'examen du rapport par les chefs d'Etat et de gouvernement participants des pays membres, il doit être officiellement et publiquement présenté devant les principales structures régionales et sous-régionales, telles que le Parlement panafricain, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le futur Conseil pour la paix et la sécurité et le Conseil économique, social et culturel (CECOSOC) de l'Union africaine. Ceci constitue la cinquième et dernière Phase du processus. »<sup>47</sup>

En fait, il s'est avéré que le président John Kufuor n'a pas abordé les questions contenues dans le Rapport d'évaluation du Ghana avec ses pairs avant le 22 janvier 2006, au cours d'une réunion du Forum du MAEP qui s'est déroulée à Khartoum, au Soudan. Il semblerait que la procédure prévue dans le Document de base ait été légèrement modifiée pour permettre au chef d'Etat du pays faisant l'objet de l'évaluation par les pairs de répondre au rapport d'évaluation par pays présenté au Panel du MAEP. Toutefois, le Rapport d'évaluation du Ghana a été mis dans le domaine public par le Secrétariat du MAEP pour le continent le 6 octobre 2005, y compris le programme d'action.

#### *Contrôle de la mise en œuvre du PNA*

Afin de stimuler la sensibilisation du public à la mise en œuvre du Programme d'action, le Conseil d'administration a organisé deux événements autour du Rapport d'évaluation nationale pour le Ghana et du Programme d'action, l'un pour le grand public, le 18 avril 2006 au Centre des conférences internationales d'Accra, et l'autre pour la communauté diplomatique et les organisations internationales, le vendredi 5 mai 2006, au Golden Tulip Hotel d'Accra. Par ailleurs, il a fait distribuer 7.000 exemplaires du rapport d'évaluation nationale à des personnes et des institutions publiques et privées du pays.<sup>48</sup> En se penchant désormais sur la manière de mettre en œuvre le PNA, le président Kufuor a demandé aux membres du NAPRM-GC de poursuivre leurs responsabilités de contrôle du MAEP et de superviser sa mise en œuvre.<sup>49</sup> Le Conseil d'administration et le Secrétariat sont donc maintenus. Ce n'est pas le cas au Kenya, par exemple, où le Conseil national d'administration du MAEP a été dissous.

Le PNA identifie les agences responsables de chacune de ses activités constituantes. Le gouvernement avait pris des dispositions pour harmoniser le budget du PNA avec les autres volets de son programme de développement. Le coût estimé de 5,5 milliards de dollars couvrirait certains projets qui avaient déjà été budgétisés. Certains des fonds supplémentaires seraient fournis par le gouvernement et par des sources extérieures.

46 Document de base du MAEP, section 23 <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>.

47 Document de base du MAEP, section 25.

48 Rapport de Contrôle et d'évaluation sur la Mise en œuvre du Programme national d'action du Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 12.

49 Ibid., p. 8.

### Mise en œuvre

Le programme d'action indiquait en détail les résultats visés, les conséquences, les coûts et les agences chargées de la mise en œuvre, sur la base des projets pris individuellement, ce qui en rend le contrôle relativement aisé. Une étape cruciale du processus de mise en œuvre est que le PNA doit être entièrement harmonisé avec le cadre stratégique de développement du Ghana existant. Les autres programmes concernés sont la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRIP II), la Matrice des résultats des partenaires au développement et la Matrice multi-bailleurs d'appui au budget, ainsi que les cibles des Objectifs du millénaire pour le développement.<sup>50</sup> Conformément à son mandat, le Conseil d'administration participe à présent au groupe consultatif formé par le gouvernement pour harmoniser tous les programmes relatifs à la gouvernance.<sup>51</sup> Le résultat final devrait être que ces différents programmes soient reflétés tout d'abord dans les cadres de dépenses à moyen terme, puis dans les budgets annuels. Le gouvernement du Ghana a entrepris de prendre les mesures nécessaires non seulement pour intégrer le PNA dans le cadre de développement national existant, mais également de mettre à disposition les fonds requis pour la mise en œuvre. Pour reprendre les termes du Rapport d'évaluation nationale du Ghana, le PNA « reçoit l'entière adhésion du gouvernement, qui accepte sans réserve sa part de responsabilité dans la mise en œuvre du programme ».<sup>52</sup> Dans ce contexte, la tâche du Conseil d'administration consistera à contrôler les mesures prises dans ce domaine et le degré de réussite qu'elles ont rencontré. Une fois que les fonds sont disponibles dans les quantités prévues, pour les projets prévus, aux moments prévus, alors sa tâche est de veiller à un contrôle effectif du PNA.

### Contrôle

Le NAPRM-GC a constitué un partenariat stratégique avec la Commission nationale sur l'éducation civique (NCCE), un organe constitutionnel chargé de mettre en place un cadre pour le contrôle et l'évaluation du programme d'action. Pour ce faire, il a travaillé au « renforcement des capacités des organisations de la société civile au niveau des districts, au contrôle et à l'évaluation participatifs et à l'utilisation d'outils comme les Rapports d'évaluation citoyenne ».<sup>53</sup>

Le secrétariat du NAPRM-GC a organisé au moins un atelier pour explorer les questions soulevées par l'élaboration d'un cadre de contrôle et d'évaluation.<sup>54</sup> Les TRI ont été approchés dans le cadre de cet exercice et ont

50 Bartholomew Armah in 'Towards Policy Coherence: Integrating APRM with Existing Processes (MDGs et PRS)', document présenté à la Conférence continentale du MAEP intitulée 'Africa's Bold March to Capture the 21st Century – Le rôle du MAEP', 8–10 mai 2007, Accra, Ghana.

51 Connu sous le nom de Groupe consultatif sur le Pilier III – Gouvernance et responsabilité civile, Référence – Rapport de contrôle et d'évaluation sur la mise en œuvre du Programme national d'action pour le Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 14.

52 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 125.

53 Rapport de contrôle et d'évaluation sur la mise en œuvre du Programme national d'action du Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 14.

54 Entretien de l'auteur avec Cynthia Addoquaye Tagoe. L'atelier s'est déroulé au Greenland Hotel de Swedru, en présence d'un vaste éventail de parties prenantes, ainsi que de représentants des TRI.

indiqué ce que leur participation coûterait. Dans le même temps, le secrétariat du Conseil d'administration poursuit ses propres efforts en respectant les critères d'établissement des rapports. Le Ghana, allant même au-delà du rapport annuel exigé, a envoyé à ce jour des rapports intermédiaires tous les six mois.<sup>55</sup>

Le Conseil d'administration note qu'il a effectué des recherches de bureau, ainsi qu'une enquête auprès des ménages sur 1.200 citoyens issus de 20 districts, dans l'ensemble des dix régions, entre le 3 octobre et le 10 décembre 2006, en utilisant des recenseurs formés par le NCCE. Une 'liste de pointage pour les enquêtes a été également dressée pour les groupes de discussion qui ont été organisés avec les groupes identifiables – autorités traditionnelles, groupes de jeunes, etc'.<sup>56</sup> Des groupes de discussion ont été organisés avec les divers groupes de parties prenantes, notamment les autorités traditionnelles (chefs et reines mères), groupes de jeunes, membres des assemblées de districts et organisations de la société civile, à travers les dix régions du Ghana. Des entretiens personnels ont également eu lieu avec 32 experts dans différents domaines, tels que l'économie, la gouvernance, les finances, les questions de genre et celles concernant les enfants.<sup>57</sup> Enfin, « l'information collectée auprès de toutes les sources a fait l'objet d'un strict processus de validation au niveau communautaire aussi bien qu'au niveau national. L'ensemble des parties prenantes ont eu la possibilité de faire des contributions sur la question abordée quelle qu'elle soit ».<sup>58</sup>

Pour s'assurer de la contribution de la société civile, le Conseil d'administration a passé contrat avec quatre organisations de la société civile sélectionnées pour agir en tant qu'agences motrices pour contrôler les activités du secteur de la société civile, dans le cadre de leurs domaines d'expertise respectifs. Deux de ces quatre organisations sont le CDD, pour la démocratie et la bonne gouvernance politique, et le PEF, pour la gouvernance des entreprises. La première « collabore avec des institutions parapluies comme la Coalition anti-corruption du Ghana, l'Initiative pour l'intégrité du Ghana, la Fondation SEND, ISODEC, l'Institut pour la gouvernance démocratique, etc » et la deuxième avec « l'Institute for Directors, l'Association des Industries du Ghana, la Chambre des Mines du Ghana, l'Institute of Chartered Accountants, l'Association of Bankers du Ghana, l'Association of Garages, etc', pour interagir avec leurs membres et la population en général dans le contrôle des progrès réalisés en vue de la mise en œuvre du PNA ».<sup>59</sup>

55 Entretien de l'auteur avec Samuel Cudjoe, chargé de programmes au Secrétariat du MAEP pour le Ghana. Les rapports intermédiaires sont disponibles en ligne sur le site du Conseil national d'administration du MAEP pour le Ghana: <http://www.naprm-gc.org/home.php>.

56 Rapport annuel 2006 de l'APRM-GC national pour le Ghana, pp. 3-4.

57 Ibid., p. 4.

58 Rapport de contrôle et d'évaluation sur la mise en œuvre du Programme national d'action du Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 11.

59 Rapport de contrôle et d'évaluation sur la mise en œuvre du Programme national d'action du Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 9.

Au moins l'un des TRI a informé l'auteur qu'ils avaient été approchés par le Conseil d'administration pour contribuer à l'élaboration d'un cadre de contrôle et d'évaluation pour le PNA. Ils avaient indiqué ce que leur participation leur coûterait et attendaient d'être informés par le gouvernement de la disponibilité de l'argent.<sup>60</sup> Un autre TRI a dit qu'ils avaient fait appel à la Banque africaine de développement, avec l'appui du gouvernement, pour pouvoir contrôler la mise en œuvre du PNA dans les domaines de la démocratie et de la bonne gouvernance.<sup>61</sup>

### Principaux résultats du PNA

D'après les rapports intermédiaires, les principaux éléments du PNA déjà mis en œuvre sont :<sup>62</sup>

- L'adoption de la Loi sur fonction publique locale, dite Local Government Service Act, et mise en place du Conseil de la fonction publique locale, même si la fonction publique locale n'est pas encore opérationnelle.
- L'amendement du Code pénal de 1998, qui criminalise les rites de veuvage cruels et la servitude rituelle.
- Le renforcement et la présentation devant le Parlement de la loi sur les mutilations génitales féminines (MGF).
- L'adoption de la loi interdisant la traite des personnes et la mise en place de 120 équipes de volontaires pour la protection des enfants, qui servent de chiens de garde des enfants.
- L'adoption de la loi sur le handicap de 2006, dite Disability Act (Act 715).
- L'adoption de la loi sur les informateurs, dite Whistleblowers Act de 2006.
- La révision du projet de loi sur la liberté d'information, dit Freedom of Information Bill, et la soumission au ministre de la Justice et au procureur général aux fins d'examen.
- La deuxième lecture au Parlement du projet de loi sur la violence domestique, dit Domestic Violence Bill.<sup>63</sup>
- L'Institute of Chartered Accountants – le Ghana a déclaré que toutes les sociétés et entreprises ghanéennes devaient adopter les Normes de comptabilité internationale à compter du 1er janvier 2007.
- Des textes de lois très restrictifs, comme la loi sur les relations industrielles de 1965, dite Industrial Relation Act, qui freinaient les activités syndicales, ont été supprimés avec l'adoption de la loi sur le travail de 2003, dite Labour Act (Act 651).
- Le projet de loi sur les assurances, dit Insurance Bill, a été corrigé et inscrit au Journal Officiel et des corrections sont en cours.

60 Entretien de l'auteur avec le Dr Peter Quarterly.

61 Entretien de l'auteur avec Daniel Armah-Attoh et Joseph Asunka, chargés de programmes au CDD.

62 Rapport annuel 2006 de l'APRM-GC national pour le Ghana, pp.vii-xiv.

63 Ce projet de loi a été adopté par le Parlement le 21 février 2007 et intégré dans la législation par le président Kuofor peu après.

## Le MAEP au Ghana : questions autour de l'implication de la société civile

### *Le MAEP et le concept de société civile*

Les divers documents du MAEP utilisent le concept de société civile d'une manière légèrement différente selon le contexte. Ainsi, le Document de base du MAEP indique: « Au cours de la Phase Deux, l'équipe d'évaluation se rend dans le pays concerné où elle mène ses activités par ordre de priorité en commençant par des consultations approfondies avec le gouvernement, les hauts responsables, les partis politiques, les parlementaires et les représentants des organisations de la société civile (y compris les médias, les intellectuels, les syndicats, les entreprises, les associations professionnelles). »<sup>64</sup> Toutefois, dans le document intitulé « Organisation et processus », la description de la société civile est plus large: « L'équipe de l'AEP agira en interaction, en les consultant de manière approfondie, avec les hauts responsables du gouvernement, les parlementaires, les représentants des partis politiques, le monde des affaires, les représentants de la société civile (y compris les médias, les intellectuels, les syndicats, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations communautaires de base (OCB), les communautés rurales et les représentants des organisations internationales. »<sup>65</sup> Cependant, dans le Mémoire d'Entente relatif au MAEP, adopté à Abuja en 2003, les gouvernements s'engagent à « veiller à la participation de l'ensemble des parties prenantes au développement du programme national d'action, y compris les syndicats, les femmes, les jeunes, la société civile, le secteur privé, les communautés rurales et les associations professionnelles ». <sup>66</sup> Le concept de la société civile qui est retenu ici est de toute évidence plus étroit que dans les documents précédents.

Dans le cadre du présent rapport, la société civile est considérée comme l'ensemble des associations entre des personnes qui occupent l'espace social entre le foyer ou la maison et l'état, auxquelles on peut adhérer librement, qui se définissent et se gouvernent elles-mêmes, selon des paramètres légaux en vigueur. Ces associations sont: les associations commerciales, les syndicats, les groupes communautaires de base, les organisations de plaidoyer ouvertes aux adhérents, les organisations de plaidoyer qui ne sont pas ouvertes aux adhérents et les organisations religieuses. Le plus souvent, les fondateurs de ces organes sont issus des mêmes rangs que l'élite au pouvoir. Parfois cependant, ils sont formés par ceux qui se situent aux échelons inférieurs de l'échelle sociale et qui, en s'associant, ont pu accroître leur pouvoir d'action d'une manière qui aurait été impossible autrement, même au sein d'une démocratie représentative libérale. Les relations des groupes de la société civile avec l'état évoluent au fil du temps, embrassant des rôles variés en tant qu'organe « institué », avec pour impératif de soutenir et protéger l'état, en

64 Document de base du MAEP, section 19.

65 Document du MAEP sur l'Organisation et le processus: NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P9, mars 2003, section 7.8.

66 Mémoire d'Entente portant création du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 9 mars 2003, <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>.

tant que contractuel de l'état, voire même en tant que pouvoir compensatoire de l'état. La saveur du système politique d'une société repose en partie sur la densité et l'équilibre relatif entre ces différents types d'organisation de la société civile.

### *Société civile et culture politique au Ghana*

La société civile au Ghana a entretenu des relations complexes avec les différents gouvernements au pouvoir depuis l'indépendance. Les facteurs qui ont influé sur ces relations sont notamment le caractère pluraliste de la société, le niveau d'activisme entre les principaux groupes sociaux, la primauté des dispositions constitutionnelles relatives à la liberté d'association et la culture politique.

Le Ghana n'a pas, dans son histoire, de profondes divisions basées sur la foi ou l'ethnicité. Toutefois, au cours de son demi-siècle d'indépendance, il a connu deux sources de division importantes: d'origine socio-économique et idéologique. La politique du gouvernement du premier président ghanéen, Kwame Nkrumah, a été une source de ce qu'on peut désigner sous l'appellation de pluralisme idéologique. Nkrumah a été le grand défenseur de la démocratie sociale, de l'étatisme et du panafricanisme. Ses politiques ont généré une contre-perspective et une contre-position. Ainsi, l'élite ghanéenne a fait le lit de deux idées très distinctes sur la façon dont la société devrait être organisée. Cela signifiait que tout gouvernement au pouvoir était inéluctablement confronté à une contre-tendance bien organisée et historiquement enracinée. Ces points de vue opposés n'ont pas toujours été exprimés par une activité politique, mais parfois par des organisations de la société civile. De ce point de vue, le mouvement syndicaliste d'un côté, et l'Association du barreau ghanéen de l'autre, ont, à certains moments précis de l'histoire du Ghana, endossé ce rôle vis-à-vis du gouvernement ou du régime en place.

Deux aspects spécifiques au gouvernement de Nkrumah étaient les domaines de l'éducation et de la participation de l'état à l'économie. On a assisté sous son égide à un accroissement massif des opportunités en matière d'éducation. Deux nouvelles universités ont été créées et, avec l'Université de Legon qui existait déjà, ont produit un flot de diplômés dotés d'une bonne éducation. Les systèmes de l'enseignement primaire et secondaire ont également bénéficié du financement des ressources de l'état. En un certain nombre d'années, la taille de l'élite éduquée au Ghana a grandi. L'une des conséquences de ce phénomène a été la possibilité de fragmentation au sein de ce groupe. Le premier gouvernement de l'indépendance a également poursuivi une politique de participation directe de l'état dans l'économie, ce qui a eu pour conséquence un certain nombre d'entreprises publiques fonctionnant dans tous les secteurs de l'économie. Les résultats de l'économie ghanéenne, particulièrement dans les années 1970, sont devenus une autre source de pluralisme social. Les inégalités ont augmenté, tandis que les résultats économiques chutaient. Au cours des années 1980, la tendance vers un état 'participatif' ou élargi s'est inversée et un programme de désinvestissement a été mis en route, qui se

poursuit encore de nos jours. L'une des conséquences de ce mouvement sur le plan social a été une diminution massive des niveaux d'emploi au sein du gouvernement et du secteur public. Le chômage qui s'en est suivi a été une source de stratification sociale accrue. Mais la réduction des emplois au sein du gouvernement a créé des mécanismes alternatifs de survie.<sup>67</sup> Si la tendance en matière de développement socio-économique dans les premières années a été un accroissement du nombre de personnes composant l'élite, la tendance a ensuite évolué vers un écart croissant entre les divers groupes sociaux, notamment pendant les périodes de prospérité économique. Cette tendance s'est poursuivie de nos jours où, malgré la croissance, on a vu une augmentation de l'extrême pauvreté.<sup>68</sup>

La lutte contre le colonialisme au Ghana a pris un tournant décisif en s'orientant vers une plus grande implication de la population en général lorsque le parti de Kwame Nkrumah, le Convention People's Party (CPP), a mobilisé les « veranda boys » – le petit peuple, mal rémunéré et frappé par le chômage – pour participer à la lutte pour l'indépendance. Lorsque le CPP a accédé au pouvoir, il a adopté une approche interventionniste de la mobilisation sociale. Il a cherché à affilier un tas d'organisations au parti et à coopter des groupes de travailleurs, de femmes et de jeunes, notamment. Une deuxième vague d'activisme de base a vu le jour avec l'arrivée au pouvoir par un coup d'état militaire en 1981 de Jerry Rawlings, qui a appelé à la création de comités de défense des populations et des travailleurs à travers tout le pays. Ces deux périodes ont stimulé des forces compensatrices, qui se sont opposées à ce que le pouvoir soit exercé par le bas de l'échelle sociale. Le régime de Rawlings a renoncé à temps à cette tentative de mobilisation populaire. Toutefois, au cours du processus, deux tendances avaient vu le jour. D'un côté, le régime de Rawlings avait déclenché l'hostilité d'une certaine partie de l'élite qui, à travers ses associations professionnelles, faisait de l'agitation et œuvrait à minimiser et en réalité freiner les mesures introduites par le régime. Leur principal argument était le droit à la liberté d'association. De l'autre côté se trouvait la portion de l'élite intellectuelle qui avait été attirée au départ par Rawlings mais qui, pour des raisons diverses, était devenue désabusée. Ces gens là aussi étaient d'avis qu'il était à présent important de laisser de l'espace à la société civile pour s'exprimer librement. Le résultat a été que pendant la rédaction de la Constitution de 1992, qui devait guider un nouveau Ghana démocratique, lors des derniers jours du pouvoir militaire, les deux ailes de la division idéologique étaient prêtes à laisser de l'espace à la liberté d'expression et la mobilisation autonome de la société civile.

Ainsi, un certain nombre de libertés fondamentales, dont la liberté d'association et d'expression, et l'absence de discrimination pour des raisons

67 Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, et Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Vol II, Clarendon Press, 1987, pp. 93–125.

68 Fonds des Nations Unies pour la population, *State of Ghana Population Report 2003*, UNFPA, 2004, 'Population, Poverty and Development', pp. 21–21.

de religion, de genre, de handicap et d'appartenance ethnique, ont été inscrites dans la Constitution de 1992. La distribution politique actuelle est la première de toute l'histoire du Ghana qui soit étayée par l'hypothèse que la position normale de l'organisation sociale est une position de liberté d'association, d'expression, d'absence de discrimination, etc. Le New Patriotic Party (NPP) du président Kufuor, qui est issu d'une tradition qui n'est pas statique, aura probablement moins de difficulté à adhérer à ces principes inscrits dans la constitution. Cela ne s'avère pas facile pour autant dans la pratique, comme on peut le deviner en constatant que le processus pour mettre ces libertés en vigueur ne se déroule pas sans rencontrer des résistances. L'exemple récent peut-être le plus remarquable est le débat actuel autour d'une loi sur la liberté de l'information. Le gouvernement donne tous les signes de vouloir introduire cette loi, mais il prétend également qu'elle ne va pas sans poser de problèmes.<sup>69</sup> L'une des raisons à cet état de fait tient au paysage politique du Ghana: le niveau élevé de pluralisme idéologique dans le pays, la densité des groupes de la société civile, le niveau très élevé d'éducation et de compétence des protagonistes de chaque bord, ainsi que l'histoire de son activisme.

### *Dispositions du MAEP en faveur de l'engagement de la société civile*

Bien que le Mémoire d'Entente relatif au MAEP stipule que les gouvernements doivent 's'assurer de la participation de l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration du Programme national d'action, y compris des syndicats, des femmes, des jeunes, de la société civile, du secteur privé, des communautés rurales et des associations professionnelles',<sup>70</sup> les directives mises en place pour aider les gouvernements tout au long du MAEP les invitent à « définir, en collaboration avec les parties prenantes, une carte routière de la participation au MAEP, qui doit faire l'objet d'une large publication ».<sup>71</sup> Il a été avancé que le choix de l'une ou l'autre de ces approches ferait une différence dans la manière dont la société civile est engagée. Dans le cas présent, il semble que le NAPRM-GC ait décidé de travailler avec la société civile dans le sens défini dans le Mémoire d'Entente, plutôt que dans celui contenu dans les directives. Si ces dernières avaient été retenues, la nature du processus du Ghana aurait probablement été quelque peu différente.

### **Le Conseil national d'administration du MAEP**

La première salve tirée par la société civile dans son engagement avec le gouvernement dans le cadre du processus du MAEP au Ghana a peut-être

69 Selon la Ghana News Agency, le président aurait dit, le 17 mai 2007, que la liberté d'information était une arme potentiellement dangereuse qu'il fallait planifier, tandis que, selon le *Daily Dispatch*, le procureur général aurait déclaré que 'le Ghana n'a pas atteint un stade où il a besoin d'une loi sur la liberté d'information et où il peut la mettre en œuvre avec succès'. La formulation laissait penser que l'idée d'une loi sur la liberté d'information ne soulevait pas l'enthousiasme.

70 Mémoire d'Entente portant création du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 9 mars 2003, paragraphe 22.

71 Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 2003, paragraphe 31 (a).



été sa réponse à l'annonce faite par le Dr Francis Appiah au cours de l'atelier organisé par le South African Institute of International Affairs (SAIIA), en novembre 2003, concernant la nomination des membres du NAPRM-GC pour le Ghana. La réaction de l'audience a été telle que l'annonce de la décision a été repoussée de trois mois. Les groupes de la société civile présents « étaient ouvertement en colère contre leur gouvernement, réfutant les arguments selon lesquels une vaste consultation avait eu lieu ». <sup>72</sup> Que ce soit pendant les trois mois où l'annonce de ses membres a été retardée que des consultations significatives ont été organisées avec la société civile et d'autres parties prenantes n'est pas très clair ; mais lorsque l'annonce a été faite, le Conseil national d'administration était composé d'individus qui, même s'ils faisaient autorité, n'incluaient personne que la société civile considérait comme la représentant. C'est pourquoi la réaction à l'annonce est moins répréhensible qu'elle n'aurait pu l'être en d'autres circonstances. Outre leur statut social reconnu, les membres de l'APRM-GC ont été collectivement investis de l'autorité pour agir en tant que point focal de l'ARPM pour le pays. Cela voulait dire qu'ils communiqueraient directement avec le Panel et le Secrétariat du MAEP, sans avoir à passer par le gouvernement. Ils n'avaient pas à faire allégeance au président et étaient d'accord sur le fait qu'ils devaient se sentir libres d'exercer leur pouvoir comme ils le souhaitaient. <sup>73</sup> Selon les mots de l'un d'entre eux, ils avaient tous le sentiment d'avoir « des réputations à protéger ». <sup>74</sup>

### Désignation des TRI

Le deuxième moment clé a été la désignation des TRI. Les quatre organes sélectionnés, bien que compétents, ont été choisis par le Conseil d'administration. Comme il y avait un certain nombre d'alternatives possibles, un bon nombre de personnes se sont demandé sur quelle base ce choix avait été fait. Le problème n'était pas tant une question de confiance dans les TRI, mais plutôt de confiance dans la façon dont le Conseil d'administration avait choisi de procéder. <sup>75</sup> En ne désignant pas des personnes, ni des agences du gouvernement, pour entreprendre l'exercice d'auto-évaluation nationale, comme cela aurait pu être le cas, on pourrait pardonner au NAPRM-GC en se disant que son action pourrait être considérée par certains comme un exemple de l'implication de la société civile. Toutefois, la société civile n'a pas vu les choses de cette façon et, de toute évidence, n'a pas eu l'impression qu'elle s'engageait dans le processus en tant que partenaire. Le processus du MAEP engageait plutôt des groupes de la société civile en tant que consultants, au lieu de consulter la société civile comme une voix indépendante.

<sup>72</sup> Steven Gruzd, 'Africa's Trailblazer: Ghana and the APRM', *Services Delivery Review (SDR)*, vol. 4, No. 3, 2006, p. 23 (Journal of the South African Department of Public Services and Administration).

<sup>73</sup> Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong.

<sup>74</sup> Entretien de l'auteur avec l'ambassadeur Abankwah.

<sup>75</sup> Entretiens de l'auteur avec les différents groupes de la société civile.

### **Sensibilisation et consultation**

#### **Ordonnancement de la sensibilisation et de l'évaluation**

Le troisième moment phare de l'engagement de la société civile a été dans le domaine de la sensibilisation et de la consultation du public. C'est dans ce domaine que la société civile a semblé avoir le plus grand nombre de problèmes avec le processus adopté par le NAPRM-GC. Le premier point a été l'exercice de sensibilisation du public, qui n'a pas atteint une aussi grande partie du pays qu'il l'aurait dû, ce qui signifie que de nombreuses personnes ne savaient toujours pas grand-chose au sujet du MAEP, alors que l'auto-évaluation avait démarré. Les activités de sensibilisation n'ont pas été entreprises avant le processus d'évaluation, mais en parallèle. Cela a amené certaines situations où les gens entendaient d'abord parler du MAEP par les enquêteurs envoyés par les différents TRI, au lieu d'entendre parler du processus d'auto-évaluation nationale en premier lieu par le NAPRM-GC. Dans certains cas, les enquêteurs sur le terrain entraient en contact avec les citoyens avant le NAPRM-GC<sup>76</sup> et il y a eu un cas où une décision a été prise de retirer le personnel du terrain jusqu'à ce que la sensibilisation et la vulgarisation aient été effectuées.<sup>77</sup> Deuxièmement, la consultation sur le rapport d'auto-évaluation nationale et le programme d'action a été jugée par certains comme extrêmement hâtive, ne donnant pas vraiment aux gens tous les éléments sur les documents qu'ils examinaient. Ils n'avaient pas non plus la possibilité de savoir comment leurs suggestions seraient utilisées, ni même si elles le seraient.

#### **Taux de pénétration**

Plus importante encore que l'ordonnancement du processus de sensibilisation et d'évaluation a été la nature de l'exercice de sensibilisation et de consultation lui-même. De toute évidence, c'était une tâche énorme, qui supposait de pénétrer profondément dans la société pour être considérée comme une réussite. Le NCCE a été appelé en renfort pour le processus de sensibilisation pour permettre une pénétration plus profonde.<sup>78</sup> Sachant que 50.000 personnes avaient entendu parler du MAEP, cela supposait un taux de pénétration de la population adulte d'environ 0,5 pour cent. Ce niveau de pénétration signifie que, dans la pratique, de nombreux adultes ne sont pas au courant du processus du MAEP. Les directives du MAEP ne disent rien sur les niveaux de pénétration qui constitueraient un niveau satisfaisant. L'une des recommandations de ce rapport tente de corriger ce point.

#### **Consultation et validation**

Les événements de consultation et de validation majeurs ont été l'atelier des parties prenantes nationales qui s'est déroulé à Akosombo, en mai 2004, avec la participation d'environ 200 personnes, l'atelier national de validation organisé

76 Entretien de l'auteur avec l'Institute for Democratic Governance et avec Abena Oduro, alors au CEPA.

77 Entretien de l'auteur avec le Dr Peter Quartey, chercheur, ISSER, University of Ghana, Legon.

78 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong.

à GIMPA, en février 2005, avec la participation d'environ 50 personnes, et l'atelier national de validation qui a eu lieu au Regency Hotel d'Accra, en juin 2005.

La majorité de ces réunions, et des réunions en général, ont eu lieu dans le sud du pays, dans la capitale, Accra, ou à proximité, avec des invitations adressées aux groupes de la société civile dans les régions. Le NAPRM-GC et son agent de liaison pour les parties prenantes ont décrété quelles personnes et quels groupes étaient invités aux ateliers de sensibilisation et aux autres programmes du Conseil d'administration. Même si cela remplit le critère figurant dans le Mémoire d'Entente entre l'Union africaine et le gouvernement, cela ne passe pas la barre mise plus haut par les directives du MAEP. Aucune invitation n'a été envoyée au public, seules des invitations ciblées ont été adressées.

Les principales questions concernant la nature de la consultation sont les suivantes :

- Comment l'entrée au lieu de consultation a-t-elle été organisée?
- Quelle aide a été apportée à ceux qui en avaient besoin pour pouvoir participer?
- Les participants ont-ils reçu de la documentation contenant des informations à temps, avant les événements organisés?
- Quelles dispositions ont été prises pour lever les éventuelles barrières à la pleine participation de toutes les personnes présentes (langue, handicap physique, malentendance ou malvoyance)?
- Y a-t-il eu assez de temps pour le bon déroulement de l'évènement?
- L'évènement a-t-il donné aux participants suffisamment d'occasions d'exprimer librement leurs points de vue?
- Dans quelle mesure les points de vue exprimés ont-ils été intégrés dans la documentation?
- Quelles occasions les participants ont-ils eues de contrôler la façon dont leurs interventions avaient été prises en compte dans la documentation?

**Entrée :** Le NAPRM-GC était chargé de décider qui était invité aux consultations et aux exercices de validation. Les invitations n'ont pas été adressées au public, mais à des personnes et des organisations. Cela veut dire que, même avec la meilleure volonté au monde, des accusations de favoritisme ou d'exclusion pouvaient être lancées, sans qu'elles puissent réellement être réfutées.<sup>79</sup> Il y a vraiment eu un sentiment, parmi les personnes interrogées dans le cadre de ce rapport, selon lequel le NAPRM-GC a été peut-être coupable d'avoir ciblé uniquement ceux sur l'allégeance desquels il pouvait compter. Toutefois, les faits ne corroborent pas vraiment ce sentiment, puisque ceux qui étaient connus pour être critiques vis-à-vis du processus ont été invités à assister

79 Okopu, op.cit., p. 27.

aux principaux ateliers de consultation et de validation. Il semble que les responsables des organisations invitées ont eu tendance à demander à leurs subalternes d'y assister à leur place.

**Aide à la participation** : Aucune mention n'est faite de dispositions prises en faveur des membres de la société civile pour leur permettre d'assister aux différentes réunions de consultation et de validation. Cela peut avoir de l'importance, étant donné que les événements projetés dans certains endroits n'ont pas eu lieu, et qu'à la place, les événements de validation se sont déroulés en un seul endroit pour tout le pays.

**Documentation distribuée à temps et avant les événements prévus** : il n'existe aucune trace de documents ou textes de synthèse qui auraient été envoyés avant l'exercice de consultation ou de validation, portant sur le thème qui serait abordé lors de la réunion à laquelle les participants avaient été invités. Ce type de documentation a été distribué lors de la réunion.

**Facilitation de l'accès** : il n'existe aucune donnée sur des dispositions prises en faveur des participants aux trois événements de consultation et de validation examinés et qui faciliteraient leur accès au lieu ou aux procédures.

**Durée** : les exercices de consultation et de validation ont souvent duré un ou deux jours. On peut estimer qu'il s'agit là d'une durée raisonnable pour le bon déroulement des débats portant sur les questions abordées.

**Adéquation du cadre pour l'expression des opinions** : il a été demandé au Secrétariat national du MAEP de donner des informations sur les listes des participants ou sur les rapports établis à partir des débats lors des réunions de consultation et de validation, mais il ne l'a pas fait.

**Intégration des opinions dans la documentation** : les participants à l'évènement de validation de février 2005 n'ont pas pu voir le rapport sur lequel ils délibéraient, le projet de rapport d'auto-évaluation nationale (CSAR), même si on leur a fait des présentations et donné certains éléments documentaires, sur lesquels ils ont pu faire des commentaires. Pour reprendre les mots d'Eric Opoku, du PNUD, leurs recommandations ont permis 'd'enrichir les rapports nationaux définitifs sur le Ghana'.<sup>80</sup> Leurs commentaires ont peut-être été utilisés dans ce sens, mais ils n'ont pas pu vérifier si tel avait été le cas.

**Possibilités pour les participants de contrôler l'utilisation faite des idées exprimées** : le NAPRM-GC du Ghana n'a mis en place aucun mécanisme permettant aux participants de contrôler la manière dont leurs commentaires, observations et suggestions étaient utilisés, que ce soit dans le document final ou dans la conception du processus.

Tous ces facteurs ont eu pour conséquence la production d'un processus qui garantissait un certain niveau d'engagement de la société civile, mais qui laissait les membres les plus éminents de ce groupe penser que, s'ils avaient été invités à la fête, ils n'avaient joué aucun rôle significatif dans son organisation – ce que, à tort ou à raison, ils s'étaient attendu à faire au début du processus. Le NAPRM-GC n'a pas eu l'occasion de réaliser un exercice de

<sup>80</sup> Ibid., p. 28.

contrôle et d'évaluation parmi les parties prenantes afin de savoir comment elles avaient ressenti le processus. L'une des recommandations du présent rapport est qu'un exercice de ce type soit réalisé.

### **Problèmes soulevés lors des événements de sensibilisation**

Au cours des événements de sensibilisation eux-mêmes, les participants ont soulevé un certain nombre de problèmes liés à l'amélioration de l'engagement de la société civile, soit au cours des sessions de questions/réponses à l'issue des présentations principales, soit au cours des discussions organisées. Parmi les suggestions les plus importantes, on note les points suivants auxquels le NAPRM-GC devrait être attentif :<sup>81</sup>

- Organiser des forums au niveau des districts plutôt que des régions ;
- Organiser la validation par les parties prenantes du rapport d'auto-évaluation nationale avant sa soumission au Panel des Eminentes Personnalités du MAEP ;
- S'assurer de la participation des groupes minoritaires ;
- Souligner l'importance d'une loi sur la liberté de l'information ;
- Renforcer l'engagement du NCCE dans le processus ;
- Faire des présentations sur le processus en Twi (la langue la plus couramment parlée par les Ghanéens) au lieu de les faire en anglais ;
- Traduire le questionnaire du MAEP et d'autres documents en langues ghanéennes.

Le NAPRM-GC a retenu les leçons suivantes des différentes observations qui lui ont été faites :

- L'idée que le NEPAD/MAEP bénéficie d'un intérêt général, malgré les commentaires de certains participants selon lesquels les masses n'ont pas été correctement consultées pendant la maturation de l'idée. Cela montre que les populations aimeraient être impliquées dans les décisions qui affectent leur développement.
- Les citoyens sont prêts et désireux de participer au processus, pour exprimer leurs points de vue sur les différentes questions liées au développement. Les consultations doivent donc être élargies et inclure un nombre assez large de personnes, pour que les Ghanéens puissent vraiment prendre possession du processus et de ses résultats.
- L'indépendance du Conseil d'administration et des équipes techniques est considérée comme louable et extrêmement importante, car elle permet de supprimer toute suspicion de manipulation politique et de garantir l'objectivité des résultats finaux.

---

<sup>81</sup> Site Internet du NAPRM-GC: <http://www.naprm-gc.org/home.php> (cliquer sur publications, puis sur 1st RSForum).

- Il faut renforcer la création en matière de sensibilisation au niveau du processus, notamment en travaillant avec le NCCE, et également veiller à une couverture responsable par les médias afin d'inciter à la participation et de garantir le succès du processus du MAEP.

Le processus du MAEP au Ghana s'est déroulé dans des circonstances particulières. La plus notable de ces circonstances est peut-être qu'il a eu lieu peu après l'arrivée au pouvoir du gouvernement du président Kufuor, mais également que le processus d'auto-évaluation nationale a chevauché l'élection marquant la fin de son premier mandat. Les sensibilités politiques étaient exacerbées. Au mieux, on pourrait avancer que les membres du Conseil d'administration, dont aucun n'était issu de la société civile, n'étaient pas familiarisés, et par conséquent peut-être pas à l'aise, avec l'engagement de la société civile. Bien entendu, il est possible que, étant donné l'autorité des membres et le caractère hiérarchique de la société africaine, cela ait été délibéré ; mais cela reste encore à prouver. Il faut également mentionner la contrainte au niveau du temps, puisque le Panel du MAEP a demandé que le processus soit finalisé dans les six mois suivant la signature du Mémoire d'Entente. Cela n'a d'ailleurs pas été le cas. Enfin, la question de l'argent s'est posée. Comme un dirigeant africain l'a fait remarquer en soutenant l'adoption de l'espagnol comme l'une des langues officielles de l'Union africaine, face à une certaine résistance aux coûts supplémentaires, 'la démocratie a un prix'. Un programme de sensibilisation du public vraiment pénétrant aurait été très coûteux. Une consultation importante des parties prenantes de la façon indiquée ci-dessus aurait également été coûteuse. Mais le processus ayant eu lieu, il convient de faire une pause, et de faire le point, pour que les positions ne deviennent pas des endroits de retraite, mais des endroits où l'on tend la main à d'autres personnes ayant des positions différentes.

### **Contrôle de la mise en œuvre du PNA**

En parlant avec ceux qui au sein des TRI étaient impliqués dans l'auto-évaluation nationale, l'auteur a acquis la nette impression que les TRI attendaient que le Conseil d'administration résolve la question du financement d'un cadre de contrôle et d'évaluation, pour pouvoir être engagés et contribuer au processus.<sup>82</sup> D'un autre côté, le rapport intermédiaire du Conseil d'administration, résumé plus avant, suggère qu'il est en bonne voie non seulement vers l'élaboration de ce cadre, mais vers sa mise en œuvre. L'idée d'utiliser une combinaison d'organisations communautaires de base au niveau des districts, travaillant en collaboration avec les responsables des districts chargés de l'administration du gouvernement au niveau local, pour mettre en place ce que l'on appelle 'des comités de surveillance et de mise en œuvre au niveau des districts', sous-

<sup>82</sup> Entretien de l'auteur avec Samuel Cudjoe, principal chargé de programmes, Secrétariat du MAEP au Ghana, Dr Peter Quartey, chercheur à l'ISSER, Daniel Armah-Attoh, chargé de programmes au CDD et Joseph Asunka, chargé de programmes au CDD.

tend ce cadre. Toutefois, les groupes de la société civile auxquels on a parlé estimaient que cela viendrait bureaucratiser et peut-être politiser inutilement le processus. Le District Chief Executive, qui serait un élément clé du système, est désigné par le président du pays, quel qu'il soit, et on ne peut s'attendre à ce qu'il soit très critique sur les initiatives du gouvernement.<sup>83</sup>

### Évaluation indépendante des groupes de la société civile

Le rapport d'évaluation du Ghana note que « On peut ajouter que certaines organisations de la société civile, notamment l'African Security Dialogue and Research (ASDR) et l'Institute for Democratic Governance (IDEG), ont entrepris de leur propre chef une évaluation nationale du MAEP parallèle pour passer au crible et compléter le processus officiel d'évaluation, afin de renforcer l'engagement de la consultation nationale. Cela a permis d'obtenir d'autres informations, qui ont été prises en compte dans la préparation du PNA. »<sup>84</sup> Le Dr Appiah a fait une déclaration quelque peu similaire lors d'un discours prononcé dans le cadre d'une conférence en Afrique du Sud.<sup>85</sup>

Ce passage suggère un niveau extrêmement élevé d'implication de la société civile, ainsi que des relations de travail étroites et cordiales entre la société civile et le Conseil d'administration. Quelle a été la nature de ce MAEP parallèle indépendant et comment les résultats ont-ils été intégrés dans l'engagement de consultation nationale? Cependant, le professeur Adjepong, président du NAPRM-GC pour le Ghana, a indiqué qu'il n'avait pas vu le rapport de l'IDEG ni de l'ASDR, mais qu'il avait entendu parler de l'évaluation parallèle du MAEP entreprise par l'IDEG et l'ASDR lorsqu'il avait sollicité des fonds auprès de DANIDA pour soutenir le processus du MAEP.<sup>86</sup> Au cours de ses recherches, le CDD avait également entendu parler d'une évaluation parallèle du MAEP effectuée par l'IDEG, mais n'avait pu trouver le document pertinent.<sup>87</sup>

83 Dr Emmanuel O. Akwetey, directeur exécutif, Institute for Democratic Governance, Nana Oye Lithur, directrice exécutive, Initiative des droits de l'homme du Commonwealth, Emmanuel Nkonu, coordonnateur de la campagne internationale pour des Ecoles sans corruption, Kwabena Yarko Otoo, chargé de recherches, Ghana Trades Union Congress, Afii Yakubu, directeur, Foundation for Security and Development in Africa (FOSDA).

84 Rapport d'évaluation du MAEP sur le Ghana, p. 136, PNA pour le Ghana.

85 Document du Dr Francis Appiah intitulé « Le processus du MAEP – L'expérience du Ghana », soumis lors de la Troisième Conférence de l'Association de l'Évaluation africaine, 1-6 décembre (ni le titre de la conférence, ni le site Internet ne donnent d'indication sur l'année), Cape Town, Afrique du Sud, site Internet du NAPRM-GC pour le Ghana: <http://www.naprm-gc.org/home.php>. Le Dr Appiah indique que: 'On peut ajouter que certaines organisations de la société civile, notamment l'African Security Dialogue and Research (ASDR) et l'Institute for Democratic Governance, entreprennent de leur propre chef une évaluation nationale du MAEP parallèle pour passer au crible et compléter le processus officiel d'évaluation, afin de renforcer l'engagement de la consultation nationale. Ces organisations ont reçu des fonds de donateurs pour entreprendre leur propre évaluation de manière autonome. Si cela peut sembler se produire parallèlement à l'évaluation officielle, et donc être inutile, nous n'avons pas condamné cette autre évaluation. Nous estimons que si elle est faite de manière constructive et responsable, elle peut compléter le processus de l'évaluation officielle. De plus, certaines organisations le font sur la base d'une comparaison entre un certain nombre de pays africains. Ce type d'initiatives de la société civile pourrait enrichir le processus à long terme si elles sont faites de façon constructive. »

86 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong.

87 Entretien de l'auteur avec Daniel Armah Attah et Joseph Asunka, du CDD.

Interrogés à ce sujet, l'African Security Dialogue and Research (ASDR) et l'Institute for Democratic Governance (IDEG) ont tous deux déclaré qu'ils n'avaient pas entrepris une évaluation parallèle du MAEP. Ce que l'IDEG avait fait, a expliqué le Dr Emmanuel Akwetey, son directeur général, était la mise en place, avec l'aide de DANIDA, d'un « forum de questions sur la gouvernance » (GIF), en tant que mécanisme permettant de favoriser le dialogue politique public au sein d'un spectre plus large d'acteurs non étatiques de la société civile et du secteur privé, que ce qui aurait été le cas autrement.<sup>88</sup> Il a également déclaré qu'il avait expliqué tout cela au Conseil d'administration lors d'une réunion à laquelle un certain nombre des membres de ce dernier assistaient, sous la présidence du professeur Adjepong.<sup>89</sup> De plus, l'IDEG est impliqué aux côtés d'AfriMAP pour réaliser une évaluation de la performance du gouvernement ghanéen dans un certain nombre de domaines, mais cette évaluation n'était pas terminée au moment de l'évaluation du MAEP. L'ASDR, pour sa part, a été impliqué dans la préparation d'un ensemble de rapports comparatifs publiés par l'Institute of Security Studies in South Africa, sous l'égide de l'African Human Security Initiative, un projet d'un an auquel ont participé sept ONG africaines, chargées de rendre compte de la performance de huit gouvernements africains (dont celui du Ghana), dans le domaine de la sécurité humaine, notamment du respect des normes des droits de l'homme, de la démocratie, de la bonne gouvernance et d'autres questions.<sup>90</sup> Il semblerait donc qu'aucune organisation n'ait participé sciemment à une évaluation parallèle du MAEP. Aussi, au vu de tout cela, le passage auquel il est fait référence plus avant reste-t-il un mystère.

### *Non publication du rapport d'auto-évaluation nationale*

Il y a une grande différence dans le traitement accordé au Rapport d'auto-évaluation nationale du Ghana (CSAR) et au Rapport d'évaluation du Ghana (CRR). Le premier est le rapport produit par le pays au cours du processus d'auto-évaluation et le principal document sur lequel le deuxième, le rapport présenté aux chefs d'état participant au MAEP, a été basé. Le Rapport d'évaluation a été rendu public par le Panel du MAEP six mois après sa présentation au Forum de l'AEP par le Panel, soit même avant que le président Kufuor n'aborde les questions contenues dans ce rapport devant ses pairs. D'un autre côté, seule une partie du Rapport d'auto-évaluation nationale – le PNA – a été publiée, et pas par le secrétariat du Conseil national d'administration du MAEP, et seulement parce que faisant partie intégrante du Rapport d'évaluation. La plus grande partie du Rapport d'auto-évaluation nationale reste en dehors du domaine public. L'auteur a demandé au Dr Appiah du secrétariat du MAEP au Ghana, sans succès, de jeter un coup d'œil sur ce document. Toutefois, il a pu voir une page sur laquelle figurait le texte suivant: « Ce document de travail

88 Entretien de l'auteur avec le Dr Emmanuel Akwetey, directeur général de l'IDEG.

89 Entretien de l'auteur avec le Dr Akwetey.

90 Pour de plus amples informations, consulter le site Internet <http://www.africanreview.org/>.



du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est confidentiel et ne peut en aucun cas faire l'objet d'une citation ni d'une publication jusqu'à ce que le processus d'évaluation soit achevé et le rapport national publié sous sa forme définitive. »<sup>91</sup> Toutefois, absolument rien n'indique, dans les documents de base du MAEP, qu'il y a des conditions à l'entrée du CSAR dans le domaine public.<sup>92</sup> Aussi, la justification de cette interdiction n'est-elle pas claire. Mais quand bien même elle aurait une justification plausible, sur la base du texte figurant sur la page que l'auteur a vue, les conditions fixant l'interdiction de publication dans le temps ont expiré et le moment est largement venu, voire même passé, de le mettre dans le domaine public.

### Observations finales sur le MAEP au Ghana et en Afrique

Le MAEP représente un nouveau départ pour la gouvernance africaine. Il constitue le premier cadre permettant aux pays africains d'évaluer leurs efforts collectifs vers la réalisation d'objectifs communs. En tant que tel, il présente de nouvelles possibilités de lancement de stratégies collectives de développement, au niveau régional aussi bien que continental. Ainsi, le MAEP peut être utilisé pour faire avancer tout projet collectif au niveau du continent. Pour réussir sur cette voie, il doit mobiliser une masse importante de la population, dans le cadre d'un effort soutenu sur le plan conceptuel, pratique, stratégique et opérationnel.

**Un plus grand engagement auprès de la société civile :** l'un des dangers, toutefois, est qu'il se bureaucratise et n'arrive pas à mobiliser les segments essentiels de la population. Les leçons que l'on peut retenir de l'expérience du MAEP au Ghana sont le besoin de différencier au moins trois types d'audience: les membres du gouvernement et les institutions d'Etat indépendantes, les membres de la société civile ayant à la fois de l'intérêt et des compétences dans les quatre domaines thématiques du MAEP et les citoyens ordinaires qui ont de l'intérêt pour les domaines thématiques mais pas forcément les compétences. L'un des aspects frappants de l'auto-évaluation nationale est que, par exemple, les points de vue du secteur informel des affaires ont été largement ignorés. Pourtant, ce secteur est de loin le premier employeur du pays. Bien entendu, il peut être possible de définir des stratégies efficaces pour un sous-secteur, sans tenir compte des points de vue des membres qui le composent. Dans quelle mesure les indicateurs de gouvernance des entreprises seront significatifs et pertinents pour les membres de ce groupe, ce point est discutable. La société civile peut être à même de donner des informations cohérentes sur des thèmes qui ne font pas normalement partie du domaine public.

<sup>91</sup> Rapport d'auto-évaluation nationale sur le Ghana, section sur la gouvernance des entreprises, p. 124.

<sup>92</sup> C'est vrai pour le Document de base; les Directives; le Mémoire d'Entente relatif à l'évaluation technique et l'évaluation nationale; les Objectifs, normes et critères; Organisation et processus; le Questionnaire; l'Initiative sur la démocratie et la gouvernance politique; les Conditions du développement durable; l'Initiative sur la paix et la sécurité; et, de fait, la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises.

**Avoir un nombre suffisamment important de pays participants :** à dater de mai 2007, le Ghana, le Rwanda et le Kenya avaient fait l'objet de l'évaluation par les pairs. A compter de juillet 2007, deux autres pays, l'Algérie et l'Afrique du Sud, avaient également été évalués.<sup>93</sup> A partir de mai 2007, huit autres pays avaient accueilli des missions de soutien, ce qui veut dire que, si tout se passe bien, l'auto-évaluation nationale sera faite entre janvier et mai 2008, et qu'ils feront l'objet de l'évaluation par les pairs entre juillet 2008 et janvier 2009. Cela amènera à 13 le nombre total de pays ayant suivi le processus, plus huit autres pays qui ont indiqué leur volonté d'entreprendre ce voyage.<sup>94</sup>

**Nécessité d'évaluer le MAEP :** Une fois qu'un nombre suffisamment important de pays aura entrepris le processus d'auto-évaluation, il devrait y avoir une évaluation de l'ensemble du processus, en se penchant surtout sur la façon dont on peut (a) rendre le questionnaire plus attractif dans son utilisation, (b) encourager les pays à s'engager auprès de la société civile en tant que partenaires au cours du processus, (c) partager plus efficacement les informations et les meilleurs pratiques et (d) mieux structurer le questionnaire pour qu'il puisse servir à étudier le mouvement vers la réalisation des objectifs du MAEP: stabilité politique, croissance, développement durable et intégration.

**Meilleur accès à l'information :** le fait de ne pas publier le Rapport d'auto-évaluation nationale du Ghana et les documents annexés (résultats de sondages d'opinion, etc) ne contribue pas à renforcer l'idée de transparence et un nouveau partenariat entre le gouvernement et les citoyens. Sur ce point, il pourrait être utile que le Panel du MAEP adopte des mesures en vue de l'élaboration d'un cadre d'accord pour que les gouvernements publient les auto-évaluations nationales en même temps que la publication de l'évaluation nationale.

**Partage des expériences :** au fur et à mesure que le nombre des pays membres du MAEP augmente, une masse d'expériences et d'informations sera rassemblée. Il semble important de donner régulièrement des occasions, au niveau régional et continental, aux parties prenantes des pays participants, de s'informer mutuellement des meilleures – et des pires – pratiques, sous l'égide du Secrétariat continental du MAEP.

**Utilisation du MAEP pour atteindre les objectifs de développement :** L'objectif du MAEP est d'atteindre la stabilité politique, la croissance, le développement durable et l'intégration en Afrique. Avec le temps, il deviendra nécessaire d'avoir des cibles pour chacun de ces thèmes, et de se servir du questionnaire comme d'un moyen permettant aux pays de s'informer eux-mêmes de leurs résultats dans ces domaines. Deux questions reviennent souvent au sujet du MAEP lors des forums de sensibilisation du grand public. La première question porte sur la différence qui existe entre le MAEP et les initiatives extérieures, la deuxième est de savoir si les pays riches du monde permettront

93 Voir: 'The African Peer Review Mechanism (APRM): Africa's Innovative Thinking on Governance', document préparé par le MAEP pour la Huitième Réunion du Forum du partenariat africain, Berlin, Allemagne, 22-23 mai 2007.

94 Communiqué de la Conférence continentale sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: 'Africa's Bold March to Capture the 21st Century', qui s'est déroulée à Accra, du 8 au 10 mai 2007.

aux pays africains d'atteindre les objectifs du MAEP. Il semble que ce seront là les tests essentiels qui permettront aux gens de juger de la performance du MAEP. Le questionnaire est la première ligne de défense, ou peut-être d'attaque, pour placer l'Afrique dans la direction qu'elle a choisie. La deuxième est la capacité de l'Afrique à persuader, convaincre, voire même forcer ses pays membres à adhérer à des objectifs décidés d'un commun accord. Dans l'état actuel des choses, on peut penser qu'il y a un chevauchement entre les indicateurs des grandes stratégies qui sont utilisés dans les différentes stratégies de développement du Ghana – et de l'Afrique. Toutefois, les gouvernements, dans leurs efforts concertés d'harmonisation des approches concernant, pour ne citer que ces exemples, les Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et le MAEP, peuvent être amenés à faire des choix difficiles. Le SRP est une stratégie, les Objectifs de développement du millénaire ne sont que cela – un simple ensemble d'indicateurs de développement qui, en principe, pourraient être atteints grâce à un certain nombre de stratégies différentes. Cependant, les indicateurs ne sont pas neutres, surtout s'ils sont détaillés, spécifiques et hiérarchisés. En adoptant un ensemble précis d'indicateurs comme cibles à atteindre, la préférence est accordée à une stratégie de développement plutôt qu'une autre. Aussi ne sera-t-il peut-être pas possible d'harmoniser sans mal les diverses stratégies. Cela s'avère particulièrement vrai lorsque les différents programmes donnent des poids différents, et par conséquent des ordres de priorité différents, aux diverses cibles. Au final, l'Afrique devrait pouvoir aboutir à un tronc commun de stratégies, taillées pour leurs objectifs choisis, auxquels les gouvernements adhéreront quelles que soient leurs couleurs politiques, afin que règnent une plus grande cohérence et une plus grande continuité dans le choix de la stratégie de développement du continent.

## Sources de l'étude sur le Ghana

### *Documents du MAEP*

- Document de base du MAEP – Document de base du MAEP [AHG/235(XXXVIII) Annexe II] <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>
- Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 2003
- Mémoire d'Entente (Mde) relatif au MAEP [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MoU]
- Déclaration sur la Gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises [AHG/235(XXXVIII) Annexe I]
- Organisation et processus du MAEP [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/O&P]
- Objectifs, normes, critères et indicateurs du MAEP [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/OSC]
- Plan du Mémoire d'Entente relatif aux évaluations techniques et à l'évaluation par pays [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/Outline]
- Rapport d'évaluation nationale du MAEP pour le Ghana – <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>
- Questionnaire du MAEP <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>

### *Conseil national d'administration du Ghana/Documents du Secrétariat*

- Rapport de la Mission de soutien au Ghana du MAEP – 24-29 mai 2004
- Rapport intermédiaire annuel du MAEP sur le Ghana
- Premier rapport intermédiaire semestriel du MAEP sur le Ghana
- Site Internet du MAEP <http://www.nepad.org/aprm/>

Les demandes suivantes d'information adressées au Secrétariat n'ont pas eu de suite :

- Copie du Rapport d'auto-évaluation nationale pour le Ghana – Demande refusée aux motifs que: a) il n'y avait qu'une seule copie disponible, b) il ne pouvait être lu par l'auteur qu'en présence du Dr Appiah, c) le Dr Appiah ne serait pas dans les locaux entre le moment où la demande était formulée par l'auteur et le départ de ce dernier et il n'existait pas de version électronique du document.
- Une liste des groupes de la société civile ayant participé à l'atelier national des parties prenantes au cours de la visite de la mission d'appui par pays, du 27 au 29 mai 2004, ainsi qu'un rapport des délibérations de cette réunion – Demande refusée aux motifs que ces informations n'existaient pas.
- Une liste des groupes de la société civile ayant participé à la réunion nationale de validation au cours de la visite de la mission d'évaluation

nationale, en avril 2005, ainsi qu'un rapport des délibérations de cette réunion – Demande refusée aux motifs que ces informations n'existaient pas.

- Une liste des groupes de la société civile ayant participé à la réunion nationale de confirmation/validation avec la présidente du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP le 8 juin 2005 au cours de sa visite à la fin du processus, ainsi qu'un rapport des délibérations de cette réunion – Demande refusée aux motifs que ces informations n'existaient pas.

Le président du Conseil d'administration a été informé par téléphone et par courrier électronique des éléments ci-dessus.

### *Entretiens*

Les entretiens ont tous été réalisés en mai 2007

#### **Membres du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour le Ghana**

Professeur Samuel K. Adjepong – président du Conseil national d'administration du MAEP pour le Ghana

Professeur S.K.B. Asante, membre du NAPRM-GC pour le Ghana

Ambassadeur Abankwa – membre du NAPRM-GC pour le Ghana

Dr Bishop Paul Bemile – Evêque catholique de Wa et directeur du Dialogue interrégional, membre du NAPRM-GC pour le Ghana

Dr Francis Appiah – directeur général, Secrétariat du MAEP au Ghana

Samuel Cudjoe – chargé de programmes, Secrétariat du MAEP au Ghana

#### **Membres des TRI**

Daniel Armah-Attoh – chargé de programmes, Ghana Centre for Democratic Development

Joseph Asunka – chargé de programmes, Ghana Centre for Democratic Development

Samuel Cudjoe – responsable des prestations de services du PEF, actuellement chargé de programmes au Secrétariat du MAEP

Abena Oduro – chargé de recherches principal, Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Legon, Ghana

Dr Peter Quartey – chargé de recherches, Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Legon, Ghana

Cynthia Addoquaye Tagoe – assistante principale chargée de recherches, Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Legon, Ghana

#### **Membres de la société civile**

Dr Emmanuel O. Akwetey – directeur exécutif, Institute for Democratic Governance

Général de Division Coleman – African Security Dialogue and Research

Nana Oye Lithur – coordinatrice de l'Initiative des droits de l'homme du Commonwealth

Emmanuel Nkomu – coordonateur de la Campagne internationale pour des écoles sans corruption

Kwaneba Yarko Otoo – chargé de recherches, Ghana Trade Union Congress

Afi Yakubu – directrice, Foundation for Security and Development in Africa (FOSDA)

### *Journaux*

*Daily Graphic* – de janvier 2004 à mai 2007

# ILE MAURICE

## Introduction

Maurice faisait partie des premiers pays signataires du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et des quatre premiers à être sélectionné aux fins d'examen. Le processus national d'auto-évaluation a été initié début 2004 et une version préliminaire du projet de rapport d'auto-évaluation a été préparée en mars 2005. Le processus était ensuite entré en léthargie, ce qui était dû en grande partie à l'inefficacité du pilotage et de la gestion du processus, notamment à l'incapacité d'assurer la large participation de la société civile. Il est paradoxal que Maurice – souvent cité comme un modèle de réussite en matière de développement en raison de ses remarquables réalisations sur le plan économique, de sa composition multiethnique harmonieuse et de sa stabilité politique – n'ait pas encore pu faire le travail requis pour le MAEP. Le nouveau gouvernement, au pouvoir depuis mi 2005, a indiqué sa volonté de relancer le processus pour Maurice. Une firme privée de consultance, choisie par le gouvernement pour conduire le processus, a récemment indiqué que le lancement du processus est prévu pour début juin 2007. Ceci sera l'occasion de rectifier les erreurs précédentes et de préparer un rapport national et un programme d'action de haute qualité. Toutefois, pour ce faire, certaines difficultés devront être surmontées, les plus grandes étant de s'assurer de la participation élargie et significative de la société civile et que les deux ministères essentiellement responsables de la mise en œuvre du processus du MAEP – le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances – s'accordent sur la pertinence de l'examen pour Maurice et fassent preuve de la volonté politique requise pour sa mise en œuvre. Pour que le processus soit un succès, il est essentiel d'avoir la conviction que l'examen est un instrument précieux pour le renforcement de la démocratie à Maurice, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

Le présent document présente les différentes étapes du processus du MAEP qui s'est déroulé à Maurice, depuis la signature du Mémoire d'entente mettant en place le MAEP en juillet 2003, jusqu'à la visite dans le pays d'une équipe du secrétariat du MAEP en avril 2006 pour redémarrer le processus. Ce document propose ensuite une évaluation du processus et des problèmes rencontrés. Ces facteurs sont notamment le manque de direction

politique et de vision commune entre les principaux acteurs responsables de la mise en œuvre du processus, une faiblesse au niveau de la compréhension et l'appréciation des objectifs sous-jacents et de la raison d'être du MAEP, une approche extrêmement centrée sur l'Etat, une faible participation de la société civile, l'absence d'évaluation préalable des coûts financiers de l'exercice et une confusion sur les sources de financement, l'absence de stratégie de communication efficace, le manque de capacité technique pour réaliser l'évaluation et l'incapacité à suivre les principes directeurs essentiels de l'exercice.

Le présent document présente en conclusion un certain nombre de recommandations. Parmi celles-ci, on peut noter la remise en question du choix du point focal, l'adaptation du questionnaire aux réalités du pays, la nomination d'équipes techniques composées de spécialistes et la garantie que l'évaluation est basée sur des recherches. Aucune de ces recommandations ne sera significative sans l'engagement politique nécessaire et la pleine compréhension de la philosophie du MAEP.

Selon un certain nombre de parties prenantes, le fait que Maurice n'ait pas été à la hauteur pour cet exercice a constitué une source d'embarras pour le gouvernement. Pourtant, si la seule chose qui décide la République de Maurice à progresser au niveau de l'APR est « la politique de l'embarras », cela signifiera que le gouvernement n'aura pas su saisir la philosophie sous-jacente de l'APR et qu'il finira une fois de plus par rendre un rapport qui ne reflète pas la voix du peuple.

La revitalisation en juin 2007 du processus du MAEP à Maurice est une nouvelle bien accueillie. Nous espérons que ce rapport apportera une contribution à son succès.

## **Données de base sur le pays**

La République de Maurice, située au large de la côte de Madagascar, dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien, a souvent été citée comme un modèle de réussite en raison de ses remarquables réalisations sur le plan économique dans les années 1980 et 1990 et de son niveau de gouvernance démocratique. C'est l'un des rares pays africains à organiser des élections tous les cinq ans, avec des transitions de gouvernement pacifiques. Maurice a un pouvoir judiciaire indépendant, une presse libre dynamique et un grand nombre d'associations indépendantes qui constituent sa société civile. La multiethnicité de Maurice a souvent été considérée comme un modèle de paix et d'harmonie sociale.



Lors de son accession à l'indépendance en 1968, le nouveau gouvernement a hérité d'une économie très faible. En moins de deux décennies, Maurice s'est transformé en un pays à revenu moyen, avec un revenu annuel par habitant d'environ 5.000 dollars américains.<sup>1</sup> Les facteurs qui ont contribué à la croissance économique du pays ont notamment été une politique de contrôle de la population réussie, le refus du gouvernement de se soumettre à la pression du FMI/de la Banque mondiale pour abolir l'éducation gratuite et les soins gratuits dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, de solides capacités de négociation en matière de diplomatie économique, l'existence d'une classe moyenne et une quantité importante de capitaux au niveau local.

Pourtant, Maurice est à présent confronté à de graves nouvelles difficultés. Le seul atout comparatif majeur du pays, la main d'œuvre bon marché, est en train de s'effriter rapidement face à la concurrence de pays comme la Chine, le Bangladesh et le Sri Lanka; le démantèlement de l'accord international multifibre, avec la perte qui s'en est suivie au niveau de la protection des marchés et de la garantie des prix, a affecté l'importante industrie textile; et un nouveau régime de l'Union européenne sur le sucre a entraîné une baisse importante des prix payés pour le sucre mauricien. Ces difficultés ont entraîné un gonflement des déficits budgétaires, ainsi qu'une hausse du niveau de chômage qui se compte à présent en pourcentage à deux chiffres, avec comme conséquence un accroissement des niveaux de pauvreté. Avec la fermeture d'entreprises dans la zone de traitement des exportations, de nombreuses femmes notamment ont perdu leur emploi, ce qui a entraîné une féminisation croissante de la pauvreté.<sup>2</sup> La plupart des indicateurs macroéconomiques sont dans le rouge et les taux de croissance ont considérablement diminué. Cette situation est encore aggravée par ce que les gens perçoivent comme une augmentation du niveau de corruption dans le pays.<sup>3</sup>

Le déclin économique actuel n'augure rien de bon pour la cohésion sociale de Maurice, plus particulièrement dans le contexte des dynamiques ethniques complexes du pays. Maurice est un pays caractérisé par la diversité sur le plan ethnique, suite à plusieurs vagues de migration qui se sont succédé dans son histoire. Aujourd'hui, les Indo-Mauriciens représentent 68 pour cent de la population, les Créoles 27 pour cent, les Sino-Mauriciens 3 pour cent et les Franco-Mauriciens 2 pour cent. Les Indo-Mauriciens sont composés de Musulmans et d'Hindous, la majorité hindoue constituant quelque 50 pour cent de la population, tandis que les Musulmans représentent environ 18 pour cent de la population. La diminution des perspectives économiques et une

1 Kearney, R., 'Mauritius and the NIC Model Redux or how many cases make a model?' In *Journal of Developing Area*, Vol. 24, No. 2, 1990, pp. 195-216.

2 Bunwaree, S., 2004, 'Export oriented employment and social policy in Mauritius', Razavi, S., Pearson, R. et Danloy, C. (ed), In *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*, Royaume-Uni.

3 De Navacelle, J. et Lapiere, J., *For a Quick and Transparent Outcome to Investigations*, Transparency Mauritius Press Release, 8 July 2004.

asymétrie grandissante dans la distribution des droits ont donné naissance à de nouvelles formes de politiques basées sur l'identité, ce qui représente d'importantes difficultés pour la gouvernance. Les émeutes de février 1999 sont essentiellement attribuées à la frustration et l'aliénation grandissantes de certains segments de la communauté afro-mauricienne.<sup>4</sup>

Le Rapport Sachs de 2002 sur la Réforme constitutionnelle et électorale<sup>5</sup> indiquait que le système politique mauricien souffre de deux problèmes principaux: la large sous-représentation des femmes dans la vie politique et le système électoral, hérité de son passé colonial. Maurice a un système de scrutin majoritaire (SMUT)/à vote bloqué, dans lequel les électeurs votent pour trois candidats dans chaque circonscription. Ce système est combiné à un ajustement au « meilleur perdant », en vertu duquel huit sièges sont mis de côté pour chacun des différents groupes ethniques, afin de veiller à une représentation correcte des minorités.<sup>6</sup> La tendance générale est que les gens votent normalement pour trois candidats du même parti et parfois pour deux candidats d'un parti et un candidat d'un autre parti. Même si certains pensent que ce système contribue à la stabilité politique de Maurice, cela entraîne également une disproportionnalité considérable entre le pourcentage de votes récoltés par chaque parti et le nombre de sièges obtenus au Parlement. Ainsi, en 1982 et en 1995, il n'y avait pas d'opposition dans le pays, hormis une poignée de candidats entrés au Parlement par le biais de l'ajustement au « meilleur perdant ».

Les élections de 2005 ont été contestées par environ trente-cinq partis politiques, mais la compétition existait essentiellement entre deux grands blocs: d'un côté, le Mouvement Militant Mauricien (MMM), le Mouvement Socialiste Mauricien (MSM) et le Parti Mauricien Social Démocrate (PMSD) et de l'autre côté l'Alliance Sociale, composée du parti travailliste, du Mouvement Militant Socialiste Mauricien (MMSM), du Mouvement Républicain (MR), du Parti Mauricien Xavier Duval (PMXD) et du parti Les Verts Fraternelles. L'Alliance Sociale, dirigée par Navin Ramgoolam, du Parti travailliste, a remporté les élections et obtenu 38 des 70 sièges, avec 49 pour cent des voix. Le Parti travailliste a toujours eu une orientation socialiste marquée, mais les réformes proposées par le gouvernement actuel sous la bannière de la responsabilité fiscale provoquent de lourds ressentiments à travers d'importants segments de la population.<sup>7</sup>

---

4 Bunwaree, S., *ibid.*

5 Sachs, A., Tandon, B. et Ahnee, R., 2002 Report of the Commission on Constitutional and Electoral Reform, Port-Louis, Bureau du Premier ministre, <http://www.gov.mu>.

6 S. Bunwaree et M. Yoon, 2006 « Women's Legislative Representation in Mauritius: A Grave Democratic Deficit, » In *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 24, No. 2, pp. 229-243

7 Etienne, P., 'Opposition and unions rave against Sithanen's budget', *Express Outlook*, 29 août 2006, Port Louis, Maurice.

## Le Processus du MAEP à Maurice

Maurice a signé le Mémorandum d'Entente (MOU) mettant en place le MAEP lors du 8ème Sommet du Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement chargé de la mise en œuvre (CEGMO) du NEPAD, à Maputo, au Mozambique, le 9 juillet 2003, devenant le sixième pays à le faire depuis son adoption initiale lors du sommet d'Abuja, au Nigeria, en mars 2003.<sup>8</sup>

### *Le Conseil national économique et social (Point focal de l'APR)*

En octobre 2003, le gouvernement a annoncé que le processus de l'APR à Maurice serait piloté par le Conseil national économique et social (CNES), un organe statutaire composé de représentants du gouvernement, des affaires, du travail et de la société civile. Le rôle du CNES était d'agir en tant que point focal pour le processus du MAEP à Maurice, assurant la liaison entre les parties prenantes nationales et le Secrétariat de l'APR, et de se charger en premier lieu de la préparation du rapport d'auto-évaluation de l'APR et d'un Programme national d'action préliminaire.

La Loi de 2001 du CNES stipule que le CNES constitue une plate-forme pour la réalisation d'un consensus à travers un dialogue sur les questions économiques et sociales auxquelles le pays est confronté. Le CNES est composé de 23 conseillers des quatre secteurs, dont environ la moitié sont nommés par le gouvernement.<sup>9</sup> Le président et le vice-président sont élus parmi les conseillers, par les conseillers eux-mêmes. Cependant, bien qu'« élus » par les conseillers, les présidents des différents organes et organisations sont généralement choisis par le gouvernement et sont considérés comme des personnes dont la nomination est politique. Le Conseil comporte trois « commissions », établies conformément à la disposition de la Loi sur le CNES: la commission chargée des affaires économiques, la commission des infrastructures, des ressources matérielles, de l'environnement et du développement durable et la commission

8 The African Peer Review Mechanism (APRM): The Rules and Procedures of the APR Panel and the APR Secretariat, NEPAD/APR FORUM1/02-2004/Rules/Doc2a, février 2004, Paragraphe 3.

9 La composition précise du CNES se décline comme suit:

- (1) Cinq conseillers issus des organisations de travailleurs, dont un qui est nommé par le ministre du Travail et les quatre autres proviennent des quatre plus importants syndicats ;
- (2) Cinq conseillers issus des organisations du monde des affaires, dont un qui est nommé par le ministre des Finances et du Développement économique et les quatre autres par le Conseil économique mixte ;
- (3) Huit conseillers issus de la société civile, dont un qui est nommé par le Conseil mauricien des services sociaux (MACOSS) choisi parmi ses organisations membres, un par le Conseil national des femmes, choisi parmi ses organisations membres; un conseiller, âgé de plus de 60 ans, nommé par le Conseil des Sages; un conseiller désigné par le National Youth Council parmi les organisations de la Jeunesse; quatre conseillers nommés par le ministre des Finances et du Développement économique, pour permettre la contribution d'universitaires et d'autres spécialistes dans divers domaines, en fonction des différents problèmes soulevés au moment de leur nomination.
- (4) Cinq conseillers issus des ministères du gouvernement, dont :
  - Le directeur du service civil ;
  - Le directeur-général, ministère des Finances et du Développement économique ;
  - Le secrétaire permanent du ministère de la Sécurité sociale, la Solidarité nationale, Les Sages, les Institutions de l'aide sociale et de la réforme ;
  - Le secrétaire permanent du ministère du Travail et des Relations industrielles ;
  - Le président du Conseil exécutif de l'Assemblée régionale de Rodrigues ou son/sa représentant(e).

Voir NESAC *Annual Report, 2003–2004*, p. 2. De plus amples informations sur le CNES sont disponibles à l'adresse Internet <http://www.nesc-mauritius.org>.

des affaires sociales et du développement des ressources humaines.<sup>10</sup> Chaque commission, composée de 8 à 12 membres, est présidée par un commissaire, choisi encore une fois par les conseillers eux-mêmes.

Il existe également un Comité exécutif (CE) du Conseil, composé du président, du vice-président, des trois commissaires et du secrétaire général du CNES. Le CE gère les affaires du CNES et surveille la mise en œuvre des programmes de travail de la commission. Il prépare les propositions et les comptes budgétaires qui doivent être soumis à l'approbation du CNES et nomme des groupes de travail sur recommandation de ces commissions.

Le principe sous-jacent est que chaque organisation ou institution à Maurice fait partie de l'un ou de plusieurs des groupes intéressés existants qui composent le CNES, notamment les groupes de la société civile, les universitaires, les partis politiques, les organisations de travailleurs, les organisations du monde des affaires et les ministères et services gouvernementaux. Etant donné que le CNES fonctionnait d'après une « philosophie holistique basée sur la propriété », le gouvernement a estimé qu'il convenait de désigner le CNES comme point focal pour l'APR puisqu'il s'inscrivait dans la droite ligne du principe du MAEP d'engagement des parties prenantes de la base jusqu'au sommet, en vue d'une représentation égale de l'ensemble des parties prenantes.<sup>11</sup> Le CNES, en tant que point focal, fournirait une plateforme commune pour la représentation équitable de l'ensemble des parties prenantes.<sup>12</sup>

### *La Structure nationale de coordination*

Quelques semaines après sa désignation comme point focal du MAEP, le CNES a nommé une Structure nationale de coordination (SNC). En fait, le CNES est un comité de direction composé de représentants des divers ministères, du secteur privé, des médias, des organisations du travail, des partis politiques, des parlementaires, des associations de travailleurs, des partis politiques, des parlementaires, des associations professionnelles, des organisations non gouvernementales (ONG) et autres.<sup>13</sup> Parmi les membres de la SNC figure le Mauritius Council of Social Services (MACOSS), une organisation fédérative regroupant plus de deux cents organisations non gouvernementales et établie par une loi du parlement.

Tous les membres du CNES sont automatiquement devenus membres de la SNC. Les autres membres ont été invités par courrier, envoyés soit aux organisations et services en leur demandant de désigner des personnes, soit à des personnes précises. Etant donné la taille relativement modeste du réseau

10 <http://www.nesc-mauritius.org/commission.asp> (23 octobre 2006).

11 Entretien avec Jayerei Ramjada, secrétaire exécutif du CNES, Moorgate House, Port Louis, Maurice, 22 mars 2006.

12 Cette notion a été exposée lors d'une conférence en Algérie, 27-29 novembre 2005, organisée par l'Union des Conseils Economiques et Sociaux d'Afrique (UCESA), intitulée « Quel rôle pour les Conseils Economiques et Sociaux dans l'atteinte des objectifs du NEPAD, notamment dans la perspective de la mise en oeuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). »

13 Entretien avec Riad Sultan, chargé de recherches au CNES, Port Louis, 22 mars 2006

des organisations et personnes à Maurice, beaucoup de contacts « informels structurés » et de contacts personnels ont fait passer le message sur le lancement des invitations. La composition de la SNC, au mois de mars 2005, est donnée dans l'Annexe 1.

La SNC a été établie afin de promouvoir le dialogue national autour de l'auto-évaluation, conformément à l'exigence du MAEP selon laquelle les résultats doivent être évalués sur la base des points de vue et « réalités » exprimés par l'ensemble des parties prenantes.<sup>14</sup> La SNC a également été chargée de valider le rapport d'auto-évaluation et d'aider à rédiger le programme national d'action. De plus, il était entendu que les membres de la SNC répondraient au questionnaire de l'APR.

La SNC s'est réunie officiellement en trois occasions entre mai 2004 et mars 2005. La plupart des membres de la SNC ont également assisté à l'atelier de sensibilisation qui s'est déroulé en juin 2004, pendant le déroulement de la mission d'appui au pays du Secrétariat de l'APR.<sup>15</sup>

### Réunions de la Structure nationale de coordination

31 mai 2004	Session d'ouverture dans la salle de conférence du Conseil national économique et social, Sir W. Newton Street
29 juin 2004	Atelier de sensibilisation organisé par la mission d'appui au pays, au Domaine Les Pailles
9 septembre 2004	Réunion au Sir Hareelall Vagjee Hall
31 mars 2005	Premier atelier de validation de la première version du rapport d'auto-évaluation du MAEP, organisé à la salle de conférence du Conseil national de la productivité et de la compétitivité, St James Court, Denis Street, Port-Louis

### *Mission de soutien préparatoire*

En janvier 2004, le Secrétariat de l'APR, basé en Afrique du Sud, a envoyé au CNES un Mémorandum d'entente pour la mission technique d'évaluation, ainsi que les directives proposées pour la préparation et participation des pays au MAEP. En février, une mission réduite du MAEP a été envoyée en avant-garde à Maurice. Il y a très peu d'informations disponibles sur cette visite, en partie en raison du fait que les archives du CNES n'ont été créées que deux mois plus tard, en mars 2004.<sup>16</sup> Quelques réunions ont apparemment été organisées avec le ministère des Affaires étrangères et le Comité exécutif

14 Entretien avec Ram Nookady, secrétaire exécutif du MACOSS, Astor Court, Port Louis, 23 mars 2005. La question des « réalités exprimées par l'ensemble des parties prenantes » a également été évoquée lors de l'atelier de sensibilisation du 29 juillet 2004, auquel a participé l'auteur du présent rapport.

15 Entretien avec Jayraj Ramjada, secrétaire exécutif du CNES, 22 mars 2006, au CNES, Moorgate House, Port Louis.

16 Entretien avec un membre du CNES, 7 septembre 2006.

du CNES afin d'établir l'état de préparation du pays par rapport au processus du MAEP. Il a été convenu que le CNES serait chargé de la gestion pratique de l'auto-évaluation, mais qu'un plus grand nombre de questions stratégiques devait être abordé au niveau de la Structure nationale de coordination.<sup>17</sup>

Lors de la première réunion du Forum de l'APR qui s'est déroulée en février 2004, composée de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement de tous les pays participant au MAEP, il a officiellement été annoncé que Maurice était l'un des quatre premiers pays à être choisis pour l'évaluation (avec le Ghana, le Kenya et le Rwanda). Le représentant de Maurice à cette réunion était l'ambassadeur S. Servansing, représentant personnel du Premier ministre en poste à ce moment là. Le questionnaire de l'APR et les règles de procédure appliquées pour les évaluations du MAEP ont également été présentés et la réunion a demandé au Secrétariat de l'APR de les envoyer aux pays choisis pour l'évaluation.<sup>18</sup> En avril 2004, le Secrétariat de l'APR a fait parvenir au CNES le questionnaire à utiliser pour l'exercice d'auto-évaluation.

### *Première réunion de la Structure nationale de coordination*

Lors de sa première réunion officielle qui s'est déroulée en mai 2004, la SNC a examiné les questions présentées dans le questionnaire de l'APR et a arrêté la méthodologie à suivre avec l'APR. La SNC a adopté une décision très importante: si les ministères du gouvernement coordonneraient la collecte des réponses de leurs services pour les soumettre au CNES (qui est le point focal), les organes du secteur privé, les représentants des organisations des travailleurs et des groupes de la société civile enverraient leurs réponses directement au CNES. Les questionnaires ont été envoyés à divers ministères ainsi qu'au MACOSS et aux autres membres de la SNC. Le CNES a recommandé aux ministères de répondre aux questions et points pertinents pour leurs ministères respectifs. La deuxième décision a été que le rapport d'auto-évaluation devait être préparé par le CNES et validé par l'ensemble des membres de la SNC.

### *Mission de soutien au pays*

En juin 2004, la mission de soutien au pays de l'APR s'est rendue à Maurice, avec à sa tête Mourad Medelci, un membre du Panel des personnalités éminentes de l'APR. La délégation était composée de Keralla Yansane et Evelynne Change, du Secrétariat de l'APR, de Michael Mahmoud, de la Banque africaine de développement, de José Dieudonné, de Shamika Sirimanne et de Guy Ranaivomanana, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA).

Un atelier de sensibilisation d'une durée d'un jour a été organisé avec tous les membres de la SNC, le 29 juin 2004; un vaste éventail de parties prenantes y ont assisté, notamment des responsables de ministères et de

17 Entretiens au ministère des Affaires étrangères, Port Louis, 23 mars 2006.

18 Communiqué publié à l'issue du premier sommet du comité des chefs d'Etat et de gouvernement participant au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (Forum APR) de Kigali, Rwanda, 13 février 2004.

services gouvernementaux, des représentants du secteur privé, des syndicats, des universitaires, des partis politiques et des organisations de la société civile. La délégation a mis l'accent sur la signification du processus du MAEP et sur l'importance de la pleine participation des parties prenantes au processus. La délégation et le président du CNES ont souligné que le processus du MAEP devait impliquer le plus grand nombre de personnes possible, et la SNC a été invitée à s'ouvrir à une participation plus vaste et à publier le questionnaire de façon plus efficace.

Le 30 juin, un mémorandum d'entente a été signé par Mourad Medelci, au nom du Panel du MAEP, et par Jayen Cuttaree, le ministre des Affaires étrangères, du Commerce international et de la Coopération régionale alors en poste, au nom du gouvernement mauricien.<sup>19</sup>

En réponse aux pressions exercées par la délégation du MAEP pour une plus vaste participation, le CNES a publié un avis dans la presse le 15 juillet, invitant les parties intéressées à participer à l'exercice d'auto-évaluation du MAEP et à remplir tout ou partie du questionnaire de l'APR, selon leur souhait. Une copie du questionnaire a été mise sur le site Internet du CNES afin de garantir sa diffusion à grande échelle. Voici l'avis qui est paru dans la presse::

**Communication générale, 15 juillet 2004**

Le Conseil national économique et social entreprend un exercice qui implique la participation des parties prenantes pertinentes, en vue de l'élaboration d'une auto-évaluation des résultats de notre pays à travers tous les aspects de sa vie économique, politique et sociale.

Cet exercice, appelé Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), s'inscrit dans le cadre d'une initiative de l'Union africaine et est reprise dans un certain nombre de pays africains, qui ont volontairement choisi d'y participer. Les institutions qui sont impliquées dans des activités sociales et économiques peuvent rejoindre la liste des institutions identifiées par le CNES pour effectuer le MAEP.

La participation consistera à remplir un questionnaire qui, en raison de sa longueur, a été mis sur le site Internet du CNES à l'adresse [www.nesc.mauritius.org](http://www.nesc.mauritius.org). Les institutions qui souhaitent y participer doivent faire part de leur intention avant le vendredi 23 juillet 2004 au secrétariat du CNES, 7th floor, Moorgate House, Sir William Street, Port Louis, Tel 213 0772 Fax 213 0765  
Email: [secretariat@nesc.intnet.mu](mailto:secretariat@nesc.intnet.mu)

La SNC a été élargie en août 2004. Des lettres ont été envoyées à plusieurs organisations, les invitant à participer à la SNC. La nouvelle SNC élargie a été constituée et une réunion s'est déroulée en septembre 2004. Comme il y avait de nouveaux membres supplémentaires provenant de différents segments de la société civile mauricienne, l'objectif et le processus de l'exercice ont été une fois de plus présentés et discutés, afin de familiariser les personnes présentes avec les différentes étapes prévues. L'importance d'un atelier de validation a également fait l'objet de discussions et un calendrier provisoire a été fixé

<sup>19</sup> Le titre exact de ce document est « Mémorandum d'entente sur l'évaluation technique et la visite d'évaluation dans le pays ».

pour l'envoi des réponses, la rédaction du rapport d'auto-évaluation et du programme d'action (PdA).<sup>20</sup>

### *Production de la première version du rapport d'auto-évaluation*

Suite aux réunions de la SNC et à la visite de soutien au pays de l'APR, le CNES a commencé à rassembler les réponses au questionnaire de l'APR de toutes les parties prenantes. Le CNES pensait que MACOSS, jouerait un rôle essentiel dans l'obtention du point de vue de la société civile dans le processus de l'APR. MACOSS a organisé quelques réunions avec ses membres et des personnes extérieures compétentes dans les différents domaines thématiques du questionnaire, mais très peu de gens sont venus à ces réunions. Fin novembre 2004, le CNES avait reçu un certain nombre de réponses, essentiellement des ministères du gouvernement, et de quelques unes des personnes représentant différentes organisations du secteur privé et des syndicats. Les parties prenantes qui ont répondu au processus du MAEP sont les suivantes :

- Service du contrôle financier
- Bank of Mauritius
- Ministère des Affaires du Service civil
- Ministère de l'Éducation
- Ministère de l'Environnement
- Ministère des Finances & du Développement économique
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de la Santé
- Ministère de l'Habitat
- Ministère de l'Industrie
- Ministère du Travail
- Ministère du Gouvernement local
- Ministère des Infrastructures publiques
- Ministère des Services publics
- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère de la Formation et du Développement des compétences
- Ministère des Droits de la femme
- Police
- Bureau du Premier ministre
- Bureau de la Loi de l'État
- Bureau central des Statistiques
- Unité des Renseignements financiers (FIU)
- Commission indépendante de lutte contre la Corruption (ICAC)
- Institut de la Gouvernance des entreprises
- Conseil économique mixt
- Conseil mauricien des Services sociaux (MACOSS)
- Bureau de contrôle de la gestion

<sup>20</sup> Entretiens téléphoniques avec des membres du MACOSS et le syndicat du FPU, 17–24 mai.



- Autorité chargée du Développement industriel de Maurice
- Congrès du Travail mauricien
- Services métrologiques
- Archives nationales
- Bibliothèque nationale
- Autorité nationale des Transports
- Service des Prisons
- Archives générales
- Registre de l'état-civil
- Bureau de l'enregistrement des sociétés
- Conseil des Sages
- *Union Mauricienne*

Le CNES n'ayant pas les capacités internes pour rédiger le rapport d'auto-évaluation sur la base des soumissions reçues, il a décidé d'engager un consultant de l'Université de Maurice dans ce but. Le CNES a soutenu s'être assuré que le consultant avait pris en compte l'ensemble des soumission et que, si les informations avaient fait l'objet d'une synthèse, les principales idées contenues dans les différentes soumissions étaient rapportées objectivement et étaient incluses dans le rapport d'auto-évaluation.<sup>21</sup> Le consultant a classé les soumissions en fonction des domaines thématiques de l'APR et a produit un rapport découpé en quatre chapitres: démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique et gestion, gouvernance des entreprises et développement socioéconomique.

En mars 2005, une première version du rapport d'auto-évaluation était prête. Le 31 mars 2005, la SNC s'est réunie pour le premier atelier de validation au tribunal de St James, à Port Louis. Lors de cette réunion, le CNES a présenté le projet de rapport et a informé les parties prenantes que, tel qu'il se présentait, le rapport ne pouvait être soumis au Secrétariat de l'APR, car il contenait d'importantes lacunes au niveau des informations. Le CNES a signalé que des informations plus complètes étaient requises et a plaidé pour un plus grand nombre de soumissions, pour pouvoir élaborer un Programme d'action pertinent.

Le bas niveau et la piètre qualité des contributions de la société civile ont amené les membres de la SNC à proposer que des groupes de la société civile soient contactés une nouvelle fois pour consolider le projet de rapport d'auto-évaluation. Le CNES a ensuite organisé une réunion le 15 avril avec MACOSS, ainsi qu'avec d'autres ONG qui ne sont pas membres de MACOSS, quelques représentants des syndicats et de la communauté des affaires. La pertinence de l'exercice du MAEP, de même que la signification et l'importance de la participation de la société civile dans cet exercice, ont été à nouveau soulignées et un appel fait aux différentes parties prenantes pour soumettre leurs réponses au CNES.

<sup>21</sup> Entretien avec le Dr Sobhee, consultant, à l'Université de Maurice, 24 mai 2006.

Fin avril 2005, le CNES a envoyé un projet de rapport au Secrétariat de l'APR. Le CNES a souligné que le rapport était en cours de rédaction, un projet qui avait encore besoin d'être renforcé, et que dès que c'était chose faite, le rapport serait officiellement soumis au Secrétariat de l'APR. Toutefois, la soumission a entraîné une certaine confusion et a été rapportée dans les médias comme étant un rapport validé au Panel des éminentes personnalités de l'APR.<sup>22</sup>

### *Implication des organisations régionales dans le processus*

L'Institut sud-africain des Affaires internationales (SAIIA), une organisation non gouvernementale basée à Johannesburg, a fait des recherches sur le NEPAD et les questions de gouvernance dans plusieurs pays africains, dont le Malawi, le Ghana et le Rwanda. Fort de son expérience dans ces pays, le SAIIA a décidé d'entreprendre une étude à Maurice sur les questions de gouvernance.<sup>23</sup> Le SAIIA a désigné Straconsult, une société mauricienne indépendante, comme son homologue local, et a chargé Amédée Darga, directeur de Straconsult et ancien parlementaire, de rédiger un papier. Darga a également été consultant pour le programme de recherche de l'UNECA sur la gouvernance à Maurice. Dans le même temps, les préposés aux recherches de l'Institut SAIIA ont interrogé un grand nombre de parties prenantes dans le pays. Ces entretiens ont été intégrés avec le papier de Darga dans un rapport intitulé « Mauritius: The Big Issues ».

Le 27 juillet 2005, le SAIIA a organisé un atelier intitulé « Évaluation de la gouvernance à Maurice: élaboration d'un consensus sur les grands problèmes », à l'Hôtel Labourdonnais de Port Louis. La réunion avait pour objectif de fournir une plateforme pour un engagement plus grand de la société civile au niveau de leur projet de rapport. Des représentants d'une quarantaine d'organisations de la société civile provenant de diverses sphères d'activités – gouvernement, universités, secteur privé et société civile – ont assisté à l'atelier. Certains membres du CNES y ont également assisté, mais ils n'ont fait aucun commentaire sur le rapport présenté par Darga et les chercheurs de l'Institut SAIIA. Les questions soumises aux discussions s'inscrivaient dans les quatre domaines phares du MAEP et les contributions des participants ont été intégrées dans le projet.<sup>24</sup>

L'atelier a fait remarquer à MACOSS la vaste participation de la société civile au rapport du SAIIA, alors que MACOSS avait eu des difficultés à galvaniser la société civile autour de l'exercice d'auto-évaluation du MAEP. Dans ce contexte, MACOSS a demandé à SAIIA que le rapport de SAIIA soit officiellement soumis en tant que contribution de la société civile mauricienne au processus du MAEP. A cette fin, le SAIIA a organisé un atelier de deux jours en collaboration avec MACOSS pour un certain nombre d'ONG et de

<sup>22</sup> Entretien avec des membres de la CNES, 22 mars 2006.

<sup>23</sup> Bien que cela ait eu lieu après la signature de Maurice pour le MAEP, ce n'était pas directement lié au processus APR à Maurice.

<sup>24</sup> Entretien avec Steven Gruzd, directeur des recherches, SAIIA, 13 septembre 2006, Misty Hills Hotel, Muldersdrift, Afrique du Sud.

représentants des syndicats à l'hôtel Pearl Beach à Maurice les 25 et 26 octobre 2005. Les participants ont convenu de soutenir le rapport du SAIIA comme soumission conjointe au CNES. Pourtant, à ce jour, personne ne semble savoir exactement ce qui est arrivé au rapport.<sup>25</sup>

Fait intéressant, Darga, l'homologue initial local de SAIIA, n'a pas participé à l'atelier. Cependant, il a été impliqué dans un autre atelier intitulé « L'engagement de la société civile dans le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: perspectives et défis », organisé deux semaines plus tôt, le 14 octobre 2005, aux Domaines Les Pailles, par le réseau Southern African Integration Network (SAINET), en collaboration avec Straconsult. SAINET est un réseau régional travaillant sur la bonne gouvernance, dont le siège est abrité par l'Electoral Institute of Southern Africa (EISA) de Johannesburg. Le principal objectif de l'atelier a été annoncé comme étant la facilitation de l'interaction de la société civile avec le processus du MAEP. Le discours d'ouverture a été prononcé par le ministre des Affaires étrangères, Mad Dalloo.<sup>26</sup> Dans son discours d'ouverture prononcé lors de la conférence, le ministre a réaffirmé l'engagement du gouvernement mauricien envers le MAEP et a conclu en disant que « le MAEP est vraiment un processus d'avant-garde qui n'a pas encore été testé sur le continent africain. Le MAEP est un processus auquel nous devons être fidèles, car garantir sa réussite est notre responsabilité commune. »<sup>27</sup>

### *Le point sur le processus aujourd'hui*

Le processus du MAEP à Maurice a en fait été mis en suspens pendant plus d'un an après l'atelier de validation du 31 mars 2005, notamment en raison des élections qui se sont déroulées à Maurice en juillet 2005, entraînant un changement de gouvernement. Le nouveau gouvernement a pris du temps pour se familiariser avec le processus du MAEP et nommer de nouveaux responsables pour sa mise en œuvre. En mai 2006, une délégation du MAEP composée de Sudhir Chukun, un Mauricien basé au Secrétariat de l'APR, et de Moïse Nembot, s'est rendue à Maurice en espérant relancer l'APR à Maurice. La question a été décrite comme étant « quelque peu sensible sur le plan politique » et nécessitant d'être traitée avec diplomatie.<sup>28</sup> Ce ne fut qu'en juin 2006 qu'un nouveau président du CNES a été choisi, ce qui a redonné de l'impulsion au processus.<sup>29</sup> L'éminente personnalité affectée à Maurice, Mourad Medelci, avait entre-temps rejoint le gouvernement de son pays, (Algérie) et il avait été remplacé par son compatriote Mohammed Babès, qui a également dû se familiariser avec le processus.

25 Ibid.

26 Entretien téléphonique avec Gilles Joomun, chargé de recherches à Straconsult, 22 mai 2006; entretien avec Grant Masterson, chercheur à l'EISA, 13 septembre 2006, à Muldersdrift.

27 Cité dans un rapport intitulé 'Report on SAINET workshop on civil society engagement in the APRM process in Mauritius on 14 October 2005', Straconsult, Port Louis, Maurice.

28 Entretien avec des membres du Secrétariat de l'APR, 22 septembre 2006.

29 Entretien avec des agents du gouvernement, Beau Bassin, 25 août 2006.

Lors du sixième Forum sur la gouvernance africaine, qui s'est déroulé à Kigali du 9 au 11 mai 2006, Maurice s'est retrouvé dans la situation embarrassante où il n'avait pas encore soumis son rapport APR. Un article de presse intitulé « Maurice sur la sellette à Kigali », qui est paru dans *Le Mauricien*, l'un des principaux journaux de Maurice, signalait qu'au cours de la réunion, il avait été fait référence plusieurs fois à Maurice, forçant la délégation mauricienne à se défendre. L'ambassadeur Cure, chef de la délégation mauricienne à Kigali, dut redoubler d'efforts pour rassurer les autres représentants des pays présents que Maurice ne s'était pas retiré du processus du MAEP et qu'il soumettrait son rapport dans un délai raisonnable.<sup>30</sup>

Un autre article de presse a rendu compte de rumeurs selon lesquelles le rapport de Maurice avait été rejeté par les organes centraux de l'APR, mais citait Bernard Kouassi, directeur exécutif du Secrétariat de l'APR, qui réfutait ces allégations: « Le rapport mauricien n'a jamais été rejeté par le panel [de l'APR] ou le forum. Le processus de révision du rapport mauricien est toujours en cours et un délai supplémentaire a été accordé à Maurice après les récentes élections générales dans le pays. »<sup>31</sup>

Selon des fonctionnaires mauriciens, mi 2006, le gouvernement était prêt à aller de l'avant dans ce processus et des ressources avaient été affectées dans les récentes discussions budgétaires au niveau du nouveau Comité directeur du CNES, ce qui suggérait un désir et une volonté d'aller de l'avant. Mohamad Vayid, le nouveau président du CNES, semble avoir le dynamisme et la capacité nécessaires pour garantir la mise en œuvre du processus. Il y a eu communication entre le ministère des Affaires étrangères et le CNES au sujet de l'APR à Maurice. Le premier a demandé au CNES de préparer les termes de référence d'un appel d'offre invitant les sociétés de consultants à faire des soumissions. Au bout d'une procédure de marché public conduite par le CNES, une firme privée de consultance, Ernst and Young Mauritius, a été choisie début février 2007 pour conduire le processus.<sup>32</sup>

Le président du CNES, Mohamad Vayid, a tenu une conférence de presse lundi 14 mai 2007 pour expliquer l'importance et les objectifs du MAEP à Maurice. Le 23 mai, une émission de débat a été diffusée à la télévision nationale avec la participation de Marcello Yeung; responsable d'équipe à Ernst and Young; Mohamad Vayid, président du CNES; Jane Rago, une syndicaliste; et Victor Glover, ancien président de la Cour suprême de Maurice. Le but de l'émission était d'informer le public mauricien sur les objectifs du MAEP.

30 « Maurice sur la sellette à Kigali », *Le Mauricien*, 11 mai 2006: « L'Ambassadeur Cure qui dirige la délégation mauricienne à Kigali s'est vu forcé de multiplier les efforts pour rassurer les responsables des pays présents que Maurice ne s'est pas exclu du mécanisme d'évaluation et soumettra son rapport dans un délai raisonnable. »

31 « Mécanisme africain d'évaluation par les pairs – Gouvernance: Dossier Mauricien Rejeté », *L'Express* 20 mai 2006: 'Le rapport mauricien n'a jamais été rejeté par le panel ou le forum. Le processus de révision de Maurice est toujours en cours. Une remise à jour a été reçue par Maurice après les récentes élections générales dans ce pays' citant le Kenya Daily Nation du 19 mai 2006.

32 « Le National Economic and Social Council relance l'exercice à Maurice », *Le Mauricien*, 5 février 2007, <http://www.mauritiustoday.com/redirect/index.php?url=http://lemauricien.com/mauricien/070426/EC.HTM#1> (dernière visite, 29 mai 2007)

Le président du CNES a insisté sur l'importance de l'évaluation et a souligné l'occasion qui était ainsi offerte aux Mauriciens de participer à une évaluation de la performance de leur pays dans tous les aspects de la gouvernance. Au cours de l'émission il était annoncé que la relance du processus interviendrait le 6 juin 2007 et que le processus allait durer 6 mois à peu près.

Quoiqu'aucune allusion n'ait été faite à la première tentative d'évaluation du MAEP, les participants ont mis beaucoup d'accent sur l'importance d'impliquer la société civile, d'adapter le questionnaire au contexte national, d'assurer l'objectivité du processus, etc. On a ainsi l'impression que les problèmes qui ont affecté la première phase de l'évaluation sont généralement connus même en l'absence de leur reconnaissance explicite. Aussi bien durant la conférence de presse qu'au cours de l'émission télévisée les participants ont souligné l'importance du rapport d'auto-évaluation et l'attente d'un tel rapport de la part d'organismes comme l'Union Européenne et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Les discussions informelles avec d'autres acteurs du processus permettent de soulever des questions parmi lesquelles: la stratégie de communication adoptée par le CNES à ce jour est-elle satisfaisante? dans quelle mesure la société civile sera-t-elle réellement impliquée dans la nouvelle phase de l'évaluation? le processus de l'évaluation ne sera-t-il pas essentiellement limité à la classe d'élites? différentes personnalités impliquées dans le processus sauront-elles travailler ensemble avec une vision commune?<sup>33</sup> Il est important, pour éviter ces obstacles possibles, de conduire une évaluation complète de la première phase du processus dans le but d'en dégager d'importantes leçons et de proposer des recommandations pratiques pour la seconde phase du processus du MAEP à Maurice.

## Chronologie du MAEP à Maurice

Octobre 2003	Désignation du Conseil national économique et social comme Point focal pour le MAEP
Janvier 2004	Réception du projet de Mémoire d'entente sur la Mission d'évaluation technique et la Visite d'évaluation dans le pays Réception du projet de directives pour la préparation et la participation des pays au processus du MAEP
Février 2004	Visite de la Mission préparatoire de soutien
Avril 2004	Réception du questionnaire du Secrétariat du MAEP
Mai 2004	Structure nationale de coordination (SNC) créée par le CNES
31 mai 2004	Première réunion de la SNC
27-30 juin 2004	Visite de la Mission de soutien au pays Briefing avec le CNES sur le processus APR Sessions de travail avec le CNES et les principales parties prenantes Atelier de sensibilisation avec les parties prenantes Consultation avec les principales parties prenantes Signature du Mémoire d'entente (MOU)

<sup>33</sup> Entretiens conduits au CNES et au ministère des Affaires étrangères, 25 août-6 octobre 2006.

Juillet 2004	Publication d'un avis dans la presse pour inviter à une large participation; placement du questionnaire du MAEP et d'autres documents sur le site Internet du CNES
Août 2004	Structure et composition du CNES finalisé Processus participatif finalisé Programme des activités pour la mise en oeuvre du MAEP à Mauritius finalisé
Septembre 2004	Deuxième réunion de la Structure nationale de coordination
Novembre 2004	Soumission au CNES des réponses au questionnaire par les membres de la SNC
Février 2005	Rédaction du rapport d'auto-évaluation
Mars 2005	Premier atelier de validation du rapport d'auto-évaluation avec les membres de la Structure nationale de coordination
Avril 2005	Réunion avec les groupes de la société civile: réouverture de la soumission des réponses au questionnaire du MAEP
27 juin 2005	Atelier SAIIA
15 octobre 2005	Atelier SAINET
25–26 octobre 2005	Deuxième Atelier SAIIA
Mai 2006	Visite de la délégation du Secrétariat du MAEP
February 2007	<i>Ernst and Young</i> est choisie pour conduire une nouvelle auto-évaluation
14 mai 2007	Le CNES tient une conférence de presse pour expliquer l'importance du MAEP à Maurice
6 juin 2007	Début de la seconde phase du processus du MAEP à Maurice

## Évaluation d'étape du processus du MAEP

Plusieurs raisons expliquent la lenteur des progrès dans le processus MAEP à Maurice, notamment l'absence de direction au niveau politique, la défaillance en matière de mobilisation des ressources, les lacunes du CNES en tant que point focal, la faible participation de la société civile, les difficultés d'accès à l'information, l'échec de la vulgarisation du questionnaire (notamment à le traduire en Créole) et la médiocrité de la stratégie de communication.

### *Absence de direction au niveau politique*

Au début du processus, le gouvernement n'a pas donné la direction nécessaire au niveau politique, y compris une vision claire des objectifs de l'exercice d'auto-évaluation et du processus de mise en œuvre qui doit s'en suivre. En conséquence, les parties prenantes n'avaient pas de vision unifiée de l'APR et étaient donc confrontées à des points de vue et perspectives différents. La plupart des personnes impliquées ont adopté une approche fonctionnelle plutôt que de percevoir l'auto-évaluation comme un outil de consolidation de la gouvernance démocratique. Comme l'a dit un fonctionnaire du gouvernement: « lorsque nous avons commencé l'exercice, nous avons été attirés par l'idée de pouvoir l'utiliser pour mettre en exergue la situation démocratique qui règne dans le

pays et attirer peut-être les bailleurs de fonds, mais nous n'avons pas réalisé l'étendue des ressources requises pour que l'exercice soit significatif. »<sup>34</sup>

Un autre facteur qui a peut-être freiné le processus a été sa planification dans le temps, puisque son démarrage intervenait l'année précédant les élections générales, à un moment où l'attention des principaux acteurs politiques était concentrée sur la campagne. Etant donné les relations de clientélisme entre l'Etat et certains segments de la société, les personnes hésitaient à exprimer leurs points de vue réels.

### *Défaillance en matière d'évaluation des coûts financiers et de mobilisation des ressources*

L'indication la plus visible de l'absence d'intérêt politique suffisant pour le processus de l'APR est peut-être l'échec du gouvernement et du CNES à effectuer une évaluation solide sur le plan technique des coûts financiers du processus et à mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'évaluation. Aucune évaluation préalable des coûts de l'étude n'a été faite, ce qui témoigne d'une grave lacune en terme de planification. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a fourni une subvention de 20.000 dollars au CNES pour le processus du MAEP, au premier trimestre 2004. Ce fonds a été le seul appui financier donné au CNES pour la mise en œuvre des étapes initiales de l'évaluation. En comparaison avec les budgets d'autres pays soumis à l'évaluation (Ghana: 800.000 dollars et Rwanda: 500.000 dollars), il n'y pas eu l'engagement nécessaire du gouvernement mauricien. Les gens pensaient que le gouvernement attribuerait des fonds supplémentaires pour combler le déficit, mais cela n'a pas été le cas.

Le CNES s'est embarqué dans l'évaluation en étant confronté à de sérieuses contraintes financières.<sup>35</sup> De plus, il a dû faire face à de graves problèmes en terme de capacités. Un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères a fait la remarque suivante: « Le CNES ne dispose pas des capacités requises. Lorsque nous avons signé le MOU, le CNES avait simplement commencé avec de l'argent pour démarrer. Je veux dire que non seulement le CNES ne dispose pas des ressources financières requises, mais qu'il lui manque toutes les formes de capacités: sur le plan administratif, technique et des connaissances; les lacunes sont nombreuses. »<sup>36</sup>

Si les parties prenantes, dans d'autres pays soumis à l'évaluation, ont fait preuve d'un savoir-faire au niveau de la mobilisation des ressources fournies par les bailleurs de fonds, Maurice n'a démontré aucune capacité dans ce domaine. Sans doute parce que la République de Maurice est classée comme pays à revenu intermédiaire et considérée comme ayant une trajectoire de développement plutôt bonne, l'accès au financement et au soutien des bailleurs de fonds est plus

34 Entretien avec un haut fonctionnaire du gouvernement, 23 mars 2006. Cet argument est ressorti sur le plan pratique dans la plupart des entretiens, même s'il a été saisi différemment par les différentes personnes.

35 Entretien au Secrétariat du CNES, 22 mars 2006.

36 Entretien, ministère des Affaires étrangères, 23 mars 2006.

difficile.<sup>37</sup> Le ministre des Affaires étrangères décrit la République de Maurice comme étant « victime de sa propre réussite. »<sup>38</sup> Cependant, cela n'aurait pas dû empêcher le CNES et le MACOSS d'être davantage proactifs dans la levée de fonds pour l'APR. Leur légitimité et leur crédibilité en tant qu'institutions indépendantes et autonomes auraient été renforcées.

### *Lacunes du CNES en tant que point focal*

La désignation du CNES en tant que point focal de l'APR était inappropriée. Bien que le CNES soit supposé être un forum indépendant, il est largement considéré comme une sinécure, ne disposant pas des capacités institutionnelles permettant de coordonner et de piloter le processus de l'APR. Plus précisément, le CNES n'avait ni la volonté, ni la capacité de galvaniser une large participation au processus.<sup>39</sup> Le CNES n'a pas compris que l'engagement pour une large participation à l'évaluation était aussi important que le rapport final, au lieu « de se focaliser en excès sur le produit plutôt que sur le processus. »<sup>40</sup>

Les lacunes en terme de capacités techniques au sein du CNES ont entraîné un certain nombre de défaillances méthodologiques. Le CNES n'avait pas de stratégie précise pour s'assurer que l'évaluation serait largement participative, sous la forme d'un dialogue national. Le CNES n'a pas su compléter le questionnaire du MAEP avec d'autres méthodes et instruments de collecte et d'analyse d'informations appropriés, comme des études, des discussions de groupe ciblées ou des réunions informelles. En réalité, le processus consistait à organiser quelques ateliers et à demander à différents ministères, ainsi qu'à certains représentants de la société civile, de remplir les parties du questionnaire qu'ils estimaient être de leur ressort.

Le CNES n'a donné aucune indication en matière de méthodologie pour les recherches: les personnes interrogées ont reçu le questionnaire à remplir sans aucune indication d'ordre technique sur la façon de le gérer. Même s'il a été avancé que le questionnaire était long, fastidieux et que certaines parties manquaient de pertinence, le CNES n'a pas tenté de l'adapter au contexte national. Un membre du PNUD a déclaré: « Si l'exercice a été adopté et mis en oeuvre, il n'a pas été suffisamment enraciné à la base et très peu de gens en avaient connaissance ». La réponse a été vraiment médiocre. Et, plus important encore, les gens doivent pouvoir faire le lien avec les choses et, dans le cas présent, il semble que certaines questions n'aient absolument pas été adaptées à la réalité mauricienne.<sup>41</sup>

37 D'après un activiste d'une ONG, « Il semble y avoir un manque de transparence autour de cet exercice; le CNES est comme un grand éléphant blanc; ils sont les protégés de l'Etat. Ils ne font qu'absorber des ressources, mais ils n'ont même pas essayé de contribuer à trouver d'autres ressources. » Entretien avec un activiste d'une ONG qui souhaitait rester anonyme, 25 août 2006.

38 Entretien, ministère des Affaires étrangères, Government House, Port Louis, 23 mars 2006.

39 Darga, A., 'Resolving the APRM Challenge: the Tools', papier présenté au séminaire sur 'NEPAD Five Years Later, Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy, en collaboration avec le Centre for Policy Studies de Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

40 Entretien avec des responsables du PNUD, Bureau du PNUD, Port Louis, 19 mai 2006.

41 Ibid.



La faiblesse institutionnelle du CNES était telle qu'il n'a même pas suivi les directives de base envoyées par le Secrétariat du MAEP. Lors d'un récent atelier organisé par SAIIA à Johannesburg,<sup>42</sup> Michael Mahmoud, conseiller financier de la Banque africaine de développement (BAD), a souligné l'importance du rôle joué dans le processus d'évaluation par les équipes nationales chargées de l'expertise technique. Ces équipes ont été mises sur pied dans les trois autres pays soumis en premier à l'évaluation, mais aucune n'a encore été créée à Maurice. Aussi, l'APR n'a-t-il pas été suffisamment axé sur les recherches à Maurice, ce qui explique en partie la médiocrité du rapport. Amédée Darga, de Straconsult, affirme que le rapport mauricien a été décrit par le Secrétariat de l'APR comme étant « superficiel et manquant de substance. »<sup>43</sup>

### *Faible participation de la société civile*

La faiblesse du processus d'auto-évaluation a été encore renforcée par le manque de participation de qualité des organisations de la société civile, imputable en partie à leurs propres faiblesses internes et en partie à la faible mobilisation par le CNES et la SNC.

Si l'on parle généralement du dynamisme de la société civile dynamique à Maurice, la réalité est que les organisations de la société civile du pays sont assez apathiques, avec peu de débats populaires.<sup>44</sup> Bien que la CNS ait finalement été élargie et ait inclus les organisations de la société civile qui souhaitaient participer à cet exercice, la plupart des réponses soumises au questionnaire du MAEP l'ont été par des ministères et services gouvernementaux. Seuls quelques groupes de la société civile ont répondu, notamment MACOSS, le Congrès mauricien du travail, le Senior Citizens Council et le parti de l'Union Mauricienne.

Soixante-douze partis politiques se sont inscrits pour les élections générales de juillet 2005, dont les plus importants et les plus puissants étaient le Mouvement Militant Mauricien (MMM), le Labour Party (LP) et le Mouvement Socialiste Mauricien (MSM), mais aucun de ceux-ci n'ont fait de soumission à l'auto-évaluation du MAEP.<sup>45</sup> Parmi les absents, on peut citer également la Fédération des employeurs mauriciens et les fédérations de syndicats, comme la Confédération Mauricienne des Travailleurs, la Fédération des Travailleurs Unis et la Fédération des syndicats de fonctionnaires.

La faible représentation et la faiblesse générale de la société civile ont été soulignées par un certain nombre d'observateurs et de participants au processus. Lors d'un séminaire sur le NEPAD qui s'est déroulé à Nairobi, en avril 2006, sous l'égide de l'International Peace Academy et du Centre for Policy Studies, dont le siège est à Johannesburg, Amédée Darga a indiqué que: « D'une certaine façon, l'incapacité à remplir cette tâche illustre l'incapacité

42 Atelier du SAIIA « APRM Lessons Learned: A Workshop for Civil Society, Practitioners and Researchers », Johannesburg, 12–13 septembre 2006.

43 Darga, A., 'APRM – The Mauritius Experience' paper presented at the above mentioned workshop.

44 *Mauritius Competitiveness Report*, National Productivity Council, Port Louis.

45 Bunwaree, S. and Kasenally, R., 'Political Parties and Democracy in Mauritius', *EISA Research Report 19*, Electoral Institute of Southern Africa, 2006.

des représentants de la société civile à assumer leurs responsabilités. Cela remet en question la légitimité de ces représentants et touche à la faiblesse générale de la société civile. »<sup>46</sup>

Le CNES n'a pas établi de stratégie sur la façon de galvaniser la société civile et de créer un débat sur les questions de gouvernance, s'appuyant essentiellement sur MACOSS pour le faire. Toutefois, MACOSS a ses propres problèmes de gouvernance et reste faible dans son rôle en tant qu'organisation parapluie d'ONG à Maurice. L'un des objectifs de MACOSS est d'organiser des ateliers, des séminaires, des conférences et des cours de formation pour les ONG et, par conséquent, on aurait pu logiquement penser que MACOSS était bien placé pour jouer un rôle de coordination pour les groupes de la société civile dans le cadre du processus de l'APR. Cependant, d'après les observateurs, très peu de membres du MACOSS sont des professionnels ayant la capacité de s'engager dans l'exercice du MAEP.<sup>47</sup> Le MACOSS lui-même dépend en grande partie de l'état de son financement, un facteur qui affecte son indépendance. Il n'a pas de culture du débat et s'engage à peine dans un travail de plaidoyer.<sup>48</sup> Comme l'a dit un activiste travaillant dans une ONG: « cet exercice est censé être basé sur une vaste série de consultations avec des gens, mais les consultations que nous avons eues laissent beaucoup à désirer. Nous voyons les mêmes dirigeants des différents groupes d'intérêt lors des réunions consultatives, mais ces dirigeants n'entrent pas nécessairement en communication avec les gens. »

Lors de l'atelier de validation du 31 mars 2005, l'auteur de ce rapport a assisté à la réunion en tant que membre de la société civile et a souligné l'importance de la publication du rapport d'auto-évaluation dans son entier dans les médias nationales: « Dans un réel esprit d'ouverture, et pour respecter l'esprit de l'exercice du MAEP, il est important que le grand public, c'est-à-dire la société civile dans son ensemble, ait l'occasion de répondre et d'agir en interaction sur certaines des questions qui sont abordées. Cela élargira l'espace pour une forme de consultations. »<sup>49</sup> Le CNES s'est opposé à cette idée et l'auto-évaluation n'a jamais été rendue publique dans son intégralité.

### *Problèmes au niveau de la gestion du questionnaire*

Le projet de rapport d'auto-évaluation contient des chapitres sur « L'évaluation des réponses des parties prenantes » et sur un « Projet de cadre pour le Programme d'action ». Ces chapitres ont été préparés par le consultant mandaté par le CNES, en se basant sur les réponses reçues – en fait, essentiellement sur les contributions des ministères et services gouvernementaux, en raison du très faible niveau de réponse de la société civile.

46 Darga, A., 'Resolving the APRM Challenge: the Tools', papier présenté lors d'un séminaire sur 'NEPAD Five Years Later, Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy en collaboration avec le Centre for Policy Studies, Nairobi, Kenya, 27–29 avril 2006.

47 Entretien avec Roukoya Kasenally et Sanjeev Sobhee, de l'Université de Maurice, 24 mai 2006.

48 Entretien avec Ram Nookady, secrétaire du MACOSS, 22 mai 2006, Astor Court, Port Louis.

49 Intervention orale de Sheila Bunwaree lors de l'atelier de validation.

Les groupes de la société civile, les organisations de travailleurs et les organisations du monde des affaires sollicités pour participer à l'évaluation, outre leurs activités habituelles, ont été confrontés à des difficultés au niveau de la gestion du questionnaire. Les complexités et la longueur du questionnaire du MAEP ont fait que de nombreux participants qui avaient accepté d'être membres de la SNC n'ont pas participé activement au processus. Il y a eu un manque d'engagement, ainsi que d'expertise et de ressources. Les organisations de la société civile qui n'ont pas participé à l'exercice ont fourni des réponses très médiocres et incomplètes. Il était attendu que les réponses seraient étayées, dans la mesure du possible, de faits objectifs et d'analyses, ce qui pourrait amener finalement à un Programme d'action. Pourtant, dans beaucoup de cas, les organisations ont fait des critiques uniquement basées sur des jugements de valeur et des opinions.<sup>50</sup>

Même les réponses reçues des différents ministères du gouvernement n'étaient pas toujours complètes ou exactes. On parlait de l'hypothèse que les ministères seraient capables de fournir des informations et des données exactes pour les sections pertinentes du questionnaire. Toutefois, dans la réalité, les réponses ont souvent été désorganisées, répétitives et manquaient d'informations détaillées. Souvent, les contributions n'étaient pas le reflet d'analyses profondes sur les questions abordées, mais tendaient plutôt à décrire des plans, des stratégies et autres travaux des ministères et services du gouvernement. De plus, en raison de la complexité du questionnaire, de nombreuses sections ont été laissées sans réponses ou ont eu des réponses contenant des informations qui n'étaient pas pertinentes et qui n'étaient pas étayées par des preuves tangibles.

Avec ces problèmes, il n'est pas surprenant que certains participants à l'atelier du 31 mars 2005 aient eu l'impression que le projet de rapport était partial, en faveur du gouvernement, se contentant de chanter les louanges des réalisations de certains ministères. Pourtant, si le gouvernement, par le biais du CNES, s'est essentiellement appuyé sur les services des différents ministères pour répondre au questionnaire d'auto-évaluation, l'Etat lui-même a été perçu comme détaché et indifférent au processus du MAEP qui se déroulait dans le pays.<sup>51</sup>

### *Difficultés d'accès à l'information*

Les difficultés d'accès aux informations détenues par le gouvernement ont engendré d'autres problèmes pour les groupes de la société civile qui tentaient de répondre à certaines parties du questionnaire. La législation régulant la liberté d'information a été régulièrement promise par divers partis politiques lorsqu'ils se trouvent dans l'opposition. Le gouvernement actuel avait inclus une promesse de législation dans ce domaine dans son manifeste pendant la campagne électorale de 2005. Toutefois, Maurice ne dispose toujours pas

<sup>50</sup> Entretien avec Sanjeev Sobhee à l'Université de Maurice.

<sup>51</sup> Entretien avec Radakrishna Sadien, président de l'association des fonctionnaires du gouvernement, à Unity House, Beau Bassin, 25 août 2006.

de législation prévoyant un droit aux informations gouvernementales, ce qui entraîne un manque de transparence et de responsabilité. Bien souvent, les rapports produits par les différents ministères ou agences de l'Etat ne circulent pas ouvertement et lorsque des chercheurs demandent à les consulter, on leur dit généralement qu'ils sont « confidentiels ». Bien que Maurice ait un Bureau central des statistiques relativement bien organisé, certaines données restent confidentielles et inaccessibles. En outre, beaucoup de statistiques ne sont pas déconsolidées, ce qui rend difficile l'obtention d'analyses exactes. D'après des agents du Bureau central des statistiques, la plupart des données ne sont pas effectivement utilisées ou divulguées lorsqu'elles sont considérées comme « trop sensibles » ou si « leur divulgation peut entraîner une instabilité dans le pays. »<sup>52</sup>

### *Absence de stratégie de communication efficace*

Le CNES n'a pas élaboré de stratégie de communication autour de l'APR. Les interviews réalisées dans le cadre de ce rapport avec les agents de développement communautaire, les travailleurs sociaux, les conseillers des gouvernements locaux et les universitaires ont confirmé que, s'ils étaient dans l'ensemble bien informés des affaires courantes, beaucoup d'entre eux ne savaient pas grand-chose sur le MAEP. Un représentant syndical a déclaré: « Tout ce que je sais du MAEP est que cela a un lien avec le NEPAD, mais pratiquement aucune information n'est parue dessus dans la presse. »<sup>53</sup> Un universitaire de l'Université de Maurice a indiqué: « J'en ai entendu parler, mais je ne suis pas sûr de ce que cela représente ni de l'idée sous-jacente. »<sup>54</sup>

La communication avec les médias a vraiment été très mauvaise, sans aucun effort concerté pour utiliser les médias dans le cadre du processus. D'un autre côté, d'aucuns avancent que les médias ont été contactées, mais qu'elles ont été indifférentes. On ne peut établir clairement si c'est parce que les médias elles-mêmes n'ont pas trouvé suffisamment d'intérêt à l'APR, ou parce que le CNES n'a pas été assez proactif au niveau des médias. Hormis un communiqué invitant le public à participer au processus de l'APR, envoyé aux médias le 15 juillet 2004, il y a eu très peu, pour ne pas dire aucune, interaction entre le CNES et les médias.

### *Barrière de la langue*

Le Créole est la langue parlée par la majorité de Mauriciens, tandis que les langues des colonisateurs, l'Anglais et le Français, sont parlées par l'élite. Toutefois, le questionnaire n'a pas été traduit en Créole, ce qui a eu pour conséquence d'exclure automatiquement de larges segments de la population de toute participation et d'avoir un processus par définition élitiste.<sup>55</sup>

52 Entretien avec des experts du Bureau central des statistiques, Port Louis, 18 mai 2006.

53 Entretien avec un dirigeant syndical, Rose-Hill, 23 mai 2006.

54 Entretiens avec Jennifer Ah-Kion, Uma Bhowon et Roubina Juwaheer, Université de Maurice, Reduit, 24 mai 2006.

55 Entretien téléphonique avec un dirigeant politique d'opposition, 25 août 2006.

## Conclusions et recommandations

La redynamisation du processus du MAEP à Maurice est une nouvelle bien accueillie, mais si cette redynamisation est uniquement motivée par la nécessité de sauver la face sur les plateformes internationales et régionales, alors l'essence de l'exercice aurait une fois de plus échappé au gouvernement mauricien. Le renforcement de la démocratie et l'engagement plus large de la population vont au-delà de ces considérations politiques. Il faut que les principaux acteurs chargés de la mise en œuvre du MAEP réfléchissent de façon différente, en particulier en ce qui concerne l'ouverture du processus à une participation élargie. Il est essentiel de montrer que la préoccupation exprimée par de nombreuses personnes, selon laquelle Maurice pourrait à nouveau échouer à organiser une consultation élargie et produire un rapport grâce à une poignée de consultants sans participation élargie, est sans objet.

Suite aux interviews menées à bien dans le cadre de ce rapport, il est clair que l'opinion largement admise est que la CNES n'a absolument pas la compétence, l'autonomie, la crédibilité, ni la légitimité requises pour piloter ce processus. Un CNES réhabilité dans sa légitimité et sa crédibilité est nécessaire à la réussite de la reprise et de la mise en œuvre de l'exercice.

Etant donné la quantité pléthorique de problèmes rencontrés, il est évident que Maurice n'était pas préparé au MAEP. Cela soulève la question suivante: pourquoi Maurice s'est-il porté volontaire pour se soumettre à l'évaluation par les pairs? Est-ce parce que le gouvernement estime que le pays a si bien réussi qu'il a réellement certaines « meilleures pratiques » à offrir aux autres pays du continent? Ou est-ce parce qu'il pense qu'en s'engageant dans cet exercice, il sera en mesure d'améliorer son image auprès des bailleurs de fonds et d'attirer de l'aide et d'autres formes d'investissement ou d'accords préférentiels, à un moment où l'économie connaît un déclin pénible?

Lors d'une réunion à Nairobi, en avril 2006, l'ambassadeur Bethuel Kiplagat a indiqué que tous les chefs d'Etat qui avaient signé pour se soumettre au MAEP ne savaient pas forcément ce que cela impliquait exactement.<sup>56</sup> A la lumière du processus qui s'est déroulé, il se peut que Maurice ait été l'un de ces pays. Il semble que les principaux acteurs aient considéré l'exercice d'un point de vue « fonctionnel » plutôt que comme « un outil d'approfondissement de la démocratie. »<sup>57</sup> Approfondir la démocratie par l'APR implique de donner une « voix » aux citoyens, de trouver une approche du bas vers le haut et de veiller à ce que les préoccupations et les points de vue des citoyens soient pris en compte dans la conception et la formulation des politiques qui affecteront leurs vies et leurs subsistances. Citant Ravi Kanbur, Mutume remarque: « Un

56 Kiplagat, B., Intervention au cours de discussions avec la salle lors d'un séminaire sur le 'NEPAD Five Years Later, Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy en collaboration avec le Centre for Policy Studies, au Windsor Golf and Country Club, Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

57 Darga, A., 'Resolving the APRM Challenge: the Tools', papier présenté lors d'un séminaire sur le 'NEPAD Five Years Later, Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy en collaboration avec le Centre for Policy Studies, au Windsor Golf and Country Club, Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

moyen essentiel pour tester la réussite sera la participation de la société civile. Le processus gagnerait à l'instauration d'un dialogue fort avec la société civile et à la conduite d'une vaste série d'études effectuées par divers secteurs de la société. »

Bien que la relance du processus d'auto-évaluation du MAEP ait été annoncée certaines questions essentielles n'ont toujours pas de réponse: Qui va définir les méthodologies à suivre? Comment les consultations avec les parties prenantes seront-elles organisées? Les ressources financières nécessaires pour l'exercice sont-elles à présent disponibles? Qui va travailler sur le plan d'action et comment cela sera-t-il fait?

### *Elargissement de la conception de démocratie*

Dans un article paru en 2004 intitulé « Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: examen du concept et de la conception », Kanbur remarque que « si le MAEP est une adjonction opportune à une structure institutionnelle africaine, sa conception devra être améliorée pour que ce soit une réussite. » Il suggère les trois critères de réussite suivants: compétence, indépendance et compétitivité.<sup>58</sup> A ces critères, Kajee ajoute l'appropriation et la communication.<sup>59</sup> En analysant le processus du MAEP à Maurice, il devient clair qu'aucun de ces critères n'a été présent. Outre ceux-ci, il est essentiel d'avoir une vaste participation au processus.

Dans un entretien paru dans le *Financial Times*, le Premier ministre Navin Ramgoolam a indiqué que Maurice payait le prix de sa réussite: « Nous nous trouvons devant un paradoxe. Nous disons, de même que l'Europe et d'autres pays, qu'il faut effacer la dette des pays pauvres lourdement endettés et promouvoir la démocratie, qu'il faut promouvoir la bonne gouvernance et tout le reste. Point n'est besoin de promouvoir la démocratie à Maurice: elle existe déjà. Nous avons une bonne gouvernance, des institutions... nous ne sommes pas allés mendier dans le monde entier. Nous nous sommes servis des avantages que nous avons... et à présent nous allons être – je ne sais pas si je peux utiliser le mot « punis » – mais nous allons être punis pour notre réussite. »<sup>60</sup>

Avancer que la démocratie n'a pas besoin d'être défendue à Maurice implique un point de vue très restrictif sur la démocratie. S'il est vrai que Maurice a un certain nombre de réalisations à son actif, il y a encore certaines lacunes au niveau de la démocratie. A moins d'un changement dans la façon de penser, qui amènerait à comprendre que la démocratie implique également la participation et le renforcement du pouvoir des citoyens, le MAEP a peu de chance d'être une réussite à Maurice.

Afin de garantir la participation le renforcement du pouvoir des citoyens, il faut également examiner la nature de la société civile à Maurice. La société

58 Kanbur, R. (2004), *The African Peer Review Mechanism: An Assessment of Concept and Design*, at [www.people.cornell.edu/pages/sk145](http://www.people.cornell.edu/pages/sk145)

59 Kajee, A. (2004), NEPAD's APRM: A progress Report – Practical limitations and challenges, *SA Yearbook of International Affairs 2003/2004*, SAIIA, Johannesburg, Afrique du Sud.

60 David White et John Reed, 'Interview: Arguing the case for some special treatment', *FT.com*, 13 mars 2006.

civile à Maurice n'est pas un bloc homogène et il y a un besoin urgent d'effectuer des recherches dans ce domaine. De nouvelles ONG poussent comme des champignons chaque jour, mais on ne peut dire exactement dans quelle mesure elles font vraiment une différence sur le terrain. Si nous devons renforcer et consolider la société civile, il est impératif d'entreprendre préalablement une étude approfondie du secteur.

La fierté de certaines parties prenantes a été blessée par le fait que Maurice n'a pas été en mesure de s'acquitter de l'APR avec succès et de soumettre un rapport. De plus en plus, on estime qu'il est important de poursuivre le processus afin d'éviter de perdre davantage la face. Lors d'entretiens accordés dans le cadre de ce papier, le ministre des Affaires étrangères et le nouveau président du CNES ont indiqué qu'il était important de poursuivre le processus et que tous les efforts seraient déployés dans ce sens. Mais ces bonnes intentions seront-elles vraiment traduites dans la réalité, c'est une question qui se pose toujours. La poursuite du processus demande une interaction de plusieurs facteurs et une volonté politique générale.

### *Recommandations particulières*

1. Reconstituer la Structure nationale de coordination, avec une plus large représentation et une plus grande participation des groupes de la société civile ;
2. Désigner des équipes d'experts techniques tôt dans le processus et s'assurer que l'évaluation est basée sur des recherches ;
3. Développer une stratégie complète de communication et chercher l'obtention d'un consensus autour du processus ;
4. Se servir de la presse et des médias radiotélévisées à Maurice et Rodrigues pour informer les gens de l'exercice, ainsi que de sa pertinence ;
5. Assurer la formation des parlementaires sur les questions de gouvernance, par le biais de cours brefs et intensifs ;
6. Adapter le questionnaire au contexte national en le traduisant en créole, afin de le rendre accessible à tous ;
7. Entreprendre un exercice de planification pour estimer les coûts de la refonte de l'exercice du MAEP à Maurice et lever les fonds nécessaires ;
8. Identifier les structures pertinentes, telles que les centres d'action sociale, les centres pour les jeunes et les centres communautaires, où des réunions pourraient être organisées pour faciliter la décentralisation de l'exercice. Il faut amener le MAEP aux gens, plutôt que les gens au MAEP.

Une fois que les recommandations ci-dessus auront été mises en place, l'ensemble des experts techniques devra trouver une méthodologie appropriée, en se servant de la base institutionnelle solide dont dispose le pays pour engager différents segments de la société mauricienne dans un dialogue national. Cependant, faute d'engagement politique, il sera impossible de dépasser l'état actuel des choses, qui sont au point mort.

## Annexes de l'étude sur l'île Maurice

### *Annexe 1 : La Structure nationale de coordination*

#### **Gouvernement/Ministères**

Cabinet du Premier ministre  
Ministère des Finances & du Développement économique  
Ministère des Affaires étrangères  
Ministère de l'Industrie  
Affaires relatives à la fonction publique  
Ministère de l'Éducation  
Ministère de la Sécurité sociale  
Ministère de l'Habitat  
Ministère du Tourisme  
Ministère de la Santé  
Ministère du Travail  
Ministère de l'Environnement  
Ministère des Infrastructures publiques  
Ministère du Gouvernement local  
Ministère des Services publics  
Ministère de la Formation et du Développement des compétences  
Ministère des Droits de la femme  
Bureau central des Statistiques  
Bureau de contrôle de la gestion  
Services météorologiques  
Archives nationales  
Bibliothèque nationale  
Autorité nationale des Transports  
Service des Prisons  
Archives générales  
Registre de l'état-civil  
Bureau de l'enregistrement des sociétés  
Président du Conseil exécutif de l'île Rodrigues  
Bureau la Loi de l'État  
Direction de la Police  
Bank of Mauritius  
Département du contrôle financier  
Bureau du Commissaire aux Élections  
Commission des Services financiers  
Unité des Renseignements financiers (FIU)  
Conseil de la Productivité Nationale et de la Concurrence  
Comité des investissements  
Commission indépendante de lutte contre la Corruption (ICAC)  
Autorité chargée du Développement industriel de Maurice



**Organes du secteur privé**

*Association Des Hôteliers et Restaurateurs – Maurice (AHRIM)*  
Association des fabricants mauriciens  
Conseil du Barreau  
Gouvernance des entreprises – Rogers  
Zones de traitement des exportations  
Autorité chargée du Développement  
Conseil économique mixte  
Association des banquiers mauriciens  
Chambre mauricienne de l'Agriculture  
Chambre mauricienne du Commerce et de l'Industrie  
Fédération des employeurs mauriciens  
Associations mauriciennes de la Zone de traitement des exportations  
Association mauricienne des producteurs de sucre  
Association médicale  
Association des notaires

**Syndicats**

*Confédération Mauricienne des Travailleurs*  
*Fédération des Travailleurs Unis*  
Fédération de l'Union des fonctionnaires  
*Fédérations des Syndicats des Corps Constitués*  
Fédération de l'Union libre démocratique  
Congrès du Travail mauricien  
Fédération Nationale des jeunes agriculteurs  
Confédération Nationale des Syndicats  
Fédération des Travailleurs Généraux  
Fédération des Agents de l'Etat  
Fédération mauricienne du Travail  
Association des Employés de l'Industrie sucrière

**Organisations de la société civile**

*Mauritius Council of Social Services (MACOSS)*  
*Transparency Mauritius*  
Conseil des Sages  
Conseil national de la jeunesse  
Conseil national des Femmes  
SOS Village d'Enfants  
Soroptimiste IPSAE  
Fonds fiduciaire pour l'Intégration sociale des Groupes Vulnérables  
Eglise Presbytérienne de Maurice  
CEDREFI  
Fonds MEDIA  
*University of Mauritius*

Centre de Recherche sociale appliquée  
Sociétés de consultants (StraConsult & DCDM)

**Parlement et politiciens**

Assemblée nationale  
Comité des Comptes publics  
Partis politiques (10)  
Parlementaires

Source : Conseil National Economique et Social

*Annexe 2 : Bibliographie*

- Anyangwe, C. *Formulation and Implementation of a National Human Rights Strategy for Mauritius, Situation Analysis of the Human Rights Landscape in Mauritius*, PNUD, Maurice, 2006
- Adedeji, A. Papier présenté lors de la conférence sur 'le NEPAD, les CER et l'Union africaine' organisé par le Centre pour la Résolution des conflits, Cape Town, 2005
- Bowman, L. W. *Mauritius: Democracy and Development in the Indian Ocean*, Boulder West View Press, 1991
- Bunwaree, S. 1997. 'Education and the marginalisation of girls in the Post-GATT Era' COMPARE Vol. 27: 297-317, 1997
- Bunwaree, S. 'The Marginal in the Miracle: Human Capital in Mauritius'. In *International Journal of Educational Development*, Vol. 21, No. 3: 257-271, 2001
- Bunwaree, S. 'Export-oriented employment and social policy in Mauritius', in *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*, publié par Razavi, S., Pearson, R. et Danloy, C., Royaume-Uni, 2004
- Carroll, T. et Carroll, B. 'The consolidation of Democracy in Mauritius,' *Democratization*, Vol. 6, No. 1, 1999
- Darga, A. 'Resolving the APRM challenge: The tools', papier présenté lors d'un séminaire sur 'NEPAD five years later: Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'*International Peace Academy*, en collaboration avec le *Centre for Policy Studies*, Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006
- De Navacelle, J. et Lapierre, J. 'For a Quick and Transparent Outcome to Investigations', Communiqué de presse de *Transparency Mauritius*, 8 juillet 2004
- Dukhira, C. *History of Mauritius: Experiments in Democracy*, Brijbasi Art Press Ltd, New Delhi, 2002
- Dommen, E. and Dommen, B. *Mauritius: An Island of Success*, Wellington: Pacific Press, 1999
- Eriksen, T. *Common Denominators: Ethnicity, Nation Building and Compromise in Mauritius*. Oxford: Berg, 1998

- Government of Mauritius *Battersby Report: Actuarial Review as at 30 June 1995*, Mauritius National Pensions Fund, 1998
- Gulhati, R. & Nallari, R. *Successful Stabilisation and Recovery in Mauritius*, EDI, Policy Cast Series, World Bank, Washington, DC, 1990
- Kajee, A. NEPAD's APRM: A Progress Report – Practical Limitations and Challenges, SA, In *Yearbook of International affairs 2003/2004*, SAIIA, Johannesburg, Afrique du Sud, 2004
- Kanbur, R. (2004) The African Peer Review Mechanism: An assessment of concept and design, [www.people.cornell.edu/pages/sk145](http://www.people.cornell.edu/pages/sk145)
- Kearney, R. Mauritius and the NIC model Redux: or how many cases make a model? In *Journal of Developing Area*, Vol. 24, No. 2: 195–216 1990
- Kiplagat, B. Remarque faite au cours d'interventions de la salle lors d'un séminaire sur 'NEPAD – five years later – Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy en collaboration avec le Centre for Policy Studies – Windsor Golf and Country Club, Nairobi, Kenya, 27–29 avril 2006
- Lall, S. and Wignaraja, G. *Mauritius: Dynamising Export Competitiveness*. Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1998
- Masterson, G. 'Peer learning: How to conduct inclusive and transparent reviews'. In *Service Delivery Review*, Vol. 4, No. 3, South African Department of Public Service and Administration, 2006
- Meisenhelder, T. 'The Developmental state in Mauritius', In *Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No. 2: 279–297, 1997
- Ministère du Travail et des Relations industrielle, 1988, Rapport annuel, Port Louis, Maurice
- Mutume, G. 'States call each other to account', In *Africa Renewal*, Vol. 18, No. 4, 2005
- National Productivity and Competitiveness Council. *Competitiveness Foresight: What Orientations for Mauritius?* Discussion Paper, Port Louis, Maurice, 2004
- Sachs, A., Tandon, B. et Ahnee, R. *Report on the Commission on Constitutional and Electoral Reform*, Port Louis; Bureau du Premier ministre, 2002. <http://www.gov.mu>
- Sandbrook, R. *Closing the Circle: Democratisation and Development in Africa*, Toronto, Between the Lines Books, 2000
- Titmuss, R. M. and Abel Smith, B., assisted by Tony Lynes. *Social Policies and Population Growth in Mauritius*, London: Frank Cass, 1968
- Vision 2020. *The National Long Term Perspective Study*, Government Printing Press, Port Louis, Maurice, 1996

### *Annexe 3 : Liste des personnes interrogées*

- Ambassadeur Patrice E. Cure, membre du ministère des Affaires étrangères  
 Yousouf M. Ramjanally, membre du ministère des Affaires étrangères  
 Ram Nookadee, membre du MACOSS

Madun Dulloo, ministère des Affaires étrangères  
Brigemohn, membre du CNES  
Jayeraj Ramjadah, membre du CNES  
Loga Virahsawmy, représentant de l'Observatoire des médias (*Media Watch*).  
Yusuf Sooklall, syndicaliste  
Deepak Benydin, syndicaliste  
Aisha Timol, PDG de l'Association des banquiers mauriciens  
Riad Sultan, membre du CNES  
Rosa Fanny, chargée de recherches au MACOSS  
Roland Alcindor, PNUD, Port-Louis  
A. Darga, Straconsult, Maurice  
Sanjeev Sobhee, *University of Mauritius*, consultant engagé pour faire le rapport d'auto-évaluation  
Roukoya Kasenally, *University of Mauritius*, Unité des communications, Faculté des études sociales  
Uma Bhowon, Département de Psychologie, *University of Mauritius*  
Jennifer Ah-Kion, Département de Psychologie, *University of Mauritius*  
Roubina Juwaheer, Faculté de Droit et de Management, *University of Mauritius*  
Cassam Uteem, ancien président de Maurice  
Indira Seebun, ministre des Droits de la femme  
Nando Bodha, leader de l'opposition  
Riaz Chuttoo, syndicaliste  
Magda Verdict, PNUD  
Jean Claude Bibi, président de la Justice  
Gilles Joomun, chargé de recherches, Straconsult  
Grant Masterson, chercheur à EISA, Johannesburg.  
Steven Gruzd, directeur des recherches à SAIIA, Johannesburg  
Claude Ricaud, ancien président du CNES

# KENYA

## Présentation générale

Ce document est une analyse critique du processus d'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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 auto-évaluation 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'auto-évaluation, 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'auto-évaluation, 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'auto-évaluation 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. Graça Machel s'est rendue au Kenya pour une mission d'évaluation du pays afin d'étudier les conclusions de l'auto-évaluation 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 auto-évaluations 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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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.

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Le nouveau Comité national de pilotage du NEPAD se composait de neuf secrétaires permanents de ministères,<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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 déclaré que le gouvernement voyait dans l'ERS la réalisation de certains des

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.

objectifs du programme du NEPAD, et qu'elle était donc liée à son engagement dans le cadre du NEPAD.<sup>5</sup>

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'auto-évaluation. 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.<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> Entretien avec le Professeur Nyong'o, 17 septembre 2005.

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

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.

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.

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.<sup>10</sup>

### *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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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

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.*

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).

directeur national.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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. »<sup>15</sup> Les ONG avaient peur de donner l'impression de la contredire.<sup>16</sup>

### *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

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

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

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Entretiens avec des représentants des ONG au Conseil directeur national, mars 2006.

Kenya qui engagerait ce dernier à la rédaction d'un rapport d'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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. »<sup>17</sup>

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. »<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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 MAEP.<sup>20</sup> 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

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.

18 Ibid.

19 Mémoire 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.

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.<sup>21</sup> Le Kenya s'est engagé à fournir son rapport d'auto-évaluation avant la fin mars 2005.

### *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.<sup>22</sup> Malgré les instructions des Secrétariats du NEPAD et du MAEP au niveau du continent, précisant que le processus d'auto-évaluation du MAEP devait être participatif,<sup>23</sup> 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

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

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/Panels/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.

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.<sup>24</sup> 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,<sup>25</sup> 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.

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.

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

<sup>25</sup> Planification et développement national, affaires étrangères, gouvernance et éthique, justice et affaires constitutionnelles, et finances.



### *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'auto-évaluation 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.<sup>26</sup>

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

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

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 auto-évaluation, 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.<sup>27</sup>

**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'auto-évaluation 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

<sup>27</sup> 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.

sociale, représentation régionale, groupe socioéconomique, appartenance religieuse, etc.<sup>28</sup> 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.

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.<sup>29</sup> Les responsables ont élaboré des recommandations pour les discussions en groupes thématiques,

<sup>28</sup> Ibid., p. 11.

<sup>29</sup> Entretien avec Peter Kimani, membre du CDN, février 2006.

afin d'essayer d'en assurer la cohérence et de permettre la comparaison des informations et des données.<sup>30</sup> Ils ont également identifié les personnes compétentes pour diriger les discussions, en particulier des personnes parlant couramment les langues locales.<sup>31</sup>

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 déroulés 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, des centres communautaires, des salles paroissiales et des hôtels locaux.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

### *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'auto-évaluation. 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.<sup>34</sup> 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'auto-évaluation.

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,

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).

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.

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 ».<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup>

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. »<sup>37</sup>

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. »<sup>38</sup>

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

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).

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. »<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup> 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 le processus n'avait pas été entièrement constructive.<sup>42</sup>

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.

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,<sup>43</sup> un résultat qui a été bien accueilli par le gouvernement, le Secrétariat du NEPAD au Kenya et d'autres membres du CDN.<sup>44</sup> 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'auto-évaluation et du programme d'action*

À la troisième semaine d'août 2005, l'essentiel de l'avant-projet de rapport d'auto-évaluation 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 panel d'experts avait rejeté l'avant-projet initial de rapport.<sup>45</sup> Le groupe a catégoriquement réfuté cette allégation.<sup>46</sup>

Au début septembre, des délégués de chaque district ont participé à un forum consultatif afin de valider le rapport d'auto-évaluation. 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'auto-évaluation du Kenya (sur la base de

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.

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.

ce qu'il en savait),<sup>47</sup> 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'auto-évaluation. 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. »<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup>

### *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 Kenya<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> 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 succédé depuis l'indépendance.<sup>52</sup> Tout en reconnaissant que l'ancien gouvernement de la KANU avait « réussi à préserver l'unité du Kenya alors que

47 Le rapport d'auto-évaluation 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/Kenyareport.pdf>)

52 Ibid., p. 48.



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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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. »<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup>

À ce jour, le rapport d'auto-évaluation 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.<sup>57</sup>

### *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.<sup>58</sup> 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

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.

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.

pas bon marché. »<sup>59</sup> 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 co-financer le MAEP. »<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup> Le secrétariat du NEPAD au Kenya a parfois dû utiliser ses propres ressources financières pour permettre la réalisation des activités aux dates prévues.<sup>62</sup>

Un Comité de pilotage du Fonds commun du MAEP a été institué.<sup>63</sup> 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.

## 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

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.

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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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.<sup>64</sup>

### *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 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.

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

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 civile<sup>65</sup> 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.<sup>66</sup> 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 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.

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'auto-évaluation de pays dans le délai suggéré de six à neuf mois.

### *Un cadre conceptuel « étatiste »*

Le rapport d'auto-évaluation 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.<sup>67</sup> 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.

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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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

---

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.

gouvernement qui n'étaient ni responsables ni transparents sont absentes de l'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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'auto-évaluation 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.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> 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. »<sup>70</sup>

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.

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.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

### *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'auto-évaluation 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.<sup>73</sup>

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

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

72 *Ibid.*

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.

des recommandations du Programme d'action, notamment des mesures qui doivent être appliquées par des parties prenantes non gouvernementales.

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

L'auto-évaluation 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.<sup>74</sup>

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 :<sup>75</sup>

- Faire connaître le rapport d'auto-évaluation 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 ;

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.



- 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.

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 plateforme 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.

## Annexes de l'étude sur le Kenya

### Annexe 1 : Conseil directeur national du MAEP

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

1. 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).<sup>77</sup>

2. 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).

3. 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.

4. 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).

---

<sup>76</sup> Site web du MAEP au Kenya, [www.APRMkenya.org/CDNmembers.php](http://www.APRMkenya.org/CDNmembers.php) 'CDN Members'.

<sup>77</sup> 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.

5. 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 l'Attorney General ;  
 Président, Commission électorale du Kenya.
6. 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.<sup>78</sup>

*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

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

- 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 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 auto-évaluation 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 handicapés, 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*

- Le ministre de la planification et du développement national (Président)
- Le ministre adjoint de la planification et du développement national
- Le Secrétaire permanent. Le ministre de la planification et du développement national
- Le Directeur général du Secrétariat du NEPAD au Kenya (Secrétaire)
- Le Secrétaire permanent du Ministère de l'Éducation, de la science et de la technologie
- Le Secrétaire permanent du Ministère de l'Environnement et des ressources naturelles



Le Secrétaire permanent du Ministère de l'Agriculture  
Le Secrétaire permanent du Ministère du Transport  
Le Secrétaire permanent du Ministère de l'information et des communications  
Le Secrétaire permanent, Ministère de la Coopération régionale et avec  
l'Afrique de l'Est  
Le Secrétaire permanent, Ministère des routes et des travaux publics  
Chris Kirubi  
Atieno Amadi Ndede (Prof.)  
Deborah Ongewe  
Yusuf Murigu  
Chrispus M. Kiamba (Prof.)  
Moses Mwangi  
Mahmud A. Visram  
John Oucho (Prof.)  
Karanja Kabage  
Mohamed Elmi  
Beatrice Sabana  
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. Orié 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



# NIGERIA

## Résumé

Le présent rapport vise à identifier les défis – problèmes et opportunités – que la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) au Nigeria a révélés au niveau de la gouvernance dans ce pays. Dans quelle mesure le gouvernement nigérian, les dirigeants politiques et la classe politique du Nigeria en général ont-ils respecté les principes fondamentaux du MAEP? Quel est le niveau de sensibilisation des différentes parties prenantes du pays par rapport au MAEP et comment ont-elles perçu leur rôle dans le processus du MAEP? L'accession du pays au MAEP a-t-elle apporté une différence quelconque à la nature de la gouvernance dans le pays?

Le rapport conclut que le processus d'auto-évaluation du MAEP a donné aux Nigériens une occasion unique et appréciée d'exprimer leurs opinions sur la manière dont le pays est gouverné et dont les défis sont abordés. Cependant, le processus a également souffert d'une trop grande prévalence du pouvoir exécutif sur le processus et il aurait fallu déployer davantage d'efforts pour mobiliser la société civile indépendante et les autres branches du gouvernement, et pas seulement le pouvoir exécutif fédéral. La mise en œuvre des recommandations faites dans le cadre du processus du MAEP nécessitera à l'avenir des structures institutionnelles plus indépendantes et un système de contrôle efficace.

L'accession du Nigeria au MAEP constitue une réaffirmation de la confiance du pays dans l'idéal panafricain et dans la redynamisation de cet idéal qui s'est manifestée ces dernières années. Dans le cadre du nouvel engagement envers les progrès réalisés à l'échelle continentale, le MAEP a été conçu pour être le canal institutionnel permettant d'évaluer la responsabilité collective des gouvernements et des peuples africains, ainsi que de leur société civile, en matière de promotion de la démocratie, de la paix, de la sécurité des personnes et du développement durable. Sous le mandat du président Olusegun Obasanjo, le Nigeria a joué un rôle clé dans la création du MAEP – dont les documents fondateurs ont été adoptés à Abuja – et en mars 2003, le Nigeria figurait parmi les premiers pays signataires du protocole d'accord par lequel les gouvernements s'engageaient à entreprendre ce processus.

Toutefois, la mise en œuvre du MAEP au Nigeria s'est avérée lente dans la pratique. A l'issue d'une longue période de préparation en 2004 et 2005, les recherches réalisées pour mener à bien l'auto-évaluation nationale n'ont

démarré qu'en 2006. Le processus avait semblé être au point mort une fois encore car le gouvernement du président Obasanjo qui était au pouvoir semblait vouloir amender la constitution pour autoriser un troisième mandat présidentiel, dans la période pré-électorale d'avril 2007. Enfin, le rapport d'auto-évaluation nationale n'a été terminé que fin 2007.

La structure de coordination mise en place pour piloter le processus du MAEP au Nigeria a posé des défis à l'indépendance du processus. Les institutions nationales créées pour le MAEP sont fortement dépendantes du pouvoir exécutif, ce qui laisse planer le doute, surtout au cours de la crise politique survenue à l'occasion du débat sur le troisième mandat et des politiques « supérieures » qui ont mené aux élections de 2007, sur le fait que le processus d'évaluation risquait de ne pas être 'crédible et exempt de manipulation politique', comme exigé par les directives aux pays du MAEP. On peut noter en particulier que le choix des membres du Groupe national de travail (GNT) du MAEP, qui était l'organe de surveillance du processus, ne s'est pas fait dans la transparence. Cela a été dû en partie à l'ambiguïté des directives données aux pays du MAEP par rapport à ce processus. De plus, le GNT ne disposait pas de son propre secrétariat indépendant, mais d'un secrétariat rattaché au Point focal national du MAEP, situé au sein du bureau du président et dirigé par de hauts fonctionnaires nommés par le président.

Même si des changements ont été apportés dans la composition du GNT, à la suite de l'installation d'une nouvelle administration en mai 2007, les structures nationales du MAEP sont restées sous la domination du pouvoir exécutif.

Autre sujet de préoccupation: l'absence de transparence dans la sélection des « instituts techniques de recherche » (les ITRs) initiaux chargés de la réalisation de l'étude et d'autres recherches dans le cadre du rapport d'auto-évaluation nationale, à travers ce qui est apparu comme une forme d'appel d'offres sélectif. Ces ITRs ont été par la suite sommairement écartés du projet. Finalement, des annonces publiques ont été faites pour solliciter de nouvelles candidatures pour effectuer les recherches, et de nouvelles organisations de référence chargées des recherches (*Lead Research Organizations* – LRO) ont été désignées.

La suspicion d'un contrôle exercé par le pouvoir exécutif sur le processus et les méthodes utilisées pour choisir les ITRs ont amené plusieurs organisations de la société civile à envisager de réaliser leur propre évaluation parallèlement.

L'une des autres faiblesses du MAEP a été l'accent mis sur les autorités administratives au niveau fédéral et le manque d'implication des autorités administratives au niveau des États et au niveau local dans le GNT. A tous les niveaux, le processus n'a pas vraiment réussi à impliquer les branches législatives ou judiciaires du gouvernement, alors qu'elles devraient avoir une place capitale dans la mise en œuvre du Plan national d'action (PNA) du MAEP.

Le financement du processus d'évaluation par les pairs au Nigeria a été caractérisé par une opacité incompatible avec la transparence et le devoir

de rendre des comptes que le MAEP est justement censé promouvoir. Ni le niveau de fonds mis à la disposition du processus du MAEP au Nigeria, ni les procédures budgétaires mises en place n'ont été rendus publics. Le MAEP a été financé sur le budget de la Présidence, tandis que les partenaires internationaux au développement, dont le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), ont appuyé des activités précises, comme la sensibilisation des citoyens nigériens. Mais aucune information concernant le montant total budgétisé ou dépensé n'a été livrée au public.

L'un des défis majeurs qui s'est posé au Nigeria a été de veiller à ce que le processus du MAEP soit vulgarisé et participatif. Comme indiqué dans le rapport du Point focal national adressé au Forum africain sur la gouvernance, les organes directeurs du MAEP se sont battus pendant des mois pour mettre en place une stratégie permettant d'inclure l'éventail le plus large possible de citoyens dans le processus, notamment les populations rurales et pauvres des zones urbaines.

En dépit de ses défaillances, le processus du MAEP est susceptible d'avoir un impact considérable sur les processus et les structures de gouvernance du Nigeria. L'inclusion du processus du MAEP dans le cadre de la gouvernance du pays s'est appuyée sur une solide tradition de débat public critique sur la nature des politiques et de la gouvernance du Nigeria.

Bien que le rapport d'auto-évaluation nationale ne soit pas disponible dans son intégralité, de nombreuses questions importantes étaient abordées dans le document de synthèse qui a été diffusé – en dépit de certaines lacunes, comme l'absence d'examen critique du rôle des autorités administratives locales dans la structure fédérale au Nigeria.

Une mission du secrétariat continental du MAEP, sous la direction du panel des éminentes personnalités, s'est rendue au Nigeria en février 2008 pour examiner le rapport d'auto-évaluation et préparer un avis indépendant. En juillet 2008, le rapport d'évaluation nationale sur le Nigeria adopté par les éminentes personnalités et le plan national d'action pour s'atteler aux problèmes identifiés, comme convenu avec le gouvernement, seront présentés à la réunion de tous les chefs d'État des pays signataires du MAEP.

Lorsque le processus d'évaluation du MAEP sera finalisé, le défi consistera à veiller à la mise en œuvre effective du PNA. Pour ce faire, le Nigeria doit adopter des textes de loi précis, donnant davantage d'autonomie au GNT-MAEP, sous la forme de pouvoirs fonctionnels et opérationnels renforcés et de ressources financières.

## Contexte politique

L'ancien président du Nigeria Olusegun Obasanjo, aux côtés des présidents Abdelaziz Bouteflika pour l'Algérie, Abdoulaye Wade pour le Sénégal et Thabo Mbeki pour l'Afrique du Sud, a été l'un des pères fondateurs du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du MAEP, conçu dans le cadre du processus du NEPAD.

Le Nigeria a signé le Protocole d'accord du MAEP, l'accord fondateur portant création du mécanisme, le 9 mars 2003, et a fait parti du premier groupe de pays signataires. Le Protocole d'accord, adopté à Abuja, reflète le rôle clé du Nigeria. Le président Obasanjo a également été élu premier président du Forum du MAEP, la réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant accédé au processus du MAEP.

Cet engagement envers le MAEP doit être considéré comme l'expression d'une nouvelle volonté politique de mettre un terme à l'histoire constitutionnelle et politique du pays de la période suivant l'indépendance, caractérisée par de gigantesques lacunes en matière d'éthique, de responsabilité et de transparence dans la vie et la politique publique et, jusqu'au rétablissement d'un régime civil en mai 1999, par de longues périodes de régime militaire.

L'évolution du processus du MAEP au Nigeria doit également être placée dans le contexte des élections nationales d'avril 2003 et avril 2007 et des politiques de succession présidentielle: le Nigeria a signé le Protocole d'accord du MAEP juste avant les élections, qui ont abouti à la réélection du président Olusegun Obasanjo pour un second et dernier mandat; le processus a été redynamisé après l'investiture du président Umaru Musa Yar'Adua en mai 2007.

Les élections, tant au niveau fédéral qu'au niveau des États, ont été entachées et controversées en avril 2003 comme en avril 2007, et leurs résultats ont été contestés et attaqués devant les tribunaux. Toutefois, les élections présidentielles d'avril 2007 en particulier ont constitué une étape clé dans l'histoire constitutionnelle et politique du pays, avec la première passation de pouvoir d'un chef d'État et de gouvernement civil élu à un autre chef d'État et de gouvernement civil élu. Quelques mois plus tôt, le PDP (*Peoples' Democratic Party*) du président Obasanjo avait fait plusieurs propositions pour que la limite de deux mandats présidentiels soit écartée, afin de permettre au président Obasanjo de rester au pouvoir.

Dans la période pré-électorale d'avril 2007, avec les luttes politiques pour la succession du président Obasanjo, de mi 2006 à avril 2007, le processus du MAEP semblait au point mort. Les groupes de la société civile impliqués dans le MAEP ont estimé que l'administration était peu disposée à se lancer activement dans un rapport susceptible d'exposer au grand jour un processus politique qui avait fait l'objet de manipulations afin de permettre l'auto-succession du président, en violation des principes fondamentaux du MAEP. Cependant, en mai 2007, le gouvernement de Yar'Adua a immédiatement entrepris de réactiver le MAEP au Nigeria, dans le cadre d'un vaste processus de renforcement de la confiance, avec notamment la relance de la réforme électorale dans le pays.

### **Structure nationale de coordination du MAEP au Nigeria**

Les principales structures nationales de coordination mises en place au Nigeria pour piloter le processus du MAEP sont les suivantes :

- le Point focal national, le coordinateur national et le secrétariat du Point focal national du MAEP ; et
- le Groupe national de travail et le Comité de pilotage du MAEP.

### *Le Point focal national (PFN) du MAEP*

Les directives du MAEP précisent que :

Il incombe aux pays participants d'identifier un point focal pour le processus du MAEP, qui doit être de niveau ministériel, ou une personne travaillant directement sous les ordres du chef d'État ou de gouvernement, avec l'appui des comités techniques compétents. Le point focal du MAEP pourra faire partie intégrante de structures existantes ou bien prendre la forme de nouvelles structures.<sup>1</sup>

Le point focal doit piloter le processus national du MAEP et s'assurer qu'il est guidé par les principes fondateurs du MAEP et intégré dans les processus politiques nationaux internes et étrangers. Il constitue également le point de contact du secrétariat continental du MAEP et des partenaires internationaux.

La manière dont le point focal est désigné, la personne qui occupe ce poste, la façon dont le bureau est structuré et doté de ressources humaines et financières sont, par conséquent, essentielles pour la réussite du processus national du MAEP.

Peu après l'accession de son pays au MAEP, le 9 mars 2003, le président Obasanjo a désigné comme Point focal national du MAEP au Nigeria le Secrétaire du gouvernement fédéral (SGF), doté de responsabilités supplémentaires en matière de coordination et de comptabilité vis-à-vis du président pour la mise en œuvre du NEPAD au Nigeria. Le président Yar'Adua n'a pas modifié cette nomination, même si une autre personne a été désignée pour occuper cette fonction, lors de son arrivée au pouvoir en mai 2007. Le SGF est un personnel politique appartenant aux hautes sphères du pouvoir exécutif qui ne fait pas partie de la fonction publique, même s'il y est étroitement intégré. Ayant directement et quotidiennement accès au président, qui l'a lui-même nommé, le SGF possède une influence et une signification stratégiques dans la vie politique du pays.

Les deux personnes nommées au poste de SGF depuis mai 1999 (Ufot J. Ekaette, 1999–2007, sous le président Obasanjo et l'ambassadeur Babagana Kingibe, en poste depuis mai 2007, sous le président Yar'Adua) ont servi brillamment au sein des structures publiques fédérales et disposent de réseaux étendus de contacts aux plus hauts niveaux des secteurs public et privé

<sup>1</sup> Union africaine /NEPAD [2003], Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), NEPAD/APRM/Panel3/directives/11-2003/Doc 8, para.30.

du pays, ainsi que dans le monde diplomatique. Ils ont également tous deux de profondes racines politiques et une grande influence dans leurs régions d'origine au Nigeria sur le plan géopolitique.

La désignation du SGF comme Point focal national du MAEP, et l'installation du secrétariat national du MAEP au sein du bureau du SGF qui s'en est suivie, ont ainsi montré l'importance que le gouvernement nigérian attache au MAEP. La désignation du SGF comme point focal s'inscrit, d'un point de vue stratégique sur le plan politique aussi bien qu'en matière de politique publique, dans la ligne droite des directives destinées aux pays.

Le Point focal national a les responsabilités suivantes :

- faciliter la mise en place et le démarrage officiel du MAEP dans le pays ;
- superviser et coordonner le fonctionnement des structures et processus du MAEP dans le pays ;
- aider à la mobilisation des ressources pour le processus d'auto-évaluation nationale du MAEP, notamment le Plan national d'action (PNA) ;
- faire un rapport au président sur le processus du MAEP dans le pays ; et
- faire la liaison avec le panel du MAEP, le secrétariat continental du MAEP et les partenaires internationaux (au développement) sur les questions relatives au processus du MAEP dans le pays.<sup>2</sup>

### *Le coordinateur national du MAEP/ le secrétariat du Point focal national du MAEP*

Le SGF est assisté dans l'accomplissement de ces tâches par le Point focal national du secrétariat du MAEP, qui est dirigé par une personne dont la nomination politique est également faite par le président, à savoir le coordinateur national du MAEP. Le personnel du Point focal national est essentiellement constitué de fonctionnaires de la présidence et de la fonction publique fédérale.

Bien que le titulaire de ce poste ait un accès direct au président en tant que conseiller du président ou conseiller spécial du président, le coordinateur national du MAEP conseille, rend compte et est responsable vis-à-vis du Point focal national pour tout ce qui concerne le MAEP. Il doit s'assurer que le Point focal national/secrétariat du MAEP est doté de la base de ressources sur le plan humain, fiscal et des infrastructures, tout particulièrement pour son travail de proximité et ses activités de mise en réseau et de sensibilisation/diffusion parmi les parties prenantes étatiques et non étatiques.

Le premier coordinateur national du MAEP (2003–2007) était l'ambassadeur Isaac I. Aluko-Olokun, dont le titre officiel était conseiller spécial du président (NEPAD-externe). L'ambassadeur Aluko-Olokun a servi comme ministre au sein du gouvernement national provisoire en 1993 et comme ambassadeur du Nigeria en Espagne. Dans le même temps, Madame Chinyere Asika occupait

2 Gabriel A. Gundu [2007]. Vue d'ensemble du MAEP & Rôle du MAEP-GNT, document présenté lors de la 1ère réunion du groupe de travail élargi du MAEP, Abuja, Nigeria, 15–16 novembre 2007, p. 4.



les fonctions de conseiller spécial du président pour le NEPAD, à l'exclusion du MAEP – une situation qui a entraîné une certaine confusion en raison du chevauchement des responsabilités entre les deux fonctions.

Après la transmission du pouvoir du président Obasanjo au président Yar'Adua en mai 2007, l'ambassadeur Tunji Olagunju a été désigné comme conseiller spécial (chargé du NEPAD) du président de la République, responsable notamment du processus national du MAEP pour le Nigeria. Auparavant, l'ambassadeur Olagunju a occupé les fonctions de ministre fédéral chargé de responsabilités spéciales, de conseiller spécial du président et de ministre fédéral chargé des affaires internes, à différentes périodes entre 1985 et 1993, sous le président Ibrahim Babangida, et d'ambassadeur du Nigeria en Afrique du Sud entre 1999 et 2005 sous le président Obasanjo. En tant qu'ambassadeur à Pretoria, l'ambassadeur Olagunju a également participé aux diverses réunions et activités liées au NEPAD et au MAEP en Afrique du Sud, où se trouve le siège des secrétariats continentaux du NEPAD et du MAEP.

La désignation de l'ambassadeur Tunji Olagunju en tant que conseiller spécial chargé du NEPAD/MAEP auprès du président, plutôt que celle de l'ambassadeur Aluko en tant qu'assistant spécial chargé du NEPAD (externe), témoigne peut-être de l'importance grandissante attachée au MAEP par le gouvernement Yar'Adua. En outre, la nouvelle nomination a entraîné la fusion des deux bureaux en un seul, mettant un terme à la séparation entre le NEPAD-externe (MAEP) et le NEPAD-Nigeria, ce qui a eu tendance à aggraver le conflit bureaucratique entre les deux bureaux et leurs responsables sous le mandat du président Obasanjo. Avant la fusion, le bureau du conseiller spécial du président (NEPAD-Nigeria) était chargé de vulgariser et de coordonner les objectifs, les programmes et les activités du NEPAD au Nigeria, tandis que le conseiller spécial (MAEP) était chargé de superviser le processus du MAEP au Nigeria, en tant que coordinateur national. Chaque bureau avait son propre personnel.

Dans la pratique, « avec le transfert du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) au NEPAD, le NEPAD-Nigeria est désormais structuré en quatre sections fonctionnelles: Elaboration et mise en œuvre des programmes (EMOP), Contrôle et évaluation des programmes (PME), Administration et finances (A&F) et MAEP ».<sup>3</sup>

### *Le Groupe national de travail et le Comité de pilotage national du MAEP*

En février 2004, le président Obasanjo a désigné 50 personnes comme membres du Groupe national de travail du MAEP (GNT-MAEP), présidé par le vice-amiral à la retraite Murtala Nyako, ancien chef d'État-major de la marine du Nigeria et actuellement gouverneur de l'État d'Adamawa dans le Nord-est du Nigeria.

3 E.I. Olugbile, Directeur chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes, NEPAD-Nigeria, « Concept, principes et stratégie du NEPAD », document présenté lors de la 1ère réunion du Groupe national de travail (GNT) du MAEP, 15 novembre 2007, p. 7.

Le GNT-MAEP a été créé pour être l'équivalent, sur le plan fonctionnel, de l'organe appelé dans d'autres pays conseil directeur national du MAEP ou commission nationale du MAEP, avec pour objectif d'intégrer l'apport d'un vaste éventail de parties prenantes dans le processus du MAEP. Le GNT est composé de représentants de la présidence, du secteur privé, des intellectuels, des médias, du monde du travail, des organisations de la société civile (OSCs) et des Organisations non gouvernementales (ONGs). Telle qu'elle a été établie en 2004, la répartition des différents secteurs représentés au sein du GNT était la suivante: 20 pour cent pour le gouvernement, 8 pour cent pour l'Assemblée nationale et les parties politiques, 18 pour cent pour les organisations du secteur privé, 10 pour cent pour les médias et le reste pour les autres représentants de la société civile (dont 28 pour cent pour les ONGs/OSCs, 10 pour cent pour les organisations professionnelles et syndicales et 6 pour cent pour les organisations de jeunes).<sup>4</sup>

Le GNT-MAEP, outre son rôle de Forum politique du MAEP permettant de rassembler les parties prenantes étatiques et non étatiques, a les fonctions suivantes :

- Guider, diriger et superviser, à travers le Point focal national du MAEP, le processus d'évaluation nationale du MAEP, afin de garantir que le processus est crédible et qu'il est mené à bien de manière professionnelle et compétente. C'est un rôle très vaste, qui suppose notamment :
  - de garantir la participation active des parties prenantes au processus, avec l'organisation d'activités nationales de sensibilisation/de diffusion visant à vulgariser le MAEP dans le pays, afin d'arriver à une compréhension, une acceptation et une appropriation vastes du processus par les Nigériens ; et
  - de recommander et engager les institutions de recherches nationales chargées de réaliser l'évaluation technique du pays dans les quatre domaines thématiques du MAEP.
- Assurer la liaison avec le secrétariat continental du MAEP en Afrique du Sud, à travers le Point focal national, au sujet du processus national du MAEP.
- Préparer le pays en vue de la visite et faciliter cette dernière, y compris le travail dans le pays de la Mission d'évaluation nationale (MEN) effectué par le secrétariat continental du MAEP.<sup>5</sup>

Un Comité de pilotage national (CPN) composé de 14 membres du GNT-MAEP a également été créé, après consultation en bonne et due forme des membres du GNT-MAEP, le Point focal national du MAEP étant placé à la tête de ce

4 Secrétariat du Point focal national du MAEP Nigeria [n.d.], Country Self-Assessment Report (CSAR): Background Information on the APRM and its Implementation in Nigeria, p. 6–7.

5 Secrétariat du Point focal national du MAEP Nigeria [2006], Rapport pays sur le Nigeria dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour le 6ème Forum sur la gouvernance en Afrique (FGA V1), Kigali, Rwanda, 9–11 mai 2006, p. 16.

comité. Le Comité de pilotage a été établi pour servir « d'organe exécutif... chargé de piloter les affaires du GNT » et plus précisément de remplir les missions suivantes :

- examiner régulièrement le processus du MAEP dans le pays ;
- recevoir et évaluer le rapport établi par le GNT, ainsi que par les parties prenantes au processus du MAEP dans le pays ;
- servir d'arbitre final pour les questions politiques dans le cadre du MAEP ;
- assurer la liaison avec le secrétariat continental du MAEP, à travers le Point focal national ; et
- rendre compte au président des progrès du processus du MAEP dans le pays.<sup>6</sup>

Le GNT-MAEP a également créé quatre sous-commissions chargées « d'exercer une surveillance » sur le processus d'évaluation dans chacun des quatre domaines thématiques du MAEP: démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économique, gouvernance des entreprises et développement socio-économique.<sup>7</sup>

En novembre 2007, le président Yar'Adua a reconstitué le GNT et élargi ses membres à 250, « afin de favoriser la participation populaire, l'appropriation nationale et la durabilité. »<sup>8</sup> Les nouveaux membres invités par le coordinateur national pour servir au sein du GNT reconstitué comprenaient les Secrétaires des gouvernements (SG) des 36 États de la Fédération du Nigeria. Par ailleurs, des espaces ont été définis au sein du nouveau GNT pour les femmes, les 'personnes souffrant de handicap' et les organisations confessionnelles. Chinyere Asika, l'ancienne assistante spéciale (NEPAD) du président Obasanjo, a été élue présidente du GNT.

Le Tableau 1 montre la répartition des membres du GNT-MAEP par groupe de parties prenantes. Les parties prenantes du secteur étatique (avec 81 membres) représentaient environ 37,5 pour cent des membres, et celles du secteur non étatique (avec 135 membres), environ 62,5 pour cent.

Le nouveau Point focal national, l'ambassadeur Baba Gana Kingibe, a justifié ainsi l'élargissement du GNT-MAEP :

Vous vous souvenez que le GNT-MAEP mis en place était composé de 50 membres. Il apparaît à présent clairement que ce chiffre ne remplit pas le critère de représentation élargie et de diversification présenté dans les directives du MAEP aux pays. De plus, l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle administration a changé la composition des parties prenantes au MAEP dans les branches législative et

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Gundu [2007], Présentation du MAEP, p. 6.

<sup>8</sup> Gundu [2007], Présentation du MAEP, p. 4.

exécutive du gouvernement. C'est pourquoi la composition du GNT a été revue et élargie, afin d'être conforme aux directives aux pays du MAEP, qui tendent à garantir une participation populaire, une appropriation nationale et une durabilité du MAEP au Nigeria.<sup>9</sup>

Le Comité de pilotage national (CPN) a aussi été recomposé, sous la forme d'un organe de 42 membres, peu après l'inauguration du GNT-MAEP reconstitué. Chinyere Asika est devenue présidente du comité de pilotage, ainsi que du nouveau Groupe de travail national. Conçu et dépeint comme le nouvel organe du GNT-MAEP, le nouveau CPN comprend 38 membres du GNT-MAEP, choisis par d'autres membres du GNT-MAEP; deux membres représentant le gouvernement (le secrétaire politique permanent du GNT-MAEP au sein du bureau du SGF et le secrétaire permanent au sein du bureau du directeur de la fonction publique de la fédération) et deux membres cooptés.

**Tableau 1 : Répartition des groupes de parties prenantes: GNT-MAEP**

Groupe des parties prenantes		Nombre de membres	Pourcentage (approximatif)
<b>A.</b>	<b>Acteurs étatiques</b>		
(a)	Pouvoir exécutif (fédéral/État)	74	34.2
(b)	Assemblée nationale	6	2.7
(c)	Judiciaire (fédéral)	1	0.5
<b>B.</b>	<b>Acteurs non étatiques: autres que les OSCs</b>		
(a)	Secteur privé organisé	10	4.6
(b)	Médias	7	3.2
(c)	Partis politiques	6	2.7
(d)	Intellectuels	15	6.9
<b>C.</b>	<b>Non-state actors: CSOs/NGOs</b>		
(a)	ONGs en faveur des femmes	12	5.5
(b)	Main-d'oeuvre/syndicats	9	4.1
(c)	Associations professionnelles (médecins et avocats notamment)	5	2.3
(d)	ONGs en faveur des jeunes/enfants	11	5.1
(e)	ONGs en faveur des handicapés	6	2.7
(f)	ONGs en faveur des personnes âgées	3	1.3
(g)	Autres ONGs/OSCs	16	7.4
<b>D.</b>	<b>Autres acteurs non étatiques</b>		
(a)	Dirigeants traditionnels	6	2.7
(b)	Associations ethniques/culturelles	5	2.3
(c)	Groupes religieux/confessionnels	3	1.3
(d)	Groupes de la diaspora du Nigeria	3	1.3
(e)	Autres – reconnaissance individuelle	18	8.3
TOTAL		216	100

Source: La présidence, NEPAD Nigéria, Membres du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: Groupe national de travail (GNT-MAEP), Abuja, 14 novembre 2007.

9 Point focal national du MAEP au Nigeria [2007], Discours du Point focal national du MAEP et secrétaire du gouvernement de la Fédération, l'ambassadeur Baba Gana Kingibe, lors de l'inauguration du Groupe national de travail élargi du MAEP (GNT-MAEP), Abuja, 9 novembre 2007, p. 1.

### *Autres éléments de la structure nationale de coordination du MAEP*

Les structures nationales du MAEP comprennent les instances suivantes :

- Les Instituts techniques de recherches (ITRs) – remplacés ultérieurement par les « organisations de référence chargées des recherches » (ORRs) – pour entreprendre l'étude d'auto-évaluation nationale. Les coordinateurs du MAEP chargés de
  - la démocratie et la gouvernance politique/développement socio-économique ;
  - la gouvernance et la gestion économique/la gouvernance des entreprises ; et
  - les statistiques, pour apporter des conseils sur le processus d'auto-évaluation nationale.
- Une équipe de contrôle et d'évaluation du MAEP, composée d'une équipe de base au niveau national et d'équipes par zones, comprenant des parties prenantes non étatiques, dans chacune des six zones géopolitiques du pays. L'équipe chargée du contrôle et de l'évaluation n'a pas encore été mise en place en bonne et due forme.
- L'équipe responsable du plaidoyer et de la sensibilisation au MAEP, composée des parties prenantes issues des médias écrits et audiovisuels, et chargée de diffuser largement le MAEP auprès du grand public nigérian et de mobiliser le soutien en sa faveur.<sup>10</sup>

### *Fédéralisation de la structure de coordination du MAEP*

Même si, depuis le départ, il y a eu une prise de conscience de la nécessité de mettre en place des structures de coordination du MAEP au niveau des autorités administratives des États aussi bien qu'au niveau des autorités administratives locales, des mesures concrètes n'ont pas été prises pour les créer avant novembre 2007, lorsque le Groupe national de travail a été reconstitué.

Suite aux élections générales d'avril 2007, qui ont entraîné la mise en place de nouvelles autorités administratives dans la plupart des États, les gouverneurs des États ont fait partie de ceux qui ont examiné un mémorandum sur le MAEP et la structure du processus dans le pays émanant du Point focal national, au cours de la réunion du 14 octobre 2007 du Conseil des États du Nigeria, un organe consultatif au sein duquel ils sont représentés.<sup>11</sup>

Le Point focal national a ensuite envoyé des courriers de présentation du MAEP à tous les Secrétaires généraux (SGs) des structures administratives des

<sup>10</sup> Point focal national du MAEP au Nigeria [2006], Rapport pays sur le Nigeria, p. 17–19.

<sup>11</sup> Le Conseil des États est un organe fédéral consultatif, créé en vertu de la Section 153 de la Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999, et qui se compose comme suit: le président [du Nigeria], qui en est le président, le vice-président [du Nigeria], qui en est le vice-président; tous les anciens présidents de la fédération et tous les chefs de gouvernement de la fédération; tous les anciens ministres de la Justice du Nigeria; le président du Sénat; le président de la Chambres des Représentants; tous les gouverneurs des États de la fédération, le procureur général de la fédération et le ministre de la Justice.

États, le 15 octobre 2007. Il a par la suite organisé une retraite, en novembre 2007, dans l'État de Cross River, avec l'ensemble des SGs, pour leur présenter le MAEP et leur rôle dans le processus du MAEP au Nigeria.

Les SGs ont donc été désignés pour servir de point focal du MAEP dans chaque État, avec des structures semblables aux structures nationales/fédérales à implanter au niveau des autorités administratives des États et au niveau des autorités administratives locales.

### **Mise en œuvre du MAEP au Nigeria : Processus et méthodologie**

En mars 2005, la visite de la mission d'appui aux pays du MAEP a donné le signal du démarrage officiel du processus du MAEP au Nigeria, après la mise en place des structures nationales du MAEP et à l'issue d'une période de préparation.

Toutefois, le Nigeria n'a terminé la rédaction de son Rapport national d'auto-évaluation (RAEN) et n'a élaboré son Plan national d'action (PNA) qu'en fin 2007. En juillet 2007, suite à l'arrivée du nouveau gouvernement, le secrétariat du MAEP a envoyé une mission de suivi pour évaluer les progrès réalisés et mettre en place un nouveau calendrier. Un processus complet de validation a été réalisé sur place du 18 novembre au 7 décembre 2007. Le RAEN et le PNA ont été validés et ensuite approuvés par le Conseil exécutif fédéral, présidé par le président [du Nigeria], avant d'être soumis au secrétariat continental du MAEP en janvier 2008.

Une mission d'évaluation nationale d'une durée d'un mois a ensuite été réalisée par le secrétariat continental du MAEP, du 3 février au 2 mars 2008.

#### *Test préliminaire et adaptation au pays du questionnaire de base du MAEP*

Le questionnaire de base du MAEP, qui recoupe quatre domaines thématiques (démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économique, gouvernance des entreprises et développement socio-économique) est l'axe central de la méthodologie du processus du MAEP. Le questionnaire a été élaboré pour servir de cadre cohérent à l'ensemble des processus d'évaluation, tout en sachant pertinemment qu'il faudra l'adapter pour prendre en compte les spécificités nationales.

En juillet 2004, comme première étape vers l'adaptation du questionnaire de base au contexte du Nigeria, le Point focal national a effectué un test préliminaire du questionnaire dans le pays. Plus précisément, 250 exemplaires du questionnaire ont été distribués à un échantillon de répondants, pris parmi les parties prenantes étatiques et non étatiques.

En décembre 2004, le Point focal national a organisé à Abuja un atelier consultatif sur le MAEP pour débattre des conclusions du test préliminaire et des autres questions relatives à l'adaptation du questionnaire de base et du processus du MAEP dans l'ensemble au Nigeria. Cet atelier a vu la participation de certaines des organisations ultérieurement désignées comme « Instituts techniques de recherches » (ITRs) pour effectuer le RAEN, ainsi que des

membres du cabinet fédéral, des responsables des principales institutions fédérales, des membres de l'Assemblée nationale, des membres du GNT-MAEP et des consultants et experts du NEPAD.

Le coordinateur national du MAEP, l'ambassadeur Isaac Aluko-Olokun, dans son allocution lors de cet atelier, a indiqué que seulement 30 pour cent de personnes qui avaient reçu le questionnaire pendant le test préliminaire l'avaient rempli, et que la plupart des réponses étaient sommaires. Au cours de l'atelier, l'une des personnes interrogées dans le cadre de l'exercice de test préliminaire, le ministre fédéral de l'Information et de l'orientation nationale, Chukwuemeka Chikelu, a fait remarquer que « compléter le questionnaire n'a pas été facile, car il était très détaillé ». L'ambassadeur Aluko-Olokun a souligné que 'le questionnaire ne reflétait pas suffisamment les spécificités du pays... [et était] trop approfondi pour les gens'. Il devrait non seulement aborder la structure sociale spécifique au pays, comme le rôle des dirigeants traditionnels, mais également être simplifié pour faciliter sa compréhension par les gens ordinaires.<sup>12</sup>

**Tableau 2 : Chronologie du MAEP au Nigeria**

Activité	Dates
Désignation d'un Point focal national, d'un coordinateur national et du GNT	Février 2004
Activités de plaidoyer, de sensibilisation et de diffusion/de vulgarisation	A partir de Février 2004
Test préliminaire et adaptation au pays du questionnaire de base du MAEP	Juillet–Décembre 2004
Mission d'appui aux pays du secrétariat du MAEP	Mars 2005
Organisation et réalisation du processus d'auto-évaluation nationale	Juin–Décembre 2006
Mission de suivi du secrétariat du MAEP	Juillet 2007
Rédaction du rapport national d'auto-évaluation (RAEN) et élaboration du plan national d'action (PNA)	Août–Octobre 2008
Validation à l'échelle nationale du RAEN et élaboration du PNA préliminaire	Novembre–Décembre 2007
Adoption du RAEN validé et du PNA par le GNT-MAEP et le Conseil exécutif fédéral	Décembre 2008
Soumission du RAEN validé et du PNA au secrétariat continental du MAEP	Janvier 2008
Mission d'évaluation nationale réalisée par le secrétariat du MAEP	3 Février–2 Mars 2008
Examen planifié du rapport du MAEP sur le Nigeria par le Forum du MAEP en marge du sommet de l'UA	Juillet 2008

L'atelier a décidé qu'une première étape essentielle au lancement de la phase d'étude du processus était que les ITRs 'démêlent' et simplifient le questionnaire de base. Les ITRs devaient donc veiller à ce que le questionnaire soit pertinent par rapport aux réformes multisectorielles (économiques,

<sup>12</sup> Secrétariat du Point Focal National [2004], Rapport de l'atelier consultatif sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), qui s'est déroulé au Conference Hall du SGF, Federal Secretariat Complex, Maitama-Abuja, les 2 et 3 décembre 2004, p. 3–5.

politiques et sociales) passées et présentes du pays, en remontant jusqu'à 1960. Le questionnaire doit également traiter la question du genre comme une question intersectorielle à travers les quatre domaines thématiques. Les ITRs devaient définir une méthodologie commune pour l'ensemble de l'étude, pour les quatre domaines thématiques, en tenant compte des leçons et des expériences des autres pays ayant suivi le processus d'évaluation par les pairs. Il a été convenu que le questionnaire adapté au pays comprendrait, en introduction, des synthèses des objectifs des quatre domaines thématiques du questionnaire.

Il a également été convenu que le pilotage et la gestion du questionnaire nécessiteraient non seulement l'identification de cibles précises parmi les groupes de parties prenantes pertinentes du pays (y compris les étrangers), mais également la sensibilisation des Nigériens dans leur ensemble et l'aide aux associations professionnelles, comme la *Nigerian Economic Association*, la *Nigerian Political Science Association* et la *Nigerian Medical Association*.

#### *Désignation des Instituts techniques de recherches (ITRs)*

Début 2005, le Point focal national, en se basant sans doute sur une *procédure sélective*, a invité les organisations figurant au Tableau 3, dont la plupart avaient participé à la réunion de décembre 2004, à être les Instituts techniques de recherches (ITRs) chargés de réaliser les recherches et la préparation du projet de Rapport d'auto-évaluation nationale (RAEN). Ces organisations faisaient autorité sur le plan national et international, avaient un rayon d'action sur tout le territoire et reflétaient donc la diversité géopolitique et socioculturelle ('le caractère fédéral') du pays, et comprenaient aussi bien des organisations étatiques que non étatiques.

Toutefois, le Point focal national a effectué cette sélection sans consulter le Groupe national de travail (GNT) et sans faire la publication des postes au grand jour. Ce manque de transparence dans le processus de sélection, ainsi que des préoccupations au sujet de l'indépendance des recherches ont donné lieu à de nombreuses critiques de la part des autres ONGs.

#### *Mission d'appui au pays du MAEP, 21-24 mars 2005*

La mission d'appui au pays, sous la direction de l'ambassadeur Bethuel Kiplagat, du Kenya, membre du panel des éminentes personnalités du MAEP, s'est rendue au Nigeria du 21 au 24 mars 2005, pour évaluer les progrès réalisés par le pays et signer un mémorandum d'entente sur la mise en œuvre future du MAEP et le rôle du secrétariat continental. La mission a rencontré le Point focal national du MAEP, Ufot Ekaette, et a organisé une session de travail avec les dix ITRs, ainsi qu'une réunion avec les diverses parties prenantes du gouvernement et de la société civile, notamment un 'forum ouvert' d'environ 200 participants, au cours duquel le processus du MAEP a été présenté.



A la fin de la visite, l'ambassadeur Kiplagat et Ekaette ont signé un document exposant en détail les différentes étapes de la mise en œuvre du MAEP au Nigeria.

Parmi ses contributions majeures, la mission d'appui a recommandé que le GNT soit élargi et englobe davantage de groupes de la société civile et que le président du groupe ne soit pas membre du gouvernement.<sup>13</sup>

**Tableau 3 : Les Instituts techniques de recherches (ITRs) et leur répartition par thèmes & et par zones géographiques**

Instituts techniques de recherches	Répartition par thèmes	Répartition par zones géographiques
1. <i>Africa Leadership Forum</i> (ALF), Ota [Non étatique]	Démocratie et gouvernance politique	Sud-est et Sud-ouest
2. <i>Centre for Advanced Social Science</i> (CASS), Port Harcourt [Non-étatique]	Développement socio-économique	Sud-est et Sud-sud
3. <i>Centre for Democratic Research et Training</i> (CDRT), Kano [Non-étatique]	Démocratie et gouvernance politique	Nord-est et Nord-ouest
4. <i>Centre for Public-Private Cooperation</i> (CPPC), [Non-étatique], Ibadan	Gouvernance des entreprises	Nord-centre, Nord-est, Nord-ouest, Sud-est, Sud-sud et Sud-ouest
5. <i>Centre for Social et Economic Research</i> (CSER), Ahmadu Bello University, Zaria (en collaboration avec le <i>Nigerian Institute for Social Research</i> (NISER), Ibadan [étatique])	Gouvernance et gestion économique	Nord-centre, Nord-est, Nord-ouest, Sud-est, Sud-sud et Sud-ouest
6. <i>Institute for Governance et Social Research</i> , (IGSR), Jos [Non-étatique]	Démocratie et gouvernance politique	Nord-centre et Sud-sud
7. <i>Nigerian Economic Summit Group Ltd/ GTE</i> (NESG), Lagos (en collaboration avec le <i>Centre for Public-Private Cooperation</i> (CPPC), Ibadan [Non-étatique])	Gouvernance des entreprises	Nord-centre, Nord-est, Nord-ouest, Sud-est, Sud-sud et Sud-ouest
8. <i>Nigerian Institute of International Affairs</i> (NIIA), Lagos [State]	Développement socio-économique	Nord-centre et Sud-ouest
9. <i>Nigerian Institute for Social et Economic Research</i> (NISER), Ibadan (en collaboration avec le <i>Centre for Social et Economic Research</i> (CSER), Ahmadu Bello University, Zaria) [State]	Gouvernance et gestion économique	Nord-centre, Nord-est, Nord-ouest, Sud-est, Sud-sud et Sud-ouest
10. <i>Shehu Shagari World Institute</i> (SSWI), Sokoto [Non-étatique]	Développement socio-économique	Nord-est et Nord-ouest

Source: Secrétariat du Point focal national, Abuja, février 2005.

<sup>13</sup> Communiqué de la Mission d'appui au Nigeria dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), 21–24 mars 2005.

### *Mise en place d'un consensus sur la mise en œuvre nationale*

#### **Sensibilisation initiale et renforcement de la prise de conscience**

En collaboration avec des intervenants comme l'*Africa Leadership Forum* (ALF) – une Organisation non gouvernementale créée par le président Obasanjo, le Centre pour la démocratie et le développement (CDD), avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du *British Department for International Development* (DFID), pour ne citer que ceux-là, le PFN a organisé une série d'ateliers et de séminaires de sensibilisation et de renforcement des connaissances sur le MAEP en 2004 et 2005.

### *Atelier consultatif du Forum national sur la gouvernance en Afrique (FGA), septembre 2005*

A la mi-septembre 2005, un atelier de deux jours s'est déroulé au siège de l'ALF à Ota, dans l'État d'Ogun, pour discuter du cadre préliminaire du rapport national du Nigeria pour la mise en œuvre du MAEP, qui devait être présenté au 6ème Forum sur la gouvernance en Afrique (FGA) prévu en mars 2006 à Kigali, au Rwanda. Le FGA, organisé par le PNUD, avait pour thème « La mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: défis et opportunités », et il a permis de procéder à un examen approfondi à l'échelle continentale des expériences nationales du processus du MAEP à ce jour.<sup>14</sup>

### *Ateliers techniques, septembre-décembre 2005*

Avec l'appui du PNUD, et en collaboration avec le PFN, l'ALF a programmé une série de 10 ateliers techniques nationaux pour la mise en œuvre du processus du MAEP au Nigeria entre septembre et décembre 2005 à Ota. L'objectif principal de ces ateliers était de faciliter le contrôle de la mise en œuvre du processus du MAEP dans le pays. Chaque atelier, d'une durée de deux jours, ciblait un secteur différent: les médias, les législateurs au niveau fédéral, les présidents et vice-présidents de toutes les législatures du Nigeria, les dirigeants des syndicats, la fonction publique, le secteur judiciaire au niveau fédéral et national et l'ensemble du secteur privé.

Ces ateliers comprenaient plusieurs volets: présentations approfondies et discussions sur les problèmes de gouvernance en Afrique et au Nigeria; concept, principes et structures du MAEP; rapport d'auto-évaluation nationale et Plan national d'action et défis au niveau du contrôle et de l'évaluation du MAEP au Nigeria et de la mise en œuvre du PNA après la finalisation du rapport.

---

<sup>14</sup> Consulter le site Internet du FGA: [http://www.undp.org/africa/agf/full\\_agf6\\_archive.html](http://www.undp.org/africa/agf/full_agf6_archive.html).

**Tableau 4 : ateliers sur le MAEP pour les différentes parties prenantes**

Type d'atelier	Lieu & date
Atelier national sur le MAEP	Abuja, 2–3 février 2004
Atelier national consultatif sur le MAEP	Abuja, 2–3 décembre 2004
Atelier sur le MAEP destiné aux OSCs par zones géographiques	Zone Sud-Ouest: Ota, Ogun State, 4–5 mars 2005. Zone Nord-Centre: Abuja, TCF, 18–19 mars 2005 Zones Sud-Est/Sud-Sud: Port Harcourt, Rivers State, 8–9 avril 2005 Zones Nord-Est/Nord-Ouest: Kaduna, Kaduna State, 4–5 mai 2005

Source: Secrétariat du Point focal national, Abuja; et Africa Leadership Forum, Ota

### *Choix de la méthodologie d'auto-évaluation*

Le PFN a également organisé une série de réunions entre février et novembre 2005 avec les ITRs, afin de finaliser la structure et la forme du questionnaire ainsi que la méthodologie de l'enquête.

#### **Réunion du secrétariat du Point focal national et des ITRs, 17–18 février 2005**

Le Point focal national a eu des 'discussions techniques' avec les ITR, les 17 et 18 février 2005, afin de débattre de la gestion du questionnaire du MAEP, de la méthodologie de l'enquête et des modalités d'implication des ITRs dans le processus. Cette réunion avait pour objectif de faciliter les discussions sur le processus du Nigeria avec la mission d'appui au pays du secrétariat continental du MAEP, dont la visite dans le pays était prévue en mars 2005.

#### **Retraite sur la méthodologie des ITRs, 9–10 mars 2005**

La réunion du mois de février 2005 a été suivie par une retraite portant sur la méthodologie des ITRs, qui a eu lieu les 9 et 10 mars 2005, afin de discuter plus en détail et de s'entendre sur les points suivants :

- la prise en compte du genre, des jeunes, des personnes handicapées et d'autres groupes marginaux dans les quatre domaines thématiques ;
- la méthodologie de l'enquête ;
- le cadre de l'échantillonnage ;
- les techniques employées pour le travail sur le terrain, notamment les modalités appropriées pour impliquer les trois branches du gouvernement, au niveau des autorités administratives fédérales, des États et au niveau local, dans le processus d'auto-évaluation nationale ; et
- un planning pour la phase de l'étude sociale ou de l'auto-évaluation nationale à cette étape du processus.

Il a été convenu que la méthodologie proposée s'inspirerait d'une conception de recherche descriptive, en utilisant la méthode des enquêtes. A cela viendrait

s'ajouter l'étude de documents écrits et de données annexes. Une combinaison des méthodes d'échantillonnage raisonné et d'échantillonnage à plusieurs degrés, avec la zone des autorités administratives locales (AALs) comme unité d'échantillonnage de base, serait adoptée, en s'appuyant sur la représentation proportionnelle. Vingt pour cent des AALs de chaque État feraient l'objet d'un échantillonnage, avec 50 questionnaires par AALs, en tenant compte de la densité de la population de chaque État.

Toutefois, il a été noté qu'un travail supplémentaire était nécessaire pour finaliser :

- la méthodologie et le cadre méthodologique, notamment la liste de contrôle utilisée pour la collecte des données de base de l'enquête ;
- les zones des autorités administratives locales dans lesquelles l'enquête serait faite ;
- l'adaptation du questionnaire de base au pays ; et
- le planning des ITRs.<sup>15</sup>

#### **Retraite des ITRs sur le processus d'auto-évaluation nationale, 9 novembre 2005**

Un accord final n'a été conclu sur l'adaptation au pays du questionnaire de base et sur la méthodologie et le cadre d'échantillonnage pour l'enquête que lors de la 4<sup>ème</sup> retraite des ITRs, le 9 novembre 2005. La méthodologie finalement retenue comportait cinq méthodes de recherches complémentaires :

- Recherche documentaire: à travers les documents pertinents sur les questions de gouvernance liées au MAEP applicables au Nigeria depuis 1960.
- Autogestion du questionnaire du MAEP par des répondants choisis par échantillonnage aléatoire/sélectionnés.
- Entretiens avec des membres de l'élite/des décideurs, pour connaître leur point de vue sur les questions de gouvernance dans le pays.
- Discussions de groupes ciblées: pour connaître le point de vue des personnes n'appartenant pas à l'élite et des dirigeants d'opinion locaux, à travers un débat sur les questions de gouvernance.
- Enquête de masse auprès des ménages: pour connaître leur point de vue sur les questions de gouvernance dans le questionnaire de base du MAEP.

Il a également été convenu que les échantillonnages pour la gestion du questionnaire, les entretiens avec des membres de l'élite/des décideurs, les ménages auprès desquels sont réalisées les enquêtes de masse et les groupes pour les discussions ciblées seraient choisis dans une zone administrative

---

<sup>15</sup> Secrétariat du Point focal national du MAEP Nigeria [2005], Résumé des conclusions de la retraite sur la méthodologie des ITRs, mars 2005.

locale sélectionnée dans deux des trois districts sénatoriaux de chaque État. L'une des AALs appartiendrait au district sénatorial dans lequel la capitale de l'État est située, tandis que l'autre serait choisie soit parce qu'elle se trouve le plus loin possible de la première AAL sélectionnée, soit en fonction d'autres différences démographiques ou géophysiques pertinentes, ou communales. Dans chaque AAL choisie, deux communautés seraient sélectionnées de manière à refléter les diversités en matière de population, de culture, monde rural/urbain notamment. L'univers d'échantillonnage ou de travail serait sélectionné, sur la base d'un échantillonnage aléatoire stratifié, parmi la population adulte (+ de 18 ans) de chaque AAL.<sup>16</sup>

Toutefois, une controverse est apparue autour de la décision de dernière minute du Point focal national (PFN) d'utiliser les services du Bureau national des statistiques (BNS) pour l'enquête de masse auprès des ménages, sans aucune consultation du GNT-MAEP ni des ITRs. Le BNS n'avait pas pris part au débat qui a duré presque un an entre le PFN et les ITRs sur l'adaptation au pays du questionnaire de base, ni sur la méthodologie adéquate pour la phase d'enquête du processus d'auto-évaluation nationale. Certains des ITRs avaient suggéré que les bureaux du BNS et de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), au niveau du conseil des collectivités locales, pourraient apporter aux ITRs un appui sur le terrain, mais pas que lesdites institutions piloteraient les recherches. Le secrétariat du Point focal national a avancé que le BNS devrait jouer un rôle plus central dans la phase d'enquête du processus, au vu du rôle que son organe jumeau avait joué dans le processus du MAEP au Kenya.

La retraite s'est donc trouvée au point mort, car certains des ITRs ont exprimé des réserves de principe et des doutes sur l'opportunité de l'implication du BNS. Par ailleurs, il y a eu un désaccord sur les honoraires à verser aux ITRs pour leur implication.

### **5<sup>ème</sup> retraite PFN-ITR, 5–6 décembre 2005**

Une autre retraite PFN-ITR, présidée par l'ambassadeur Bethuel Kiplagat, membre du panel des éminentes personnalités, a été organisée les 5 et 6 décembre 2005, afin de résoudre les questions non résolues liées aux honoraires versés aux ITRs pour leurs services, ainsi que la méthodologie et l'affectation des responsabilités de l'enquête entre les ITRs, y compris le Bureau national des statistiques. Il a été convenu pendant la retraite que les ITRs devaient axer leur travail uniquement sur les trois volets de recherche de l'auto-évaluation: la recherche documentaire, les entretiens avec l'élite et les discussions de groupes ciblés, tandis que le Bureau national des statistiques se chargerait de l'enquête de masse auprès des ménages.

La question du budget pour le travail sur le terrain dans le cadre de l'enquête, et des honoraires à verser aux ITRs, qui n'avait pas pu être résolue,

<sup>16</sup> I.A. Aluko-Olokun [2005], Note sur les critères de sélection des AALs & l'univers d'échantillonnage pour le processus d'auto-évaluation nationale du MAEP au Nigeria, in mimeo, 9 novembre 2005, p. 1–3.

a été reportée à la réunion du 20 décembre 2005 entre le PFN et les ITRs. Les ITRs devaient soumettre à nouveau les budgets basés sur les activités, le calendrier de mise en œuvre, les questionnaires thématiques adaptés au pays et la liste des AALs pour les enquêtes avant le 13 décembre 2005.

Cependant, peu avant la réunion du 20 décembre 2005, le PFN a mis un terme aux discussions avec les ITRs, sans compensation financière pour le temps et le travail consacrés au processus. Le coordinateur national du MAEP a envoyé un courrier électronique disant que cette mesure était nécessaire « si l'auto-évaluation du Nigeria doit rester sur la bonne voie »,<sup>17</sup> donnant comme raison pour l'éviction des ITRs que la plupart d'entre eux n'avaient pas soumis les budgets basés sur les activités ni le calendrier de travail à la date butoir du 13 décembre.

**Tableau 5 : Organisations de recherche de pointe (ORR)**

Nom de la ORR	Domaine thématique attribué
1. <i>Centre for Democracy and Development</i> (CDD), Abuja	Démocratie et gouvernance politique
2. <i>African Institute for Applied Economics</i> (AIAE), Enugu	Gouvernance économique et gestion
3. <i>Research International Market Trends</i> (RIMT), Lagos	Gouvernance des entreprises
4. <i>Research Marketing Services</i> (RMS), Lagos	Développement socio-économique
5. <i>Bureau national des Statistique</i> (BNS)	Enquête de masse auprès des ménages

Source: Secrétariat du Point focal national, Abuja

### *Implication de nouvelles organisations de recherche et de nouveaux coordinateurs*

Début 2006, le PFN a mis une annonce dans un certain nombre de quotidiens nationaux, pour demander aux institutions intéressées de soumettre des propositions en vue de la réalisation d'une étude d'auto-évaluation nationale dans le cadre du MAEP. Aucune des ITRs qui s'étaient retirées du processus n'a fait de proposition en réponse à cette annonce. En fonction des réponses reçues après la parution de l'annonce, cinq nouvelles « organisations de recherche de pointe » (ORRs) ont été engagées en mars 2006 pour réaliser cette étude – une pour chacun des thèmes du MAEP, et le BNS a réalisé l'enquête auprès des ménages – sur la soixantaine qui avait soumis des propositions (Voir Tableau 5).

Outre ces cinq LROs, le Point focal national a désigné trois consultants/experts pour servir de coordinateurs par thème dans le cadre du processus du MAEP : le professeur Alex Gboyega, du département des sciences politiques de l'Université d'Ibadan ; le Professeur F.O.N. Roberts, spécialiste en sciences politiques du Nigerian Institute of Social and Economic Research (NISER), Ibadan ; et M. Benson Ekujimi, du Bureau national des statistiques (BNS). Le rôle de ces coordinateurs par thème, choisis avec l'aide de l'appui technique

<sup>17</sup> Coordinateur national du MAEP [2005], courrier électronique adressé à l'ensemble des ITRs pour le rapport d'auto-évaluation nationale du Nigeria dans le cadre du MAEP Nigeria, 19 décembre 2005.

direct de la Coopération allemande (GTZ) au processus du MAEP dans le pays, était de se charger de la coordination générale de l'étude par les ORRs, d'harmoniser leur compte-rendu sous la forme d'un RAEN synthétisé, de faire un PNA et de « conseiller et de renforcer les capacités du secrétariat du point focal national du MAEP dans la poursuite du processus d'auto-évaluation sur la gouvernance du Nigeria ». <sup>18</sup>

Chacun des deux coordinateurs responsables des thèmes étaient chargés chacun de deux domaines thématiques seulement, tandis que le troisième était chargé des statistiques à travers les quatre domaines thématiques, selon la répartition suivant :

- démocratie et gouvernance politique/développement socio-économique: Professeur Alex Gboyega ;
- gouvernance économique et gestion/gouvernance des entreprises: Professeur F.O.N. Roberts ; et
- statistiques (qui recourent les quatre domaines thématiques): M. Benson Ekujimi.

Les coordinateurs thématiques étaient chargés de veiller à la diligence et la compétence des ORRs pour la réalisation des recherches documentaires, l'étude sur le terrain et l'analyse des données. Ils étaient également chargés d'assembler le RAEN sous forme de rapport synthétisé et structuré..

#### *Finalisation des recherches et du rapport d'auto-évaluation nationale*

Les ORRs ont effectué le travail d'enquête et les autres recherches pour le rapport d'auto-évaluation nationale entre juin et décembre 2006. Si la méthodologie utilisée par les ORRs restait la même que celle arrêtée auparavant avec les ITRs initialement choisis, le champ d'action, notamment le cadre d'échantillonnage pour l'enquête, a été révisé comme indiqué dans le Tableau 6 ci-dessous:

En se servant de ces éléments, chacune des ORRs avait élaboré, en avril 2007, une partie du projet de rapport d'auto-évaluation nationale<sup>19</sup> et du projet de Plan national d'action pour le thème qui lui avait été assigné. Les projets ont ensuite été assemblés en un seul rapport par les trois coordinateurs chargés des thèmes et le rapport final a été soumis au Point focal national en juin 2007. Le projet de PNA a été chiffré par une commission interministérielle.

Alors que le projet du RAEN « expose les défis, les faiblesses institutionnelles et les meilleures pratiques en matière de gouvernance vus par les Nigériens », le projet de PNA « est conçu pour intégrer l'Agenda en

<sup>18</sup> Secrétariat du Point focal national du Nigeria du MAEP [2006], Rapport national pour le Nigeria, p. 18.

<sup>19</sup> NEPAD Nigeria [2007], Synthèse du rapport d'auto-évaluation nationale (RAEN) du MAEP: Résumé Général.

sept points du gouvernement actuel et le programme NEEDS-2 [*National Economic Empowerment Development Strategy*] ». <sup>20</sup>

Quatre nouvelles organisations de recherches ou groupes de prospective ont ensuite été engagés par le secrétariat du Point focal national pour réaliser l'évaluation par les pairs du projet de RAEN, pour s'assurer qu'il avait été fait de manière professionnelle et avec compétence, comme prévu dans les directives du MAEP. Chaque organisation de recherches a été engagée pour réaliser l'évaluation par les pairs du domaine thématique dans lequel elle possède le plus d'expertise. Chaque partie du projet de RAEN qui a fait l'objet de l'évaluation par les pairs a ensuite été soumise au Point focal national avant fin octobre 2007.

**Tableau 6 : Méthodologie & cadre d'échantillonnage du processus d'auto-évaluation**

Méthodologie/Instrument d'enquête	Cadre d'échantillonnage
1. Entretiens avec des membres de l'élite/des décideurs	Taille moyenne nationale d'échantillonnage de 120 répondants pour chacune des 3 ORRs dans deux États de chacune des six zones géopolitiques du pays et dans le <i>Federal Capital Territory</i> (FCT), Abuja, avec une quatrième ORR, la CDD, interrogeant un échantillon de 200 répondants.
2. Groupes de discussion ciblés (FGD)	La taille moyenne d'échantillonnage était deux Groupes de discussion dans deux États de chacune des six zones géopolitiques du pays et dans le <i>Federal Capital Territory</i> (FCT).
3. Enquête de masse auprès des ménages	La taille moyenne d'échantillonnage était de 22.200 foyers répartis dans 1.110 zones de recensement à travers 111 zones de structures administratives locales de 108 districts sénatoriaux du pays.

Source: Extrait de *APRM Country Self-Assessment Report (CSAR): Executive Summary*, pp. 1–2., NEPAD Nigeria [2007].

### *Mission de suivi du MAEP*

A l'issue des élections d'avril 2007, l'ambassadeur Babagana Kingibe, le nouveau secrétaire du gouvernement fédéral et du Point focal national du MAEP, a organisé une mission de suivi du MAEP au Nigeria du secrétariat continental du MAEP. La mission de suivi de juillet 2007 devait examiner les progrès réalisés au niveau du processus du MAEP dans le pays et convenir avec le PFN d'une feuille de route prévoyant la visite au Nigeria d'une mission d'évaluation dans le pays. Suite à cette mission et à une autre réunion qui a eu lieu à Pretoria en Afrique du Sud entre le secrétariat continental du MAEP et le secrétariat du Point focal national du MAEP, un accord a été trouvé pour définir un calendrier révisé du processus du MAEP au Nigeria. Les principales activités de la feuille de route révisée sont indiquées au Tableau 7 ci-dessous, et les échéances ont été respectées dans l'ensemble. <sup>21</sup>

<sup>20</sup> Gundu, *Overview of the APRM*, p. 8; Point focal national du Nigeria, Présentation du Point focal national du MAEP, p. 6.

<sup>21</sup> Extrait de Gundu, *Overview of the APRM*, p. 9, et Point focal national du Nigeria [2007], Feuille de route révisée du MAEP au Nigeria, Réunion préparatoire à la Mission d'évaluation nationale au Nigeria, Pretoria, Afrique du Sud, 30 septembre, 2007, pp. 1–3, 15 octobre 2007.



**Tableau 7 : Calendrier révisé du MAEP au Nigeria**

Activité	Echéances
Mémo sur la mise en œuvre du MAEP au Nigeria à envoyer au Conseil économique national	14 octobre 2007
Introduction du MAEP par le PFN aux secrétaires des structures administratives des États	15–19 octobre 2007
Soumission au PFN par les consultants thématiques du projet de RAEN et des questions relatives au PNA	25 octobre 2007
Examen et soumission de l'évaluation par les pairs du projet de RAEN et de PNA mis à jour par les 4 institutions de recherches engagées pour ce travail	26 octobre 2007–15 novembre 2007
Traduction de la synthèse du projet de RAEN mise à jour en Hausa, Igbo et Yoruba	26 octobre–15 novembre 2007
Soumission du projet de RAEN et de PNA mis à jour par le secrétariat continental du MAEP	15–20 novembre 2007
Production de la synthèse traduite du RAEN et du PNA, et du RAEN et du PNA dans son intégralité	15–23 novembre 2007
Réunion inaugurale du GNT-MAEP	29 novembre 2007
Plaidoyer et sensibilisation des médias sur le MAEP: Publication en plusieurs parties de la version anglaise et des versions en Hausa, Igbo et Yoruba de la synthèse du RAEN dans les quotidiens nationaux ; affichage de la synthèse du RAEN sur les sites Internet du MAEP et du NEPAD	30 novembre 2007– 30 janvier 2008
Validation à l'échelle nationale du RAEN et du PNA, à travers des ateliers avec les parties prenantes du secteur public et du secteur privé	19–30 novembre 2007
Production du RAEN et du PNA validés	décembre 2007
Adoption du RAEN et du PNA validés par le CNT-MAEP et le Conseil exécutif fédéral	janvier 2008
Soumission au secrétariat continental du MAEP du RAEN et du PNA adoptés	1ère semaine de janvier 2008

### *Diffusion et validation à l'échelle nationale du projet de RAEN et du PNA préliminaire*

L'un des premiers actes posés par le Point focal national du MAEP et le conseiller spécial (chargé du NEPAD) du président nommé en juin 2007 a été de publier et diffuser largement auprès du public le document de synthèse du RAEN, dans le cadre de l'exercice national de validation du rapport. Le coordinateur national a promis d'imprimer et de distribuer 40 millions d'exemplaires du RAEN, soit 10 millions d'exemplaires dans chacune des quatre 'langues constitutionnelles' du Nigeria, l'Anglais, le Hausa, l'Igbo et le Yoruba. Même si on ne sait pas exactement le nombre d'exemplaires finalement imprimés, des copies ont été envoyées dans les 36 États et le Territoire de la capitale fédérale, entre novembre 2007 et janvier 2008 par les membres du GNT-MAEP. La synthèse du RAEN a également été diffusée en plusieurs parties dans des quotidiens nationaux choisis et des hebdomadaires entre novembre 2007 et décembre 2007. Toutefois, il n'y a pas eu de publication à grande échelle du texte intégral du RAEN, ce qui est pourtant requis par les directives du secrétariat continental du MAEP.

Après l'inauguration du GNT élargi par le président Yar'Adua en novembre 2007, le PFN a mis en place quatre équipes, chacune composée de 50 membres du GNT, chargées d'exercer une validation à l'échelle nationale du projet de RAEN et du PNA préliminaire, en se basant sur la synthèse du RAEN en circulation.

L'objectif essentiel de ce processus était de présenter officiellement le projet de RAEN et le PNA préliminaire au public nigérian, à travers des parties prenantes du secteur public et du secteur privé, et de définir et d'évaluer dans quelle mesure le projet de RAEN et le PNA préliminaire reflétaient les opinions et les perceptions du Nigérian moyen. Le but de cette validation était de voir l'émergence de suggestions sur la manière dont on peut aller de l'avant pour atteindre les objectifs du MAEP.<sup>22</sup>

Les quatre équipes ont participé à une série intensive de réunions du 18 novembre au 1er décembre 2007 dans 14 des 36 États du Nigeria. Des représentants de 22 autres États ont été invités à assister à la réunion tenue dans l'État le plus proche, en fonction de la répartition géographique.<sup>23</sup>

L'exercice de validation qui s'est déroulé dans chacun des groupes d'États ciblés a duré deux jours et une visite de courtoisie a été rendue au gouverneur de l'État où se déroulait l'exercice. Les réunions étaient organisées selon un schéma classique: le premier jour, présentation du projet de RAEN aux représentants des ministères d'État, de la législature et du corps judiciaire; le deuxième jour, présentation du rapport aux parties prenantes du secteur privé, notamment les médias, les intellectuels, les organisations professionnelles, les ONGs, les dirigeants traditionnels et les partis politiques. Un événement médiatique a aussi généralement été organisé à l'issue des deux journées.<sup>24</sup>

L'exercice de validation réalisé à l'échelle nationale a été conclu par une série de sessions de validation à Abuja, dans le Territoire de la capitale fédérale, pour les groupes de parties prenantes du secteur public et du secteur privé les 3 et 4 décembre 2007. Ces ateliers ont été menés selon le même schéma de programme que l'exercice national, mais en étant davantage axés sur les groupes pertinents de parties prenantes du secteur public pour les sessions de clôture thématiques. Ces réunions ont été suivies de sessions de validation avec le pouvoir judiciaire.

Le 11 décembre 2007, le président Yar'Adua a présidé un « Dialogue National sur le MAEP » dans le Banquet Hall du palais présidentiel à Abuja, avec la participation de plusieurs gouverneurs d'État, de chefs des missions diplomatiques représentées au Nigeria, de membres du Conseil fédéral exécutif (Cabinet), de secrétaires fédéraux permanents et de chefs de ministères, de Départements et d'agences fédéraux (DAFs), de dirigeants traditionnels et de membres du GNT-MAEP.

22 Voir, Prof. F.O.N. Roberts [2007], Ateliers de validation du RAEN, 18 novembre–7 décembre 2007, Orientation de Pré-Validation: Directives aux présidents, personnes ressources et rapporteurs, 17 novembre, p. 1.

23 Secrétariat du Point focal national [2007], Programme of Events for the CSAR Validation Workshops, November 18-December, pp. 1–6.

24 Point focal national [2007] Programme of Events for CSAR Validation Exercise, pp. 1–2.

Après la clôture de la validation nationale du projet de RAEN et du PNA préliminaire en décembre 2007, le GNT-MAEP a organisé des ateliers de sensibilisation par zones dans les six zones géographiques du pays, du 17 au 31 janvier 2008, pour préparer le pays à la mission d'évaluation nationale (MEN) imminente du secrétariat continental du MAEP. Les ateliers ont été organisés par le Comité national de pilotage, en collaboration avec le PFN, qui avait désigné et mis sur pied un comité organisateur pour la mission. Le Dr A.R. Mohammed, secrétaire permanent des affaires politiques du bureau du SGF, a présidé le comité organisateur avec Madame Chinyere Asika, présidente du Comité de pilotage du GNT-MAEP, et huit autres membres du Comité de pilotage. Le GNT-MAEP a également désigné des coordinateurs du centre, chargés de travailler avec d'autres membres du GNT pour veiller au bon déploiement de la MEN dans 16 groupes d'États.

**Tableau 8 : Groupes des parties prenantes du secteur public à l'atelier de validation d'Abuja, 3–7 décembre 2007**

Session-débat par thème	Liste des groupes des parties prenantes du secteur public
Démocratie et Gouvernance politique	Commission nationale des droits humains Commission chargée des infractions économiques et financières Commission indépendante sur les pratiques de corruption Commission de tracé de la frontière nationale <i>National Centre for Women Development</i>
Gouvernance économique et Gestion	<i>Central Bank of Nigeria</i> Bureau de la Dette <i>Nigerian National Petroleum Corporation</i> Comités de dotation et Comités des comptes du Sénat et des Chambres des représentants Bureau du contrôleur général de la Fédération
Gouvernance des entreprises	Commission des valeurs boursières et du change Bureau des Entreprises publiques Commission des Entreprises <i>Federal Mortgage Bank</i> <i>National Insurance Commission</i>
Développement socio-économique	<i>National Planning Commission</i> Bureau des Objectifs du Millénaire pour le Développement Ministères de l'Éducation, de la Santé, des Femmes et de la Jeunesse Comité national d'action sur le SIDA <i>National Agency for Food and Drug Administration</i>

Source: Extrait de Programme for CSAR [RAEN] Validation Workshops, pp. 7–9.

### *La Mission d'évaluation nationale (MEN) du MAEP au Nigeria*

La Mission d'évaluation nationale du MAEP a passé un mois au Nigeria, du 3 février au 2 mars 2008. Le président du Nigeria, Alhaji Umaru Shehu Yar'Adua, a officiellement lancé la MEN au Nigeria le 5 février 2008, devant des personnalités comme le président du sénat David Mark, le président de la Chambre des représentants Dimeji Bankole, le ministre de la Justice Idris Kutigi, plusieurs gouverneurs d'État et des ministres du gouvernement fédéral.

C'est l'ambassadeur Bethuel A. Kiplagat (Kenya), membre du Panel des éminentes personnalités du MAEP, qui a dirigé la MEN. Le Dr Graca Machel (Mozambique), également membre du panel des éminentes personnalités du MAEP qui avait initialement été désignée pour co-présider la MEN, n'a pas pu rejoindre l'équipe lors de son séjour au Nigeria, en raison de son rôle de médiatrice dans la crise électorale au Kenya. L'équipe était également composée de M. Alhaj Ahmad Tejan Kabbah, ancien président de la Sierra Léone; de 14 experts de divers pays africains, couvrant les quatre domaines thématiques; de huit membres représentant les partenaires stratégiques du secrétariat du MAEP (la Banque africaine de développement et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique); et de quatre membres du secrétariat continental du MAEP, dont le directeur exécutif, le Dr Bernard Kouassi.

La mission a entrepris une série intensive de consultations des parties prenantes à travers le pays. Pour effectuer les visites sur le terrain dans le pays, la MEN a été divisée en deux équipes. Chaque équipe a visité huit centres, chaque centre comprenant un groupe d'États, dont le Territoire de la capitale fédérale, Abuja. Outre les visites rendues aux gouverneurs des États en question, les équipes ont rencontré séparément des groupes de parties prenantes du secteur public et du secteur privé. La MEN a également rencontré, aux cours de réunions spéciales, les deux anciens présidents du Nigeria: le président Shehu Shagari, à Sokoto, et le président Olusegun Obasanjo, à Abeokuta et Ota.

Outre ces rencontres à travers tout le pays avec les parties prenantes au niveau des États dans 16 centres, la MEN a également organisé des réunions par secteur à Abuja, début février. Un 'forum ouvert' a été organisé avec les groupes de parties prenantes du secteur privé le 6 février, avec des discussions sur les quatre thèmes du MAEP en marge de ce forum. Le 7 février, une équipe de la MEN a rencontré le sénat du Nigeria et l'autre la Chambre des représentants. Le 8 février, la MEN a rencontré des représentants des partenaires au développement et des dirigeants de la communauté diplomatique au Nigeria, ainsi que des membres du secteur judiciaire nigérian, le même jour.

La MEN a organisé une session de clôture avec le PFN, le conseiller spécial du président chargé du NEPAD et la GNT-MAEP le 29 février 2008. Une session de clôture avec le président Yar'Adua avait été prévue le même jour. Comme il se trouvait en visite d'État en République populaire de Chine, Dimeji Bankole, président de la chambre des représentants, l'a représenté. A cette session étaient également présents l'ancien président Shehu Shagari, ainsi qu'un certain nombre de gouverneurs adjoints, le PFN, plusieurs ministres du gouvernement fédéral et des membres du GNT-MAEP.

A la demande d'un membre de la MEN, le professeur Shadrack Gutto, certains membres de la MEN, dont l'ambassadeur Bethuel Kiplagat, ont rencontré un groupe choisi d'une douzaine d'intellectuels nigériens à Abuja, le 1er mars 2008. Deux personnes des universités et instituts de recherche de chacune des six zones géopolitiques (Centre-Nord, Nord-Est, Nord-Ouest, Sud-Est, Sud-Sud et Sud-Ouest) ont été sélectionnées pour participer à cette

réunion, à laquelle assistait également le conseiller spécial du président (chargé du NEPAD). Au cours de la réunion ont été abordées les questions du regain d'intérêt pour la Renaissance africaine et ses implications pour le panafricanisme, la réforme de l'Union africaine et les principes de base du MAEP. Il a finalement été convenu de soutenir l'idée de la création d'une commission de trois personnes choisies parmi celles présentes à cette réunion, chargées d'élaborer une feuille de route pour faire avancer le processus.

### *Observations préliminaires de la MEN sur le processus du MAEP au Nigeria*

La MEN s'est saisie de l'occasion fournie par les apparitions publiques et les entretiens dans les médias pour faire des observations sur le processus du MAEP. Il ressort des comptes-rendus de ces observations que la MEN a jugé que le RAEN était crédible et reflétait la nature du processus de gouvernance au Nigeria. D'après la MEN, ce rapport est autocritique et indique ce qui est positif et ce qui est problématique au niveau de la performance du Nigeria dans les quatre domaines thématiques du MAEP. La MEN a comparé le RAEN des autres pays qui ont fait l'objet de l'évaluation par les pairs, et a jugé que celui du Nigeria était le meilleur de tous. La MEN a trouvé ses consultations à travers le pays fatigantes mais très intéressantes, car elles ont donné aux membres du MAEP une occasion unique d'apprécier la diversité du Nigeria et le patrimoine et le potentiel immensément riches du pays sur le plan des ressources humaines et naturelles.

Les commentaires de l'ambassadeur Kiplagat et d'autres portes paroles pendant les réunions finales qui ont eu lieu dans le pays ont indiqué que le MAEP avait estimé que le GNT-MAEP avait fait du bon travail en matière de sensibilisation à l'importance du processus du MAEP auprès des diverses parties prenantes et des communautés. Les sessions de validation et les sessions interactives ont été largement suivies, surtout les sessions de clôture sur la démocratie et la gouvernance politique, et se sont caractérisées par des discussions franches, dynamiques et ouvertes, où tous les coups sont permis. D'après la MEN, les discussions ont fait ressortir les attentes élevées des participations et leur engagement dans le processus du MAEP, et d'une manière plus générale envers la démocratie et l'État de droit. La MEN a également trouvé chez les participants une notion rafraîchissante et encourageante de l'importance du Nigeria pour l'Afrique, et tout particulièrement des attentes du reste de l'Afrique par rapport au rôle de leader du Nigeria à l'échelle du continent.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Notes prises par l'auteur pendant les sessions d'analyse de la MEN avec le président de la République fédérale et la réunion de clôture de la MEN avec le GNT-MAEP. Des commentaires similaires ont été faits lors de l'événement organisé au Sheraton Hotel, à Abuja, le 29 février 2007.

*Les prochaines étapes*

Au cours de la session de clôture avec le GNT-MAEP, la MEN a précisé les délais et le moyen d'aller de l'avant pour réaliser les prochaines étapes du processus du MAEP dans le pays.

La MEN a dit qu'elle enverrait au Nigeria son propre rapport indépendant, le rapport d'évaluation nationale du MAEP, avec le Plan national d'action modifié, au plus tard fin mars 2008. Le Nigeria doit normalement réagir au rapport d'évaluation nationale et au PNA modifié au plus tard fin avril 2008, à temps pour que le secrétariat continental du MAEP les envoie aux États membres du Forum du MAEP la troisième semaine de mai.

Le rapport d'évaluation nationale, avec les commentaires du Nigeria, et le PNA finalisé arrêté entre le gouvernement nigérian et le secrétariat du MAEP, devraient alors être examinés par les chefs d'État et de gouvernement des États participants pendant le Forum du MAEP en marge du sommet de l'UA, prévu en Egypte du 1er au 3 juillet 2008.

Une fois que le PNA a été soumis à l'évaluation par les pairs, le Nigeria doit normalement présenter tous les six mois un rapport sur les progrès de sa mise en œuvre au secrétariat continental du MAEP. La MEN a conseillé qu'à l'issue de la présentation du rapport national d'évaluation du Nigeria devant le Forum du MAEP, le Nigeria organise des ateliers nationaux et sous-nationaux pour sensibiliser les personnes chargées de la mise en œuvre des recommandations du rapport national d'évaluation et du PNA. Pour ce faire, la publication de versions simplifiées et vulgarisées du rapport pourrait s'avérer utile.

**Financement de la structure et du processus de coordination du MAEP**

Le gouvernement fédéral finance les activités et les programmes des divers organes de la structure nationale de coordination du MAEP, à partir du budget annuel de la présidence. Si c'est un signe de l'appui du gouvernement au processus du MAEP, cela peut toutefois s'avérer problématique, en raison des tractations interministérielles sur la quantité d'argent à affecter au processus du MAEP. Il y a également le problème des retards dans le décaissement des fonds, dus aux politiques bureaucratiques et aux tracasseries administratives dans la publication du budget, les comptes et les processus comptables, au sein de la fonction publique fédérale.

Le rapport du Nigeria sur le processus du MAEP présenté lors du 6ème Forum africain sur la Gouvernance a noté que « une estimation budgétaire préliminaire du processus au Nigeria, réalisée par le Secrétariat du Point focal national (PFN), indique que le pays devra dépenser plusieurs millions de dollars US pour mener à bien fidèlement et correctement le processus du MAEP ». <sup>26</sup> D'après les informations fournies par le Secrétariat du Point focal national du MAEP en mai 2008, le montant total des dépenses engagées par le gouvernement fédéral seulement pour le processus du MAEP au Nigeria, entre janvier 2004 et mars 2008, s'élève à 1.615.128.868 Nairas (soit environ

26 Secrétariat du Point focal national du Nigeria du MAEP [2006], Rapport pays, p. 14.

14 millions de dollars US), une grande partie de cet argent ayant été dépensé en 2007–2008, pour les exercices de validation et la mission d'évaluation du pays. Ces informations n'ont toutefois pas été rendues publiques.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres partenaires internationaux au développement ont apporté leur appui à certaines des activités et programmes du Point focal national. Ainsi, le PNUD a sponsorisé les messages radio de sensibilisation du public sur le processus national du MAEP et a octroyé des subventions pour les ateliers du MAEP destinés aux parties prenantes, ainsi que pour la préparation du rapport national du MAEP présenté au 6ème Forum sur la gouvernance en Afrique. Le PNUD a par ailleurs contracté un partenariat avec le secrétariat de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA), basée à Addis Abeba, pour apporter des conseils techniques au niveau de la sélection des ITRs/ORRs et pour désigner le mécanisme de contrôle et d'évaluation du processus national du MAEP. L'agence allemande d'aide publique GTZ a apporté son soutien à d'autres volets du processus du MAEP au Nigeria.

En 2006, le Point focal national, en partenariat avec le PNUD, a exploré la possibilité de créer un fonds multi-donateurs pour le MAEP au Nigeria, qui serait alimenté par les contributions financières des autorités administratives au niveau fédéral, au niveau des États et au niveau local, du secteur privé, de la société civile et des partenaires internationaux au développement.<sup>27</sup> Cela s'est fait dans le respect des directives du document de base du MAEP pour ne pas compromettre l'appropriation nationale du processus du MAEP.<sup>28</sup> Le fruit de cette exploration a été un projet intégré de Plan de mise en œuvre (PMO), qui a été examiné lors de la table ronde des donateurs sur le fonds du MAEP au Nigeria en mars 2006. Ces discussions exploratoires ont donné lieu à l'élaboration d'un cadre de financement début 2006 par le Point focal national, avec un budget basé sur les activités et un cadre de gestion des finances, pour sa mise en place ultérieure afin de permettre aux donateurs de déterminer les activités et les programmes qui bénéficieraient d'un appui.<sup>29</sup>

Au cours de la session d'examen critique qui a eu lieu à l'issue de la mission nationale d'évaluation le 29 février 2008, une déclaration politique faite au nom du président du Nigeria a indiqué qu'une commission intergouvernementale de mise en œuvre, avec des représentants des autorités administratives au niveau fédéral, au niveau des États et au niveau local, ainsi que du monde des entreprises, serait mise en place pour définir la formule de partage des coûts du PNA entre les trois niveaux de gouvernement.

27 Secrétariat du Point focal national du Nigeria du MAEP [2006], Rapport pays, p. 21.

28 Selon les documents du MAEP, '[il] est essentiel ...que le MAEP ne se repose pas uniquement sur les partenaires extérieurs pour le financement, même si les partenariats de ce type peuvent être une bonne chose s'ils sont gérés d'une façon qui respecte totalement l'appropriation africaine du MAEP et de l'ensemble de ses processus'. Voir: NEPAD/HCSIC-3-2003/MAEP/Guideline/O&P, 9 mars 2003.

29 Secrétariat du Point focal national du Nigeria du MAEP [2006], Rapport pays, p. 21.

## Aperçu du rapport d'auto-évaluation nationale et du Programme national d'action

### *Projet de Rapport d'auto-évaluation nationale (RAEN)*

Le texte du RAEN n'a pas fait l'objet d'une diffusion dans son intégralité auprès du public au cours de l'exercice de validation nationale. La synthèse des principales conclusions et recommandations contenues dans le RAEN a été présentée et diffusée. Le tableau ci-dessous présente certaines de ces recommandations, classées par domaine thématique:

### *Plan national d'action préliminaire (PNA)*

Le PNA préliminaire, qui avait fait l'objet d'une validation initiale entre mars et avril 2007, a été mis en œuvre en se basant sur les observations et les recommandations faites pendant l'exercice national de validation, en novembre et décembre 2007. Le PNA, qui porte sur la période 2009/2012, et qui intègre 'le programme en sept points' du gouvernement Yar'Adua ainsi que la *National Economic Empowerment Development Strategy – 2 (NEEDS-2)*, est conçu pour préciser les mesures politiques permettant de répondre aux défis et aux défaillances de gouvernance identifiés par le RAEN.

Le coût annuel prévisionnel du PNA, qui représente 12,4 pour cent du PIB du pays, soit 161 milliards de dollars, est de 20 milliards de dollars; ces fonds proviendront :

- des budgets nationaux et des États ;
- des contributions du secteur privé ; et
- du soutien des partenaires internationaux au développement.

Cette projection repose également sur la supposition que le taux de croissance annuel prévisionnel du pays sera de 10,5 pour cent, avec un taux moyen annuel de mise en œuvre du budget de 60 pour cent. Tandis que le GNT-MAEP sera chargé des questions de gouvernance et de surveillance de la mise en œuvre du PNA, une équipe conjointe chargée du contrôle et de l'évaluation, composée de parties prenantes étatiques et non-étatiques, sera mise en place, avec des activités de mise en œuvre qui recoupent les quatre domaines thématiques « assemblées en vue des actions à entreprendre par groupes selon les agences compétentes pour la mise en œuvre. »

Le PNA établit la liste des questions thématiques de gouvernance dans le cadre du MAEP selon l'ordre de priorité suivant :

- le développement socio-économique ;
- démocratie et gouvernance politique ;
- gouvernance économique et gestion ; et
- gouvernance des entreprises.



Cet ordre de priorité se retrouve dans le budget annuel prévisionnel ('chiffré') de 20 milliards de dollars US pour le PNA, réparti entre les quatre domaines thématiques comme suit: 40 pour cent pour le développement socio-économique, 25 pour cent pour la démocratie et gouvernance politique, 20 pour cent pour la et 25 pour cent pour la gouvernance des entreprises.

**Tableau 9 : Principales recommandations du RAEN**

Domaine thématique	Principales recommandations
Démocratie & Gouvernance politique	Etude constitutionnelle. Renforcement des capacités des corps législatifs et judiciaires pour améliorer les contrôles et les équilibres. Autonomisation des OSCs. Discrimination positive en faveur des femmes. Renforcement de l'autonomie des agences de lutte contre la corruption.
Gouvernance économique & Gestion	Mise en œuvre fidèle du programme de réforme économique. Renforcement des capacités d'approfondissement de la nouvelle orientation budgétaire, en vue de l'institutionnalisation du contrôle et de l'évaluation par les OSCs. Renforcement des capacités des agents de la fonction publique pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la passation des marchés publics. Adoption et entrée en vigueur du Projet de Loi sur la responsabilité fiscale.
Gouvernance des entreprises	Elargissement de la compétence et consolidation du Tribunal des Investissements et des valeurs boursières. Les agences chargées de la réglementation et de la mise en œuvre doivent insister sur la responsabilité des entreprises plutôt que sur la philanthropie. Les dispositions sur l'intégrité des entreprises doivent s'appliquer également au secteur privé. Les entreprises de l'industrie du pétrole et du gaz doivent signer l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives (ITIE) du Nigeria.
Développement socio-économique	Amélioration des capacités institutionnelles en vue de la mise en œuvre effective de la <i>National Economic Empowerment Development Strategy</i> (NEEDS), de la <i>State Economic Empowerment Development Strategy</i> (SEEDS) et de la <i>Local Government Economic Empowerment Development Strategy</i> (LEEDS). Amélioration de la coordination de la planification de développement à tous les niveaux de gouvernement. Renforcement du financement des programmes de diminution de la pauvreté. Développement massif des infrastructures pour réduire les coûts pour les entreprises et promouvoir la croissance du secteur privé. Mise en œuvre renforcée et plus active des programmes pour la réalisation des OMDs. Accès renforcé au crédit pour les petites et moyennes entreprises. Promotion très active de l'éducation pour les filles.

Source: Extrait de NEPAD Nigeria [2007], APRM CSAR Executive Summary.

### *Réactions du public au document de synthèse du RAEN*

Les participants aux ateliers de validation nationale de l'auto-évaluation par les pairs du MAEP ont particulièrement attiré l'attention sur les points suivants :

- le manque de connaissances sur la constitution du Nigeria, d'où la nécessité de renforcer l'information du public et l'éducation civique, afin de permettre aux Nigériens ordinaires non seulement de connaître

- leurs droits, mais aussi leurs obligations et leurs responsabilités civiques ;
- la nécessité d'infrastructures matérielles et sociales de développement, et le besoin de renforcement des capacités humaines et constitutionnelles, plus particulièrement en matière de science et de technologie, pour investir dans la croissance économique et le développement social du pays ;
  - la diminution, voire la suspension, des engagements internationaux du pays dans le domaine du maintien de la paix, afin de sauvegarder des ressources et de les concentrer sur une amélioration de la sécurité interne et sur la résolution des conflits internes et la gestion d'une paix durable ; et
  - la maîtrise et la gestion effectives de la spirale de l'inflation.

Le Tableau 11 ci-dessous donne un échantillon (objectifs 1 et 2 de chaque domaine thématique) des réactions à la synthèse du RAEN des représentants des divers groupes de parties prenantes et des autres participants pendant l'exercice de validation nationale des deux documents dans quatre centres de validation (Awka, Owerri, Uyo et Yenagoa), dans les zones Sud-Est et Sud-Sud du pays, y compris le Territoire de la capitale fédérale et neuf des 36 États de la fédération: Abia, Akwa Ibom, Anambra, Cross River, Bayelsa, Ebonyi, Enugu, Imo, et les Rivers States. APRM national coordinating structures.

**Tableau 10 : Distribution thématique des coûts du PNA du Nigeria**

Thematic area	Coût Projeté	Coût projeté comme % du budget annuel du PNA
Domaines Thématiques	8 milliards	40
Développement socio-économique	5 milliards	25
Démocratie et gouvernance politique	4 milliards	20
Gouvernance économique et gestion	3 milliards	15
Total	20 milliards	100

Source: Extrait du NEPAD Nigeria [2007], ARPM CSAR Executive Summary

Les calculs ont été basés sur les paramètres pondérés suivants: (a) Renforcement des capacités (humaines et institutionnelles): 60%; (b) Contrôle et Évaluation (C&E) (de l'assurance de la qualité): 25%; et (c) Sensibilisation (en vue de la participation populaire et de l'appropriation nationale): 15%. Source: Secrétariat du Point focal national du MAEP pour le Nigeria, *APRM Nigeria's National Programme of Action (NPoA), 2009-2012*, Abuja, 2007, p.373; également: Dr. Gabriel Gundu, *Overview of the Updated and Costed NPoA, 2009-2011*, présentation faite à la 2ème réunion du GNT-MAEP, le 28 décembre 2007, p. 6.

**Tableau 11 : Réactions des parties prenantes au RAEN et au PNA dans le Sud-Est**

Domaines thématiques	Réactions des parties prenantes à la validation du RAEN
Démocratie et gouvernance politique	<p>Normes et Codes (N&amp;C):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre rapide par le pouvoir exécutif des N&amp;C transposés en droit interne.</li> <li>• De plus vastes consultations avec la population et les OSCs avant la signature, la ratification et la transposition en droit interne des N&amp;C.</li> </ul> <p>Objectif n° 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des capacités des institutions traditionnelles, des OSCs et des organisations confessionnelles pour contribuer à la prévention des conflits communaux.</li> </ul> <p>Objectif n° 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Octroi de l'autonomie financière aux conseils des autorités administratives locales.</li> <li>• Disposition concernant les dirigeants traditionnels dans la constitution.</li> </ul>
Gouvernance économique et gestion	<p>Objectif n° 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre la réforme foncière pour libérer le capital potentiel par la création de richesse.</li> <li>• La diversification sur le plan économique de l'agriculture et de l'industrie et y inclure le tourisme et d'autres secteurs choisis.</li> </ul> <p>Objectif n° 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Assemblée nationale doit être l'autorité compétente pour l'approbation des budgets annuels de la <i>Central Bank of Nigeria</i> et de la <i>Nigerian National Petroleum Company</i>. Nécessité de renforcer les fonctions de surveillance de l'Assemblée nationale et des Chambres des États de l'Assemblée grâce au renforcement des capacités.</li> </ul>
Gouvernance des entreprises	<p>Objectif n° 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'agences d'évaluation pour l'analyse des risques des institutions.</li> <li>• L'enregistrement des sociétés doit être plus facile et moins onéreuse, notamment pour stimuler les jeunes et les jeunes entrepreneurs.</li> <li>• –La Commission des entreprises doit décentraliser l'enregistrement au niveau des États dans tous les États de la Fédération.</li> </ul> <p>Objectif n° 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les chefs des communautés et les OSCs doivent veiller à la mise en œuvre complète de la responsabilité sociale des entreprises dans toutes les sphères gouvernementales.</li> <li>• Mise en œuvre des Mémoires d'entente conclus entre les entreprises et les communautés.</li> </ul>
Développement socio-économique	<p>Objectif n° 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption d'un mécanisme de renforcement du contrôle et de l'évaluation des programmes et des projets par les parties prenantes.</li> <li>• Mise en place d'une <i>Community-based Economic Empowerment and Development Strategy</i> (CEEDS), parallèlement à SEEDS et LEEDS, pour la diffusion locale du développement au niveau des communautés de base.</li> </ul> <p>Objectif n° 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les autorités administratives des États doivent construire des installations de stockage pour les produits agricoles.</li> <li>• Les États doivent montrer leur engagement envers le programme de l'Education universelle de base (EUB) en s'acquittant à temps de leur contribution financière.</li> </ul>

Source: Extrait de *Report of the Country Self-Assessment (CSAR) Validation Workshops in the South East Geopolitical Zone, APRM/CSAR/Workshop/Team 2 Report*, Chinyere Asika [2007], 3 décembre.

## Évaluation critique du processus du MAEP au Nigeria : tendances, défis et opportunités

### *Structures nationales de coordination du MAEP*

Les « directives aux pays » rédigées par la structure continentale du MAEP indiquent que l'objectif essentiel dans la mise en place des institutions nationales du MAEP est de veiller à ce que le processus d'évaluation soit « crédible et exempt de manipulation politique », tant par le gouvernement au pouvoir que par d'autres groupes de parties prenantes.

La structure de coordination du MAEP au Nigeria a mûri au cours des cinq dernières années, depuis l'accession du pays au MAEP en mars 2003. Ce qui fait encore aujourd'hui sa force est, d'une certaine manière, sa faiblesse : le rôle du secrétaire du gouvernement fédéral en tant que Point focal national et la localisation du secrétariat du GNT-MAEP au sein de la présidence. C'est peut-être pour cette raison que le Groupe national de travail est relativement dénué de pouvoir et doit être renforcé.

### **Point focal national (PFN), Coordinateur national et Secrétariat national du MAEP**

La désignation du secrétaire du gouvernement fédéral au poste de Point focal national est conforme à la recommandation des directives stipulant que le PFN doit être soit de « niveau ministériel » soit « avoir des fonctions au sein de la présidence », en rendant compte directement au chef d'État ou de gouvernement. En raison du programme chargé du SGF, sa charge de travail pour le MAEP a été déléguée dans un premier temps au coordinateur national chargé du MAEP et plus tard, en juin 2007, au conseiller spécial (chargé du NEPAD) du président de la République, qui rend compte à la fois au SGF et au président pour les questions relatives au NEPAD/MAEP. En effet, le coordinateur national du MAEP supervise et coordonne le travail des autres organes de la structure nationale de coordination, assurant la liaison entre eux, le gouvernement et le secrétariat continental du MAEP.

Selon les « directives aux pays », le secrétariat national du MAEP doit « apporter un appui administratif et technique à la commission nationale (pour le Nigeria, il s'agit du GNT-MAEP), qui doit, idéalement, être une structure extérieure au gouvernement et dotée d'un budget adéquat. » La localisation et le déploiement du personnel du secrétariat national du MAEP essentiellement issu de la fonction publique au niveau fédéral semblent être en désaccord avec la recommandation contenue dans les « directives aux pays » d'être « extérieur au gouvernement ».

Si la localisation du secrétariat national du MAEP au sein de la présidence a donné accès aux plus hautes sphères politiques et à la bureaucratie fédérale, elle a également entraîné une bureaucratisation du processus du MAEP et nourri une certaine suspicion selon laquelle le processus est contrôlé par le gouvernement. Le secrétariat national n'a pas d'obligation de rendre des

comptes au GNT-MAEP et rend compte directement au PFN, à travers le conseiller spécial (chargé du NEPAD) du président de la République. Sauf en ce qui concerne les consultants extérieurs et les ITRs/ORRs, le personnel du secrétariat est issu de la fonction publique fédérale et il est déployé pour servir au sein du secrétariat, soit au bureau du SGF/PFN ou au bureau du conseiller spécial (chargé du NEPAD) du président de la République. Cela soulève des questions critiques de responsabilité et de loyauté du secrétariat national du MAEP et également par rapport au détenteur de l'autorité chargée du contrôle, des récompenses et de la discipline.

Les dispositions actuelles ont affaibli les pouvoirs de surveillance du GNT-MAEP sur le Point focal national et le conseiller spécial (chargé du NEPAD) du président de la République, accordant à ces derniers de larges pouvoirs discrétionnaires et un contrôle élargi sur le processus national du MAEP. Cette situation a été facilitée par le fait que le GNT-MAEP se réunit irrégulièrement, et parfois selon le bon vouloir du PFN/Secrétariat national du MAEP.

### **Le Groupe national de travail (GNT-MAEP)**

Les directives aux pays du MAEP prévoient une commission nationale autonome ou un conseil national de pilotage, qui comprend un ensemble diversifié de groupes de parties prenantes représentant 'un large éventail d'intérêts' et 'chargé(e) de superviser le processus national'.<sup>30</sup> Au Nigeria, ce rôle est assumé par le Groupe national de travail du MAEP. Les 'directives aux pays' laissent au gouvernement national le soin de fixer les détails et la manière d'arrêter sa composition. Toutefois, dans l'esprit des valeurs et des principes de base du MAEP, la composition doit être basée sur des consultations élargies, non seulement entre le gouvernement et les divers groupes de parties prenantes, mais également au sein de chaque groupe de parties prenantes, selon la nature et le fonctionnement de ses mécanismes de démocratie interne.

Le problème est également de fixer la manière de déterminer non seulement qui ou ce qui compose un groupe de parties prenantes, mais également, puisque leur nombre ne peut être infini, qui sont les groupes clés de parties prenantes qui se verront accepter comme membres du GNT-MAEP. Le fait que le GNT-MAEP, aussi bien au sein du gouvernement que parmi les groupes de parties prenantes, puisse être perçu comme un simple type de patronage gouvernemental de plus, constitue un autre problème.

L'approche initiale du PFN pour faire face à cette difficulté a été de constituer un GNT-MAEP de 50 membres, avec une majorité de représentants de la société civile.<sup>31</sup> Toutefois, la sélection des groupes n'a pas intégré, par exemple, les organisations précisément choisies pour représenter les femmes

<sup>30</sup> Voir le rapport annuel 2006 du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), Secrétariat du MAEP, 2007.

<sup>31</sup> Secrétariat du Point focal national du MAEP Nigeria [n.d.], *Country Self-Assessment Report (CSAR): Background Information on the APRM and its Implementation in Nigeria*, pp. 6–7.

ou d'autres groupes marginalisés, sous la forme de catégories bien séparées des ONGs/OSCs. La catégorie du gouvernement a également été limitée au niveau fédéral. Ce GNT-MAEP de 50 membres a aussi été critiqué par la mission d'appui du MAEP au Nigeria en mars 2005, parce qu'il était exagérément dominé par le pouvoir exécutif et ne pas être suffisamment représentatif de la société civile.

Ce n'est qu'en novembre 2007 que le GNT a été élargi. Le nouveau groupe de travail, inauguré en novembre 2007, est composé de plus de 60 pour cent de parties prenantes du secteur privé (voir Tableau 1) et comprend précisément à ce titre des femmes, des représentants des personnes vivant avec un handicap, ainsi que les organisations confessionnelles. Il comprend aussi les secrétaires des autorités administratives des États dans les groupes de parties prenantes du secteur public, même si les conseils des autorités administratives locales restent un groupe du secteur public sous-représenté.

Ce qui reste flou est la combinaison des critères et du processus de nomination ou d'invitation des représentants des groupes de parties prenantes du GNT-MAEP. Il s'agit là d'une question importante pour la crédibilité et la transparence du processus. L'approche générale de la composition du GNT-MAEP semble avoir été soit de demander des nominations de chaque groupe de parties prenantes identifié, soit d'adresser directement des invitations à des personnalités éminentes nationales chargées de représenter des groupes précis de parties prenantes au sein du GNT-MAEP. La sélection du nouveau président et des membres du Comité national de pilotage du MAEP s'est également effectuée dans des circonstances qui ont semblé largement manquer de transparence pour certains membres du GNT-MAEP. En outre, la présidente de cet organe, bien que n'occupant plus de fonction dont la nomination est politique, avait auparavant servi sous l'ancien président Obasanjo en tant que conseiller spécial du président chargé du NEPAD, et elle est toujours perçue par certains membres du GNT-MAEP comme une personne désignée par le gouvernement. Mais elle est populaire auprès de la majorité du GNT-MAEP, dont la plupart ont apprécié sa connaissance du MAEP et ses contributions au cours des diverses réunions organisées en novembre-décembre 2007.

La relative impuissance du GNT-MAEP est liée à sa composition problématique. Ses pouvoirs et ses fonctions sont mal définis, il souffre d'un manque de secrétariat fonctionnel et d'une absence de budget propre, et il se trouve virtuellement sous la direction du PFN/du secrétariat du MAEP.

Cependant, la reconstitution du GNT-MAEP fin 2007 a été significative, car elle est intervenue après une longue stagnation, à un moment où certaines parties prenantes s'inquiétaient et pensaient que le processus était au point mort. D'autres changements semblent également indiquer une tendance à donner un rôle plus actif au GNT-MAEP dans le processus du MAEP au Nigeria. La fusion du NEPAD/MAEP en une seule agence, au lieu de deux agences séparées (NEPAD-Nigeria et MAEP), a ainsi doté le secrétariat national du MAEP de beaucoup d'autonomie technique et professionnelle en vue d'une

mise en œuvre plus efficace et effective de ses activités. Par ailleurs, il y a des signes officieux de la part de fonctionnaires impliqués selon lesquels, une fois l'auto-évaluation terminée, l'attention sera dirigée vers l'amélioration de la structure du GNT, d'après les meilleures pratiques d'autres pays qui ont effectué l'évaluation par les pairs.

On espère que le nouveau GNT qui en ressortira sera détaché des cordons bureaucratiques du GNT et de la bureaucratie fédérale, et qu'il pourra acquérir de l'indépendance par le biais de la législation, avec son propre budget et des pouvoirs lui permettant de désigner son propre secrétaire exécutif et de recruter son propre personnel. Les modèles d'une telle structure sont par exemple le Groupe de travail des parties prenantes nationales (GTPPN) de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) au Nigeria, ainsi que la commission nationale du MAEP au Ghana.

### **Décentralisation des structures du MAEP**

L'implication des autorités administratives des États et des collectivités locales dans le processus du MAEP constitue toujours un grand défi. La structure fédérale du pays rend constitutionnellement et politiquement impossible l'imposition d'une structure nationale aux niveaux inférieurs du gouvernement. L'un des problèmes qui en découle est qu'en vertu de la constitution fédérale du pays, les affaires extérieures, sous l'égide desquelles le processus du MAEP tombe, relèvent des compétences exclusives du gouvernement fédéral et les niveaux inférieurs du gouvernement n'y ont aucune compétence.

Ce qui ressort clairement de l'approche initiale du PFN en matière de définition et de catégorisation des parties prenantes est l'exclusion des autorités administratives des États et des conseils de gouvernement local en tant que groupes distincts de parties prenantes à part entière, plutôt que la dissolution de leurs identités dans les catégories « Conseil d'État national » et « Forum des gouverneurs ». Ce n'est que fin 2007 que quelque chose a été fait pour redéfinir les groupes de parties prenantes du MAEP et inclure une représentation des autorités administratives des États au sein du GNT-MAEP.

Le poids de la structure fédérale du pays s'est illustré dans toute sa problématique à travers les observations de mise en garde de Chinyere Asika, présidente du GNT-MAEP, dans les remarques préliminaires qu'elle a faites lors de la réunion de clôture, à la fin de la Mission d'évaluation nationale, devant le PFN, le GNT-MAEP et le conseiller spécial du président (chargé du NEPAD), le 29 février 2008. Elle a indiqué que ses impressions, issues de sa participation aux sessions de validation nationale avec les parties prenantes, étaient que les autorités administratives des États voulaient non seulement savoir comment elles allaient être intégrées dans le processus du MAEP

mais également, et ce qui est encore plus important, elles demandaient des garanties sur les bénéfices que leurs États retireraient du processus.<sup>32</sup>

Ces défis concernent plus généralement la nature, le cas échéant, des consultations intergouvernementales (niveau fédéral/niveau des États) précédant la décision du gouvernement fédéral de signer des traités internationaux comme le Mémoire d'entente (MdE) du MAEP et les mécanismes garantissant que les autorités administratives des États les mettront en œuvre sans compromettre ni aliéner leurs pouvoirs législatifs et leur autonomie. Sur ce plan là, les fonctionnaires des autorités administratives des États ont soulevé un point important lors d'un certain nombre de réunions, à savoir qu'ils n'avaient pas été consultés avant l'adoption du MdE du MAEP par le Nigeria. Et même après l'adoption, ils n'avaient pas été adéquatement informés sur les implications pour leurs propres pouvoirs, fonctions et responsabilités constitutionnelles.

Ainsi, pour fédéraliser la structure de coordination du MAEP dans le pays et octroyer davantage de responsabilités aux États pour la mise en œuvre du PNA, il faudra procéder à des tractations politiques difficiles, notamment en ce qui concerne le partage des coûts, étant donné le déséquilibre en faveur du gouvernement fédéral pour l'assiette des recettes financières et la force sur le plan fiscal des autorités administratives au niveau fédéral, au niveau des États et au niveau local. Dans une allocution adressée au nom du président [du Nigeria] par le président de la Chambre des représentants lors de la session d'analyse critique du 29 février 2008, il a indiqué qu'une table ronde intergouvernementale serait mise en place pour élaborer une formule de partage pour la mise en œuvre du PNA et des autres activités de suivi du MAEP dans le pays.

### *Participation et implication des acteurs non étatiques dans le processus du MAEP au Nigeria*

Les directives aux pays du MAEP exigent les pays participants 'à organiser un processus national participatif et transparent', qui permette la réalisation des tâches suivantes :

- définir, en collaboration avec les parties prenantes clés, une feuille de route pour la participation au MAEP, qui doit faire l'objet d'une diffusion à grande échelle et donner des informations sur les structures nationales, les étapes du MAEP et les rôles et responsabilités des parties prenantes du gouvernement, des Organisations non gouvernementales, du secteur privé et des partenaires internationaux au développement ;
  - établir et rendre public le mécanisme entre les différents niveaux de gouvernement et avec les parties prenantes non gouvernementales ;
- et

<sup>32</sup> Notes prises par l'auteur sur les commentaires de Chinyere Asika lors de la réunion de la session de clôture entre le MAEP, le GNT-MAEP et le conseiller spécial du président (chargé du NEPAD), 29 février 2008.



- garantir la participation des parties prenantes pertinentes dans la mise en œuvre du Programme d'action.<sup>33</sup>

Aussi, en organisant le processus du MAEP dans le pays, le PFN doit-il s'assurer de l'intégration et de la participation active des acteurs non étatiques, « parties prenantes clés » dans la structure de coordination et dans les activités du MAEP. Il s'agit là d'une dimension essentielle pour garantir l'appropriation du processus par les Nigériens, ainsi que pour instaurer 'l'obligation de rendre des comptes au niveau local ».<sup>34</sup>

### Définition des groupes de parties prenantes du MAEP

Mais qui sont ou que sont les « parties prenantes clés »? Sont-elles des catégories de personnes, d'institutions, de communautés et d'organisations? Qui détermine qui elles sont ou ce qu'elles sont, et selon quels critères et par quelle procédure?

Dans son discours lors de l'atelier national sur le MAEP au mois de mars 2005, Ufot Ekaette, chef du PFN, a affirmé que la 'participation' au processus du MAEP « est ouverte à toutes les parties prenantes, y compris celles issues des parlements, du monde des affaires, de la main-d'œuvre, des intellectuels et de la société civile », et pas seulement au gouvernement.<sup>35</sup> Au cours du même atelier, l'ambassadeur Aluko-Olokun, coordinateur national du MAEP, a fait référence aux « acteurs étatiques et non étatiques » comme parties prenantes au processus du MAEP.<sup>36</sup> L'ambassadeur Aluko-Olokun a indiqué ce que son gouvernement comprenait par 'audience cible du MAEP' au sein des secteurs public et privé du pays. Pour le secteur étatique, il a identifié le Conseil national d'État, le Forum des gouverneurs, le Conseil exécutif fédéral, l'Assemblée nationale, le pouvoir judiciaire et les fonctionnaires du gouvernement en général. Pour le secteur non étatique, il a mentionné le secteur privé des affaires, les Organisations de la société civile (y compris les organisations confessionnelles, les ONGs enregistrées et les autres associations de la société civile d'une manière plus générale), les dirigeants traditionnels, les syndicats, les intellectuels et les médias.<sup>37</sup>

Le rapport du Nigeria sur sa mise en œuvre du MAEP au 6ème Forum sur la gouvernance en Afrique faisait référence à « un cadre de partenariat pour le MAEP entre le secteur public, le secteur privé, les Organisations de la société civile, les organisations communautaires et la communauté des

33 Union africaine/NEPAD [2003], Directives aux pays, p. 11–12.

34 Ibid, p. 13.

35 Ufot J. Ekaette [2005], Allocution d'ouverture d'Ufot J. Ekaette, CFR, secrétaire du gouvernement de la Fédération, à l'atelier national sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), Ota, Ogun State, 4 mars 2005, p.3

36 Ambassadeur I.A. Aluko-Olokun [2005], *Introductory Remarks at the National Workshop on the African Peer Review Mechanism (APRM)*, 4–5 mars 2005, Ota, Ogun State, p. 4.

37 Ambassadeur Isaac Aluko-Olokun [2005], *The African Peer Review Mechanism: Objectives, Process and Current Continental Status*, dossier présenté à l'atelier national sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), Ota, Ogun State, 4 mars 2005, p. 2.

bailleurs de fonds internationaux ». <sup>38</sup> Le défi que représentent la définition et la catégorisation des groupes de parties prenantes au processus du MAEP pour le secrétariat du GNT/MAEP a surtout été au niveau de l'identification et la désignation de « la portée, l'étendue et la représentativité de la participation des parties prenantes au processus', tout en tenant aussi compte de la structure diversifiée ethno-communautaire et religieuse du pays », et du fossé entre ceux qui sont instruits à l'occidentale/ceux qui ne le sont pas (personnes alphabétisées/analphabètes) dans le pays. <sup>39</sup>

Cependant, depuis le début, la désignation des acteurs non étatiques sélectionnés pour participer aux structures du MAEP – et notamment au Groupe national de travail – a été problématique. Alors qu'un éventail plutôt vaste d'organisations était finalement inclus fin 2007 dans le GNT, la majeure partie du processus d'auto-évaluation du MAEP s'est déroulée sous la direction nominale d'un groupe d'organisations sélectionnées par le pouvoir exécutif. Même pour le GNT reconstitué, il n'y a pas eu de critères clairs et transparents pour faire partie du groupe de travail. Cela reste une sérieuse lacune de la structure du MAEP au Nigeria.

Le manque de confiance de la société civile dans l'autonomie du processus est clairement apparu à travers la suggestion faite, pendant les phases préliminaires de l'auto-évaluation nationale, par certaines OSC, d'entreprendre une évaluation parallèle ou « en double ». <sup>40</sup> Le secrétariat du MAEP a renforcé cette suspicion par la manière dont les ITRs initiaux ont été sommairement supprimés du processus et remplacés par les ORRs, sans consultation ni approbation du GNT-MAEP, et par le manque de transparence concernant le budget alloué à l'exercice d'auto-évaluation nationale, au sujet duquel le GNT-MAEP n'a pas reçu d'information non plus.

La société civile a eu l'impression que le PFN ne voulait pas d'un processus d'auto-évaluation nationale techniquement compétente, caractérisé par un haut degré de professionnalisme et de probité, surtout dans un contexte national de controverse sur les réformes politiques et constitutionnelles et de débats sur la suppression des limites constitutionnelles de deux mandats pour les élections du président et des gouverneurs.

### **Plaidoyer, diffusion, sensibilisation et participation de masse au processus du MAEP**

La vulgarisation du processus du MAEP, qui vise à faciliter l'inclusion et l'appropriation au niveau local, reste l'un des plus grands défis que rencontrent le Point focal national et le GNT-MAEP. La nature de ce grand défi est décrite dans les observations du rapport national du MAEP présenté au 6ème Forum

<sup>38</sup> Secrétariat du Point focal national du Nigeria du MAEP [2006], Rapport pays, p. 6.

<sup>39</sup> Secrétariat du Point focal national du MAEP pour le Nigeria [2006], Rapport pays, p. 11.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, Abimbola Akosile, 'Beyond a Civil Society Shadow Report', *This Day* (Lagos), 1er mars 2005.

sur la gouvernance en Afrique (FGA) de Kigali, au Rwanda, en mai 2006, qui font état de la nécessité de réaliser les progrès suivants :

- entrer en contact avec la population rurale et les classes urbaines inférieures en créant des liens avec elles, par exemple grâce à une stratégie multimédia sur plusieurs fronts, avec une approche de répartition dans les médias, en se basant sur leur applicabilité et leur pertinence par rapport aux différents segments de la société et aux différentes branches du gouvernement ;
- bâtir des ponts pour réduire ou supprimer le fossé entre l'État aux divers niveaux de autorités administratives et les citoyens, pour garantir leur participation au processus du MAEP et leur appropriation de ce processus ;
- favoriser une société civile forte consciente de sa responsabilité sociale, qui agisse comme un partenaire fort d'une masse importante d'acteurs agissant activement pour le bon déroulement du processus du MAEP ; et
- l'adoption à tous les niveaux de gouvernement de dispositions qui soient beaucoup plus consultatives et qui instaurent la confiance, pour diminuer l'impact de la perception selon laquelle le processus du MAEP est sous la coupe de l'État et, pour cette raison, à moins que les consultations et les éléments de participation du processus ne soient élargis et très ouverts, les résultats attendus du processus pourraient ne pas se matérialiser.<sup>41</sup>

Pour répondre à ce défi, le PFN, en étroite collaboration avec le GNT-MAEP et un certain nombre de parties prenantes non-étatiques, de partenaires internationaux au développement et d'organismes donateurs, a entrepris toute une série d'activités de diffusion transversales, notamment la création d'un site Internet et d'un groupe de travail au niveau des médias, ainsi que l'organisation de séminaires de sensibilisation et d'ateliers de formation.

Le PFN a mis en place un groupe de travail chargé de concevoir des stratégies de plaidoyer et de diffusion, pour vulgariser le processus du MAEP et sensibiliser le public à la signification du processus du MAEP pour la bonne gouvernance et le développement du Nigeria. Pour ce faire, le PFN a également mis au point des éléments, tels qu'un condensé d'information sur le MAEP, un manuel, des prospectus, des vignettes, des papillons, des affiches et des panneaux qui seront distribués et affichés dans tout le pays, ainsi que des jingles (à la radio et la télévision), sur les divers aspects du processus du MAEP.

Les participants aux ateliers de validation nationale ont également suggéré de diffuser plus largement le document de synthèse du RAEN, sous la forme de versions vulgarisées et de traductions dans les langues nigérianes.

---

<sup>41</sup> Secrétariat du Point focal national du MAEP pour le Nigeria [2006], Rapport pays, p. 11.

Même si cela n'a été mentionné ni dans le RAEN, notamment dans la section portant sur la méthodologie, ni dans les réunions de validation par les parties prenantes du projet de RAEN et de la Mission d'évaluation nationale, il n'est pas exclu que l'accès aux informations et aux données et leur fiabilité aient constitué un problème majeur pour la préparation du Rapport d'auto-évaluation nationale. Ainsi, les enquêteurs qui cherchaient à suivre la trace des revenus et des dépenses dans le domaine du pétrole ont eu beaucoup de difficulté à avoir accès aux informations budgétaires et financières en général.<sup>42</sup>

Un projet de loi sur la liberté de l'information fait l'objet de débats depuis plusieurs années à l'assemblée nationale et a été adopté avant les élections de 2007, mais il manque la signature du président Obasanjo pour le transformer en loi. Une nouvelle version du projet de loi a été votée par la Chambre des représentants en avril 2008. Il aurait été intéressant de savoir comment les ORRs ont surmonté ou géré ce problème.

A l'avenir, il sera important, si l'on veut que le processus du MAEP et les autres réformes soient crédibles, que le gouvernement, pour les affaires publiques, améliore l'accès du public aux informations et aux données, ainsi que leur fiabilité.

### *Retards dans le processus*

De mi-2006 à mi-2007, le processus du MAEP au Nigeria a été victime de l'ambiance politique venimeuse due à la succession dans le pays. On a craint que les résultats de la collecte des données et des activités sur le terrain pour le processus d'auto-évaluation par les ORRs et le Bureau national des statistiques ne soient pas divulgués publiquement. Certaines ORRs ont même envisagé de publier leurs propres conclusions et rapports, indépendamment du gouvernement, si le projet de RAEN était trop retardé ou n'était pas divulgué par le gouvernement; l'une d'elles a menacé d'intenter une action en justice pour faire valoir ses droits contractuels. De l'autre côté, il semble, d'après des discussions avec le secrétariat du PFN, que, excepté pour la section sur la démocratie et la gouvernance politique, qui a été réalisée avec compétence et de manière professionnelle par la ORR sous contrat, que les autres sections du projet de RAEN, plus particulièrement celle sur le développement socio-économique, n'aient pas été à la hauteur des attentes. Les coordinateurs chargés des domaines thématiques pour les trois sections ont dû faire un travail supplémentaire pour les rendre « compétentes sur le plan technique [et] crédibles... », comme stipulé dans les directives aux pays du MAEP.

En juin 2007, il aurait fallu au pays un retard embarrassant de deux ans et trois mois pour réaliser le processus, depuis le signal du démarrage officiel du processus d'auto-évaluation par la conclusion de la mission d'appui nationale en mars 2005. La mission de suivi du MAEP en juillet 2007 a redynamisé le processus, de même que la nomination de l'ambassadeur Tunji Olagunju au

<sup>42</sup> Voir, par exemple, L. Adele Jinadu et al., *Democracy, Oil and Politics in the Niger Delta: Linking Citizens' Perceptions and Policy Reform*, p. 20, Port Harcourt: Centre for Advanced Social Science, 2007.

poste de conseiller spécial (chargé du NEPAD) du président de la République par le président Yar'Adua en juin 2007 en remplacement de l'ambassadeur Isaac Aluko-Olokun, qui aurait normalement dû être maintenu à ce poste. La publication par le nouveau conseiller spécial (chargé du NEPAD) du président de la République de la synthèse du rapport d'auto-évaluation nationale et le démarrage du processus de validation nationale du RAEN ont également constitué un signe d'un engagement redynamisé en faveur du processus.

A compter d'avril 2008, le Nigeria a semblé être sur la bonne voie pour le rapport d'évaluation nationale préparé par le secrétariat du MAEP pour être présenté et défendu par le président Yar'Adua lors du Forum du MAEP prévu en marge du sommet de l'Union africaine en Egypte en juillet 2008.

### *L'exercice national de validation du RAEN et du PNA*

L'exercice national de validation du RAEN et du PNA, basé sur le document de synthèse du RAEN publié, a été bien suivi dans l'ensemble. Il a bénéficié d'une vaste couverture dans les médias nationaux et locaux imprimés et électroniques et a dans l'ensemble été marqué par des niveaux divergents de participation enthousiaste des divers groupes de parties prenantes.

Adoptant la forme et les caractéristiques d'une assemblée publique locale, le processus de validation a dans l'ensemble donné aux participants une occasion quasiment unique et très attendue d'exprimer leurs points de vue et leurs sentiments sur les questions de gouvernance au niveau fédéral, au niveau des États et au niveau local: ce qui n'allait pas, ce qui était satisfaisant, par où le pays était passé, les leçons à tirer et ce qu'il fallait faire à présent pour renforcer ce qui allait dans le bon sens et pour redresser et corriger ce qui n'était pas satisfaisant. Dans un certain nombre de cas, des sessions spéciales ont été organisées dans les langues locales pour les participants qui le demandaient, afin qu'ils puissent comprendre de quoi il était question.

Les réactions des participants ont montré une prise de conscience aigüe des questions soulevées dans le document de synthèse du RAEN. Comme il est indiqué dans le document de synthèse du RAEN: « Les Nigériens ont très peu conscience dans l'ensemble du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du MAEP et de ses processus, mais ils sont en revanche extrêmement sensibles aux questions de gouvernance qui y sont liées et qui font l'objet de l'évaluation dans le cadre des quatre domaines thématiques. »<sup>43</sup>

Toutefois, les participants se sont aussi montrés sceptiques envers l'exercice, doutant que leurs observations soient fidèlement relayées au gouvernement et, si elles l'étaient, qu'elles bénéficient d'une attention, et donc que cela fasse une grande différence au niveau des processus de gouvernance du pays et de leurs vies.

Parmi les faiblesses du processus de validation, on peut noter l'absence prononcée des représentants du corps législatif et du corps judiciaire à la

43 NEPAD Nigeria [2007], CSAR: Executive Summary, p. 2.

plupart des exercices de validation, tant au niveau fédéral qu'au niveau des États. Leur présence est essentielle, étant donné le rôle des deux branches du gouvernement: la position centrale du pouvoir judiciaire dans la garantie de l'État de droit et l'obligation de rendre des comptes du pouvoir exécutif, et les pouvoirs de la législature pour veiller à la réforme du droit et voter le financement public pour la mise en œuvre du PNA.

Au niveau fédéral, des préoccupations concernant la séparation des pouvoirs ont provoqué certaines interrogations sur les hiérarchies institutionnelles et la pertinence du lancement des exercices de validation par le pouvoir exécutif avec le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Il y a eu également des questions sur la forme que doit prendre la validation. Après la résolution de ces préoccupations, la validation a pris une forme moins publique que ce qui avait été initialement prévu, surtout pour le pouvoir judiciaire, qui a préféré ne pas être dans le point de mire du public. Le problème qui s'est posé est que les leaders de ces deux branches du gouvernement considéraient la structure de coordination et le processus du MAEP dans son ensemble comme des initiatives provenant essentiellement du pouvoir exécutif, ce qui serait susceptible de nuire à leur indépendance.

Le secteur privé organisé, notamment les secteurs d'activité les plus importants, comme la banque et les industries du pétrole et du gaz, ont également été peu présents aux ateliers de validation, malgré les invitations qui leur avaient été envoyées. On ne sait pas exactement l'envergure de leurs contributions au RAEN, par le biais du questionnaire utilisé pour interroger les décideurs clés. Cela semble refléter le fait que l'industrie bancaire et l'industrie du pétrole et du gaz n'avaient pas de représentants au sein du GNT-MAEP reconstitué, étant seulement représentés indirectement par le président national de la *National Union of Banks*, de l'*Insurance and Financial Institutions Employees* (NUBIFE) et le président de l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives (ITIE) du Nigeria.

Enfin, les services publics dont les membres portent l'uniforme – policiers, militaires et autres – n'ont quasiment pas été représentés dans le processus. Étant donné la culpabilité des agences chargées de la sécurité dans les violations des droits humains dans le pays, exposées dans le 'Rapport de la Commission d'enquête sur les violations des droits humains', datant de 2002 et officiellement non publié (connu sous le nom de Rapport Oputa, du nom du président de la commission), il s'agit là d'une autre omission de taille.

### *Méthodologie et contenu des recherches du RAEN*

#### **Technique d'échantillonnage**

Si le document de synthèse du RAEN fait référence à la taille de l'échantillonnage et la répartition de la population utilisée pour l'enquête de masse auprès des foyers et les entretiens avec l'élite/les décideurs, il ne mentionne absolument pas si les répondants ont été choisis selon un mode aléatoire ni comment ils l'ont été, pas plus qu'il n'indique le taux de réponse au questionnaire adressé aux

deux groupes. On ne sait pas vraiment non plus comment le questionnaire a été adressé pour ces deux groupes, notamment en ce qui concerne le premier, qui comprend des répondants non-anglophones. Ces points font peut-être l'objet de clarifications dans le rapport complet, mais le manque d'information fait qu'il est difficile de savoir quelle validité accorder aux résultats indiqués.

On trouve aussi peu de justifications, dans la synthèse du RAEN, de la répartition des répondants et de leurs réponses, selon une taille d'échantillonnage stratifié, pour les deux groupes concernés. On ne trouve pas non plus de preuves de comparaison croisée des réponses faites par les répondants des deux groupes aux objectifs précis par thème du questionnaire. Cela peut provenir du fait que si l'une des ORRs, le National Bureau of Statistics, s'est chargée de l'enquête de masse auprès des foyers pour les quatre domaines thématiques, les autres ORRs se sont chargées des entretiens avec l'élite/les décideurs et ont dirigé les discussions de groupe dans leurs domaines thématiques respectifs qui leur avaient été assignés et ont dû intégrer les données de l'enquête de masse auprès des foyers aux fins d'analyse dans leurs domaines thématiques respectifs.

**Questions intersectorielles négligées ou mal traitées analyse au niveau des États :** En faisant l'adaptation du questionnaire de base du MAEP pour le Nigeria, on s'est aperçu que le système politique fédéral créerait un problème particulier pour le niveau d'analyse au moment de l'auto-évaluation nationale: l'accent serait-il mis uniquement sur les politiques des autorités administratives fédérales, ou également sur les autorités administratives au niveau des États et au niveau local? A quel niveau de gouvernement la politique « gouvernementale » ou « nationale » fait-elle référence? Le terme « national » désigne-t-il uniquement la politique fédérale ou un ensemble, une synthèse des politiques des autorités administratives au niveau fédéral, au niveau des États et au niveau local? Les répondants, lorsqu'ils répondent au questionnaire, savent-ils vraiment à quel niveau « d'autorité administrative » on fait référence? La synthèse du RAEN ne permet pas vraiment de savoir comment ce problème a été abordé, ni même s'il a été résolu. En effet, il semble, d'après le document de synthèse, que l'accent a été mis principalement, pour ne pas dire uniquement, sur les politiques gouvernementales au niveau fédéral.

**Classement du Nigeria dans l'Indice de développement humain :** Il semble que la synthèse du RAEN n'ait pas explicitement abordé les conséquences du classement du Nigeria dans l'indice de développement humain des rapports annuels sur le développement humain établis par le PNUD, ni ses progrès vers les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), dans des domaines comme la réduction de la pauvreté, l'inflation, le chômage et la sécurité des personnes en général. C'est un domaine où le gouvernement, à tous les niveaux, s'est montré bien en-dessous des attentes figurant dans le propres 'Objectifs fondamentaux et principes directeurs de la politique de

l'Etat' du Nigeria et issues de l'accession aux conventions, codes et normes pertinents en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

Dans ce contexte, la synthèse pêche également en ne désignant pas non plus la crise du Delta du Niger comme un microcosme du problème plus vaste que représentent la persistance du faible score du Nigeria en matière d'Indice de développement humain et la lenteur de ses progrès vers la réalisation des OMDs.

**Disparité du développement entre les régions :** Le document de synthèse du RAEN omet d'aborder la question de l'asymétrie politique entre les États/les zones de la fédération. Il ne fait donc pas non plus mention de la manière dont cette asymétrie a eu un impact sur la disparité entre les États et/ou les zones et ses conséquences sur les relations intergouvernementales dans la gouvernance de la fédération, sur la gouvernance économique et politique et sur le développement socio-économique du pays.

**Renforcement/rétention des capacités et crise dans l'enseignement supérieur ; création de savoir en général :** Une question intersectorielle centrale qui revient dans les quatre domaines thématiques du MAEP est la double question du renforcement et de la rétention de capacités. Le document de synthèse du RAEN n'a pas spécifiquement traité ce point, malgré la crise dans l'enseignement supérieur et la crise générale de la création du savoir, notamment la promotion et l'utilisation des systèmes de savoir autochtones. Il faut ajouter à cela que dans la synthèse, on a omis de mentionner l'absence virtuelle d'une politique nationale de recherche et de développement, de même qu'une politique nationale dans le domaine des sciences sociales ainsi qu'un manque de politique cohérente pour les sciences et la technologie. Ces points sont liés à des questions plus vaste sur les capacités de l'État, le développement et la sécurité humaine dans le pays.

**Rôle ambigu et manque d'intérêt pour les autorités administratives locales :** Le document de synthèse du RAEN mentionne à peine le rôle ambigu et le manque d'intérêt du conseil des autorités administratives locales pour la gouvernance politique et économique, comme une lacune majeure dans la pratique de la démocratie constitutionnelle du pays.

## Conclusion

L'accession du Nigeria au processus du MAEP et son engagement dans ce domaine doivent être examinés à la lumière de l'engagement historique du pays envers les idéaux panafricains, aussi bien en matière de politique intérieure que de politique étrangère. Cet engagement se reflète dans l'adoption par le Nigeria de nombreux documents clés sur l'Unité africaine, dont le Plan d'action de Lagos (PAL) pour le développement économique de l'Afrique (1990), le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine (1991) et les documents de base du MAEP eux-mêmes. Les limites et possibilités du processus du MAEP au Nigeria doivent également être placées dans le contexte plus large de la longue lutte pour la gouvernance



démocratique et pour l'éthique, la transparence et la responsabilité dans la vie politique et publique du pays.

L'accueil généralement enthousiaste réservé à l'exercice de validation nationale du RAEN et du PNA a souligné la signification du processus du MAEP pour la bonne gouvernance démocratique et le développement durable dans le pays. Le processus du MAEP est conçu pour insuffler la bonne gouvernance dans le pays, en matière de développement des capacités. Ses principaux objectifs sont notamment de confronter les opportunités et les problèmes engendrés par la globalisation, et de prendre les mesures politiques qui s'imposent pour la réalisation des OMDs.

Pour ce faire, le processus du MAEP se concentre sur la réforme institutionnelle, l'investissement dans le développement des capacités des secteurs privé et public, un processus électoral compétitif, un environnement politique transparent, la protection des droits humains, ainsi que la fourniture garantie des infrastructures matérielles (électricité, chemin de fer, routes et eau, pour ne citer que celles-là) et la fourniture des services publics à toute la population (éducation, électricité, santé, logement et eau).

Le rapport national du Nigeria présenté au Forum 2006 sur la gouvernance en Afrique a identifié les défis du processus du MAEP suivants :<sup>44</sup>

- Relier le processus à tous les niveaux de gouvernement et toutes les couches de la société nigériane, créant ainsi des mécanismes de rétroaction entre le gouvernement et l'ensemble des citoyens.
- Réorientation culturelle nationale pour refléter les principes de base du MAEP dans les institutions, les pratiques et le comportement politiques dans le pays.
- Cibler les jeunes, qui sont les dirigeants de demain, et les préparer à leur rôle de dirigeants.
- Accorder davantage d'attention à la réforme des institutions et des processus, en vue du recrutement et de la reproduction de l'élite.
- Enraciner l'obligation de rendre des comptes des institutions du pays, notamment grâce au travail de l'équipe C&E (chargée du contrôle et de l'évaluation).
- Tirer les leçons de l'expérience du pays et de celle d'autres pays participant au MAEP.

Toutefois, pour faire face de manière proactive à ces défis et opportunités, il faudrait que le GNT-MAEP fasse davantage d'efforts qu'il n'en a faits jusqu'à présent pour mobiliser les parties prenantes étatiques et non étatiques, notamment les branches judiciaire et législative du gouvernement aux niveaux fédéral et étatique, ainsi que les agences de sécurité, les forces armées, la police et les autres agences en uniforme, afin qu'elles participent au processus et s'engagent dans cette voie.

44 Secrétariat du Point focal national du MAEP pour le Nigeria [2006], Rapport pays, p. 24.

Il faudrait pour cela une nouvelle structure nationale de coordination du MAEP, dont le pouvoir est renforcé par une législation spécifique qui accorde davantage d'autonomie au GNT-MAEP, sous la forme de pouvoirs fonctionnels et opérationnels renforcés et de plus grandes ressources financières. Il faudrait également fédéraliser la structure au niveau des autorités administratives des États et, dans l'idéal, au niveau des autorités administratives locales, afin de garantir la mise en œuvre et la durabilité du PNA dans le cadre du MAEP, sous forme de projet de développement national de coopération (autorités administratives au niveau de la fédération, des États et au niveau local).

L'avenir du processus est donc lié à l'institutionnalisation d'un mécanisme de contrôle et d'évaluation intergouvernemental, et à la participation du secteur privé et de la société civile, pour surveiller le respect des principes de base du MAEP par le pays et sa mise en œuvre fidèle du PNA et le maintenir sur la bonne voie.

Ces problèmes cristallisent la question essentielle de la volonté politique, non seulement au sein de la classe politique, mais également de la bureaucratie fédérale, à faire avancer le processus du MAEP, dans un nouveau cadre législatif, en partenariat avec le secteur privé, les OSCs et d'autres parties prenantes non étatiques, sur la base de l'intérêt commun, de la reconnaissance et de la réciprocité.

Le MAEP offre toujours au pays la possibilité d'utiliser le processus, parallèlement à d'autres initiatives en faveur de la démocratie, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, pour réformer ses politiques et son économie, de manière à renforcer la démocratie, la responsabilité et la transparence dans la vie publique.

## Sources de l'étude sur le Nigeria

Le présent rapport est basé sur des recherches documentaires et sur l'observation participante à un certain nombre d'activités et de programmes du GNT-MAEP, ainsi que sur des discussions officieuses, non structurées, portant sur le MAEP et le processus du MAEP dans le pays avec diverses parties prenantes, dont les personnes suivantes :

M. Ayo Aderinwale, Directeur exécutif, *Africa Leadership Forum*, Ota  
 Dr Anthonia Adindu, *University of Calabar*, Calabar  
 Dr Olumide Ajayi, *Africa Leadership Forum*, Ota  
 S.E.M. Isaac A. Aluko-Olokun, Ancien coordinateur national du MAEP  
 Professeur Ademola Ariyo, *University of Ibadan*, Ibadan  
 Madame Chinyere Asika, Présidente du GNT-MAEP  
 M. Benson Ekujimi, Consultant pour le MAEP  
 Professeur Alex Gboyega, Consultant thématique pour le MAEP  
 Dr Gabriel Gundu, directeur (MAEP), NEPAD Nigeria  
 Dr Jibrin Ibrahim, Directeur exécutif, *Centre for Democracy and Development*,  
 Abuja  
 Professeur Okechukwu Ibeanu, *University of Nigeria*, Nsukka  
 Professeur Attahiru Jega, *Bayero University*, Kano  
 Dr Abubakar Momoh, *Lagos State University*, Ojo, Lagos  
 S.E.M. Tunji Olagunju, Coordinateur national du MAEP  
 Dr Dan Omoweh, *Nigerian Institute of International Affairs*, Lagos  
 Professeur F.O.N. Roberts, Consultant thématique pour le MAEP



# RWANDA

## Introduction : le MAEP, un programme du NEPAD

Le 9 mars 2003, le Rwanda a signé le Mémorandum d'Entente sur le MAEP, acceptant ainsi de se soumettre à l'auto-évaluation de ses performances en matière de bonne gouvernance dans les quatre secteurs thématiques suivants: démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique et gestion, gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique. Le 13 juillet 2006 a été publié à l'hôtel des Mille Collines à Kigali, un rapport basé sur les conclusions de l'auto-évaluation et les commentaires d'une équipe externe d'évaluation et accompagné par un plan d'action pour traiter les problèmes identifiés.

Entre ces deux dates, le Rwanda a entrepris pour la première fois une auto-évaluation compréhensive de sa gouvernance politique, économique et sociale. Tous les départements du gouvernement, tous les secteurs de l'administration publique et une bonne partie du secteur privé et non gouvernemental ont pris part à cet examen à des degrés divers.

Le processus d'auto-évaluation ainsi entrepris constituait la mise en oeuvre au Rwanda du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, un des programmes du NEPAD, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

## La mise en oeuvre du MAEP au Rwanda

### *Présentation chronologique du processus du MAEP au Rwanda*

Le Rwanda a signé le mémorandum d'entente établissant le MAEP le 9 mars 2003, s'engageant ainsi à mener le processus et devenant membre du Comité des Chefs d'Etats et des Gouvernements Participants (appelé Forum du MAEP).<sup>1</sup> En août 2003, le Gouvernement a mis en place un Comité directeur national du NEPAD (National Nepad Steering Committee – NNSC en sigle) chargé de coordonner la participation du Rwanda au NEPAD et de piloter le processus du MAEP. Le Comité était composé par 17 membres et présidé par le secrétaire général du ministère des Finances et de la planification économique, également représentant spécial du Président de la République au

---

<sup>1</sup> Le 9 mars est également la date à laquelle le modèle de Mémorandum d'Entente du MAEP a été adopté par le Forum des Chefs d'Etats et de Gouvernements Participants au MAEP (Doc NEPAD/HSCIC/03-2003/APRM/MOU).

NEPAD. A l'exception d'un représentant de la société civile, un représentant du secteur privé et un représentant du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les 14 autres membres de ce comité étaient des fonctionnaires des institutions étatiques et paraétatiques. Ils furent désignés par le gouvernement en fonction de leurs attributions dans les institutions directement concernées par les programmes du NEPAD dont le MAEP.

En février 2004, le Rwanda a hébergé à Kigali la première réunion du Forum du MAEP, au cours de laquelle il a présenté sa candidature pour être parmi les quatre premiers pays à subir l'évaluation par les pairs. Cette occasion a été le début du processus de la mise en oeuvre du MAEP au Rwanda qui a été marqué par les étapes suivantes:

En mars 2004, un Secrétariat national du NEPAD était créé au sein de la Présidence de la République sous la conduite d'un secrétaire exécutif, pour être le point focal du NEPAD et du MAEP au Rwanda.<sup>2</sup>

- Du 24 au 26 mars 2004, le Secrétariat national du NEPAD, avec l'appui du Comité directeur national du NEPAD, a organisé une conférence nationale d'information sur le MAEP, réunissant plus de 200 intervenants représentant toutes les forces vives du pays, afin de porter à leur connaissance l'engagement du Gouvernement du Rwanda à se soumettre au processus du MAEP et à les sensibiliser à contribuer activement à sa réussite. Cette conférence a constitué un groupe de 21 personnes, pour la plupart des fonctionnaires de l'Etat, pour former une équipe technique chargée d'effectuer un premier traitement du questionnaire et de le traduire en kinyarwanda. Le groupe, qui s'est constitué en 4 équipes techniques d'évaluation (technical review teams) selon les 4 domaines de gouvernance du MAEP, a également été chargé de préparer les premières réponses aux questions du questionnaire.<sup>3</sup>
- Du 8 au 12 avril 2004, les 4 équipes techniques ont tenu une retraite à Kinigi (dans l'ex province de Ruhengeri), afin de faire le point sur l'état d'avancement de l'auto-évaluation et d'effectuer une relecture commune en vue d'enrichir leurs rapports respectifs d'auto-évaluation et d'établir un rapport préliminaire consolidé.
- En avril 2004, un bureau de coordination du MAEP a été créé au sein du secrétariat national du NEPAD et un coordinateur de ce bureau, en même temps point focal du MAEP au Rwanda, a été nommé. Cependant, pour des raisons d'ordre budgétaire, le bureau de coordination du MAEP n'a pu avoir d'autres ressources humaines qu'en novembre 2004, faisant que durant les 7 premiers mois du fonctionnement du bureau de coordination, le point focal du MAEP au Rwanda était donc son seul agent.

2 Après la création du Secrétariat national du NEPAD, le rôle du NNSC n'est plus que symbolique, quoique théoriquement il supervise les activités du Secrétariat national du NEPAD.

3 Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p. 8.

- Le 3 mai 2004, les équipes techniques d'évaluation ont présenté l'état d'avancement de l'évaluation et un rapport préliminaire d'auto-évaluation au cours d'une deuxième rencontre d'intervenants au MAEP. La rencontre a formulé des recommandations et des enrichissements au rapport préliminaire.
- Du 21 au 24 juin 2004, une mission d'appui du MAEP conduite par Mme Marie-Angélique Savané, membre du Groupe d'Eminentes Personnalités, a séjourné au Rwanda. La mission a passé en revue le rapport préliminaire d'auto-évaluation, conduit plusieurs discussions avec différents partenaires tant du gouvernement que de la société civile et du secteur privé et approuvé le plan national pour compléter le rapport préliminaire d'auto-évaluation. Par ailleurs, la mission a vivement recommandé la création d'une commission nationale du MAEP plus indépendante du Gouvernement, et au sein de laquelle la société civile et le secteur privé seraient plus représentés, afin qu'elle supervise les activités du processus du MAEP. La Commission, dont la composition a été élargie aux représentants du gouvernement, du parlement, du pouvoir judiciaire, de la société civile et du secteur privé,<sup>4</sup> fut immédiatement créée le même mois et son inauguration intervint le 24 juin 2004. Elle prit directement la relève du comité directeur national.
- Du 24 au 26 juillet 2004, la Commission nationale du MAEP tient sa première réunion dans l'ex province d'Umutara (Akagera game lodge) au cours de laquelle elle dresse sa stratégie et son plan d'évaluation.
- Le 28 septembre 2004, le secrétariat national du NEPAD organise pour la société civile un atelier de formation d'une journée, en vue de la sensibiliser à s'impliquer davantage dans le processus national d'auto-évaluation. La formation était facilitée par l'organisation sud-africaine SAIIA (South African Institute of International Affairs).
- Le 27 novembre 2004, la commission nationale tient sa quatrième réunion, au cours de laquelle elle décide de présenter le rapport d'auto-évaluation pour validation à une conférence nationale inclusive.
- Le 17 décembre 2004, la commission nationale du MAEP organise à Kigali une rencontre de validation du rapport d'auto-évaluation. Elle réunit 83 personnes, dont des membres de la commission nationale du MAEP, d'autres représentants de l'Etat, de la société civile, du secteur privé, des Eglises, et des organismes internationaux. Un résumé des 400 pages du draft du rapport d'auto-évaluation est présenté par le secrétaire exécutif national du NEPAD et le coordinateur du bureau national du MAEP. Des critiques sont formulées mais sans grandes remises en cause, le rapport n'ayant pas été distribué à l'avance pour une étude plus approfondie, et les recommandations sont enregistrées.

---

4 La liste des membres de la Commission est attachée à l'annexe 1.

- En janvier 2005, les observations de la conférence de validation sont intégrées au rapport par l'équipe technique d'évaluation. Le rapport est ensuite soumis pour une relecture technique à l' « Africa Institute for Political Analysis and Economic Integration », AIPA en sigle, une institution indépendante de recherche interdisciplinaire basée au Cap en Afrique du Sud. L'AIPA formula des propositions au rapport d'auto-évaluation Rwanda, qui furent intégrées au rapport au cours d'un travail de rédaction et de supervision éditoriale dirigé par la section rwandaise du centre de recherche Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa, OSSREA. Le rapport a ensuite été soumis au secrétariat continental du MAEP en Afrique du Sud en mars 2005.
- Du 18 au 30 avril 2005, d'une équipe d'évaluation du MAEP dirigée par Mme Dorothy Njeuma, membre du Groupe d'Eminentes Personnalités, visite le Rwanda, afin de mener la phase d'une Mission d'évaluation de la gouvernance du Rwanda. A l'issue de leur séjour, au cours duquel les experts externes ont eu plusieurs entretiens avec les membres du Gouvernement, des fonctionnaires, la commission nationale du MAEP, des membres de la société civile, etc., ils formulent des observations au rapport d'auto-évaluation du Rwanda et soumettent leur propre rapport indépendant au Gouvernement du Rwanda.
- Du 3 au 11 juin 2005, la partie rwandaise analyse le rapport du Groupe d'Eminentes Personnalités et réagit aux commentaires de la mission d'évaluation du MAEP ; cette réaction est actée et annexée au rapport officiel du MAEP au Rwanda.
- Le 19 juin 2005, le rapport d'auto-évaluation nationale du Rwanda ainsi que le projet de plan d'action portant mesures correctives des failles identifiées ont été présentés au troisième sommet du Forum du MAEP à Abuja au Nigeria pour y être considérés. Le rapport étaient par la suite envoyé au Groupe d'Eminentes Personnalités et au gouvernement du Rwanda pour la finalisation du plan d'action.
- Le 30 juin 2006, le rapport final MAEP du Rwanda, préparé par le Groupe d'éminentes personnalités et le secrétariat du MAEP, ainsi que le plan d'action auquel le gouvernement a accédé, ont été soumis à l'examen du cinquième sommet du Forum du MAEP et de l'Assemblée de l'Union Africaine, tenus à Banjul en Gambie, qui l'ont formellement adopté. Il a ensuite été rendu public à Kigali le 13 juillet 2006.

### *Structures nationales du MAEP*

Le processus d'évaluation du MAEP au Rwanda était conduit par les quatre organes suivants: le secrétariat national du NEPAD, la Commission nationale du MAEP, les sous-commissions thématiques, et les équipes techniques. En plus de ces organes permanents, des rencontres et autres conférences du MAEP regroupant les intervenants au processus ont été sporadiquement convoquées. Deux de ces rencontres, tenues en mars et juin 2004, ont pris



des décisions importantes sur la direction du processus. La coordination de la mise en œuvre du processus du MAEP était assurée par le Secrétariat national du NEPAD qui dispose en son sein d'un bureau de coordination du MAEP. Le comité directeur du NEPAD a assuré le rôle de supervision du processus du MAEP jusqu'à juin 2004. Il a cédé ensuite la place à la commission nationale du MAEP.

### **Le Secrétariat national du NEPAD**

Le Secrétariat national du NEPAD est sous la direction d'un Secrétaire exécutif, qui est également Conseiller spécial du président de la République en matière du NEPAD et son représentant au sein du Comité directeur du NEPAD. Le Secrétariat national du NEPAD a pour rôle<sup>5</sup> :

- de coordonner la participation du Rwanda au sein du NEPAD et de superviser toutes les activités du NEPAD au Rwanda, y compris le processus du MAEP ;
- d'assurer un appui technique au Gouvernement dans toutes les matières relatives au NEPAD ;
- de coordonner la diffusion de l'information sur des expériences de bonnes pratiques, par l'organisation régulière des réunions d'information et l'élaboration d'outils de diffusion d'informations sur les programmes adoptés dans le cadre du NEPAD ;
- entretenir un réseau d'information avec les secrétariats nationaux des autres pays membres ainsi qu'avec les autres intervenants du NEPAD ;
- être responsable de l'organisation et de la coordination des réunions et fora du NEPAD ;<sup>6</sup>
- renforcer et répandre le plaidoyer pour le NEPAD/MAEP au niveau national et promouvoir une implication élargie des différents intervenants dans le but de vulgariser davantage l'information sur les programmes du NEPAD dont le MAEP au sein de la population en vue de faciliter les activités du processus d'évaluation ;
- tenir à jour une base de données d'information sur les développements politiques et économiques du Rwanda ;
- préparer des documents de base (background documents) pour les missions du MAEP en visite au Rwanda, proposer des indicateurs de performance pour le Rwanda, assurer le suivi des performances réalisées et en assurer un feed-back aux différents intervenants impliqués dans le processus ;

<sup>5</sup> *Rwanda NEPAD Magazine*, Issue No. 001, May–July 2004, p. 17–18.

<sup>6</sup> Par exemple le Secrétariat National du NEPAD a organisé le 1<sup>er</sup> forum du MAEP et 9<sup>ème</sup> Sommet de Chefs d'Etats et de Gouvernements membres du Comité de mise en œuvre du NEPAD (Heads of State and Government Implementation Committee – HSGIC), qui s'est tenu à Kigali, du 13 au 14 février 2004.

- identifier et présenter les textes de loi nationaux, les codes et règlements, les pratiques et procédures en cours et en expliquer la corrélation avec la promotion de la bonne gouvernance ;
- élaborer et transmettre au secrétariat continental du MAEP, un rapport annuel des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action issu du processus d'évaluation par les pairs ;
- rendre régulièrement compte au Comité directeur national du NEPAD (NNSC) de l'état d'avancement dans la mise en œuvre des programmes du NEPAD.

Le secrétariat national du NEPAD a joué le rôle d'organe central dans l'organisation de tout le processus d'évaluation, notamment, pourvoir à la logistique organisationnelle de toutes les réunions relatives à l'auto-évaluation, celles des équipes techniques d'auto-évaluation ainsi que celles de la commission nationale et de ses sous-commissions. Le secrétariat national du NEPAD a aussi assuré la liaison avec le secrétariat continental du MAEP pour l'organisation de la visite des missions d'appui technique du MAEP en juin 2004 et celle d'évaluation en avril 2005, et en a assuré la logistique organisationnelle des missions au cours de leurs séjours au Rwanda, a reçu leurs commentaires et veillé à ce qu'ils soient pris en compte dans la suite du processus. Enfin, Le secrétariat national du NEPAD a assuré la liaison avec les partenaires internationaux qui ont appuyé le processus financièrement, y compris le PNUD, l'UNICEF, l'UNIFEM et l'UNCEA.

#### **Les conférences nationales sur le MAEP**

Le secrétariat national du NEPAD a organisé les réunions de la conférence nationale du MAEP, en mars et en juin 2004, qui a réuni respectivement 200 personnes représentant tous les secteurs de la société rwandaise et désignées par le secrétariat national du NEPAD, dans un souci d'inclusion de toutes les différentes couches socioéconomiques du pays (institutions du Gouvernement, parlement, commissions paratétatives, société civile, secteur privé, Eglises, universités, etc.). Le secrétariat a également tenu une conférence de validation du rapport d'auto-évaluation en décembre 2004.

La conférence nationale du MAEP de mars 2004 a désigné les équipes techniques qui ont effectué les premières consultations d'auto-évaluation dans le cadre du MAEP, de mars à juin 2004. La conférence nationale de juin a créé la commission nationale du MAEP et ses quatre sous-commissions thématiques.

#### **Le Comité directeur et la Commission nationale du MAEP**

De mars à juin 2004, les activités du MAEP étaient conduites sous la coordination du secrétariat national du NEPAD et la supervision du comité directeur du NEPAD. Sur les 17 membres nommés par le gouvernement pour composer le comité directeur, 14 sont des hauts fonctionnaires, auxquels

s'ajoute un représentant de la société civile, un représentant du secteur privé et un représentant du PNUD.

Lors de la visite d'une mission technique d'appui du MAEP qui séjourna au Rwanda du 21 au 24 juin 2004 sous la direction de Mme Marie-Angélique SAVANE, celle-ci fit remarquer que la direction du processus doit être confiée à une structure plus représentative. Une conférence nationale inclusive du MAEP immédiatement convoquée choisit 50 membres pour former la commission nationale du MAEP. Quoique la représentation des agents de l'Etat soit toujours prépondérante la commission nationale est néanmoins plus représentative des différentes forces vives de la nation que ne l'était le Comité directeur.<sup>7</sup>

La commission nationale du MAEP était présidée au départ par le Ministre des finances et de la planification économique. La présidence de la commission nationale fut par la suite assurée par la Directrice générale de la Société nouvelle d'assurance au Rwanda (SONARWA), une entreprise étatique. Elle rend compte au président de la République.<sup>8</sup>

Les principales responsabilités de la commission sont :<sup>9</sup>

- représenter tous les acteurs de la société rwandaise ;
- formuler des directives tout au long du processus d'évaluation ;
- superviser le fonctionnement du processus afin de s'assurer qu'il soit inclusif de toutes les forces vives de la nation ;
- identifier les secteurs clés prioritaires et s'assurer qu'ils sont prévus au programme d'évaluation ;
- contribuer à l'élaboration du plan d'action national visant à corriger les failles identifiées dans le cadre de l'évaluation ;
- s'assurer que les plans d'actions nationaux sont cohérents avec les plans d'actions locaux ;
- fournir l'information sur la situation de la base et s'assurer qu'il en est tenu compte au niveau des engagements du plan d'action national ;
- et
- être disponible pour consultation lors de la visite au Rwanda des missions d'évaluation du pays dans le cadre du MAEP.

Tout au long du processus d'auto-évaluation, la commission nationale se réunissait très régulièrement pour recevoir les comptes-rendus des évaluations conduites par les sous-commissions thématiques, débattait les différents points jusqu'à atteindre des positions consensuelles, y apportait des

7 La composition de la Commission est listée à l'Annexe 1.

8 *Rwanda Nepad Magazine*, Issue No. 002, November 2004, p. 20.

9 Voir le document d'information 'Rwanda APRM National Commission,' disponible en ligne sur <http://nepad.gov.rw/pages.php?subaction=showfull&id=1129150827&archive> (17 Mars 2006).

compléments d'information quand il y avait lieu et formulait des orientations pour l'étape suivante.<sup>10</sup>

**Les sous-commissions thématiques:**

La conférence nationale du MAEP de juin 2004 a décidé de créer au sein de la Commission Nationale quatre sous-commissions thématiques, d'après les quatre secteurs de gouvernance faisant l'objet de l'évaluation du MAEP (démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique et managériale, gouvernance des entreprises, et développement socioéconomique). Les sous-commissions thématiques devaient travailler en étroite collaboration avec les équipes techniques respectives qui leur serviraient de bureaux, afin d'enrichir le rapport des membres des sous-commissions. Les sous-commissions du MAEP sont dirigées de la manière suivante :

- la sous-commission démocratie et gouvernance politique était présidée par un membre du sénat ;
- la sous-commission gouvernance économique et managériale était présidée par la Directrice générale d'une société d'assurance à capitaux mixtes, la SONARWA ;
- la sous-commission gouvernance des entreprises était dirigée par le vice président de la Chambre de commerce du Rwanda, la Fédération rwandaise du secteur privé (FRSP) ; et
- la sous-commission développement socioéconomique était dirigée par la Secrétaire exécutive de PROFEMME, un collectif des organisations de la promotion des femmes.

Quoique les équipes techniques d'évaluation (qui sont actives depuis mars 2004) aient continué les consultations et la rédaction du rapport, elles bénéficient désormais de l'appui des sous-commissions thématiques correspondantes de la commission nationale du MAEP, en terme de relecture critique des différents rapports intermédiaires et de formulation de nouvelles orientations issues des réunions de validation au niveau des sous-commissions d'abord, et la commission nationale ensuite. Les sous-commissions thématiques procédaient par la consultation des documents publics; l'organisation des réunions sectorielles aux cours desquelles ils distribuaient les questionnaires, les expliquaient et ouvraient ensuite le débat sur chacune des questions; notaient les réponses recueillies qui étaient présentées ensuite à la commission nationale pour validation, avant de les consigner dans le rapport d'auto-évaluation.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> La commission s'est réunie 4 fois entre juin et novembre 2004. Les principales réunions de la commission sont listées dans Rwanda NEPAD Magazine, Issue No. 003, June 2005, p. 16.

<sup>11</sup> Voir 'NEPAD is set to steer Rwanda's Progress', interview with Claver Gatete, Personal Representative of the President on the NEPAD Steering Committee, in *Rwanda NEPAD Magazine*, Issue No. 002, November 2004, p. 6.

### Les équipes techniques d'évaluation

Le travail d'évaluation était préparé par les équipes techniques constituées au sein du groupe de 21 personnes nommées par la première conférence nationale du MAEP tenue du 24 au 26 mars 2004. Composées de bénévoles (non rémunérés) choisis pour leur technicité dans les 4 domaines de gouvernance du MAEP, ces équipes étaient en majorité constituées par des fonctionnaires de l'Etat. Leur mandat était d'effectuer un traitement préliminaire du questionnaire, notamment pour traduire les questions en kinyarwanda et en adapter certaines au contexte du Rwanda et d'effectuer un premier travail de préparation des réponses au questionnaire comme rapport préliminaire.<sup>12</sup>

La rencontre du 3 mai 2004 a élargi le mandat des équipes techniques d'évaluation pour inclure le contrôle technique du processus du MAEP sous la coordination du secrétariat national du NEPAD et la supervision du comité directeur du NEPAD, et plus tard de la commission nationale du MAEP et de ses sous-commissions.

### Financement du MAEP

La mise en œuvre du processus du MAEP dépend principalement de l'appui du Gouvernement. Le coût du processus national interne du MAEP doit être supporté par le pays lui-même.<sup>13</sup> C'est en effet ce dernier qui prend l'initiative de se soumettre au processus, qui commence par un exercice d'auto-évaluation interne. Les ressources pour la mise en œuvre de l'auto-évaluation sont mobilisées à l'interne, ou auprès des bailleurs de fonds.

En ce qui concerne le Rwanda, un fonds fiduciaire pour le NEPAD a été mis en place en août 2004 par le Bureau Afrique du PNUD afin de recevoir les contributions tant africaines qu'externes pour le financement du MAEP. Un Projet d'appui à la mise en œuvre des programmes du NEPAD (le MAEP/Rwanda est appuyé en tant qu'une des activités du NEPAD/Rwanda) a été créé au niveau du bureau du PNUD au Rwanda.<sup>14</sup> Son budget pour la période 2005-2007 est de 2 426 050 USD. D'après les officiels du MAEP, seulement 50,3% du total ont pu être mobilisés (le Gouvernement du Rwanda y a contribué à hauteur de 100 000 USD, le PNUD y a contribué à hauteur de 500 000 USD, le DFID y a contribué pour 540 000 USD, l'UNICEF y a mis 60 000 USD et l'UNIFEM a contribué pour 21 000 USD).<sup>15</sup>

Géré par le PNUD, le fonds fiduciaire pour le NEPAD finance directement les activités qui lui sont présentées par le secrétariat national du NEPAD, y compris les activités liées au processus du MAEP. La LDGL n'a pas pu accéder au décompte du fonds fiduciaire afin de pouvoir déterminer la portion de ce fonds qui a effectivement été affecté au processus du MAEP.

<sup>12</sup> Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p. 10.

<sup>13</sup> UA/NEPAD, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation ar les pairs (MAEP)*, Doc NEPAD/APRM/Panel2/Country/10-2003/DOC7.

<sup>14</sup> Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p.38.

<sup>15</sup> Entretien avec M. Aimable Kabanda, Coordinateur du MAEP, secrétariat du NEPAD-Rwanda, Kigali, mars 2006.

Le soutien extérieur semble donc ne s'être pas concrétisé tant que ça, de sorte que la partie rwandaise<sup>16</sup> mais aussi les membres du Panel des personnalités éminentes<sup>17</sup> ont eu à déplorer le caractère bénévole de la prestation des techniciens au niveau de la commission nationale mais aussi et surtout au niveau des bureaux des sous-commissions, pour leur travail de collecte et de traitement de l'information, Cela n'a pas manqué de gêner leur niveau d'engagement et le bon déroulement des travaux.

### *Méthodologie appliquée dans la conduite du processus du MAEP*

Le questionnaire fourni par le NEPAD a constitué le document de base de la recherche entreprise pour le processus d'autoévaluation du MAEP au Rwanda. Dans le contexte spécifique du Rwanda, cependant, où la grande majorité de la population active est analphabète, un tel questionnaire aurait dû être associé à une combinaison de différentes autres méthodes de collecte d'information selon le secteur et la population ciblée, comme l'interview direct, ou le traitement de questions en ateliers sectoriels ouverts.

La méthodologie qui a été utilisée a consisté à organiser des rencontres avec des groupes d'intervenants représentant divers secteurs sociaux et professionnels, auxquels on expliquait le contenu du questionnaire; on leur demandait ensuite de répondre à chaud aux questions; les membres des équipes techniques d'évaluation traitaient ensuite les différents points de vue recueillis pour en tirer des réponses à donner aux questions des questionnaires. Les réponses aux questions du questionnaire telles que formulées par les équipes techniques d'évaluation, étaient ensuite présentées aux sous-commissions correspondantes de la commission nationale du MAEP, qui formulait des critiques, des corrections et des recommandations, dont tenaient compte les équipes techniques pour la reformulation des réponses.

Les questionnaires ainsi traités étaient regroupés par les équipes techniques en un rapport d'auto-évaluation unique qui était présenté en plénière de la commission nationale, pour un autre niveau de contrôle de qualité. Le rapport adopté par la commission nationale a été ensuite présenté à la conférence nationale des intervenants pour validation finale, avant d'être envoyé à l'AIPA pour une relecture externe et experte. Les suggestions de l'AIPA ont été intégrées au rapport par OSSREA qui a effectué le travail de rédaction éditoriale finale avant que le rapport ne fût envoyé au secrétariat continental du MAEP. Ce dernier a désigné Mme Dorothy Njeuma, membre du Groupe d'Eminentes Personnalités du MAEP, pour conduire une Mission d'Évaluation du pays. La Mission a d'abord analysé le rapport et s'est ensuite rendue au Rwanda afin de procéder à un exercice de vérification du contenu du rapport.

<sup>16</sup> Des membres de la société civile et le point focal du MAEP.

<sup>17</sup> Draft, Report of the APR panel on the country review of the Republic of Rwanda, p. 15.

### *Distribution du questionnaire fourni par le NEPAD*

Selon Mme Marie-Angélique SAVANE, Présidente du panel des personnes éminentes, « le questionnaire a pour objectif de promouvoir un dialogue national sur les questions de développement et de faciliter l'évaluation des pays sur base des réalités exprimées par tous les acteurs sociaux. Il est ainsi important qu'il y ait une représentation beaucoup plus élargie au niveau de la structure nationale coordinatrice du processus du MAEP, aussi bien qu'une grande dissémination du questionnaire et une participation active de toutes les parties prenantes dans l'élaboration des réponses aux questions. »<sup>18</sup> Il faut, pour atteindre cet objectif, que le questionnaire ait été vulgarisé au maximum possible, ce qui semble, au vu de la faible connaissance du MAEP par la population à la base tant à Kigali qu'en provinces, n'avoir pas été le cas.

Le questionnaire a en effet été distribué, dès le mois de juin 2004, seulement à des représentants de différents secteurs au niveau de la commission nationale. Par la suite, quelques grandes compagnies commerciales comme la brasserie BRALIRWA ou la compagnie téléphonique MTN/Rwandacel furent ciblées et reçurent le questionnaire directement afin qu'elle fassent valoir leurs avis aux questions posées au niveau du volet gouvernance socioéconomique, la commission nationale ayant remarqué que la contribution du secteur privé n'était pas encore suffisante.<sup>19</sup>

### *Réunions de consultation sur le questionnaire*

Plusieurs réunions de consultations ont été organisées dans la ville de Kigali ainsi qu'en provinces. La participation en province était variable. Par exemple, d'après quelques listes des participants que nous avons pu consulter, 25 personnes ont participé à une réunion organisée dans la province de Butare, 29 personnes ont pris part à une réunion organisée d'Umutara, tandis que 10 personnes seulement ont participé à une réunion organisée dans la province de Gikongoro. Ces réunions de consultation étaient organisées par les membres des équipes techniques et des sous-commissions thématiques de la commission nationale du MAEP.

### *Utilité du questionnaire dans le contexte Rwandais*

Le rapport d'auto-évaluation est passé au travers d'un long processus de relecture et de validation qui a permis de répondre à toutes les questions du questionnaire fourni par le secrétariat continental du MAEP. Certaines réponses dans le rapport d'auto-évaluation étaient cependant très brèves et auraient pu être plus détaillées. C'est par exemple le cas de la réponse qui a été donnée sur une question portant sur l'accès à la justice pour tous: le rapport est très laconique et ne fait nullement mention d'une réforme très importante qui était en cours à ce moment là et dont le but justement est

<sup>18</sup> Observation générale de Mme Marie-Angélique SAVANE, in « Syllabus de formation de la société civile et les ONG, Kigali, 28 septembre 2004 ».

<sup>19</sup> In *Rwanda Nepad Magazine*, No. 002, novembre 2004.

d'approcher la justice des justiciables avec la création des tribunaux de proximité. Quelques répondants ont également noté que certaines questions n'étaient pas nécessairement adaptées au contexte particulier du Rwanda.<sup>20</sup> Les équipes techniques ont dû procéder à un exercice de reformulation ou de ventilation des questions, en les adaptant au contexte rwandais, surtout qu'il fallait traduire le questionnaire en kinyarwanda afin de le rendre accessible à une plus grande audience. C'est ainsi par exemple que la commission nationale du MAEP a ajouté une sous question complémentaire concernant le processus Gacaca, chargé de poursuivre des suspects de génocide de catégorie inférieure, vu que le questionnaire initial ne permettait pas d'aborder cet aspect important de la justice rwandaise.<sup>21</sup>

### *Rédaction et contrôle de qualité du rapport*

Comme déjà mentionné, le rapport d'auto-évaluation du Rwanda a été écrit par les membres des équipes techniques, avec relecture d'abord en sous commissions thématiques de la commission nationale du MAEP, et en plénière de cette dernière ensuite et ce, sous la coordination du secrétariat national du NEPAD.

Pour le besoin du contrôle de qualité, le draft du rapport d'auto-évaluation nationale a été confié en février 2005 à l'AIPA pour relecture. Selon le coordinateur du bureau du MAEP au sein du secrétariat national du NEPAD, également point focal du MAEP au Rwanda, l'apport de l'AIPA a été réel et des propositions de politiques notamment dans le plan d'action accompagnant le rapport ont été formulées par cette institution<sup>22</sup>. Le rapport a ensuite été remis pour supervision éditoriale et rédaction finale au centre de recherche OSSREA.

Le rapport officiel d'auto-évaluation du Rwanda a été remis par le Gouvernement au secrétariat continental du MAEP en mars 2005.

### *La mission d'évaluation du MAEP au Rwanda et son rapport*

Après avoir pris connaissance du rapport d'auto-évaluation national du Rwanda, une équipe d'évaluation du Secrétariat du MAEP conduite par Mme Prof. Dorothy Njuema, membre du panel de personnalités éminentes et Vice Chancelier de l'Université de Buea au Cameroun, a visité le Rwanda du 18 au 30 avril 2005 et a organisé des entrevues avec différents intervenants tant du gouvernement, du secteur privé que de la société civile, à Kigali et en provinces. A la fin de son exercice, l'équipe d'évaluation du MAEP a restitué les résultats de son propre rapport d'évaluation au secrétariat national du NEPAD qui a pu réagir à certains points du rapport d'évaluation qui n'épousaient pas les points de vue du rapport national. Les réactions de la partie rwandaise ont été annexées au rapport d'évaluation du MAEP et le tout a été déposé au secrétariat

<sup>20</sup> Entretiens conduits par la LDGL, mars 2006.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Entretien avec le point focal du MAEP au Rwanda, en mars 2006.



continental du MAEP en Afrique du Sud. En plus, le gouvernement et l'équipe d'évaluation ont élaboré un plan d'action pour rectifier les failles constatées. Le rapport de la Mission d'évaluation du MAEP et le plan d'action ont ensuite été examinés par le Forum de chefs d'Etats et de Gouvernements pour analyser et apprécier l'état de la gouvernance du Rwanda et formuler les recommandations devant être mises en oeuvre par le Rwanda.

### **Participation du secteur non gouvernemental au processus du MAEP**

La participation de la société civile dans le processus du MAEP est à rechercher à deux niveaux. Au niveau des institutions rwandaises chargées du processus, la société civile était représentée à la Commission nationale du MAEP, organe central d'orientation et de conduite du processus, et était consultée dans les réunions organisées par les sous-commissions techniques. Au niveau des organes continentaux, la société civile a été aussi consultée par les missions d'évaluation externes du MAEP, dont la mission d'évaluation du pays qui a séjourné au Rwanda du 18 au 30 avril 2005 pour enrichir et valider le rapport d'évaluation du Panel. Le rapport final d'évaluation du pays préparé par le panel reprend certains points de vue de la société civile qui ne rejoignent pas nécessairement ceux du Gouvernement sur certaines questions, notamment au niveau de l'évaluation du volet démocratie et gouvernance politique<sup>23</sup>. Les représentants de la société civile du Rwanda interrogés dans le cadre de ce rapport ont déclaré avoir apprécié la nature ouverte et participative du processus.<sup>24</sup> Néanmoins, la participation de la société civile a été, dans l'ensemble, à la fois tardive et insuffisante.

#### *Participation tardive*

Les discussions menées dans le cadre des réunions du MAEP ont été assez libres et participatives. Néanmoins, les représentants de la société civile n'ont pas eu assez de temps pour mûrir suffisamment leurs contributions par des discussions et des recherches préalables au sein de leurs organisations, surtout en ce qui concerne la phase d'auto-évaluation. C'est suite aux remarques de la mission technique d'appui du MAEP, en juin 2004 que le Secrétariat rwandais du NEPAD s'est rendu compte de la nécessité d'impliquer davantage la société civile de manière significative dans le processus. Jusque là, l'auto-évaluation avait consisté à répondre au questionnaire, essentiellement selon les points de vue du Gouvernement.<sup>25</sup> Ceci explique la raison pour laquelle cette formation/sensibilisation de la société civile n'intervint que six mois après le lancement du processus.

23 Voir draft du rapport du panel d'évaluation du MAEP sur la démocratie et la gouvernance politique, notamment aux points concernant les droits de la minorité Batwa, la liberté d'expression, le rôle de Gacaca, etc.

24 Entretiens conduits à Kigali, mars 2006.

25 Draft du rapport de la mission technique d'appui du MAEP: *Report of the APR Panel on the country review of the Republic of Rwanda.*

En effet, alors que le processus du MAEP a été lancé en mars 2004, hormis les quelques membres qui font partie de la commission nationale, la société civile n'a été en réalité intéressée au processus qu'à la fin du mois de septembre, lorsque le « South African Institute of International Affairs » (SAIIA) a facilité un atelier de formation/information de la société civile sur le MAEP le 28 septembre 2004, sur invitation du secrétariat national du NEPAD. Cela s'est passé à seulement deux mois de la validation du rapport final d'auto-évaluation, le 17 décembre 2004. La formation a porté sur (i) l'explication du processus du MAEP ; (ii) le guide du questionnaire d'évaluation ; et (iii) le volet « auto-évaluation » du processus. Le but de la formation était de susciter l'intérêt de la société civile quant à sa participation au processus. Au cours de l'atelier, les explications du processus du MAEP, ses normes, son questionnaire et le rôle de la société civile tout au long du processus, ont été couvertes en 1h 45', suivies de 40 minutes de questions et discussion. L'après-midi quant à lui a été consacré à l'organisation des travaux en groupes afin de développer un plan d'action pour l'élaboration d'une stratégie coordonnée de la société civile à soumettre au Gouvernement et au secrétariat du MAEP.

Quoique l'initiative ait été bonne, un atelier de moins de trois heures est néanmoins loin d'être suffisant, au vu de la matière à couvrir et des réflexions qu'il aurait fallu approfondir. Une seule journée de formation dans le cadre de cet atelier n'a pas pu préparer suffisamment la société civile à une bonne participation au processus du MAEP. Comme cela a été dit précédemment, cet atelier a été pendant un début de sensibilisation de la société civile bien qu'il n'ait pas suscité de nouvelles stratégies de coordination de son action, en dehors des plates-formes existantes qui sont représentées au sein de la commission nationale. Avant de lancer les consultations dans le cadre du MAEP, notamment en dehors de Kigali, les organisations de la société civile attendaient que le gouvernement étende la sensibilisation dans les provinces et les districts afin de toucher aussi les organisations de la base.

### *Faible représentation*

La participation de la société civile aux organes et réunions du MAEP n'était pas largement représentative. A Kigali par exemple, ce sont des collectifs<sup>26</sup> de la société civile, notamment CLADHO, CCOAIB, PROFEMME, IBUKA, CESTRAR et CAURWA qui ont été choisis pour participer aux différentes réunions du processus d'auto-évaluation du pays, y compris celles organisées par la Mission technique de soutien et le panel d'évaluation du MAEP. Ils ont également pris part aux consultations techniques organisées par les quatre sous-commissions thématiques (démocratie et gouvernance politique, gouvernance

26 CLADHO: Collectif des Ligues et Associations des Droits de l'Homme; CCOAIB: Collectif de Concertation des Organisations d'Appui des Initiatives de la Base; PROFEMME est un collectif des organisations de la promotion de la femme; IBUKA est un collectif des organisations des rescapés du génocide; CESTRAR est un collectif des organisations syndicales; et CAURWA est un collectif des associations des autochtones BATWA.

économique et managériale, gouvernance des entreprises, et gouvernance du développement socioéconomique).

Le processus d'auto-évaluation a été conduit essentiellement par des équipes techniques, sous la coordination du secrétariat national du NEPAD et la supervision du comité directeur d'abord et de la Commission Nationale du MAEP ensuite. Cette commission nationale a été créée en juin 2004, sur recommandation d'une mission technique d'appui du MAEP au Rwanda, afin qu'elle soit responsable du processus du MAEP et que celui-ci ne dépende pas du comité directeur perçu comme un organe du Gouvernement<sup>27</sup>. Cela ne semble pas avoir résolu totalement le problème, car la Commission nationale comptait une cinquantaine de membres, dont 60% représentaient des institutions étatiques et paraétatiques, tandis que la société civile et le secteur privé y étaient respectivement représentés à 20 pour cent et 13 pour cent.<sup>28</sup> Or, comme nous l'avons déjà souligné, le regard extérieur devrait être privilégié, afin de ne pas donner l'impression que le Gouvernement s'autoévaluait soi-même.

Le mécanisme d'évaluation par les pairs constitue un cadre de dialogue très important sur les principaux enjeux nationaux. La société civile rwandaise devrait se saisir de cette opportunité dans son rôle de plaidoirie. Elle doit être proactive et se doter des moyens d'une participation effective au processus, afin d'être partie prenante dans la fixation des règles au lieu de les subir. La participation de la société civile au sein de la commission nationale ne doit pas non plus se limiter aux seuls représentants des collectifs mais aussi inclure ceux des organisations individuelles plus techniques.

En ce qui concerne les consultations menées à l'intérieur du pays par le panel d'évaluation du MAEP, du 18 au 30 avril 2005, la société civile y a été très faiblement représentée. Une douzaine de réunions ont été organisées en province, à raison d'une par province. A titre d'exemple :

- Dans l'ex province de Butare, sur les 25 personnes qui ont participé à une réunion de consultation organisée dans le cadre du MAEP, il n'y a eu que 4 représentants des organisations de la société civile (PRO-FEMMES, DUHOZANYE, GIRIMPUHWE, APIDERBU et église Adventiste), une ONG internationale (CARE), 2 représentants du secteur privé, le reste étant des fonctionnaires au niveau de la province et de districts.
- Dans la province de Gikongoro, sur les 10 personnes qui ont participé à la réunion, il n'y avait aucun représentant de la société civile et un seul du secteur privé.
- Dans la province de Umutara, 29 personnes ont participé à la réunion de consultation dont 11 agriculteurs, 7 représentants d'éleveurs, une ONG (World Relief Umutara) et 4 hommes d'affaires.

<sup>27</sup> Draft Draft, Report of the APR panel on the country review of the Republic of Rwanda.

<sup>28</sup> Voir tableau en Annexe 1.

- Dans la province de Byumba, 20 personnes ont participé à la réunion de consultation dont 2 représentants d'Eglise (Eglise Episcopale du Rwanda), 3 représentants du secteur privé, le reste étant des fonctionnaires.
- Dans la province de Gitarama, 14 personnes ont participé à la réunion, dont 1 représentant d'une organisation de la société civile (CEPAF), deux ONG (UCF-YWCA et UDEE) et 2 représentants du secteur privé (FRSP).
- Dans la province de Cyangugu, 17 personnes ont participé à la réunion, dont 2 personnes représentant des Eglises (EER, ADPR), 3 personnes représentant 2 ONG (MSF Belgique et CORDAID), le reste étant des fonctionnaires.
- Dans la province de Kibungo, 22 personnes ont participé à la réunion de consultation, dont 9 personnes représentant des confessions religieuses (EER, EPR, AMURT-Islam, Eglise bon Berger, Evangelical Restoration Church, EENR, EEBVR, Eglise Méthodiste Libre, ADPR), une personne représentant une ONG (UDEE), un journaliste, une personne représentant une banque populaire et 10 fonctionnaires.<sup>29</sup>

Par ailleurs, les représentants de la société civile aux réunions organisées en 2004 en provinces afin de distribuer le questionnaire et de recueillir l'information ont affirmé n'avoir participé qu'à une seule réunion, au cours de laquelle il fallait prendre connaissance des questions et y répondre directement<sup>30</sup>; d'autres s'en souviennent à peine. Ceux qui s'en souviennent ont été tous unanimes pour dire qu'ils auraient voulu être plus familiarisés avec le NEPAD en général et le MAEP en particulier. Ils déplorent en plus qu'ils n'en ont plus entendu parlé, nous demandant quel en était la suite.

Ce qui précède montre que le temps alloué aux consultations organisées par l'équipe d'évaluation du MAEP à l'intérieur du pays a été insuffisant et la participation de la société civile très faible. Cette dernière doit s'organiser pour intensifier des consultations préalables de la population mais aussi occuper valablement l'espace de dialogue rendu disponible par le processus du MAEP. La question réside donc au niveau de la qualité/quantité/diversité de la contribution de la société civile, non seulement à Kigali mais aussi et surtout à l'intérieur du pays. Selon Marie-Angélique SAVANE, Présidente du Panel des personnalités éminentes, l'apport de la société civile rwandaise fut réel quoique limité.<sup>31</sup> Par ailleurs, le rapport intermédiaire du panel des personnes éminentes a noté que « le questionnaire d'auto-évaluation avait été répondu en incorporant de manière prédominante les points de vue et les statistiques

29 Tiré des listes de participation aux réunions d'évaluation en province.

30 Entretiens conduits dans les provinces en mars 2006, avec les participants aux réunions organisées en 2004 à travers le pays dans le cadre du MAEP.

31 Tiré du Bulletin trimestriel DIALOGUE de 'Partenariat Afrique Canada', No. 4, avril/juin 2005.

du Gouvernement sans une contribution d'autres acteurs qui pouvait garantir une appropriation nationale élargie. »<sup>32</sup>

Certaines positions de la société civile qui ne sont pas reprises dans les rapports d'auto-évaluation ont été reflétées dans le rapport d'évaluation du pays du Groupe des Personnalités Eminentes, sur base des opinions recueillies durant les deux semaines de séjour au Rwanda de la mission d'évaluation du pays en avril 2005. Il s'agit par exemple des positions concernant le processus Gacaca, la démocratie et le pluralisme politique, la séparation des pouvoirs, les droits des minorités, les conflits agraires, etc.<sup>33</sup>. Le fait que ces opinions n'étaient pas incluses dans le rapport d'auto-évaluation était dû à l'absence dès le début de représentants de la société civile au sein des équipes techniques d'évaluation qui étaient chargées de la collecte d'information et de la consignation des réponses, mais aussi à la faible représentation au sein de la commission nationale du MAEP.

## Évaluation générale du processus du MAEP au Rwanda

### *Un processus dominé par le gouvernement*

Le MAEP était conduit par une structure de coordination logée au sein du secrétariat national du NEPAD. Le peu d'autonomie administrative et de gestion qui en a résulté a eu un impact négatif sur la conduite du processus du MAEP. Celui-ci n'a pas pu attirer des ressources humaines compétentes et motivées au-delà du personnel mis à sa disposition à titre bénévole par les structures étatiques du NEPAD. L'autonomie de la commission nationale du MAEP a été affectée par la sur-représentation des représentants de l'Etat, même si une telle composition lui a cependant assuré un accès aisé aux données et à la documentation officielles de l'Etat. Cette dépendance vis-à-vis des sources officielles a néanmoins entraîné un changement relativement peu important par rapport aux programmes déjà arrêtés par le gouvernement.

La lecture du rapport d'auto-évaluation montre une importante reprise des positions et des statistiques des documents officiels. Cela suggère que l'exploitation des archives officielles a été l'une si pas la plus importante source de réponse au questionnaire. Ce constat a aussi été relevé par le panel des personnalités éminentes dans leur rapport.<sup>34</sup> Les acteurs non étatiques (dont les organisations de la société civile et le secteur privé) ont été consultés, mais ne semblent pas avoir beaucoup influé sur les réponses données aux questions par les fonctionnaires membres des équipes techniques mis en place plusieurs mois auparavant. En effet, la réponse aux questions d'évaluation a exigé de devoir donner des références aux textes de loi, des décisions administratives, des statistiques, de travaux de recherches, etc. et les bases de données de l'Etat

32 Projet de rapport de la mission technique de soutien, *Report of the APR Panel on the country review of the Republic of Rwanda*, p. 15.

33 Voir draft du rapport du Groupe d'Eminentes Personnalités sur la démocratie et la gouvernance politique.

34 Draft report of the APR panel on the country review of the Republic of Rwanda, p. 15.

ont été la principale source d'information. Le processus a également souffert du temps insuffisant pour le traitement du questionnaire ainsi que de l'ambiguïté de certaines questions ou de leur inadaptation au contexte rwandais.<sup>35</sup>

Une des raisons de la présence prépondérante des positions du gouvernement vient du fait que dans le traitement du questionnaire, la charrue semble avoir été mise devant le bœuf. Au moment où le questionnaire du MAEP a été distribué avec l'implication de la commission nationale en juin 2004, il avait déjà connu un premier traitement par les équipes techniques composées des fonctionnaires pour la plupart, constituées lors de la première conférence nationale du MAEP trois mois plus tôt. En avril déjà, les quatre équipes techniques se sont réunies au cours d'une retraite à Kinigi pour faire une lecture d'enrichissement du rapport d'auto-évaluation ;<sup>36</sup> ce qui pouvait introduire un certain biais dans le travail de ceux qui devaient s'y pencher par la suite. En outre, le questionnaire n'a pas été distribué suffisamment à l'avance, ni au-delà du petit cercle des personnes auxquelles il avait été remis directement ou à quelques personnes de leur entourage immédiat, sans que l'information soit nécessairement répercutée aux bases<sup>37</sup> et sans que les avis sur des réponses à donner aux questions proviennent de la base. Il a été souligné également l'insuffisance du temps accordé aux répondants pour répondre à un questionnaire aussi complexe qui exigeait de faire des recherches souvent élaborées.<sup>38</sup>

L'atelier de formation de la société civile qui est intervenu au mois d'octobre 2004, à deux mois de la validation du rapport d'auto-évaluation, avait pour but de sensibiliser la société civile à participer activement au processus. Les organisations de la société civile disent cependant qu'elles n'ont pas reçu le questionnaire suffisamment à l'avance pour en prendre une bonne connaissance et le traiter au niveau de leurs bases respectives.<sup>39</sup>

### *Force et faiblesse de la Commission Nationale du MAEP*

Le point fort de la commission nationale du MAEP résidait dans le soutien total du Gouvernement dont elle bénéficiait, ce qui est reflété par la présence en son sein de nombreuses hautes personnalités, partant sa capacité de mobilisation. Il y a lieu de saluer en effet la quantité impressionnante d'information que la commission a pu réunir dans un premier rapport d'auto-évaluation, information dont la source principale est étatique. Dans le cas particulier du Rwanda, aurait-on confié la tâche aux acteurs non étatiques, en ce qui concerne cette première évaluation du moins, qu'ils auraient eu du mal à mobiliser des ressources humaines compétentes, en nombre suffisant, surtout à titre bénévole. A quelques exceptions près, les organisations de la société civile rwandaise sont

35 Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p. 10.

36 Voir la présentation chronologique du processus, p. 5-6 ci-haut.

37 Toutes les personnes ayant participé au processus interrogées ont affirmé à la LDGL avoir pris connaissance du MAEP en même temps que le questionnaire à répondre.

38 Entretiens à Butare et Gitarama avec deux répondants, mars 2006.

39 Ceci a été affirmé par plusieurs personnes interrogées par la LDGL en mars 2006.

en effet émergentes pour la plupart, avec une capacité de mobilisation interne des ressources quasi inexistante. Dans ces conditions, à moins d'un apport extérieur, elles ne sauraient aligner des ressources humaines nécessaires pour une telle expertise.

La faiblesse de la commission nationale du MAEP résidait dans le déséquilibre entre la prépondérance des représentants d'institutions étatiques ou paraétatiques en son sein et la faible représentation des acteurs non étatiques, notamment de la société civile et du secteur privé. La même situation se reflète aussi au niveau des bureaux des sous-commissions techniques ad hoc au sein desquelles les fonctionnaires sont prépondérants.

D'une part, la prépondérance de la représentation gouvernementale dans la commission était inévitable à certains égards. Pour un travail aussi intense et appelé à être effectué à titre bénévole, il a fallu désigner des techniciens fonctionnaires en tant que membres des équipes techniques servant de bureaux aux sous-commissions. Non seulement seuls les fonctionnaires pouvaient être affectés momentanément au processus du MAEP, mais aussi ils avaient plus de facilité à accéder à la masse d'information des différentes institutions étatiques. D'autre part, cependant, le déséquilibre entre participants issus des structures gouvernementales et représentants du secteur non gouvernemental semblait beaucoup plus criant que ne pouvait justifier les besoins d'accès aux sources de l'Etat. A titre d'exemple, tous les quatre membres du bureau de la sous-commission démocratie et gouvernance politique sont tous des fonctionnaires (le coordinateur du MAEP, un fonctionnaire du ministère de l'administration locale, un sénateur et un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères). Il en est de même du bureau de la sous-commission du développement socioéconomique qui est composée de cinq fonctionnaires (le secrétaire exécutif national du NEPAD, trois fonctionnaires du ministère des finances et un député).<sup>40</sup> Une présence plus importante de la société civile dans les bureaux des sous-commissions techniques n'aurait certainement pas empêché l'accès aux données de l'Etat.

L'objectif du MAEP étant d'évaluer le niveau du respect des règles et standards de la bonne gouvernance<sup>41</sup> par les institutions essentiellement étatiques, il y a dès lors lieu de questionner les limites de l'objectivité de l'évaluation et des institutions étatiques par des sous-commissions dont les membres sont majoritairement des agents de l'Etat, ce qui peut compromettre l'indépendance de ces sous-commissions. Un regard externe est en effet mieux indiqué pour déceler des failles et des lacunes.<sup>42</sup> De l'avis général, cependant, aucune ingérence des autorités n'a été signalée dans la conduite du processus d'auto-évaluation, si ce n'est la coloration très étatique de son organisation.<sup>43</sup>

40 Entretiens avec le coordinateur du MAEP, Kigali, mars 2006.

41 Les règles et les standards de référence sont ceux qui figurent dans les différents textes légaux tant internes (la constitution et les lois nationales) qu'internationaux (conventions, pactes et chartes internationaux) auxquels le Rwanda a adhéré.

42 Draft, Report of the APR panel on the country review of the Republic of Rwanda, June 2005.

43 Entretiens conduits en provinces en mars 2006.

### *Absence d'identification des priorités nationales et des recommandations pour l'action du Gouvernement*

D'après le point focal du MAEP au Rwanda, les recommandations issues du processus ont déjà été prises en considération de sorte que les politiques ont été adaptées ou adoptées selon le cas. C'est dans ce cadre, a-t-il dit à titre d'exemple, qu'il faut voir la récente réforme administrative qui a réduit le nombre des provinces de 12 à 4; les districts de 106 à 30 et les secteurs de 1 545 à 500, afin de leur conférer un réel pouvoir dans la concrétisation de la politique de décentralisation. Dans son ensemble cependant, le rapport d'auto-évaluation reprend les priorités, les recommandations et les stratégies du Gouvernement telles que reprises dans différents documents officiels élaborés en dehors du cadre strict du MAEP.<sup>44</sup>

Une des raisons à cela cependant, est que le processus du MAEP est intervenu au Rwanda au moment où plusieurs nouvelles réformes, presque dans tous les domaines, sont en leur début d'expérimentation ou sur le point de l'être.<sup>45</sup> De sorte qu'il est dans la plupart des cas, encore trop tôt de porter un jugement de valeur sur des programmes en chantier ou à peine commencés.

### *Difficultés liées au questionnaire*

L'évaluation par questionnaire écrit est un moyen efficace si on veut être systématique. Cependant, il faudrait nuancer son utilisation notamment pour certains secteurs très sensibles tel que celui des droits humains et des libertés. Compte tenu de la culture et de l'histoire récente du Rwanda, il est raisonnable de croire que certaines personnes ont pu être plus confortables de donner des réponses verbales que de les écrire. Un membre de la commission nationale a par ailleurs souligné que le caractère trop lourd ou même équivoque de certaines questions les rendait difficilement accessibles à une tranche importante de la population rwandaise.<sup>46</sup> Par exemple, sous le volet « Démocratie et gouvernance politique », la question 4 dit: Comment la décentralisation a-t-elle contribué à améliorer la qualité de la gouvernance? Et à la sous-question (i): Fournir la preuve que la décentralisation a conduit à une amélioration dans la participation élargie de la population à la base. Cette formulation peut prêter à confusion, pouvant être comprise comme requérant une réponse nécessairement positive. En même temps qu'on les traduisait

44 Par exemple, pour le volet de la démocratie et la gouvernance politique, il a été entre autre fait référence aux documents suivants: *the PRSP Implementation progress reports*, de juin 2003 et octobre 2004; *the evaluation of the decentralisation process in Rwanda, September 2003*, VNG International; les rapports annuels 2001 et 2002 de la Commissions des droits de l'Homme; les rapports des conférences annuelles 2001, 2002, 2003, de la commission de l'unité et la réconciliation. Concernant le volet de la gouvernance économique et managériale, il a été fait essentiellement référence aux informations et statistiques fournies par le Ministère des finances et de la planification économique (MINECOFIN) et la Banque centrale (BNR).

45 Nouvelle constitution en 2001, nouveau plan stratégique de développement (la vision 2020) et nouveau programme de lutte contre la pauvreté (le PRSP) lancés en 2001, fin de la transition politique et mise en place des institutions issues des élections en 2003, profonde reformes des systèmes judiciaire (2003-2004), administrative (lancé en 2001), éducative, adoption tous azimuts de la privatisation et désengagement quasi-totale de l'Etat des affaires, expérimentation des juridictions populaires Gacaca, etc.

46 Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p. 44.



en langue locale, des telles questions ont été plus ou moins explicitées par les sous commissions techniques. Par exemple la sous-question ci-dessus a pu être tournée avec la traduction par donner des exemples de l'impact de la décentralisation sur la participation de la population à la base.

### *Opportunité de dialogue entre la société civile et le Gouvernement*

Il n'est aucun doute que le processus du MAEP ouvre une page très importante en ce qui concerne le dialogue entre l'Etat et les acteurs non étatiques dont la Société civile. Comme le souligne Mme Marie-Angélique SAVANE, Présidente du groupe des personnalités éminentes qui a conduit au Rwanda une mission technique d'appui du MAEP, du 21 au 24 juin 2004, « un des objectifs dont on ne parle pas beaucoup, veut que le Mécanisme permette aux pays d'apprendre à dialoguer.(...) Nous insistons fortement pour qu'il y ait ce dialogue et qu'il y ait un cadre de concertation entre ces trois acteurs. C'est pour cette raison que le Mécanisme d'évaluation promeut aussi une concertation pour que les gens discutent, négocient et s'entendent sur des plates-formes minimales. »<sup>47</sup>

En ce qui concerne la manière dont le processus du MAEP a été conduit au Rwanda, la tendance initiale a été de conduire le processus d'auto-évaluation sans nécessairement rechercher l'apport de la société civile; mais il a fallu que celle-ci soit embarquée à un moment donné. Les faiblesses qui ont été identifiées au cours de cette première évaluation du MAEP au Rwanda ont pu être une conséquence de deux facteurs principaux: l'inexpérience et la contrainte temps. (i) L'inexpérience d'abord parce que le MAEP est une dynamique nouvelle et que le Rwanda a été l'un des premiers pays africains qui l'on expérimentée. Il n'y avait donc pas de précédent auquel se référer. Ce qu'on peut souhaiter ce que les leçons tirées de ce premier exercice puissent servir à améliorer les structures et les pratiques, en tenant compte des avis et considérations des uns et des autres. (ii) Par ailleurs, tout le monde s'accorde pour dire que les consultations des acteurs non étatiques ont été conduites tambours battants, dans le cadre d'un échéancier serré. Il y a lieu de recommander qu'à l'avenir il soit donné aux acteurs non étatiques suffisamment de temps afin de mieux préparer leurs contributions.

Cependant, l'espace de dialogue rendu disponible par le processus du MAEP constitue une précieuse opportunité pour asseoir une culture de dialogue entre la société civile et le Gouvernement et ce, de manière durable. Cette ouverture ne devrait donc pas être gaspillée par la société civile rwandaise. Cette dernière doit plutôt réfléchir sur les voies et moyens de la rentabiliser. Nous entendons par cela qu'elle doit être proactive et non réactive et affiner sa contribution à temps afin de ne pas faire office de simple figurante; c'est ce qui fera d'elle un partenaire incontournable. Une inquiétude largement partagée est que le grand intérêt suscité au départ par le processus du MAEP tend progressivement à s'estomper.<sup>48</sup> Les représentants des institutions et groupes

<sup>47</sup> Tiré du Bulletin trimestriel DIALOGUE de 'Partenariat Afrique Canada', No. 4, avril/juin 2005.

<sup>48</sup> Entretiens réalisés dans les provinces en mars 2006 (voir liste des personnes interviewées en Annexe 2).

de la société civile qui ont été impliqués dans le processus d'évaluation il y a deux ans sont sans nouvelle de la suite de ce processus et de l'état d'avancement des programmes du NEPAD au Rwanda. L'organisation d'une campagne d'information et de vulgarisation des objectifs du NEPAD et du MAEP s'impose donc, afin de susciter plus d'intérêt et partant plus d'implication de la part de la société civile. Une telle dynamique fut engagée par la LDGL et le CLADHO en février 2004, en organisant des séminaires d'information sur le NEPAD et les Accords de Cotonou. Cela semble cependant s'être limité à Kigali et il n'y a pas eu de suivi permettant à ces deux organisations de s'impliquer dans le processus d'auto-évaluation. De telles activités devraient se multiplier, mais aussi s'étendre de plus en plus vers les provinces et désigner pourquoi pas un point focal qui suit de près et qui entre en contact permanent avec la structure gouvernementale chargée du suivi du NEPAD pour nouer des relations constructives permanentes au tour de l'implication de la société civile à ce processus.

### *Absence d'expertise nationale*

Le fait pour le Rwanda d'avoir confié le rapport de son auto-évaluation à une organisation extérieure, AIPA, pour besoin de relecture technique est en soi révélateur du manque de capacité intérieure et de confiance en soi qui ont caractérisé cette première expérience du processus d'évaluation du MAEP. Cette situation a été reconnue et déplorée par le secrétariat national du NEPAD lui-même.<sup>49</sup> C'est dans le même contexte qu'une institution extérieure (SAIIA) a été commandée de l'étranger afin d'organiser un atelier d'une journée pour la formation de la société civile. Le recours à de l'expertise étrangère peut également s'expliquer par un autre des maillons faibles du processus qui est d'avoir confié un travail aussi important à une équipe de volontaires. Pour des raisons d'efficacité, il faudrait mettre en place une structure technique restreinte, compétente et représentative, qui soit chargée non seulement de s'occuper à l'avenir de toute la phase de collecte et d'analyse d'information et de rédaction de rapports dans le cadre du processus d'auto-évaluation, mais aussi du suivi de la mise en oeuvre du plan d'action des stratégies identifiées dans le cadre du MAEP, de sorte à ne recourir à l'expertise externe que de manière ponctuelle et très limitée.

Le manque d'expertise a également affecté la société civile qui n'a pas pu rentabiliser l'espace de dialogue fourni par le processus du MAEP. Afin d'éviter le risque d'être superficiel et générique dans ses analyses et recommandations, la société civile doit affecter des ressources humaines expérimentées au suivi des différents secteurs de gouvernance qui font l'objet du MAEP, de manière à disposer des banques de données solides, bien documentées et régulièrement mises à jour.

<sup>49</sup> Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p. 10.

## Conclusion et recommandations

L'adoption du MAEP constitue un jalon très important, dans la mesure où les Chefs d'Etats africains acceptent de se soumettre à un mécanisme régulier de remise en question et de critique de leur gouvernance. Il y a lieu aussi de saluer le fait que le Rwanda ait accepté d'être parmi les tout premiers pays africains qui ont accepté de se soumettre au processus d'évaluation par les pairs. Quoique des imperfections ont pu être décelées par-ci, par-là, le processus du MAEP a cependant enclenché une dynamique de dialogue et de concertation entre les institutions du Gouvernement et les acteurs non étatiques dont la société civile. Le tout est de maintenir, voire renforcer cet esprit de confiance et de partenariat naissant.

La Société civile rwandaise doit être plus proactive et se doter des moyens d'une participation effective au processus, afin d'être partie prenante dans la fixation des règles au lieu de les subir. Lors du prochain processus d'évaluation du MAEP, la société civile devra organiser des concertations internes préalables, de sorte que sa contribution pourra être plus effective. Les partenaires au développement, notamment l'Union européenne et le PNUD, devraient soutenir financièrement un programme durable de renforcement de capacité et d'appui institutionnel de la société civile rwandaise, afin de permettre à celle-ci d'avoir l'expertise nécessaire pour assurer le rôle de partenaire de développement qu'on attend d'elle.

La participation de la société civile au sein de la commission nationale du MAEP ne doit pas se limiter aux seuls représentants des collectifs de la société civile mais aussi inclure ceux des organisations individuelles plus techniques.

Les documents d'analyse doivent être distribués à temps pour que les délégués de la société civile aient assez de temps pour se concerter et harmoniser leur vue quant à leur participation à l'étape du processus en cours.

Maintenant que le rapport MAEP du Rwanda a été adopté, le Gouvernement, de concert avec la société civile, devrait organiser une campagne nationale de sensibilisation et de vulgarisation sur le NEPAD et le MAEP, et galvaniser l'opinion sur la mise en oeuvre du plan d'action national qui a été adopté par le Forum des Chefs d'Etats et de Gouvernements Participants du MAEP.

La société civile doit mettre en place des structures de suivi de la mise en oeuvre du plan d'action national et du respect des normes et standards du MAEP. Un point focal MAEP au sein de la société civile serait indiqué à cet effet. Le point focal devrait coordonner les activités de la société civile autour du MAEP et jouer le rôle d'interface avec le gouvernement, les organes nationaux et les structures continentales du MAEP.

## Annexes de l'étude sur le Rwanda

### Annexe 1 : Composition de la Commission nationale du MAEP

No	NOM	TITRE	INSTITUTION REPRESENTEE
<b>A. GOUVERNEMENT CENTRAL</b>			
1.	Donald Kaberuka	Ministre des Finances	Président de la Commission
2.	Solina NYIRAHABIMANA	Ministre a la présidence	Présidence de la République
3.	Jeanne d'Arc MUJAWAMARIYA	Secrétaire d'Etat	Ministère de l'Education
4.	Protais MUSONI	Ministre	Ministère de l'administration locale
5.	Marie-Christine NYATANYI	Secrétaire d'Etat	Ministère de l'administration locale
6.	Augustine SEBUDANGA	Secrétaire Général	Primature
7.	Célestin KAYITARE	Secrétaire Général	Ministère de Commerce
8.	Anne GAHONGAYIRE	Secrétaire Général	Ministère du Genre et de la famille
9.	Johnson BUSINGYE	Secrétaire Général	Ministère de la Justice
10.	Emmanuel BIZIMANA	Secrétaire Général	Ministère des Infrastructures
11.	Grégoire KARAMBIZI	Secrétaire Général	Ministère des affaires étrangères et de la coopération régionale
12.	Jean Claude MUNYABIKARI	Secrétaire Général	Ministère de terre, de l'habitat et de la protection de l'environnement
13.	Désiré NDUSHABANDI	Secrétaire Général	Ministère de la Santé
<b>B. GOUVERNEMENTS LOCAUX</b>			
14.	Augustin KAMPAYANA	Président	Association des gouvernements locaux du Rwanda (RALGA)
15.	Ramathan BANGAYABO	Maire	District de Cyanzarwe
<b>C. POUVOIR LÉGISLATIVE</b>			
16.	Dr Augustin IYAMUREMYE	Sénateur	Sénat
17.	Stanley SAFARI	Sénateur	Sénat
18.	Emmanuel NDAHIMANA	Parlementaire	Chambre des députés
19.	Bernadette KAYEZU	Parlementaire	Chambre des députés
<b>D. COMMISSIONS NATIONALES ET INSTITUTIONS DE SUPERVISION</b>			
20.	Jean Baptiste HABYARIMANA	Président	Commission nationale pour l'unité et la réconciliation
21.	Damien HABUMUREMYI	Secrétaire Exécutif	Commission Nationale Electorale
22.	Zainabu KAYITESI	Président	Commission Nationale des Droits de la personne
23.	Janvier KANYAMASHULI	Secrétaire Exécutif	National Tender Board
24.	Gervais NTAGANDA	Auditeur Général	Office e l'Auditeur Général

25.	François KANIMBA	Gouverneur	Banque Nationale du Rwanda
26.	Bernardin NDAYISHIMYE	Ombudsman adjoint	Office de l'Ombudsman
27.	Jamal NDUNGUTSE	Secrétaire Exécutif	Conseil national de la jeunesse

#### E. POUVOIR JUDICIAIRE

28.	Julien HAVUGIYAREMYE	Juge	Cour Suprême
29.	Alberto BASOMINGERA	Mandataire Général	Cour Suprême

#### F. ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

30.	Jacqueline RUSIRIBYA	Présidente	PROFEMME
31.	Théogène GASANA	Présidente	Conseil de concertation des organisations d'Appui aux initiatives de base (CCOAI B)
32.	Silas SINYIGAYA	Secrétaire Exécutif	Collectif des associations des droits de l'homme (CLADHO)
33.	Eric MANZI	Secrétaire Exécutif	Association de syndicats de travailleurs au Rwanda (CESTRAR)
34.	Francis Xavier NGARAMBE	Présidente	Association des Survivants du Génocide (IBUKA)
35.	Jean pierre SAFARI	Représentant des étudiants	Kigali Institute of Science Technology and Management (KIST)
36.	Mgr Emmanuel Colin	Evêque	CNLS et organisations religieuses
37.	Francis MUTEMBEREZI	Ancien Gouverneur de la Banque Centrale	Société Civile
38.	Dr Uzziel NDAGIJIMANA	Recteur	School of Finance and Banking (SFB)
39.	Zéphyrin KARIMBA	Présidente	Association pour la promotion des Batwa

#### G. SECTEUR PRIVÉ

40.	Marie Claire MUKASINE	Présidente	Association des sociétés d'assurance
41.	Etienne GAKWAYA	Directeur Général	Amazi ya HUYE
42.	Amandin RUGIRA	Présidente	Association des banques commerciales
43.	Francis Xavier UDAHEMUKA	Présidente	Association agriculteurs locaux
44.	Aimable KARYABWITE	Présidente	ICT
45.	Marco NSENGIMANA	Présidente	Association Professionnelle

#### H. AUTRES

46.	Aimable KABANDA	Coordinateur du MAEP	NEPAD – Rwanda
47.	Abbas MUKAMA	Député	Forum des Parties Politiques

(N.B: cette liste des membres de la commission n'est pas figée; elle est purement indicative sur l'importance de la distribution des représentants des différents secteurs.)

*Annexe 2 : Liste des personnes interviewées*

	<b>Nom</b>	<b>Organisation/Fonction</b>
1.	KABANDA Aimable	Point focal/MAEP Rwanda
2.	SINYIGAYA Silas	Société civile (Secrétaire exécutif – CLADHO)
3.	MUPENZI Georges	Société (Président Plate-forme société civile Rwanda)
4.	RUSIRIBYA Jacqueline	Société civile (Secrétaire exécutive – PROFEMME)
	MUJAWAMARIYA Prisca	Société civile Secrétaire exécutive CCOAIB)
5.	NDAHUMBA Jean Baptiste	Secteur Privé (Butare)
6.	GATWAKAZI Titiane	Société civile (ProFEMME – Butare)
7.	NTIRISHUMWAMABOKO Concorde	Société civile (APIDERBU – Butare)
8.	MARENGO Jeanine	Ex Province Gikongoro (Directrice)
9.	KALISA Alphonse	Société civile (Gikongoro)
10.	NKUSI John	Secteur privé (Président Cooperative commerce petit bétail – Mutara)
11.	NTAKIRUTINKA Fred	World relief (IONG – Umutara)
12.	UWIZEYE Velens	Avocat – Umutara
13.	NZAMWITA Déo	Secteur privé (Directeur Coopérative élevage petit bétail) – Byumba
14.	NGABONZIZA Prime	Société civile (UDEE – Byumba)
15.	Mgr NZABAMWITA Sévérien	Eglise catholique – Byumba
16.	MUKASHEMA Adeleine	Société civile (YWCA – Gitarama)
17.	KABARINDA Jacqueline	Société civile (CEPAF – Gitarama)
18.	SERUCACA Joël	Secteur privé – Gitarama (UGCD)
19.	MUSANGAMFURA Médard	Secteur privé – Gitarama (Coordinateur régional ARDI)
20.	MUTEZINKA Joséphine	MSF – Cyangugu (ONGI)
21.	Mgr RWUBUSISI Geophrey	Eglise anglicane – Cyangugu
22.	RWAMUDANGA Eliezer	Secteur privé – Kibungo (UNATEK)
23.	KAYIJAMAHE Jean	Pasteur régional Eglise ADPR – Kibungo
24.	ABIYINGOMA François	GTZ – Kibungo
25.	KARIMBA Zéphyrin	Société civile – Président de CAURWA

## Annexe 3 : Bibliographie

(N.B. : Les documents en Anglais ne sont pas encore disponibles en Francais)

- Republic of Rwanda, Office of the President, *Rwanda country self-assessment report for the African Peer Review Mechanism*, June, 2005
- Report of the APR Panel on the Country Review of the Republic of Rwanda*, June 2005
- Issues paper on Democracy and Good political Governance: Issues raised and best practices suggested in the Country Review Team (CRT)'s Report
- Francis K. Gatware, *NEPAD implementation in Rwanda*, a concept paper, Kigali, December 2005
- John MUTAMBA, *Strategies to increase woman participation in Government- Case study of Rwanda*, December 2005
- Brief report issued at the end of the APRM country review mission in Ghana, April 2005, Accra/Ghana (by Prof. Samuel K. Adjepong, Chairperson of the Ghana National APRM Governing council)
- Kempe Ronald Hope, "Towards good governance and sustainable development: African Peer review mechanism", *Governance, International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Volume 18, Issue 2, April 2005, p. 283
- Guy LOGIEST, *Mission au Rwanda, Un Blanc dans la bagarre Hutu-Tutsi*, Editions Hatier, Bruxelles, 1988
- DIALOGUE*, Bulletin trimestriel de 'Partenariat Afrique Canada', No 4, avril/ juin 2005
- MUCAVELE, Firmino G., *The New Partnership for Development*, Progress Report – Towards Development, NEPAD Secretariat, RSA, 8/2/2006)
- Sources nouvelles: « Afrique: les objectifs du NEPAD ne sont pas atteints », disponible sur <http://www2.irc.nl/source/lgfr/item.php/4065>, et sur le site du NEPAD: [www.nepad.org](http://www.nepad.org)
- NEPAD and Civil society participation in the APRM, (by VERWEY, Len, in IDASA, Occasional papers, [www.idas.org.za](http://www.idas.org.za), consulté le 9/2/2006)
- Syllabus de formation de la société civile et les ONG, Kigali, 28 sept. 2004
- Rapport du Directeur Executif du Secretariat du NEPAD*, 14ème Reunion du Comite des Chefs d'Etat et de Gouvernement Charge de la Mise en Oeuvre du NEPAD (HSGIC) (Document NEPAD/HSGIC/14-200/PR), 22 janvier 2006
- Development: The African Peer Review Mechanism, Blackwell Publishing, 350 Main St., Malden, MA 02148, USA, avril 2005
- Ayesha Kajee, *The African Union organs and the African Peer Review Mechanism: Implication for regional integration in the context of continental structures*, comment on line at: [http://www.sarpn.org.za/documents/d0001227/P1359-kajee\\_April2005.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0001227/P1359-kajee_April2005.pdf)

ECA, *Strategies for promoting effective stakeholders participation in African Peer Review Mechanism*, Third meeting of the committee on Human development and Civil society, Addis Ababa, doc. E/ECA/CHDCS.3/5, 14 April 2005, online at [http://www.uneca.org/chdcs/chdcs3/strategies\\_for\\_promoting\\_aprm\\_chdcs3.pdf](http://www.uneca.org/chdcs/chdcs3/strategies_for_promoting_aprm_chdcs3.pdf)



## LES AUTEURS

**Ozias Tungwarara** est le Directeur d'AfriMAP sis à Johannesburg en Afrique du Sud. Son expérience professionnelle s'étend sur le plan national, sous-régional et international. Ses diverses fonctions professionnelles inclues: la direction de l'association des droits humains du Zimbabwe (ZimRights) qui est une des ONG les plus influentes au Zimbabwe dans le plaidoyer pour les droits humains, celle du Fonds pour la démocratie régionale – le Fonds pour la démocratie régionale sud-africaine basée à Gaborone, Botswana, ainsi que celle de chargé de programme pour l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale basé à Stockholm en Suède.

### *Afrique du Sud*

Consultante basée à Johannesburg, **Nobuntu Mbelle** a conduit et produit des recherches sur l'élaboration des politiques de l'Union africaine et le système des droits humains en Afrique.

### *Algérie*

**Mouloud Boumghar** est un juriste algérien. Il est agrégé des Facultés de droit et professeur à l'Université du Littoral dans le nord de la France où il enseigne le droit international public et les droits de l'homme. Il est l'auteur de plusieurs publications universitaires, parues notamment dans l'Annuaire africain de droit international. Il est également directeur de rédaction du journal électronique [www.droits-fondamentaux.org](http://www.droits-fondamentaux.org).

### *Bénin*

**Gilles Badet**, né en 1972, juriste, Master en démocratie et droits de la personne humaine de l'Université d'Abomey Calavi au Bénin et d'un master en droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain en Belgique. Il est également titulaire d'un master en droit des affaires et d'un diplôme en relations internationales. Enseignant depuis une dizaine d'années à la faculté de droit de l'Université d'Abomey Calavi, il a aussi travaillé comme conseiller technique en Gouvernance pour le bureau de l'Agence canadienne pour le développement international au Bénin. Il est par ailleurs consultant sur les questions de gouvernance et de développement. L'auteur tient à remercier Mlle Nadia Nata pour sa précieuse collaboration dans le cadre de la réalisation de cette étude.

*Burkina Faso*

**Julien Natielsé** est un juriste et politologue burkinabè. Il enseigne à l'Unité de Formation et de Recherches en Sciences Juridiques et Politiques (UFR/SJP) de l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso). Il est également le chef du service des opérations du Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD) où il est responsable de la mise en œuvre du plan stratégique du CGD pour la période 2008–2012.

*Kenya*

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

*Nigeria*

**L. Adele Jinadu**, actuellement directeur exécutif du Centre d'études supérieures en sciences sociales (CASS) à Port Harcourt et professeur associé de sciences politiques à l'Université de Lagos, au Nigeria, est actif au sein du réseau africain et international des sciences sociales. Il a été secrétaire général (1985-1990) puis président (1997-1999) et vice-président (2000-2003) de l'Association africaine des sciences politiques (AAPS) et a également assumé les fonctions de vice-président de l'Association internationale des sciences politiques (IPSA) (2000-2003). Il a été membre à plein temps de la Commission nationale électorale du Nigeria (1987-1992) et directeur général de l'École d'administration du Nigeria (ASCON) (1992-1994). Il est titulaire d'une Licence en philosophie, politique et économie de l'Université d'Oxford et a obtenu un Doctorat de sciences politiques à l'Université du Minnesota (Twin Cities Campus) avec option philosophie.

*Rwanda*

**La LDGL, Ligue des Droits de la personne dans la région des Grands Lacs**, est une organisation régionale créée en mai 1993 et constituée aujourd'hui par 27 organisations membres opérant au Burundi, en République Démocratique du Congo et au Rwanda et jouissant d'une renommée attestée dans le monde des ONGs dans la sous-région des Grands et dont le champs d'action couvre pratiquement tous les domaines d'intervention de la société civile. La LDGL a pour mission de « défendre et de promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales en particulier dans les pays de la région des Grands Lacs ».

**AfriMAP** (Projet pour l'observation et le plaidoyer sur la bonne gouvernance en Afrique) est une initiative des quatre fondations africaines du réseau Open Society et travaille avec des organisations nationales de la société civile à la réalisation d'audits systématiques de la performance des gouvernements dans trois domaines : le secteur de la justice et l'état de droit ; la démocratie et la participation politique ; l'efficacité de la prestation des services publics.

**[www.afrimap.org](http://www.afrimap.org)**

**L'Open Society Institute (OSI)** œuvre à la construction de démocraties dynamiques et tolérantes dont les gouvernements sont responsables devant leurs citoyens. Pour réaliser sa mission, OSI cherche à formuler des politiques publiques qui assurent une plus grande équité dans les systèmes politique, juridique et économique et préservent les droits fondamentaux. Au niveau local, OSI met en œuvre une série d'initiatives pour faire progresser la justice, l'éducation, la santé publique et les médias indépendants. Parallèlement, l'OSI établit des alliances au-delà des frontières et des continents, sur des problèmes tels que la corruption et la liberté d'information. La protection et l'amélioration des conditions de vie des populations des communautés marginalisées figurent parmi les plus hautes priorités d'OSI.

**[www.soros.org](http://www.soros.org)**

