

Examen du **M**écanisme **A**fricain d'Évaluation par les **P**airs

Une enquête sur 7 pays

Adotey Bing-Pappoe

AFRIQUE DU SUD
BURKINA FASO
ÉTHIOPIE
NIGERIA
GHANA
KENYA
BÉNIN



PARTENARIAT AFRIQUE CANADA

MARS 2010

Préface	1
Sigles et acronymes	2
Le contexte du MAEP	3
Se préparer pour le MAEP	5
Sensibilisation, auto-évaluation, plans d'action nationaux et évaluation par les pairs	7
Exécution et suivi du Plan d'action national	10
Réalisations et défis du MAEP	11
Dialogue national	15
La société civile africaine et le MAEP	17
Dresser l'inventaire	19
Recommandations	
• Forum du MAEP	22
• Groupe de personnalités éminentes et secrétariat continental	22
• Gouvernements africains	23
• Commissions nationales	24
• Société civile	24
• Organismes multilatéraux et bilatéraux	24
Méthodologie et sources	25
Figure I Vitesse de mise en œuvre du MAEP	4
Tableau I Situation des pays par rapport au processus du MAEP	4
Tableau II Le processus de l'évaluation par les pairs – Principaux jalons	6
Tableau III Situation actuelle des pays en voie d'évaluation	6
Tableau IV Les coûts des PAN	8
Tableau V Distribution des dépenses réelles dans le PAN du Ghana	10
Tableau VI Rapports d'étape du Ghana et du Kenya sur la démocratie et la gouvernance politique	12

PRÉFACE

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) a été lancé en 2003 pour devenir l'un des piliers du NEPAD. Plus de la moitié des pays de l'Afrique (qui comptent les trois quarts de sa population) ont adhéré au MAEP. Au moins la moitié d'entre eux ont entrepris le processus d'étude et de réforme de leur gouvernance politique, économique et des entreprises, et de leur développement socioéconomique. À quel point ont-ils réussi? Le MAEP est-il à la hauteur des attentes?

Dans ce rapport, l'auteur Adotey Bing-Pappoe se penche sur les réalisations du MAEP dans sept pays – le Ghana, le Kenya, l'Afrique du Sud, le Bénin, le Nigeria, le Burkina Faso et l'Éthiopie. Ses conclusions sont partagées, mais il y a suffisamment d'indicateurs positifs pour confirmer que l'initiative mérite un appui soutenu de toutes parts.

L'année 2009 n'a pas été facile pour le MAEP, sa gestion à l'échelle continentale ayant essuyé de plus en plus de critiques. La lenteur du rythme de renouvellement des membres du Groupe de personnalités éminentes et du personnel au Secrétariat du MAEP a poussé certains critiques à dire que le MAEP battait de l'aile. Le manque de transparence de ces deux processus n'a pas favorisé une bonne compréhension des défis immédiats. Heureusement, le Forum du MAEP, tenu en janvier 2010 pendant le sommet de l'Union africaine à Addis-Ababa, a donné un nouvel élan à l'initiative.

C'est toutefois au niveau des pays qu'il faut mesurer la valeur du MAEP, et c'est ce que ce rapport s'efforce de faire. Dans l'ensemble, le tableau est généralement positif, comme le montre l'analyse du rapport. Il y a effectivement un dialogue entre les intervenants, et l'on apporte des changements à la manière dont sont dirigés les gouvernements et les pays. On constate qu'il se fait de l'apprentissage par les pairs, et que certaines expériences se transmettent d'un pays aux autres. Mais le rythme de l'apprentissage et du changement est lent. Il faut changer le MAEP lui-même afin de le rendre plus simple et efficace. Il faut accroître les ressources humaines et financières au niveau national afin d'aider les pays à réaliser leurs évaluations avec succès et, ce qui est encore plus important, à réaliser les actions prioritaires convenues.

Nous espérons que cette étude enrichira le corpus déjà considérable des recherches sur les diverses dimensions du MAEP. En particulier, nous espérons qu'elle aidera les organisations de la société civile à mieux se situer elles-mêmes dans leurs processus nationaux. La société civile est un joueur clé du MAEP, mais les gouvernements, les autorités continentales du MAEP et les donateurs l'oublient souvent. Les vieilles habitudes sont tenaces et l'inclusion de certains représentants de la société civile au sein du processus de MAEP n'est souvent qu'une pensée après coup. Partenariat Afrique Canada réitère son appel aux gouvernements et aux donateurs afin qu'ils reconnaissent et respectent l'énorme contribution que peut apporter la société civile au MAEP.

Partenariat Afrique Canada est très reconnaissant envers le Centre de recherches pour le développement international pour son appui financier à cette initiative.

Bernard Taylor
Partenariat Afrique Canada

SIGLES

CEA	Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique
CN	Commission nationale
FDC	Fonds de développement communautaire
IRT	Institut de recherche technique
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MAEPN- CA	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs national – Commission nationale
MSP	Mission de soutien au niveau du pays
MTEF	Structures de dépenses à moyen terme
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
PE	Protocole d'entente
PFN	Point focal national
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PAN	Programme d'action national
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAEN	Rapport d'auto-évaluation nationale
REP	Rapport d'évaluation du pays

LE CONTEXTE DU MAEP

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est né des discussions à l'échelle internationale concernant les objectifs du Millénaire pour le développement et des discussions à l'intérieur de l'Afrique qui ont donné lieu à ce qu'on connaît maintenant sous le nom de Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le premier objectif du NEPAD était de concevoir une nouvelle structure pour les relations entre l'Afrique et les pays riches de la planète.

Les chefs d'État africains ont adopté la structure du NEPAD en 2001. La vision énoncée était de faire en sorte que l'Afrique soit libérée de la pauvreté et engagée sur la voie du développement durable. Deux nouveaux partenariats ont été simultanément esquissés comme fondements de la démarche du NEPAD. Le premier entre les gouvernements africains et leurs populations, et l'autre, entre l'Afrique et les pays riches de la planète. Ces nouveaux partenariats allaient s'employer à éliminer la pauvreté en Afrique, promouvoir le développement durable, intégrer l'Afrique dans l'économie mondiale et accélérer l'autonomisation des femmes. On estimait que les programmes et les projets du NEPAD coûteraient quelque 64 milliards de dollars par année, et cet argent devait provenir de l'aide et d'un commerce plus équitable. Afin d'encourager les pays riches à accroître le volet de l'aide et à prendre des mesures pour accroître l'équité du système commercial international, et ainsi produire davantage de revenus pour l'Afrique, les gouvernements africains ont entrepris d'améliorer leurs régimes de gouvernance politique et économique. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs était la manifestation concrète de cet engagement.

Ces idées ont été formulées dans la *Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises* de l'Union africaine, signée en 2002 par des chefs d'État africains. La déclaration était fondée sur le principe de l'adhésion volontaire, et invitait les pays africains à s'évaluer eux-mêmes en fonction de leur rendement dans quatre domaines thématiques : la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance des entreprises, la gestion et la gouvernance économiques, et le développement socioéconomique. En

adhérant au MAEP, les pays acceptaient de satisfaire aux normes et exigences relatives à la gouvernance dans ces domaines. Le mécanisme était conçu de manière à offrir une porte d'entrée que pourraient volontairement emprunter les pays de l'Afrique pour ensuite adopter une série de principes et s'engager à mieux les respecter, de manière telle qu'on puisse mesurer leur évolution. Les éléments essentiels de ce processus voulaient que les gouvernements acceptent un cycle continu d'activités comprenant une auto-évaluation et un plan d'action national à mettre en œuvre au cours d'un certain nombre d'années et suivi d'une nouvelle auto-évaluation. À la suite de chaque auto-évaluation et plan d'action, on présenterait les constatations aux chefs d'État et aux gouvernements des autres pays participants, qui procéderaient à une évaluation par les pairs du pays en question. L'un des importants engagements des pays participants était l'acceptation d'une participation active de la société civile.

En janvier 2010, 29 des pays membres de l'Union africaine avaient adhéré au MAEP, tandis que 25 autres ne l'avaient pas encore fait. Ainsi, plus de la moitié des pays africains participaient d'une certaine manière au processus du MAEP. Toutefois, une étude plus approfondie a permis de constater que des 29 pays qui avaient adhéré, 15 seulement avaient effectivement entamé le processus de façon significative, les 14 autres ayant adhéré, mais réalisé peu de choses. Parmi les 15 qui avaient entamé le processus, deux pays (le Ghana et le Kenya) avaient presque complété leur plan d'action et s'appêtaient à entreprendre une deuxième démarche d'auto-évaluation; 10 pays étaient en voie de mettre en œuvre leur plan d'action; et deux autres venaient de terminer leur auto-évaluation et leur plan d'action, et attendaient l'évaluation de leurs pairs. Finalement, un pays venait tout juste d'entreprendre la première étape du processus d'auto-évaluation. Bien qu'il ait réussi à susciter l'adhésion d'un nombre considérable de pays parmi les plus riches et les plus puissants sur le continent – par exemple l'Algérie, l'Afrique du Sud et le Nigeria – on ne peut pas encore dire que le programme du MAEP est effectivement mis en œuvre par la majorité des pays de l'Afrique. Voir le Tableau 1.

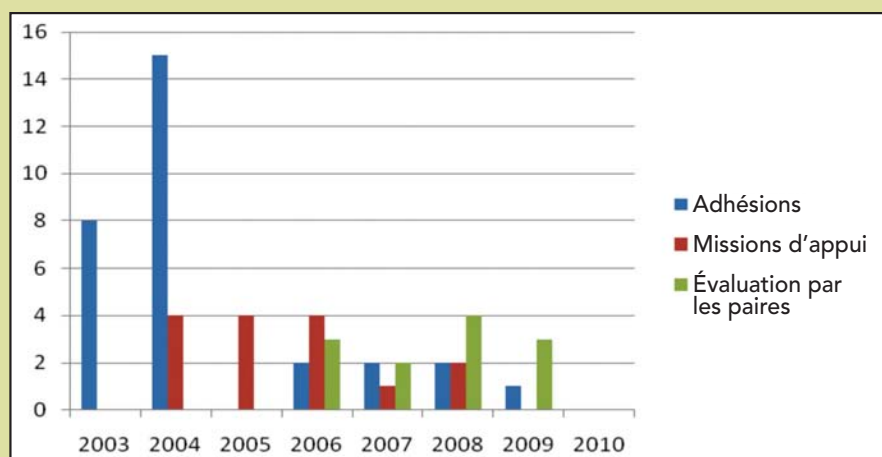
Peut-être plus grave pour le MAEP est le fait que telles que vont les choses présentement, il y a un risque que le

Tableau I : Situation des pays par rapport au processus du MAEP

Situation en date d'octobre 2009	Pays
Pays qui s'appêtent à effectuer une deuxième auto-évaluation nationale	Ghana et Kenya (2)
Pays qui mettent en œuvre leur premier PAN	Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Lesotho, Mali, Mozambique, Nigeria, Ouganda et Rwanda (10)
Pays qui ont terminé l'auto-évaluation nationale et qui sont en attente de l'évaluation par les pairs	Éthiopie et Maurice (2)
Pays qui ont accueilli une première mission de soutien au niveau du pays et qui ont de ce fait commencé le processus d'auto-évaluation	Tanzanie (1)
Pays qui ont adhéré, mais qui n'ont pas encore accueilli la première mission de soutien au niveau du pays	Angola, Cameroun, République du Congo, Djibouti, Égypte, Gabon, Malawi, Mauritanie, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Togo et Zambie (14)
Pays qui n'ont pas encore adhéré au MAEP	Botswana, Burundi, Cap Vert, République centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Érythrée, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Liberia, Libye, Madagascar, Namibie, Niger, R.A.S.D., Seychelles, Somalie, Swaziland, Tchad, Tunisie et Zimbabwe (24)
	Le Maroc a suspendu son adhésion à l'UA (1)

Figure 1
Vitesse de mise en œuvre du MAEP

Source : Compilé à partir des données du secrétariat continental du MAEP



ralentissement du momentum se traduise par une implication de moins de pays dans le processus. Voir la figure 1.

Certains observateurs ont rejeté le MAEP, sous prétexte qu'il s'agit soit d'une création à part entière du G8 ou d'une tentative de l'Afrique pour répondre aux exigences du G8 et que de ce fait, par extension, il ne s'agirait pas d'une initiative animée par des préoccupations africaines. Ils jugent donc que même si l'on réussit à le mettre en œuvre partout sur le continent tel que prévu, il ne réussira pas à régler les vrais problèmes de l'Afrique parce que ces problèmes et les solutions nécessaires auront été mal formulés dès le départ. D'autres affirment que peu importent les origines du MAEP, celui-ci présente une occasion d'améliorer la gouvernance en Afrique, s'il est mis en œuvre de façon inclusive et transparente. Le MAEP est donc un phénomène hautement contesté au sein de la sphère politique africaine.

SE PRÉPARER POUR LE MAEP

Les sept pays étudiés dans ce rapport¹ en sont à diverses étapes du processus du MAEP. Le Ghana et le Kenya ont été parmi les premiers à y adhérer et à entreprendre le processus d'auto-évaluation, puis à se prêter à l'évaluation par les pairs, tous deux en 2006. L'Afrique du Sud a fait l'objet d'une évaluation par les pairs en 2007, alors que le Nigeria, le Bénin et le Burkina Faso se sont prêtés à leur évaluation en 2008. L'Éthiopie, toutefois, n'a pas encore été évaluée par les pairs. Quatre des pays se trouvent en Afrique occidentale, deux en Afrique orientale et un en Afrique australe. Enfin, deux de ces pays sont des pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure et des puissances régionales en Afrique, deux sont des pays africains à revenu moyen, tandis que les trois autres sont des pays à revenu relativement faible. Tous ont des gouvernements élus.

Après avoir adhéré au MAEP, un pays signale être prêt à entreprendre le processus du MAEP en nommant un Point focal national (PFN) du MAEP pour faire le lien avec le

Secrétariat continental du MAEP, et pour accueillir ensuite une Mission de soutien au niveau du pays (MSP) du Secrétariat continental du MAEP. À la fin de cette mission, il signera un protocole d'entente où sont détaillés les aspects techniques de sa participation. À partir de ce point, le lien entre le pays et le MAEP se fait par l'entremise du PFN et du Groupe de personnalités éminentes du MAEP, dont un représentant devient la personne-ressource du MAEP pour ce pays. Le pays est alors libre de commencer à mettre en place les rouages du MAEP, ce qui nécessite en premier lieu le recrutement des membres de la commission nationale du MAEP.

La plupart des gouvernements ont nommé des ministres en poste à titre de Point focal national. Bien que cette façon de faire ait pu garantir que la présidence soit à l'écoute de la personne choisie, tel que demandé par le MAEP dans ses documents de fondation, elle n'a pas nécessairement fait en sorte que cette personne soit en mesure de garantir que le MAEP agisse, et soit perçu comme agissant, en tant qu'entité indépendante du gouvernement.

C'est aux membres de la commission nationale (CN) qu'incombe la responsabilité de la gestion courante du processus du MAEP à l'intérieur du pays. Dans presque tous les cas, les membres de la CN ont été nommés soit par le PFN ou par le chef de gouvernement du pays. La plupart du temps, la participation de la société civile à ce processus s'est limitée à la question de savoir qui d'entre leurs membres avait été nommé à la CN. Bien qu'il y ait des variations significatives, les membres de la CN étaient, dans l'ensemble (entre 50 et 100 %), ce qu'on pourrait appeler des acteurs non étatiques, c'est-à-dire qu'il ne s'agissait pas de fonctionnaires ou de représentants de l'État. Dans certains cas, le choix initial des membres de la CN a été modifié, sur les conseils du Groupe de personnalités éminentes, afin de rendre la commission plus représentative ou inclusive. Néanmoins, les pouvoirs essentiels et l'influence était en grande partie entre les mains de la personne à la présidence de la CN, qui était, dans presque tous les cas, nommée soit par le PFN ou par le chef de gouvernement.

¹ Le Ghana, le Kenya, l'Afrique du Sud, le Bénin, le Nigeria, le Burkina Faso et l'Éthiopie

Tableau II - Le processus de l'évaluation par les pairs – Principaux jalons²

	Adhésion	Mission de soutien au niveau du pays et signature du PE	Autoévaluation et PAN complétés	Mission(s) d'évaluation du pays	Temps écoulé entre la première et la dernière Mission de soutien au niveau du pays et Mission d'évaluation du pays	Date de l'évaluation par les pairs
Ghana	3 nov. 2002	24 au 29 mai	mars 2005	4–16 avril (1 ^{er}) juin 2005 (2 ^e)	11 mois	janvier 2006
Kenya	mars 2003	26 juil. 2004 (1 ^{er}) 13–15 juillet 2005 (2 ^e)	août 2005	octobre 2005	15 mois	juin 2006
Afrique du Sud	9 mars 2003	9–11 nove. 2005 (1 ^{er}) 4–7 déc. (2 ^e)	31 mars 2006	11–25 juillet 2006	9 mois	juillet 2007
Bénin	31 mars 2004	14–17 nov. 2005		16 juil.–4 août 2007	20 mois	janvier 2008
Nigeria	9 mars 2003	mars 2005	fin 2007	3 fév.–2 mars 2008	36 mois	juillet 2008
Burkina Faso	20 mars 2003	19–22 juin 2006	octobre 2007	18 fév.–16 mars 2008	19 mois	octobre 2008
Éthiopie	9 mars 2003	10–14 juin 2008		décembre 2008	6 mois	à venir

Tableau III - Situation actuelle des pays en voie d'évaluation

Pays	Situation en date d'août 2009
Ghana	• A complété 4 années de mise en œuvre de son PAN • S'apprête à entreprendre la 2^e évaluation
Kenya	• A complété 4 années de mise en œuvre de son PAN • S'apprête à entreprendre la 2^e évaluation
Afrique du Sud	• Dans la 2^e année de mise en œuvre de son PAN • A présenté son 1^{er} rapport d'étape au Secrétariat continental
Bénin	• Dans la 1^{re} année de mise en œuvre de son PAN • Doit déposer son 1^{er} rapport d'étape au Secrétariat continental
Nigeria	• Dans la 1^{re} année de mise en œuvre de son PAN • Dans l'attente de son 1^{er} rapport d'étape
Burkina Faso	• Dans la 1^{re} année de mise en œuvre de son PAN • Doit déposer son 1^{er} rapport d'étape au Secrétariat continental
Éthiopie	• Dans l'attente de la Mission d'évaluation du pays

² Les étapes du MAEP, telles que définies actuellement, sont : 1) la mission de soutien au niveau du pays et l'envoi du Rapport d'auto-évaluation nationale (RAEN) au Secrétariat continental; 2) la Mission d'évaluation du pays; 3) l'ébauche du Rapport d'évaluation du pays (REP) par l'équipe de mission; 4) l'achèvement du REP, l'envoi du Plan d'action national (PAN) au Secrétariat continental, le dépôt de ces documents au Forum du MAEP, suivi de l'évaluation par les pairs; et 5) la publication du REP et du PAN, habituellement six mois après l'évaluation par les pairs.

Les CN comptaient en moyenne 67 personnes. Le Nigeria avait le plus nombreux, soit 250 personnes, tandis que le Ghana avait le plus petit, formé de 7 membres. Certains CN sont rapidement passées à l'organisation de l'auto-évaluation, tandis que d'autres se sont immédiatement perdues dans des disputes qui les ont empêchées de progresser rapidement. Dans quelques pays, certains éléments de la société civile partageaient l'opinion que la société civile devrait, dans les faits, avoir la maîtrise de la CN. Une autre source de conflit survenait lorsque le PFN faisait en sorte qu'il était difficile de faire de la CN un organisme indépendant, non contrôlé par le gouvernement, ou de le faire percevoir comme tel. Ainsi, certains des différends survenaient au sein de la CN et d'autres, entre la CN et le PFN. Dans le cas le plus extrême de disputes internes, au Kenya, le problème a été résolu lorsque le PFN a fait prévaloir son autorité sur la CN, prévue par la loi, un geste que le Secrétariat continental du MAEP et même certains éléments de la société civile ont jugé nécessaire.

La nomination finale nécessaire pour poser les jalons du processus du MAEP est celle des Instituts de recherche technique (IRT). Ce sont des organismes à qui, en vertu des documents sources du MAEP, on confié la responsabilité de mener les enquêtes nécessaires pour réaliser l'auto-évaluation. Normalement, des organismes non étatiques sont embauchés pour mener ces enquêtes, bien que, dans quelques cas, on ait demandé à des agences gouvernementales d'accomplir cette tâche. Même s'il y a eu quelques ratés au début dans quelques pays, le Secrétariat continental est d'avis que toutes les agences et tous les organismes qui ont finalement été embauchés pour réaliser les auto-évaluations l'ont fait avec professionnalisme et compétence.

SENSIBILISATION, AUTO-ÉVALUATION, PLANS D'ACTION NATIONAUX ET ÉVALUATION PAR LES PAIRS

La plupart des pays ont tenu deux événements majeurs de consultation nationale. Le premier servait habituellement à informer la société civile sur le processus du MAEP et le deuxième, à valider les constatations. Les premiers événements de consultation nationale étaient souvent tenus d'abord pour informer la société civile et les citoyens en général au sujet du MAEP. On pouvait donc les considérer comme la première étape du processus de sensibilisation. Il y a eu des campagnes médiatiques, des programmes d'information et d'éducation menés par les gouvernements, ainsi que des conférences, des séminaires et des ateliers. La sensibilisation a pris la forme de conférences, d'émission de radio et de télévision, d'articles dans les journaux, de ritournelles publicitaires et de dépliants. La plupart de ces moyens utilisaient l'anglais ou le français, mais au moins trois des sept pays (l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Éthiopie) ont multiplié les efforts pour assurer aussi une utilisation des langues nationales. On a vu souvent la phase de sensibilisation chevaucher la phase d'auto-évaluation, et ainsi se dérouler sur une relativement courte période. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la population a effectivement été sensibilisée au MAEP. Bien que la radio, la télévision et les journaux aient permis de diffuser de l'information sur le MAEP à un vaste auditoire, le nombre de personnes rejointes directement par des rencontres, des séminaires et des ateliers a été beaucoup plus restreint.

Le processus d'auto-évaluation exigeait qu'on recueille les points de vue d'un grand nombre de différents groupes de personnes. Le questionnaire fourni par le Secrétariat du MAEP comprenait une série de questions structurées, dont certaines nécessitaient des connaissances et une opinion d'expert, et d'autres demandaient une réponse par l'entremise d'un sondage d'opinion publique. Ainsi, on a recueilli et réuni les points de vue

du grand public, de commentateurs et de techniciens experts, ainsi que de responsables de l'élaboration et de l'application des lois, tels que la police et l'armée. Dans tous les cas, cependant, le questionnaire devait être adapté de manière à correspondre davantage aux circonstances particulières des pays concernés. En tant qu'instrument de gouvernance, le questionnaire poursuivait deux types d'objectifs. Le premier objectif explicite était de poser des questions portant sur la gouvernance, relativement à trois domaines thématiques : la politique, la vie des entreprises et l'économie. Le deuxième objectif, plus implicite, était de cerner les problèmes jugés importants à examiner. Certains pays ont produit une version simplifiée du questionnaire, qui était ensuite traduite dans les langues nationales afin d'obtenir un meilleur taux de pénétration et de participation de la population.

Dans la plupart des cas, on a retenu les services de quatre institutions pour mener l'auto-évaluation, une pour chacun des domaines thématiques du MAEP : la démocratie et la gouvernance politique, la gestion et la gouvernance économiques, la gouvernance des entreprises, et le développement socioéconomique. Le Nigeria a toutefois séparé la collecte des

opinions des experts du sondage auprès de la population, et a donc retenu les services de cinq institutions. L'Éthiopie, pour sa part, a demandé à une organisation de se charger de l'ensemble des quatre domaines thématiques.

Une fois l'auto-évaluation achevée, on a généralement procédé à un deuxième événement national de consultation ou de validation, où l'on présentait aux personnes présentes les constatations de l'auto-évaluation seulement ou encore l'auto-évaluation et le PAN. Dans l'ensemble, la société civile a critiqué ces événements, disant qu'on les avait annoncés à la dernière minute et que seules certaines personnes choisies avaient été invitées, le nombre des représentants de l'État dépassant parfois celui des représentants de la société civile et des citoyens. On s'est plaint aussi que la documentation à l'étude (l'auto-évaluation du pays et son PAN) n'était pas disponible à l'avance, n'étant parfois distribuée aux participants qu'à leur arrivée à l'événement de consultation, et seulement sous forme de résumés des rapports originaux. On n'avait prévu qu'une ou deux journées au plus, ce qui était insuffisant pour tenir des délibérations sérieuses sur le contenu, et l'on a donné peu de renseignements sur la façon dont les commentaires reçus seraient traités.

Tableau IV - Les coûts des PAN (US\$m)

	Démocratie et gouvernance politique	Gouvernance économique	Gouvernance des entreprises	Développement socio- économique	Thèmes trans- versaux	Total
Ghana	118	179	2,236	1,120		3,653
Kenya	9	46	4,946	387		5,388
Afrique du Sud	143	219	29	1,594		1,986
Bénin	586	7	1,004	758	33	2,389
Nigeria	5,000	4,000	3,000	8,000		20,000
Burkina Faso	414	160	2,750	1,583		4,907
Éthiopie	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Sources: Rapports d'évaluation du pays. Chiffres arrondis au million près.

Idéalement, il aurait dû y avoir trois étapes publiques distinctes, soit : l'auto-évaluation, l'élaboration du PAN et l'estimation du prix de la mise en oeuvre du PAN. Mais ces étapes ont presque toujours été fusionnées, à la fois dans la pratique et du point de vue du public, ce qui a beaucoup nui à la transparence du processus. Dans un cas notable (l'Éthiopie), cependant, ces étapes ont été clairement séparées. On a demandé à l'institution retenue pour mener l'auto-évaluation de remettre celle-ci avec des suggestions relatives au contenu du PAN, et un deuxième groupe, formé d'experts provenant surtout des ministères et organismes du gouvernement, a ensuite produit le PAN et en a estimé le prix. Toutefois, cette démarche n'a pas réussi à atténuer l'impression que le processus était contrôlé par le gouvernement.

Dans un certain nombre de cas, le PAN ressemblait étrangement aux plans existants du gouvernement, ce qui n'a que confirmé davantage l'impression que le processus n'était pas totalement libre. Certaines preuves tendent à montrer que jusqu'à 50 % ou plus des projets compris dans les PAN faisaient déjà partie des plans nationaux.

Le coût de certains de ces plans était considérable. Le Nigeria avait le plus élevé, soit 20 milliards de dollars, et le Bénin, le Ghana et le Kenya 2,4; 3,6³ et 5,4 milliards respectivement. L'Afrique du Sud avait le plus faible coût, et de loin, soit 1,9 milliard. Lorsqu'on tient compte de leur part du PIB, le portrait change quelque peu. Par exemple, le Bénin, le Ghana et le Kenya ont des PAN dont les coûts représentent respectivement environ 13 %, 5,6 % et 5,9 % de leur PIB. D'autre part, les plans du Nigeria et de l'Afrique du Sud sont relativement petits, représentant 3,4 % et 0,2 % de leur PIB respectivement. On pourrait présumer qu'il pourrait s'avérer assez facile pour l'Afrique du Sud et le Nigeria de financer leur PAN, mais on ne pourrait en dire autant du Kenya, du Ghana et surtout du Bénin. On peut donc se demander si la mise en œuvre du MAEP ne risque pas, jusqu'à un certain, d'accroître la dépendance des pays africains.

Les PAN avaient tendance à mettre l'accent sur l'un ou l'autre des domaines thématiques et la plupart du temps, ce domaine était celui de la gouvernance des entreprises. Par exemple, le secteur de la gouvernance des entreprises au Ghana, au Kenya et au Bénin représentait 83,8 %, 91,8 % et 42 % respectivement du total des coûts de leur projet de PAN. D'autre part, le développement socioéconomique constituait la plus grande part des PAN du Nigeria et de l'Afrique du Sud, atteignant 40 % et 80,3 % respectivement du total des coûts. Ainsi, les PAN affichaient un caractère double, puisque les stratégies et politiques visant l'amélioration de la gouvernance des entreprises étaient associées à des interventions visant à accroître le bien-être socioéconomique des citoyens.

Bien que les pays participants doivent verser 100 000 \$ par année dans les coffres du MAEP, ils sont aussi tenus de s'engager à financer le budget de leur propre secrétariat national. La plupart des pays ont été en mesure de soutenir les activités de leur CN et de leur secrétariat, bien qu'un certain nombre aient reçu de l'aide de sources extérieures. Somme toute, le PNUD a été le principal bailleur de fonds des pays participants. De plus, il a créé un fonds fiduciaire auquel les partisans du processus peuvent contribuer. Le Canada se distingue comme l'un des pays qui sont prêts à faire une contribution à ce fonds commun, d'autres pays donateurs privilégiant des démarches bilatérales⁴.

En se fondant sur le Rapport d'auto-évaluation nationale (RAEN) et sur le PAN produits par les pays participants, le Secrétariat continental supervise la production d'un Rapport d'évaluation du pays (REP), qui met l'accent sur trois aspects : la précision avec laquelle le RAEN cerne les principaux problèmes auxquels le pays est confronté; la mesure dans laquelle le PAN apporte des solutions à ces problèmes; et la nature de la participation de la société civile à la production du RAEN et du PAN. Ce sont les Rapports d'évaluation du pays contenant les PAN qui forment la base de l'évaluation par les pairs réalisée

³ Le montant figurant dans le REP du Ghana et le PAN est de 2,9 milliards de dollars US. Toutefois, une analyse des activités réelles du PAN et la suppression d'un certain nombre d'erreurs d'arithmétique et de typographie, suggèrent que le coût du programme du Ghana soit de l'ordre de 3,653 milliards de dollars US.

⁴ Le Canada a contribué 5 millions de dollars au fonds fiduciaire du PNUD pour la période de 2007 à 2010.

par les chefs d'État et de gouvernement des pays participants – le Forum du MAEP – au cours des sommets de l'UA. C'est pourquoi il était difficile pour les chefs d'État participants d'allouer suffisamment de temps à une étude approfondie des évaluations qu'on leur présentait. Étant donné cette organisation du processus d'évaluation par les pairs, c'est au rapport d'auto-évaluation et au PAN d'un pays qu'on accordait le plus d'importance, reléguant ainsi la mise en œuvre du PAN à une position secondaire. Les Rapports d'évaluation du pays sont publiés six mois après l'évaluation par les pairs, mais aucun gouvernement n'a rendu public son Rapport d'auto-évaluation nationale.

EXÉCUTION ET SUIVI DU PLAN D'ACTION NATIONAL

La mise en œuvre du plan d'action est le défi auquel fait face la CN après l'évaluation par les pairs. Elle nécessite un certain nombre

d'activités connexes : la surveillance de l'harmonisation du PAN avec les plans nationaux existants; le suivi du déblocage de fonds pour la mise en œuvre des programmes et des projets qui nécessitent une exécution immédiate, en s'assurant que les organismes de mise en œuvre ont cerné les projets pertinents en tant que projets du PAN; et la vérification pour s'assurer que l'organisme de mise en œuvre est prêt à entreprendre l'exécution du plan. Ces activités sont plus faciles si la CN est lui-même intégré à l'architecture de la planification nationale. Dans les cas où le PFN faisait partie de la bureaucratie nationale – la plupart des cas – cela était relativement facile à réaliser. Dans le cas du Ghana, où le PFN et le président de la CN sont une seule et même personne, il a fallu prendre des mesures spéciales pour intégrer la CN dans le cadre de planification nationale. Il est plus facile aussi de s'assurer de la mise en œuvre du PAN lorsque des éléments significatifs du plan proviennent de plans nationaux existants, en particulier si ces plans sont en voie d'exécution⁵. Il s'est avéré plus facile de mettre en œuvre le PAN lorsque les fonds étaient disponibles pour les projets ou lorsqu'ils avaient été prévus

Tableau V - Distribution des dépenses réelles dans le PAN du Ghana (en million de dollars US)

	Coût estimé du PAN	Dépenses 2006	Dépenses 2007	Dépenses 2008	Dépenses totales 2006-08	Dépenses totales en fonction de l'estimé (en %)
Démocratie et gouvernance politique	118	71	93	297	461	390
Gouvernance économique	179	170	185	105	460	257
Gouvernance des entreprises	2,236	163	204	190	557	25
Développement socio-économique	1,120	193	269	221	683	61
Total	3,653	597 ⁶	751	813	2,161	59

Source: Basé sur le 3e rapport d'étape annuel (janvier à décembre 2008, page 17) de la Commission nationale du MAEP. Arrondi au million de dollars US près.

⁵ Cependant, il est plus difficile d'identifier précisément les nouveaux coûts que le PAN représente, donc potentiellement plus difficile d'obtenir un financement extérieur.

⁶ Il y avait une erreur d'arithmétique dans le document original dans le total pour l'année 2006, cette erreur a été corrigée dans le tableau présenté ici.

au budget et que les crédits budgétaires étaient disponibles rapidement.

Dans certains pays, on a mis sur pied des régimes de suivi participatifs pour le PAN. Cette démarche a comporté la mise en place de structures au niveau des districts et des régions, non seulement pour surveiller la mise en œuvre du PAN, mais aussi pour effectuer des sondages d'opinion sur divers aspects du MAEP. Cette démarche semble avoir eu trois principaux effets. Le plus évident est la notoriété accrue du MAEP dans la conscience populaire au sein des organismes communautaires et de la société civile. En deuxième lieu, cela a eu tendance à faire du compte rendu de la mise en œuvre du PAN une affaire de perception du public plutôt qu'une démarche visant à atteindre des objectifs précis fixés dans le PAN. Troisièmement, cela a déplacé le débat, l'amenant de la capitale, où sont établis les ONG et les groupes de la société civile nationaux, aux régions et aux districts, où ils ne sont pas aussi présents. Le Bénin et le Kenya ont adopté l'idée, née au Ghana, et le Nigeria et le Burkina Faso ont indiqué qu'ils utiliseraient un cadre semblable. L'Afrique du Sud a utilisé ses structures bureaucratiques en place pour surveiller la mise en œuvre du plan. Cela signifie que les pays qui ont opté pour un cadre de suivi participatif se servent simultanément de deux types de systèmes de suivi. Cette façon d'utiliser un système de surveillance participatif offre la possibilité d'accroître la sensibilisation du public aux politiques et à la pratique en matière de développement, et pourrait s'avérer l'un des héritages positifs du MAEP. Des données régulières proviennent maintenant de ces pays qui ont recours à une approche participative pour connaître les perceptions qu'ont les citoyens des questions qui préoccupent le MAEP.

RÉALISATIONS ET DÉFIS DU MAEP

Aux termes du MAEP, tous les pays doivent faire rapport périodiquement au Secrétariat continental sur les progrès réalisés dans l'exécution de leur PAN. Au début, cela devait se faire tous les six mois, mais on a prolongé ce délai à une année. Ces rapports sont prévus de façon à donner au Secrétariat continental la possibilité de surveiller les progrès réalisés et, on l'espère, de prendre des mesures correctrices au besoin. Ils ont été produits dans les délais requis, mais pas toujours dans le respect des directives données par le MAEP, une situation qui a des répercussions sur la capacité d'évaluer la mesure dans laquelle les divers PAN sont exécutés tels que planifiés.

Des pays évalués, trois jusqu'à maintenant ont produit des rapports d'étape, soit le Ghana, le Kenya et l'Afrique du Sud. Bien qu'il y ait de bonnes raisons de les féliciter pour leurs rapports, il y a aussi des secteurs importants qu'on pourrait améliorer. Certains des rapports ne respectent pas entièrement la présentation recommandée et contiennent parfois trop de texte. De plus, ils ont fourni des renseignements qu'on pourrait juger incorrects ou imprécis, passant trop souvent sous silence des indicateurs requis par le PAN. Certains rapports mentionnent des effets qui n'étaient pas prévus au PAN, mais qui ont néanmoins été intégrés au rapport et sont présentés comme des réussites du MAEP. Somme toute, bien qu'on fournisse de l'information concernant les sujets se rapportant aux quatre domaines thématiques, cette information ne se traduit pas nécessairement en données sur la mesure dans laquelle les indicateurs choisis ont été atteints, si tant est qu'ils l'aient été.

Néanmoins, en se concentrant sur les rapports du Ghana et du Kenya concernant deux des quatre domaines thématiques – la gouvernance politique et la gouvernance des entreprises – il est possible de se faire une idée de l'évolution de la situation au cours de la période du PAN. Voir le *Tableau VI*.

Par exemple, le Ghana et le Kenya rapportent que parmi les mesures prises pour promouvoir et protéger les droits civils et les droits politiques, économiques, sociaux et culturels, il y a eu l'adoption d'un certain nombre de lois, p. ex. la *Persons with Disabilities*

Tableau VI
Rapports d'étape du Ghana et du Kenya sur la démocratie et la gouvernance politique

Prévenir et réduire les conflits à l'intérieur des États et entre les États	
Ghana	Kenya
• Élaboration d'une ébauche de plan directeur pour l'utilisation des terres • Adoption de la <i>National Identification Authority Act</i>, 2006 • Création du Ministry of chieftaincy and cultural affairs	• Élaboration d'une ébauche de plan directeur pour l'utilisation des terres. • Mise sur pied de 148 comités de la paix • Mise sur pied d'une unité de sécurité anti-drogue
Promouvoir la démocratie constitutionnelle, la concurrence politique et la primauté du droit	
Ghana	Kenya
• Accroissement du nombre des assemblées de district, pour les faire passer de 138 à 166 • Réaménagement des cours de district et de circuit	• Promulgation de la <i>Political Parties Act</i>, en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2008 • Création d'un bureau du registraire des partis politiques • Adoption d'une loi sur les médias • Dépôt au Parlement d'un projet de loi sur le blanchiment d'argent • Un projet de loi sur les services judiciaires visant à créer une commission des services judiciaires • La <i>Public Officers Ethics Act</i> 2003 est en voie de modification afin de rendre publique la déclaration des richesses • La <i>Community Development Funds (CDF) Act</i> vise à favoriser la gestion transparente et responsable des fonds au niveau local • L'Anti Money Laundering Bill a été déposé au Parlement
Promouvoir et protéger les droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels	
Ghana	Kenya
• <i>Persons with Disabilities Act</i>, 2006 (loi 755) • <i>The Human Trafficking Act</i>, 2005 (loi 694) • Introduction de la budgétisation sexospécifique • Libération de plus de 2 000 trokosis dans plus de 500 lieux de culte; on les a réhabilités et formés à l'emploi	• Éducation gratuite pour les élèves du secondaire • Nouvelles lois sur le travail prévoyant, pour les personnes en emploi, un congé de maternité de 3 mois pour les femmes et un congé de paternité de 14 jours pour les hommes • Augmentation de la couverture vaccinale, qui est passée de 57 % en 2003 à 72 % en 2007

Soutenir la séparation des pouvoirs, y compris la protection et l'indépendance de l'organe judiciaire et une assemblée législative efficace

Ghana	Kenya
- Audiences publiques du Comité des comptes publics - Mise sur pied de la Public Procurement Authority, des Entity Tender Boards, des Tender Review Boards et des Internal Audit Agencies	- Préparation de l'ébauche d'un projet de loi sur les services judiciaires, qui devrait accroître l'indépendance de l'organe judiciaire - Établissement du Permanent Public Service Remuneration Review Board (PPSRRB) - Création d'un Cabinet du premier ministre

Lutter contre la corruption dans la sphère publique

Ghana	Kenya
- Création d'un comité des plaintes du public - La <i>Whistleblowers' Protection Act</i> 2006 - On a révisé le Freedom of Information Bill et on l'a soumis au procureur général et au ministre de la Justice	- Mise sur pied d'un comité des plaintes du public - Dépôt d'un projet de loi anti blanchiment d'argent au Parlement

Promouvoir et protéger les droits des femmes

Ghana	Kenya
Les mesures rapportées comprenaient l'adoption de la <i>Domestic Violence Act (DVA)</i>, 2007	- La <i>Sexual Offences Act</i> - Les droits fonciers des femmes sont traités dans la proposition de politique nationale d'aménagement du territoire du Kenya - La présidente de l'une des plus grandes organisations de femmes du pays, Maendeleo Ya Wanawake, a été nommée membre d'office de tous les comités de coordination des fonds de développement communautaire

Promouvoir et protéger les droits des enfants et des jeunes

Ghana	Kenya
- Ratios bruts des inscriptions, septembre 2006 : - Maternelle : 78,2 % - Primaire : 89,9 % - École secondaire de premier cycle : 73 % - École secondaire de deuxième cycle : 29,06 %	- Élaboration d'une politique nationale sur la jeunesse - Création du Ministry of Women and Children's Affairs

Protéger les droits des groupes vulnérables

Ghana	Kenya
- Adoption de la <i>Disability Act</i>, 2007 - Traiter les pensionnés comme un groupe vulnérable - Ébauche d'une politique nationale sur les personnes âgées	<i>Refugee Act</i>, 2006 - Quelques 106 651 personnes déplacées à la suite des affrontements violents qui ont suivi les élections de 2007 avaient été réinstallées en 2008 - Le gouvernement a alloué des fonds pour soutenir la réinstallation des paysans sans terre et d'autres groupes vulnérables

Act de 2006 et la Human Trafficking Act de 2005 (Ghana). Ils ont rapporté aussi que l'implantation de la budgétisation sexospécifique (Ghana) et de la gratuité scolaire pour les élèves externes du secondaire (Kenya), et les nouvelles lois du travail qui prévoient un congé de maternité payé de trois mois pour les femmes et un congé de paternité de 14 jours pour les hommes (Kenya) ont eu le même résultat. Parmi les autres actions mentionnées, on retient la libération de plus de 2 000 trokosis dans plus de 500 lieux de culte, qui ont été réhabilités et ont acquis des compétences essentielles à l'emploi (Ghana)⁷ et l'augmentation de la couverture vaccinale, qui est passée de 57 % en 2003 à 72 % en 2007 (Kenya).

Pour aider à soutenir la séparation des pouvoirs, y compris la protection et l'indépendance de l'organe judiciaire et d'une assemblée législative efficace, le Kenya a mentionné la préparation d'un projet de loi sur les services judiciaires qui, une fois adopté, devrait accroître l'indépendance de l'organe judiciaire en plus de créer le Permanent Public Service Remuneration Review Board (PPSRRB). Le Kenya a aussi inscrit sous cette rubrique la création du Cabinet du premier ministre. Pour sa part, le Ghana a mentionné des audiences publiques du Comité des comptes publics, de même que la mise en place de la Public Procurement Authority, des Entity Tender Boards, de Tender Review Boards et d'Internal Audit Agencies.

Pour corriger l'un des problèmes les plus litigieux de la gouvernance en Afrique, soit celui de la corruption dans la sphère publique, le Ghana et le Kenya ont présenté une liste de mesures, y compris la mise sur pied d'un comité des plaintes du public (à la fois le Ghana et le Kenya). Parmi les mesures mentionnées qui n'étaient pas encore complètement instaurées, mais qui étaient activement à l'étude, il y avait la *Whistleblowers' Protection Act 2006* (Ghana), un projet de loi révisé sur la liberté de l'information, actuellement étudié par le procureur général et le ministre de la Justice (Ghana), et le dépôt au Parlement d'une loi contre le blanchiment d'argent (Kenya).

Les mesures rapportées pour promouvoir et protéger les droits des femmes comprenaient l'adoption de la *Domestic Violence Act (DVA) 2007* (Ghana), et de la *Sexual Offences*

Act (Kenya). On a rapporté que les droits fonciers des femmes avaient été traités dans la proposition de politique nationale sur la propriété foncière du Kenya. Une autre mesure mentionnée pour protéger les droits des femmes au Kenya était la décision de conférer d'office à la présidente de Maendeleo Ya Wanawake – l'une des plus grandes organisations de femmes du pays – la qualité de membre de tous les comités de coordination des fonds de développement communautaire et de lutte contre le VIH/sida au niveau des provinces, des districts et des divisions.

Au Ghana, on a rapporté que les efforts consentis pour promouvoir et protéger les droits des enfants et des jeunes ont donné lieu à des taux d'inscription bruts de 78,2 % à la maternelle, de 89,9 %, au primaire, de 73 % à l'école secondaire de premier cycle et de 29,06 % à l'école secondaire de deuxième cycle, en septembre 2006. On a aussi rapporté que certaines des mesures visant à protéger les femmes auraient aussi des répercussions sur le bien-être des jeunes. Le Kenya a ajouté que la création du Ministry of Women and Children's Affairs et l'élaboration d'une politique nationale sur les jeunes devraient aussi être considérées dans cette optique.

Finalement, l'adoption de la *Disability Act* de 2007 (Ghana) ainsi que la *Refugee Act* de 2006 (Kenya) a fait progresser la protection des droits des groupes vulnérables. Le Ghana a rapporté que la rédaction d'une politique nationale sur les personnes âgées avait accru la capacité de traiter les pensionnés, comme il se doit, comme un groupe vulnérable. Le rapport d'étape du Kenya a souligné entre autres qu'en raison des violences perpétrées à la suite des élections de 2007, de nombreuses personnes avaient été déplacées et devaient être réinstallées. Ainsi, la réinstallation, en date de la mi-mai 2008, de 106 651 de ces personnes déplacées à l'intérieur du pays a largement contribué à protéger et promouvoir les droits de personnes vulnérables. De plus, le gouvernement a prévu des fonds pour aider à la réinstallation de paysans sans terre et d'autres groupes vulnérables.

Pour ce qui est de la gouvernance des entreprises, le Ghana a rapporté avoir réalisé des progrès afin d'offrir un environnement favorable et un cadre de réglementation efficace pour les activités économiques, en

⁷ Les trokosis sont des personnes, habituellement jeunes, qui sont détenues dans un état de servitude rituelle qui s'apparente à l'esclavage.

réussissant à réduire de 21 à 7 jours le temps requis pour enregistrer une société, ratant de peu la cible de 5 jours. Un certain nombre de projets d'infrastructure ont été inclus dans le PAN, mais les rapports d'étape n'en font aucune mention. Par exemple, on ne dit pas si la cible de 40 % d'augmentation de l'achalandage du transport ferroviaire a été ou non atteinte, ou encore si on est parvenu à réduire de 50 % le temps de dédouanement à l'aéroport international de la capitale. De même, les renseignements fournis par les rapports d'étape sur le secteur de l'énergie et sur l'approvisionnement en eau étaient aussi incomplets. Par ailleurs, on a rapporté que le niveau d'imposition avait été réduit à 25 % et que les retenues fiscales avaient été réduites de 7,5 % à 5 %, la cible étant de 2,5 %. Peu de choses dans les rapports indiquaient que les sociétés agissaient comme des entreprises socialement responsables, mais on a rapporté que le Ghana Standards Board avait entrepris une démarche visant à faire adopter un projet de loi sur les normes, qui orienterait le comportement du secteur des entreprises. Quant au grave problème de corruption, les rapports ne disaient pas s'il y avait eu ou non une augmentation de 20 % du nombre des pratiques de corruption détectées et dénoncées. Pour ces raisons, et malgré les réussites, on a l'impression dans l'ensemble que le secteur de la gouvernance des entreprises du PAN du Ghana a réalisé moins de choses qu'on avait prévues au moment de la rédaction, mais en raison de la nature du rapport, il est difficile de savoir si cette interprétation est correcte et si oui, à quel point.

Pour sa part, le Kenya a présenté un peu plus de données sur la gouvernance des entreprises. Parmi les indicateurs positifs les plus significatifs, mentionnons :

- l'opérationnalisation de la loi sur la micro-finance, à compter de mai 2008;
- une augmentation de 14 % du crédit disponible pour le secteur privé de 2005-2006 à 2006-2007;
- la capacité d'effectuer un enregistrement foncier en sept jours;
- la délivrance d'environ 140 000 titres de propriété entre juin 2007 et avril 2008;
- une réduction de 42,9 % du taux des prêts inexécutés entre 2007 et 2008;
- entretien et construction de tronçons de route sur des distances non spécifiées;
- un accroissement du volume de transport des marchandises de 21,8 % entre 2006 et 2007 – malgré un déclin de 35 % des revenus tirés du trafic de passagers;
- la réduction à 14 jours du nombre de journées requises pour décharger les bateaux ancrés à Mombassa – malheureusement, cela n'est pas encore concurrentiel par rapport aux 48 heures environ requises à Dubaï;
- une augmentation de 57 % du nombre des téléphones à ligne fixe entre 2006 et 2007;
- une augmentation de 8,8 % du nombre de personnes raccordées au réseau électrique dans les régions rurales;
- une augmentation de 400 % du nombre de personnes qui paient des impôts résultant de l'introduction de registres des taxes électroniques.

À propos de la corruption, seules quelques initiatives du secteur privé ont été mentionnées, sans qu'il ne soit question du secteur public ou du gouvernement. Certains domaines ont été peu traités dans les rapports, qui ne font pas mention du nombre d'emplois créés dans le secteur des PME ou de la contribution de ce secteur au PIB, ni du rendement des aéroports et des ports maritimes au pays. On a cependant rapporté qu'il y avait eu une baisse du nombre de puits de forage entre 2006-2007 et 2007-2008.

Quelle que soit l'importance des données, il faut faire en sorte que la présentation des rapports permette aux observateurs d'évaluer l'ampleur et l'orientation des changements relativement à tous les indicateurs quantifiables ciblés.

DIALOGUE NATIONAL

Outre les répercussions du MAEP qui sont assez faciles à mesurer, il y en a d'autres qui le sont moins. L'une d'elles est l'évaluation du changement, si changement il y a eu, qu'a permis le processus du MAEP dans la qualité du dialogue national, c'est-à-dire ce qu'a apporté le MAEP au dialogue entre le gouvernement et les acteurs non gouvernementaux pour ce qui est de l'inclusion et de l'engagement concret. Autrement dit, davantage de personnes ont-elles eu des rapports significatifs avec le

gouvernement? Parmi les pays visités, il n'y a qu'en Afrique du Sud où l'on a exprimé l'opinion selon laquelle l'expérience de la participation au processus du MAEP avait servi à améliorer la qualité du dialogue national. Toutefois, cela était davantage lié au changement à la direction du pays qu'à n'importe quelle autre cause. Ce nouveau leadership a amorcé des tentatives pour revitaliser la CN. Mais il n'y a eu aucune manifestation d'hostilité contre l'idée du MAEP, ni en Afrique du Sud ni ailleurs, bien au contraire.

Il importe cependant de faire la distinction entre l'auto-évaluation nationale et l'étape de la conception du PAN, d'une part, et l'étape de la mise en œuvre du PAN, d'autre part. Dans l'ensemble, il serait juste de dire que l'étape de l'auto-évaluation et de la conception du PAN a été plus difficile que celle de la mise en œuvre et du suivi du PAN, en particulier dans le contexte d'un cadre de suivi participatif, qui est susceptible d'être plus ouvert et inclusif. De plus, les luttes concernant la répartition du pouvoir entre le PFN et la CN et, au sein de la CN, entre le gouvernement et la société civile, sont susceptibles d'être moins prononcées la deuxième fois. En outre, dans un certain nombre de pays, le MAEP était éclipsé par d'autres préoccupations politiques plus prioritaires, qui avaient tendance à influencer sur l'accueil qu'on lui réservait. À cet égard, deux pays viennent à l'esprit : l'Éthiopie, pour l'initiative gouvernementale de reclassement et de réglementation de la société civile, et le Kenya, où les retombées des élections présidentielles étaient en voie de se résorber. Ces tendances avaient des répercussions plus prononcées que le MAEP sur les relations entre la société civile et le gouvernement.

Ainsi, il est peut-être trop tôt pour dire de façon définitive quelles répercussions a eu le MAEP sur la qualité du dialogue national. Certaines indications montrent cependant que même si l'étape de l'auto-évaluation nationale a éclipsé l'étape de la mise en œuvre du PAN, ce qui a eu des conséquences négatives sur la qualité du dialogue national, cela pourrait changer au fil des cycles successifs d'auto-évaluation et de mise en œuvre du PAN, lorsque la mise en œuvre et le suivi pourraient fort bien devenir la priorité. Certains indices donnent à croire que le fait de reporter la mise en œuvre du PAN, surtout lorsqu'il prend une forme

participative, a permis d'accroître la qualité du dialogue national dans certains pays.

Ainsi, le MAEP, en exigeant que les gouvernements et la société civile s'engagent collectivement pour réagir aux problèmes auxquels est confronté le pays, et que pour ce faire, ils se servent des résultats des pratiques de développement, devrait aider à améliorer à la fois la fréquence et la qualité de la prise de décisions fondées sur des données probantes. Mais cela ne sera possible que lorsque le processus produira les données prescrites par le PAN. Dans cette optique, le Secrétariat continental du MAEP a l'importante responsabilité de garantir non seulement que les pays recueillent ces données, mais qu'ils les partagent avec leurs citoyens. Car, munis de ces données, on devrait pouvoir se faire une meilleure idée de ce qui fonctionne et à quel point, et aussi, par extension, de ce qui n'a pas très bien fonctionné.

Pour tout un éventail de raisons complexes, il règne une grande méfiance entre les gouvernements et la société civile en Afrique. D'une part, les gouvernements africains croient qu'ils sont légitimes parce qu'ils forment le gouvernement et ont reçu un mandat de la population. Ils croient que la société civile est trop dépendante des fonds étrangers et qu'elle exécute des programmes étrangers. D'autre part, la société civile pense avoir aussi une légitimité puisqu'elle représente les intérêts de ses membres, souvent des populations pauvres et démunies, ou qu'elle défend des valeurs universelles. Elle tend à voir les gouvernements africains comme un groupe de personnes qui tendent à trop dépendre de gouvernements étrangers. On les perçoit aussi, au mieux, comme faisant fausse route ou, au pire, comme ne cherchant que leur propre bien-être, que ce soit à titre individuel ou en tant que groupe privilégié qui prend systématiquement des décisions qui désavantagent encore plus les pauvres et les marginalisés. Il reste à voir à quel point le processus du MAEP a pu accroître le respect mutuel entre la société civile et les gouvernements. Il serait peut-être bon de dire qu'étant donné le déséquilibre de pouvoir entre les deux, il revient aux gouvernements africains de prendre des mesures pour créer des circonstances favorables à l'amélioration des relations.

Comme le MAEP donne aux gouvernements africains une occasion de partager leurs

expériences relativement aux pratiques exemplaires, il faut espérer qu'il réussira avec le temps à accroître la capacité de collaboration et la solidarité en général. Le MAEP a permis de constater ce phénomène à une ou deux occasions. Les pays participants ont fait l'impossible pour souligner la démarcation entre eux et l'Union africaine, déclarant que « sur le plan opérationnel, le MAEP est autonome par rapport à l'Union africaine ». Bien que cela puisse être interprété comme le signe d'une fragmentation de l'Union africaine, on peut aussi y voir un renforcement des liens entre les pays participants du MAEP, qui indique peut-être l'émergence de nouveaux fondements d'une concertation sur le continent. La CEDEAO a tenu en août 2009 son tout premier atelier régional pour les pays participants du MAEP, auquel ont aussi assisté un certain nombre de pays non participants. Ainsi, certaines indications permettent de croire que les tentatives de retourner aux anciennes formes de gouvernance sur le continent ne seront pas tolérées. Il peut être intéressant de souligner que les pays où l'on a fait de telles tentatives – la Mauritanie, Madagascar, le Togo, la Guinée et le Gabon – ou bien n'ont pas encore adhéré au MAEP ou encore y ont adhéré, mais n'ont pas encore entamé le processus. Il semblerait donc que le niveau de rendement acceptable pour les politiques africaines s'élève tranquillement, mais sûrement, avec la participation active de la société civile.

LA SOCIÉTÉ CIVILE AFRICAINE ET LE MAEP

Comme ailleurs dans le monde, la société civile en Afrique est le regroupement de personnes visant à créer des groupes de valeurs, d'actions et d'intérêts communs. Elle se situe entre les ménages et l'État, et constitue l'un des trois principaux domaines de l'organisation sociale, les deux autres étant des associations de personnes pour la création de richesses et pour l'exercice du pouvoir politique. On peut classer les principales activités de la société civile comme suit : la protection et la représentation des intérêts et des droits d'une partie de la société, le plaidoyer et, finalement, l'engagement dans la prestation de services aux personnes ou aux collectivités. Par

leur nature même, donc, les groupes de la société civile ne sont pas homogènes puisqu'ils peuvent résulter d'associations entre des citoyens qui ont invariablement un éventail d'opinions sur un même sujet.

À tout moment, la majorité des organisations de la société civile auront tendance à intervenir en faveur de changements évolutifs, ou encore à essayer de prévenir ce qu'ils perçoivent comme étant des changements indésirables. Elles sont donc conservatrices pour ce qui est de leurs objectifs et gradualistes pour ce qui concerne leurs méthodes. Toutefois, il y en aura en même temps quelques-unes, ni conservatrices ni gradualistes dans leurs méthodes, qui chercheront à susciter des changements radicaux et qui, par le fait même, seront invariablement perçues comme pressées. De par leur nature même, ces types de groupes de la société civile seront aux premières lignes dans les moments de transformation sociale ou de transition sociétale.

Comme on pourrait s'y attendre, la société civile en Afrique a été associée à bon nombre de transitions sociétales. On a peu étudié la société civile africaine qui existait avant la période coloniale, mais on peut cerner quatre principaux types d'engagement depuis l'accession de la plupart des pays de l'Afrique au monde de la géopolitique mondiale en tant que colonies européennes. Le premier est le rôle mobilisateur qu'elle a joué pour favoriser la résistance à l'assaut colonial puis son renversement (p. ex. les Nandi et les Mau Mau au Kenya, et le mouvement antiapartheid en Afrique du Sud). Le deuxième type d'engagement est sa participation aux projets de reconstruction post coloniale du pays (p. ex. les syndicats et les mouvements de femmes). Le troisième est son rôle pour façonner des valeurs sociétales par des activités de plaidoyer relatives à des questions telles que les droits de la personne et la justice sociale (p. ex. en tant qu'ONG). Le dernier et non le moindre parmi ces types d'engagement est son rôle dans la prestation de services, que ce soit en situation de catastrophe humanitaire et d'urgence ou, plus discrètement, sur une base quotidienne, pour les pauvres et les groupes marginalisés sur le plan social.

Au cours des dernières décennies, les organisations de la société civile africaine se sont considérablement diversifiées. Cette diversification a pris la forme d'une

augmentation du nombre des associations professionnelles de la société civile, des ONG de la société civile axées sur le plaidoyer et, finalement, des ONG de prestation de services. Une proportion considérable de ces groupes cherche à façonner des valeurs sociétales en empruntant des voies qui les ont menés à une confrontation avec des gouvernements africains. Bon nombre de gouvernements prétendent que les valeurs préconisées ne sont pas africaines. Ils disent aussi que ces organismes, lorsqu'ils sont nationaux, dépendent de fonds de l'extérieur pour survivre; sinon, lorsqu'ils sont étrangers, ils devraient avoir plus de respect pour les traditions et les coutumes africaines. Pour réagir à cette situation, certains gouvernements africains ont pris des mesures contre la société civile relevant de leur juridiction, cherchant à restreindre ses activités à des secteurs qui leur conviennent. Les mesures prises par le gouvernement éthiopien en sont l'exemple récent le plus percutant : il a déposé une loi en 2009 qui déterminera ce que pourra faire les organisations de la société civile en Éthiopie, selon que les organisations sont étrangères ou éthiopiennes et selon la mesure dans laquelle elles dépendent de sources de financement de l'extérieur.

D'autre part, certains éléments de la société civile africaine ont leurs propres problèmes à régler avec les gouvernements africains. Un bon nombre pensent que les gouvernements sont formés d'individus qui cherchent uniquement à s'enrichir, légalement ou non, qui sont antidémocratiques et qui sont trop enclins à assujettir le programme de développement de l'Afrique aux volontés des pays riches, dont le gouvernement dépend pour son bien-être.

Ces perceptions divergentes ont fait en sorte qu'il est difficile pour les gouvernements et certains groupes de la société civile de travailler ensemble. Elles ont naturellement influencé la façon dont ces groupes de la société civile répondent à l'appel lancé à la société civile afin qu'elle participe au MAEP. Évidemment, les particularités de chaque pays ont influé sur la manière d'agir des gouvernements et de la société civile.

Au Nigeria, la société civile s'était battue pendant de nombreuses décennies contre les chefs militaires qui avaient pillé les coffres du pays. Ces derniers temps, on les a appelés à contester la tentative de l'ancien président

Olusegun Obasanjo de prolonger son mandat, ce qui est contraire aux dispositions de la constitution ainsi qu'aux dispositions de l'initiative du MAEP, de laquelle il est devenu pendant un moment un des chefs de file.

Au Kenya, la société civile a aussi mené des campagnes contre des allégations de corruption individuelle et contre les tendances de l'élite au pouvoir à s'enrichir collectivement et systématiquement. Elle a aussi participé à la campagne visant à porter au pouvoir le président Mwai Kibaki, suivant une vague d'optimisme populaire en faveur d'une réforme politique qui, en fin de compte, a été anéantie.

En Afrique du Sud, la société civile avait joué un rôle de premier plan pour aider à provoquer la fin du régime de l'apartheid et à porter l'ANC au pouvoir. Certaines des personnes qui ont fait campagne ont ensuite franchi la ligne qui sépare les militants de la société civile des détenteurs et exécutants du pouvoir de l'État. D'autres, qui avaient été proches des dirigeants du régime évincé, se sont retrouvées en marge de la société, de même que leurs idées sur les organisations sociales.

Enfin, en Éthiopie, un régime féodal vieux de plusieurs siècles a été violemment renversé; un régime révolutionnaire socialiste militarisé a pris le pouvoir avant de le céder, après une guerre civile, à un gouvernement qui a tenté de mettre en place un État promoteur. Pendant ces profondes transitions sociales, les organisations de la société civile se sont mobilisées pour lutter contre l'ordre féodal, ont aidé à atténuer les conséquences d'une importante famine causée par les échecs répétés de l'ordre féodal, ont cherché à conserver les possibilités d'organisation autonome acquises sous le régime socialiste militarisé, puis ont travaillé, sans y parvenir d'après ce qu'on peut constater maintenant, à la mise en place d'un cadre dans lequel elles pourraient se sentir libres de fonctionner au sein du nouveau système démocratique.

Ce sont là des exemples de certains des courants les plus forts qui ont situé le contexte dans lequel le MAEP a été exécuté dans au moins quatre des sept pays évalués. Ils ont façonné l'état de préparation de la société civile à une participation au processus ainsi que certaines de ses réalisations par la suite.

Mais quelques autres particularités importantes caractérisent la société civile en Afrique. La plus marquante est peut-être le fait qu'étant donné les niveaux de pauvreté sur ce continent, tout organisme de la société civile qui voudrait y dépendre des contributions de ses membres ou de subventions de particuliers ou d'entreprises aura de la difficulté à se maintenir à flot ou y parviendra seulement à la façon d'un électron dans son état fondamental, dont le niveau d'énergie est au plus bas. Ainsi, le talon d'Achille des organisations de la société civile dans le contexte africain, c'est qu'un trop grand nombre des organisations qui se font le plus entendre sont, comme les gouvernements qu'ils critiquent, dépendantes de sources de financement de l'extérieur. De plus, la société civile, en partie de par sa nature, éprouve de la difficulté à se concerter sur des questions qui ne concernent pas la manière dont elle devrait être régie. Certaines différences se manifestent lorsqu'on intervient dans le même dossier ou dans des dossiers différents, lorsqu'on reçoit des fonds de la même source ou de sources différentes, et lorsqu'on a des points de vue ou qu'on représente des intérêts différents. Il faut réduire et gérer la discorde que provoquent ces différences si l'on veut que la société civile réussisse à s'engager dans une initiative telle que le MAEP, et puisse vraiment devenir encore plus une excroissance organique de la société dans son ensemble.

Bien que la société civile puisse participer au processus du MAEP au cours des périodes de la sensibilisation, de l'auto-évaluation et de la conception du PAN, il semblerait qu'elle serait plus influente aux étapes de suivi et d'évaluation du plan d'action national. Toutefois, à mesure que de plus en plus de pays adoptent un cadre de suivi décentralisé ou participatif, les éléments de la société civile qui participent sont ceux qui ont déjà eux-mêmes une structure décentralisée. Avec le temps, cette situation pourrait marginaliser les organisations de la société civile qui n'ont pas de structure décentralisée ou qui sont axées davantage sur le plaidoyer que sur la représentation. Néanmoins, le MAEP, et particulièrement les événements organisés par la société civile à l'occasion de la publication des rapports d'étape, peuvent servir de catalyseurs pour tisser des liens plus étroits entre les groupes de la société civile, non seulement à l'intérieur des frontières nationales, mais aussi entre les pays.

Il y a eu certaines tentatives descendantes visant à rapprocher la société civile africaine, comme la création du Conseil économique et social (ECOSOCC) de l'Union africaine, qui devrait servir d'organisme consultatif au niveau du continent, aux côtés des structures de l'Union africaine. Mais de nombreuses possibilités s'offrent à la société civile désireuse d'adopter une démarche ascendante et, pour ce faire, d'utiliser la structure fournie par le MAEP et son PAN.

DRESSER L'INVENTAIRE

Les deux premiers pays à avoir entamé le processus du MAEP en 2003 (le Ghana et le Kenya) ont atteint la cinquième et, selon les modalités du MAEP, dernière étape du processus il y a quatre ans, lorsque leurs Rapports d'évaluation du pays et Programmes d'action nationaux ont été évalués par leurs pairs dans le cadre du Forum du MAEP. Onze autres pays ont achevé plus récemment le cycle du MAEP. Trois autres pays n'ont toujours pas achevé le processus. Le MAEP a été lancé avec un certain tapage, bon nombre de pays y ayant adhéré au cours des tout premiers mois. En date de janvier 2010, le processus du MAEP en est à une étape naturelle de bilan. Il y a lieu de se pencher sur certaines questions.

L'une d'entre elles doit être la manière d'assurer la continuité et l'afflux régulier de nouveaux pays dans le processus. Jusqu'à maintenant, 29 pays ont adhéré au MAEP. Onze d'entre eux ont complété les cinq étapes du MAEP telles que définies actuellement, et trois sont en voie d'y arriver. Il reste donc 15 pays qui doivent entamer le processus. Parmi eux, quelques-uns peuvent être au plus (y compris la Sierra Leone et peut-être la Zambie) pourraient commencer d'ici un an. C'est donc dire qu'environ 12 pays ne risquent pas d'entamer le processus au cours des 12 prochains mois. Parmi les pays qui n'ont pas encore adhéré au MAEP, le Liberia est le plus susceptible de le faire. Il est improbable qu'il y ait beaucoup d'activité chez les 19 pays restants. Si rien ne vient les secouer un peu, le MAEP risque, dans un avenir immédiat, de ne regrouper qu'une relativement faible proportion des pays de l'Afrique, ce qui devrait être une source de préoccupation pour le Forum du MAEP. Voir la Figure 1 et le Tableau 1.

La pratique qui consiste à qualifier d'étape finale du cycle du MAEP l'évaluation par les pairs du Rapport d'évaluation du pays et du Plan d'action national tend à diminuer l'importance qu'accordent la population et les membres du Forum du MAEP à la mise en œuvre du PAN. Cette situation incite à faire des processus de conception et de production de l'auto-évaluation nationale et du PAN le principal cheval de bataille. Il pourrait donc s'avérer plus utile que l'évaluation par les pairs se concentre sur la mise en œuvre du PAN plutôt que sur l'exécution de l'auto-évaluation nationale et sur la production du plan. Un tel virage devrait ouvrir la voie à une discussion publique approfondie des politiques de développement et de la gouvernance de ce développement. Autrement dit, cela devrait offrir aux gens la possibilité de discuter légitimement non pas de la façon dont se réalise le développement, mais de ce dont il est constitué; on pourrait déterminer non seulement si les cibles fixées dans le PAN ont été atteintes ou non, mais aussi à quel point ces cibles étaient valables à la lumière des objectifs de développement choisis; et finalement, on pourrait traiter de la pertinence de ces objectifs de développement, compte tenu de la conjoncture nationale du moment.

La nature du questionnaire du MAEP revêt donc une importance primordiale à cet égard. Cet instrument a la double vocation d'évaluer la gouvernance du développement (politique, économique et des entreprises) aussi bien que les politiques et le rendement du développement (développement socioéconomique). À plusieurs égards, le questionnaire n'a pas été l'instrument le plus facile à utiliser, mais les commentaires des CN et le travail de révision devraient en améliorer la convivialité. Ses fondements philosophiques et son orientation stratégique soulèvent tout de même des problèmes fondamentaux. Ces problèmes pourraient perdurer une fois prises les mesures en cours pour le modifier.

Il faut alors se demander à quel point ces différents objectifs du questionnaire transparaissent dans sa structure et sa conception. En tant qu'instrument de gouvernance, le questionnaire devrait chercher à obtenir de l'information sur la manière dont les dirigeants et les règlements ont été déterminés, et dont les règlements ont été appliqués. Si l'on se fie aux pratiques d'un bon nombre d'institutions et d'universités, on

pourrait s'attendre à une enquête qui porterait sur certains sinon l'ensemble des aspects de la gouvernance, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle la conduite de la politique (y compris le fait d'assumer et d'exercer le pouvoir), les politiques et les pratiques économiques, et les affaires ministérielles ont été exécutées d'une manière participative, légitime, transparente, réceptive, inclusive, efficace, consensuelle et responsable. En tant qu'enquête sur la gestion, par opposition à la gouvernance de l'économie, on pourrait s'attendre qu'elle révèle la mesure dans laquelle l'exercice a été fondé sur une saine politique et une saine formulation de la stratégie, une collecte des données pertinente et précise, une analyse et une interprétation scientifiques, une prise de décisions fondée sur l'expérience, une mise en œuvre efficace des décisions et une surveillance soutenue du rendement. Finalement, en tant qu'instrument d'évaluation de la situation socioéconomique de la population, le questionnaire devrait être en mesure d'évaluer comment et à quel point la population peut avoir accès à des moyens de subsistance et des emplois lucratifs, à la santé, à l'éducation et au bien-être social. Pour être un instrument de gouvernance utile, le questionnaire devrait faire l'objet d'une révision et de modifications régulières et périodiques afin de garantir qu'il débouche sur un cadre propice à un débat constructif sur le rendement dans tous les domaines pertinents, et sur le choix des indicateurs et des objectifs.

Le fait que le Secrétariat du MAEP se soit efforcé, avec son personnel, de faire une évaluation et un suivi adéquats après le dépôt par les pays de leurs rapports d'étape sur la mise en œuvre de leur PAN est un autre sujet d'intérêt. La question de la capacité du Secrétariat du MAEP d'exécuter les tâches qu'on lui a attribuées revêt donc une importance considérable. La période durant laquelle le Secrétariat du MAEP est demeuré sans directeur général est un problème connexe. Le titulaire précédent du poste a quitté le bureau en juin 2008, lorsqu'on a nommé un « agent responsable » qui n'a pas toutefois les responsabilités et les pouvoirs d'un directeur général; or, cela fait plus de 18 mois que le poste est inoccupé. Une telle situation a presque assurément causé de l'incertitude chez le personnel, et encore plus certainement au sein de la société civile et chez les observateurs.

On a aussi critiqué le Secrétariat en tant qu'institution, parce qu'il ne fournirait pas au public des renseignements suffisants et en temps opportun. Le public doit attendre six mois après l'évaluation par les pairs avant que ne soient rendus publics le Rapport d'évaluation du pays et le PAN. Les rapports d'auto-évaluation du pays ne sont pas accessibles au public. Seuls quelques Rapports d'étape sont publiés sur le site Web du MAEP, et il devient donc nécessaire de faire des recherches dans les sites Web des pays participants pour savoir s'ils ont mis en ligne leurs rapports d'étape. Cela a tendance à donner l'impression que le MAEP cherche à produire un plan d'action sans le mettre en œuvre. Les communiqués du Forum du MAEP et ceux des réunions du Groupe de personnalités éminentes⁸ sont au nombre des autres documents qui pourraient être affichés sur le site Web du MAEP, mais ne le sont pas.

Le Secrétariat est confronté à d'importantes contraintes sur le plan des capacités. Le nombre de pays qui doivent subir leur première évaluation par les pairs et le suivi subséquent, en plus du nombre de ceux qui attendent une deuxième évaluation par les pairs, augmente et imposera un fardeau de plus en plus lourd au Secrétariat à moins qu'on ne prenne des mesures pour accroître considérablement ses capacités. Pour répondre à ce besoin, le Secrétariat ne doit pas nécessairement accroître ses effectifs, mais plutôt développer un réseau qui donne accès aux compétences requises lorsqu'il le faut. Cela réduirait au minimum le fardeau financier imposé aux pays participants.

Une autre solution possible serait de ne pas mener une auto-évaluation complète après l'évaluation initiale, ou peut-être de le faire moins fréquemment que tous les

quatre ans. Par exemple, il en va ainsi de la deuxième évaluation du Kenya, où l'on met l'accent exclusivement sur le domaine thématique de la démocratie. Mais aussi importante que soit la dynamique de la démocratie, il n'est peut-être pas souhaitable de se désintéresser des autres domaines thématiques pendant quatre années de suite, les abandonnant ainsi sans un PAN assorti d'objectifs visant à mesurer le rendement. Les possibilités d'améliorer la gouvernance dans ces domaines thématiques seront compromises, sinon perdues, et l'énergie engendrée par l'expérience de la première auto-évaluation se dissipera en partie ou complètement si seules la démocratie et la gouvernance politique sont évaluées au cours du deuxième cycle. La nature du comportement du milieu des affaires et la création de richesses, la gestion de l'économie et le bien-être social sont trop importants pour qu'on les laisse en plan pendant quatre ans.

Il semble que le travail essentiel du MAEP soit en voie de devenir le partage des pratiques exemplaires. On peut penser que cela se fait au cours des réunions des chefs d'État, mais il serait aussi possible de le faire au moins à l'échelle nationale, régionale et continentale, où les intervenants de l'État et de la société civile seraient réunis. Si l'on veut que le Secrétariat s'occupe de l'organisation de tels événements, il faudra aussi accroître ses capacités. Dans le cas contraire, il se produira d'énormes retards ou la qualité du travail sera compromise. Le Secrétariat, en collaboration avec les communautés économiques régionales, peut intervenir pour réunir les intervenants. Plus il y aura d'évaluations par les pairs effectuées de manière ouverte à l'échelon régional, plus il est probable que ce partage d'information se fera.

⁸ Il ne s'agit pas ici d'ignorer ou de sous-estimer la volonté des différents membres du Secrétariat continental du MAEP à fournir de l'information lorsqu'ils sont sollicités sur une base individuelle.

RECOMMANDATIONS

FORUM DU MAEP

- 1 Le Forum du MAEP devrait songer à : a) accroître le débit des pays qui passent de l'adhésion au MAEP au début de l'exécution de leur processus du MAEP; et b) réduire le nombre des pays qui n'ont pas encore adhéré au MAEP.
- 2 Une sixième étape officielle devrait être ajoutée au cycle du MAEP et devrait être axée sur l'évaluation par les pairs de la mise en œuvre du PAN.
- 3 Les documents de fondation du MAEP prévoient qu'une évaluation par les pairs doit être exécutée à l'échelon régional après la principale évaluation, qui est menée à l'échelon continental. Rien n'indique que des évaluations par les pairs du MAEP auraient été menées à l'échelon régional. Si l'on considère l'importance de l'évaluation par les pairs continentale, il pourrait être plus facile de réaliser l'évaluation par les pairs régionale avant l'évaluation continentale. Cela renforcerait la dimension régionale du MAEP, laisserait plus de temps pour prendre en compte les problèmes soulevés dans les Rapports d'évaluation du pays, et aiderait à faire avancer le programme d'intégration régionale.
- 4 Un des principaux arguments en faveur du MAEP est qu'il est d'origine africaine et poursuit un objectif stratégique. Néanmoins, tout porte à croire que les pays deviennent tout aussi dépendants de sources extérieures pour mettre leur PAN en œuvre qu'ils ne le sont pour mettre en œuvre leurs plans de développement habituels. Pour conserver la prise en charge africaine du MAEP, les pays devraient être encouragés à financer leur PAN autant que possible au moyen de leurs propres ressources.
- 5 Pour aider les pays qui sont incapables de financer l'ensemble de leur PAN à même leurs propres fonds, il faudrait renouveler les efforts visant à créer un fonds fiduciaire du MAEP pour les projets. Un tel mécanisme serait géré par un Groupe international de personnalités éminentes, et des gouvernements et des organismes étrangers y feraient des contributions dans le but d'appuyer l'initiative du MAEP.
- 6 L'intégration régionale étant l'un des moteurs du progrès de l'Afrique, le Forum du MAEP pourrait considérer l'évaluation par les pairs du rendement des communautés économiques régionales comme une façon d'aider à faire progresser ce processus.
- 7 Le questionnaire du MAEP devrait faire l'objet de révisions périodiques afin d'en évaluer la facilité d'utilisation, la validité des indicateurs et la pertinence des objectifs relativement aux besoins de l'Afrique en matière de développement.
- 8 Il faudrait donner au Secrétariat continental tous les moyens nécessaires pour arriver à répondre correctement aux besoins du processus du MAEP. Sa gestion devrait être transparente et responsable.

GROUPE DE PERSONNALITÉS ÉMINENTES ET SECRÉTARIAT CONTINENTAL

- 9 Le temps relativement court alloué à la conception du PAN et à l'établissement des coûts afférents, comparativement au temps réservé à l'auto-évaluation, est l'une des caractéristiques communes du processus du MAEP. Cela pourrait être révélateur du peu de temps alloué à l'ensemble du processus ou d'autres facteurs. Quoi qu'il en soit, il pourrait être bénéfique de donner des orientations plus précises quant au temps qui devrait être alloué à la conception du PAN, et d'en faire un exercice très distinct de l'auto-évaluation.
- 10 On devrait décourager les pays d'inclure automatiquement les plans nationaux existants dans le PAN; ils devraient plutôt accorder la priorité aux activités de développement.

- 11 On devrait encourager et aider tous les pays à réaliser une analyse de la capacité d'absorption lorsqu'ils entament l'élaboration de leur PAN. À première vue, il n'est pas facile pour les pays d'assumer des augmentations massives des dépenses et des apprentissages, et de composer avec elles, comme l'exige actuellement le MAEP. Les niveaux élevés de mise en œuvre qu'ont affichés certains pays pourraient tout simplement refléter la mise en œuvre de projets et de programmes qui existaient préalablement et qui sont déjà en cours.
- 12 On devrait offrir aux pays un soutien technique continu non seulement pour l'auto-évaluation, comme c'est le cas actuellement, mais aussi pour la mise en œuvre du PAN, p. ex. pour rendre les projets du PAN pleinement identifiables dans le CDMT, et pour harmoniser le PAN avec d'autres plans nationaux. La prise en charge africaine et l'apprentissage par les pairs sont essentiels.
- 13 Pour faciliter la comparaison entre le rendement et les indicateurs contenus dans le PAN, les rapports devraient comprendre :
 - i. Un rapport sur le rendement fondé sur un gabarit quantitatif duquel les pays ne seraient pas autorisés à dévier.
 - ii. Un rapport, présenté dans un format convenu, sur la perception qu'a le public de la gouvernance, déterminée à l'aide de techniques de sondage.

GOUVERNEMENTS AFRICAINS

- 14 Pour mettre en valeur la situation du processus du MAEP et en faire un effort national d'inclusion, les institutions nationales du MAEP devraient être créées par une loi du Parlement à titre d'institutions autonomes de l'État, avec leur propre secrétariat indépendant.
- 15 Pour renforcer davantage l'autonomie de l'institution qu'est le MAEP, le président de la CN (de la société civile) devrait aussi agir à titre de Point focal national, et de personne autorisée à communiquer avec le Secrétariat continental et le Groupe de personnalités éminentes. On devrait donc lui faciliter l'accès à la présidence.
- 16 Les membres de la CN du MAEP devraient être nommés pour un nombre fixe de mandats, renouvelables une fois. Cela aiderait à garantir que les membres du CAN du MAEP sont en mesure de demeurer indépendants et de ne pas être récupérés par les institutions.
- 17 Le départ et la nomination subséquente des membres de la CN devraient être échelonnés de façon à ce qu'en tout temps il y ait des membres relativement nouveaux et d'autres relativement anciens. Cela assurerait une continuité dans les activités de la CN.
- 18 Les membres de la CN devraient être nommés par l'entremise d'un processus semblable à celui qu'utilise la Commission de la fonction publique, afin de s'assurer de leur compétence et de leur impartialité. Les qualifications recherchées devraient faire en sorte que les membres nommés soient des personnalités éminentes nationales qui possèdent les compétences et l'expérience nécessaires pour remplir la mission du MAEP.
- 19 La CN devrait être de taille relativement petite, comprenant peut-être moins de 12 personnes. Un groupe plus petit que cela pourrait manquer de légitimité alors qu'un groupe plus nombreux serait susceptible de créer une dynamique trop négative.
- 20 La participation de la société civile au processus du MAEP est une exigence. On pourrait réduire les risques de tensions en demandant au PFN d'attribuer à la société civile un certain nombre de postes à la CN, que la société civile aurait la liberté de combler par l'entremise de ses propres processus de représentation. On pourrait aider à prévenir les querelles en s'assurant que le nombre de ces sièges ne dépasse pas le tiers de l'ensemble des membres. Cela n'empêche pas le gouvernement de nommer directement plus d'organisations de la société civile à la CN s'il le désire. Il faut toutefois garantir qu'un certain nombre de sièges à la CN soient réservés à la société civile en tant que groupe, et que ces sièges soient comblés par l'entremise de ses propres procédures démocratiques. En réservant ainsi une partie de la CN à des membres élus de la société civile, on pourrait aider à réduire l'impression de marginalisation.

- 21 Permettre la publication des Rapports d'auto-évaluation par les pays. Cela permettra aux citoyens de se faire eux-mêmes une idée de l'état de leur gouvernance, sans que cette information soit transmise par l'intermédiaire du Secrétariat continental du MAEP, ce qui est le cas actuellement, puisque le rapport d'évaluation du pays reflète le point de vue du Secrétariat sur l'état de la gouvernance dans le pays à l'étude.
- 22 Le PAN devrait être exécuté par les ministères du gouvernement, par l'entremise d'un éventail d'organismes, y compris des agences ministérielles, des institutions d'État, des groupes commerciaux et des organismes de la société civile. Ce processus fera en sorte que l'auto-évaluation sera non seulement un effort national, mais aussi un processus de solution de problèmes.
- 23 Évaluer et, au besoin, améliorer les capacités de collecte et de récupération des indicateurs de rendement du MAEP.
- 24 Établir des systèmes de suivi participatif, pas seulement pour le MAEP. Actuellement, un certain nombre des pays évalués gèrent un système de suivi bureaucratisé, de même qu'un système participatif. Cela est inefficace, et à condition que le système participatif transmette tous les renseignements nécessaires, il apporte alors un complément grâce à la participation.

COMMISSIONS NATIONALES

- 25 Publier des états financiers annuels vérifiés de la CN et du PAN. Cela accroîtra la transparence des activités de la CN et, en fait, du MAEP, et permettra aux citoyens de savoir qui a contribué quels fonds à ses réalisations.
- 26 Toutes les étapes préliminaires du MAEP (planification, sensibilisation, auto-évaluation, élaboration du PAN, établissement des coûts du PAN) devraient être distinctes; elles ne devraient pas pouvoir se chevaucher puisque cela réduit l'efficacité. De même, il faut prévoir suffisamment de temps pour chacune de ces étapes.
- 27 Il faudrait déployer davantage d'efforts pour recruter les médias en tant que partenaires stratégiques, surtout durant le processus de sensibilisation.
- 28 Les divers processus de validation devraient être menés de manière à permettre une participation et un apport bien plus considérables de la société civile, par exemple en ce qui concerne l'accessibilité, la disponibilité de la documentation préalable aux événements, la nature des discussions et la transparence dans le traitement des commentaires issus des exercices des opérations de validation.

SOCIÉTÉ CIVILE

- 29 Les organisations de la société civile devraient chercher, individuellement et collectivement, à mettre l'accent sur les questions connexes de savoir si oui ou non les indicateurs, et donc les objectifs choisis pour l'inclusion dans le PAN, sont appropriés, et s'ils ont été atteints ou non.
- 30 En ayant recours le plus possible à des événements de consultation infranationaux et nationaux, le MAEP devrait stimuler le partage des expériences à l'échelle régionale. Cela pourrait éventuellement alimenter le processus de l'ECOSOCC par lequel les forums de la société civile à l'échelle régionale seraient le fondement de l'élection des membres de l'ECOSOCC au niveau de l'UA.

ORGANISMES MULTILATÉRAUX ET BILATÉRAUX

- 31 Les gouvernements non africains devraient déposer un pourcentage des fonds qu'ils réservent au développement international dans le fonds fiduciaire du MAEP. Cela serait conforme, par exemple, à la Déclaration de Paris, dans laquelle il est énoncé qu'on soutiendra les efforts garantissant que les pays de l'Afrique exécutent leurs propres programmes de développement.

MÉTHODOLOGIE ET SOURCES

Les renseignements qui ont servi à rédiger ce rapport ont été recueillis par l'entremise à la fois d'une recherche documentaire et d'entrevues avec des participants et des commentateurs dans cinq des sept pays concernés, les pays visités étant le Bénin, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya et l'Afrique du Sud.

UA, NEPAD, DOCUMENTS DE FONDATION DU MAEP

- *Guidelines for Countries to Prepare for and to Participate in the African Peer Review Mechanism*, African Union/NEPAD 2003
- *Memorandum of Understanding on the African Peer Review Mechanism: The MOU*, NEPAD, 2003. <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>.
- *The African Peer Review Mechanism* (Base document), NEPAD, 2003
- *Compact for Africa's Recovery - Operationalising the Millennium Partnership for the African Recovery Programme*, UNECA, 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION DU PAYS

- *Ghana - Country Review Report* APRM Secretariat, June 2005
- *Kenya - Country Review Report* APRM Secretariat, May 2006
- *South Africa - Country Review Report*, APRM Secretariat, May 2007
- *Benin – Country Review Report*, APRM Secretariat, January 2008
- *Burkina Faso - Country Review Report*, APRM Secretariat, May 2008
- *Nigeria – Country Review Report*, APRM Secretariat, June 2009

RAPPORTS D'ÉTAPE DU PAYS

Ghana

- *Annual Progress Report On The Implementation Of The Ghana National Programme Of Action* 2006 January – December, NAPRM-GC
- *First Bi-Annual Progress Report Monitoring And Evaluation Report On The Implementation Of The Ghana National Programme Of Action For The Period January – June 2006*, NAPRM-GC, 2006
- *Fourth Bi-Annual Progress Report January - June 2009*, NAPRM-GC, June 2009
- *Ghana NGC 3rd Annual Progress Report*, NAPRM-GC
- *Implementation Of The National Programme Of Action Annual Progress Report 2006*, NAPRM-GC, January 2007
- *Progress In Implementing The National Programme Of Action - Second Bi-Annual Progress Report For The Period January - June 2007*, NAPRM-GC, June 2007
- *Second Annual Progress Report 2007 Progress In Implementation Of The National Programme Of Action*, NAPRM-GC, December 2007
- *Third Annual Progress Report January - December 2008*, NAPRM-GC, 2008

Kenya

- *Kenya Annual Progress Report on the Implementation of the APRM Programme of Action* June 2006 – June 2007, Kenya APRM Governing Council
- *Kenya Progress Report On The Implementation Of The African Peer Review Mechanism (APRM) National Programme Of Action* June 2006 June 2008
- *Kenya Progress Report On The Implementation Of The African Peer Review Mechanism (APRM) National Programme Of Action* July 2006-January 2007
- *Update - Kenya Progress Report* June 2006 - June 2008 *On The Implementation Of The National Programme Of Action* July 2008 – January 2009
- *Update - Kenya Progress Report* June 2006-June 2008 *On The Implementation Of The National Programme Of Action* July 2008 – January 2009, Kenya APRM NGC

Afrique du Sud

- *First Report on the Implementation of South Africa's APRM Programme of Action*, South Africa NGC, January 2009

AUTRES DOCUMENTS SUR LE MAEP

- APRM: Communiqué Issued On The APRM Support Mission To The Federal Democratic Republic Of Ethiopia 10 to 14 June 2008, APRM 2008
- APRM Secretariat Newsletter, January 2009

ENQUÊTES ET ÉTUDES SUR LE MAEP

- AfriMAP; *Submission to the APRM Secretariat : Review of the APRM questionnaire and process Documents*, AfriMAP, December 2007
- Akoth, Steve Ouma - *The APRM process in Kenya a pathway to a new state?* AfriMAP, 2007
- Anyang' Nyong'o, Peter; Ghirmazion, Aseghedech; and Lamba, Davinder; [eds] *'New Partnership For Africa's Development – NEPAD A New Path?*, Heinrich Böll Foundation 2002
- Badet, Gilles - *Benin and the African Peer Review Mechanism: Consolidating Democratic Achievements*, AfriMAP, 2008
- Bing-Pappoe, Adotey, *Ghana and the APRM: A Critical Assessment*, AfriMAP, 2007
- Dème, Ousmane : *Between Hope And Scepticism: Civil Society and The African Peer Review Mechanism*, Partnership Africa Canada, 2005
- Heubaum, Herald, *Making the African Peer Review Mechanism Work*; Working Paper, Middle East and Africa; German Institute for International and Security Affairs, FG6 2005
- Grudz, Steven, *The African Peer Review Mechanism: Assessing Origins, Institutional Relations and Achievements*, SAIIA, 2009
- Herbert, Ross and Grudz, Steven – *The African Peer Review Mechanism, Lessons From the Pioneers*, SAIIA, 2008
- Jinadu, L. Adele, *The African Peer Review Process in Nigeria*, AfriMAP, 2007
- Katito, George and Aggad, Faten, *Strategies for Effective Policy Advocacy: Demanding Good Governance in Africa*, SAIIA, 2009

- Landsberg, Chris, *A Developmental Democracy? Democracy and Political Governance Discussion* - Paper Prepared for Phase One of the South African APRM Centre for Policy Studies: South Africa, 2006
- Manby, Bronwen, *Was The APRM Process In Kenya A Waste Of Time? Lessons That Should Be Learned For The Future*, AfriMAP, April 2008
- Natielsé, Julien K, *The APRM Process in Burkina Faso*, AfriMAP, 2009
- Stultz, Newell M, *African States Experiment with Peer-Reviewing - The APRM 2002 to 2007*, Brown Journal of World Affairs, VOLUME XIII, ISSUE 2, 2007
- *The APRM Monitor No1*, Partnership Africa Canada, April 2006
- *The APRM Monitor No2*, Partnership Africa Canada, September 2006
- *The APRM Monitor No3*, Partnership Africa Canada, February 2007
- *The APRM Monitor No4*, Partnership Africa Canada, September 2007
- *The APRM Monitor No5*, Partnership Africa Canada, April 2008
- *The APRM Monitor No6*, Partnership Africa Canada, October 2008

ANALYSES ET ÉTUDES SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

- Alioune Sall, *Reflections on Civil Society Driven Change: An Overview*; in Wanyande. P and Okebe. M.A. eds - *Discourses on Civil Society in Kenya*, African Research and Resource Forum (ARRF), 2009
- Atieno, Rosemary, Jama, Mohamud, and Onjala, Joseph, *Do think tanks benefit from APRM work? Kenya's experience*, SAIIA, December 2008
- Bond, Patrick, *South Africa's Resurgent Urban Social Movements: The Case of Johannesburg, 1984, 1994, 2004*, Centre for Civil Society Research Report No. 22, 2004
- Government of Ethiopia, *The Proclamation of Registration and Regulation of Charities and Societies in Ethiopia*. Section 1, Paragraph 2, clause 2, Government of Ethiopia, 2008
- Gudina, Merera, *Civil Society and Transition Politics in Ethiopia* – in Wanyande. P and Okebe. M.A. eds - *Discourses on Civil Society in Kenya*, p86, African Research and resource Forum (ARRF), 2009
- Habib, Adam, *State–Civil Society Relations in Post-Apartheid South Africa*, Social Research Vol 72, No 3 : p673, Fall 2005
- Matanga, Frank Khachina - *Civil Society And Politics In Africa: The Case Of Kenya*; Paper presented to the Fourth International Conference Of Istir, Trinity College, Dublin, Ireland, July 5-8, 2000
- Rahmat, Dessalegn, Bantirgu, Akalewold Endeshaw, Yoseph: *CSOs/NGOs in ETHIOPIA: Partners in Development and Good Governance*; Ad Hoc CSO/NGO Task Force, 2008
- Wanyande, P and Okebe, M.A Eds: *Discourses on Civil Society in Kenya* - African Research and Resource Forum (ARRF), 2009

AUTRES DOCUMENTS

- Allen, Colm; and Overy, Neil, *APRM's Economic Governance and Management Standards: What civil society should look for*, SAIIA, 2009
- Chabal, Patrick, *The State of Governance in Africa*, SAIIA, 2009
- *Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and Opportunities Report of the Sixth Africa Governance Forum (AGF-VI)* Kigali, Rwanda, 9-11 May 2006, APRM, UNDP 2006
- *Planning an Effective Peer Review – A guide Book for National Focal Points*, SAIIA 2007

ENTREVUES ET APPUIS

Abraham Kumela - Co-ordinator - Good Governance, Christian Relief and Development Association (CRDA) (Ethiopia).
Aenes Chuma - UNDP Resident Representative and UN Resident Co-ordinator (Kenya).
Afeikhena Jerome – Coordinator for Economic Governance and Management, African Peer Review Mechanism, Continental Secretariat (South Africa).
Alenmayehu Assefu – Manager African Institute of Management Development and Governance AIM-DG (Ethiopia).
Daniel Amah-Attoh – Programme Officer, Ghana Centre for Democratic Development (Ghana).
Dr Emmanuel Akwetey Executive Director IDEG (Ghana).
Dr Jibrin Ibrahim, Director, Centre for Democracy and Development (Nigeria).
Eshetu Bekele - Executive Director, Poverty Action Network of Ethiopia PANE (Ethiopia).
Evelynne Change – Coordinator for Corporate Governance African Peer Review Mechanism, Continental Secretariat (South Africa).
Gladys Mukangadura – African Centre for Gender and Social Development - UNECA (Ethiopia).
Jacob Molapisi – South Africa NGO Coalition (SANGOCO) (South Africa).
Meaza Ashenafi – Regional Advisor - The African Women's Rights Observatory (Ethiopia).
Mrs Cornelia Rowena Amoah, PRO APRM-Secretariat (Ghana)
Mugambi Kai – Programme Officer – Open Society Initiative for East Africa (OSIEA) (Kenya).
Muratha Kinuthia – Kenya APRM National Secretariat (now at DFID-Kenya) (Kenya).
Muzwakhe Alfred Sigudhla – President Southern African Youth Movement (South Africa).
Simeon S Kanani - National Council of NGOs (Kenya).
Steven Grudz – Head of Governance and APRM Programme - South African Institute of International Affairs (South Africa).
Thomas Kagwe – Kenya Human Rights Commission.
Unathi Bonco – National Governing Council Secretariat - The Department of Public Service and Administration (South Africa).
Wally Serote – Member South African National Governing Council, and Chairman of Freedom Park Trust (South Africa).
Zenebework Tadesse – Independent Consultant (Ethiopia).

Ressources sur le MAEP

Sources officielles

Secrétariat du MAEP	www.aprm-international.org
Commission économique des Nations unies pour l'Afrique – Unité d'appui au MAEP	www.uneca.org/aprm
Programme des Nations unies pour le développement	www.undp.org/french/africa/governance.shtml
Banque africaine de développement	www.afdb.org

Sources chez la société civile

Africa Governance, Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP)	www.afrimap.org
EISA	www.eisa.org.za/aprm/home.htm
South African Institute of International Affairs	www.saiia.org.za/aprmtoolkit
Partenariat Afrique Canada	www.pacweb.org

A PROPOS DE L'AUTEUR

De nationalité ghanéenne, le Docteur Adotey Bing-Pappoe est un expert en économie politique. Chercheur indépendant sur la gouvernance et les politiques de développement, il est actuellement professeur invité à l'Université de Greenwich Business School, Grande-Bretagne.

Il peut être contacté à l'adresse: adotey_bing@hotmail.com ou ba95@gre.ac.uk