



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org

Fondé à Bruxelles en 1979 par Bernard Adam, le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité s'est développé dans un contexte particulier, celui de la Guerre froide.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP a depuis acquis une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

Centre de recherche indépendant, le GRIP est reconnu comme organisation d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles. En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

NOTE D'ANALYSE – 12 septembre 2014

MAGNOUX Claire. *Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : un outil au service de la gouvernance*. Note d'Analyse du GRIP, 12 septembre 2014, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1354>



NOTE D'ANALYSE

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : un outil au service de la gouvernance

Par **Claire Magnoux**

12 septembre 2014

Résumé

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ou MAEP est un instrument, au rayonnement continental, établi par et pour les États africains. Regroupant 34 pays sur 54 sur la base d'une adhésion volontaire, il est destiné à évaluer les pratiques des États en matière de gouvernance, dans quatre domaines : la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance d'entreprise et le développement socio-économique. En garantissant à la fois une auto-évaluation de l'État, une évaluation externe et enfin une évaluation par les pairs, le mécanisme offre l'opportunité d'une double fenêtre de dialogue : entre l'État et sa société civile et entre les États eux-mêmes.

Abstract

African Peer Review Mechanism: insight and perspectives

The African Peer Review Mechanism (APRM) is a review mechanism settled for and by African countries. 34 countries on 54 voluntarily joined the APRM. Its aim is to assess state practice of governance in four areas: democracy and political governance, economic governance and management, corporate governance and socioeconomic development. It allows for a self-assessment, an external assessment and a peer review, and so creates two-folded dialog opportunity: between state and its civil society and between states themselves.

Introduction

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) a fêté ses onze ans le 9 mars 2014. Cette structure peu connue et singulière vise principalement les États africains, afin que l'évaluation soit une source d'amélioration et d'inspiration, à travers le partage de bonnes pratiques en matière de gouvernance. Créé en 2003 par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et indépendant de toute structure régionale, il regroupe 34 États africains sur 54, qui ont adhéré volontairement au mécanisme. Le processus d'évaluation se décompose en plusieurs phases, dont les principales sont la réalisation d'une auto-évaluation par l'État de ses pratiques de gouvernance, d'une deuxième évaluation réalisée par des experts extérieurs nommés par les structures du mécanisme et d'une présentation d'un rapport final compilant l'ensemble des données récoltées devant l'ensemble des chefs d'États et de gouvernements. L'évaluation par les pairs s'opère au stade du rapport final et donne lieu à la formulation de recommandations au pays évalué, afin qu'il puisse procéder à des réformes si nécessaires. La mise en œuvre de ces recommandations est examinée, théoriquement, tous les cinq ans, faisant du MAEP un processus continu de longue durée.

La création du MAEP s'inscrit dans la vision du développement en cours depuis le milieu des années 1990, époque à laquelle a été mis en lumière un lien de causalité entre la bonne gouvernance et le développement. La mise en place du mécanisme permet aux États évalués de s'approprier un concept d'abord développé et utilisé par les institutions et bailleurs internationaux. Les quatre domaines explorés sont : la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance d'entreprise et le développement socio-économique.

Cette note a pour objectif d'offrir un panorama clair du fonctionnement et des enjeux du MAEP. Elle explorera ses origines à travers d'une part, son géniteur, le NEPAD, et d'autre part, le contexte doctrinal autour du concept de gouvernance. L'analyse s'attardera ensuite sur le fonctionnement du mécanisme qui s'opère grâce à une double armature institutionnelle, établie à la fois au niveau continental et au niveau national, et qui a pour singularité d'intégrer la société civile. Enfin, elle analysera les défis majeurs auxquels est confronté le mécanisme.

1. Aux origines du mécanisme

1.1. L'état d'esprit du NEPAD comme fondement...

Le MAEP s'inscrit dans l'état d'esprit qui a sous-tendu la création du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le cadre opérationnel, adopté par l'Organisation de l'Union africaine, donne comme objectif au NEPAD l'éradication de la pauvreté, la croissance économique, le développement durable et l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale¹.

1. Le cadre opérationnel adopté par l'Organisation de l'Unité africaine (devenue l'Union africaine en 2002), établissant le NEPAD en octobre 2001, prend sa source dans la fusion du

Le MAEP voit le jour en 2001 à l'initiative de cinq pays (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Nigeria et Sénégal) désireux de créer un cadre d'action permettant aux pays d'être les premiers acteurs de leur développement.

C'est dans cette perspective qu'en mars 2003, lors du 6^e sommet du Comité des chefs d'État et de gouvernement chargés de la mise en œuvre du NEPAD, les États africains ont adopté une **Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises**² détaillant leurs engagements : « (...) nous, chefs d'État et de gouvernements des États membres de l'Union africaine, sommes convenus de travailler ensemble en termes de politiques et d'actions pour atteindre les objectifs suivants : la démocratie et la bonne gouvernance politique ; la gouvernance économique et sociale ; le développement socio-économique ; le mécanisme d'évaluation entre pairs. »

Le Mécanisme est ainsi présenté comme un outil de promotion et de mise en œuvre de la Déclaration, auquel les États adhèrent de façon volontaire. Il est conçu comme un instrument aux mains des États africains, en cohérence avec la philosophie du NEPAD qui veut qu'en matière de développement, l'initiative provienne des États eux-mêmes. Le mode opératoire, à savoir l'examen par les pairs, n'est pas structuré autour de la dichotomie classique « sanction/approbation », mais est construit comme un forum d'échange de bonnes pratiques entre États. Ce concept n'est pas nouveau. En effet, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a mis en place un système similaire dès sa création en 1961.

L'intérêt de ce type d'évaluation réside dans ce que l'OCDE nomme « la pression par les pairs »³, source d'émulation entre les acteurs étatiques, qui en découvrant les avancées de chacun, seraient plus enclins à mener certaines réformes sur leur propre territoire. De même, ce *modus operandi* a été adopté en 2003, année de création du MAEP, dans le cadre du « Processus de Kimberley », au cours duquel les États doivent annuellement transmettre aux autres États participants un rapport détaillant leurs activités en matière de certification des diamants, se soumettre volontairement à des visites d'inspection menées par des représentants d'États participants et accueillir des missions d'inspection quand un faisceau d'indices suffisant suggère un non-respect du système de certification⁴.

Certains éléments de base sont communs à l'ensemble des systèmes d'évaluation : des rapports mettant en lumière la situation des États dans un ou plusieurs domaines définis, évaluant les progrès réalisés et des missions d'évaluation sur le territoire des États. D'autres sont particuliers aux systèmes d'examen par les pairs : comme par exemple la transmission de l'ensemble de ces derniers aux autres États faisant partie du mécanisme d'évaluation. Le MAEP se distingue par le fait qu'il évalue la gouvernance de manière transversale.

« Programme de renaissance de l'Afrique pour le millénaire » (MAP) et du plan Omega, opéré en juillet de la même année.

2. [Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises](#), 9 mars 2003, 6^e Sommet du comité des chefs d'État et de gouvernement chargés de la mise en œuvre du NEPAD.

3. « [Qu'est-ce que l'examen par les pairs ?](#) », OCDE.

4. [Décision administrative du système d'évaluation par les pairs révisée à Washington \(2012\)](#)

1.2. ... et la gouvernance comme champ d'application

« Le mandat du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs consiste à s'assurer que les politiques et pratiques des États parties sont conformes aux valeurs convenues dans le domaine de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi qu'aux codes et normes de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Le MAEP est un instrument accepté mutuellement par les États parties pour leur auto-évaluation⁵ ».

Le choix de la gouvernance comme champ d'évaluation du MAEP s'inscrit dans la vision du développement au moment de la création du mécanisme. Cette vision apparaît pour la première fois dans un rapport de la Banque mondiale datant de 1989 et intitulé « *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth* »⁶. La démonstration est la suivante : les ajustements structurels prescrits par l'institution ne sont pas suffisants pour permettre le développement des États africains. Le chaînon manquant entre économie et développement est celui des systèmes de gouvernance qui doivent être réformés : « *A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector initiative and market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance - a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public*⁷ ».

Cette vision va être intégrée par l'ensemble des bailleurs de fonds à partir du milieu des années 1990, notamment dans les Accords de Cotonou⁸ en 2000. La section III de ces accords, « La dimension politique », stipule que « *Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. [...] La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord* ». En choisissant ce champ d'action spécifique pour le MAEP, le NEPAD poursuit son processus de réappropriation des concepts de développement jusque-là utilisés par les bailleurs de fonds.

Le mécanisme est donc le reflet de la pensée de son époque, tout en proposant un mode d'évaluation alternatif, délaissant la verticalité relationnelle évaluateur/évalué.

5. C'est ainsi qu'est défini le mandat du MAEP dans l'annexe 2 de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises ; [Le mécanisme d'évaluation entre pairs \(MAEP\)](#), AHG/235 (XXXVIII), Annexe 2, p. 1.

6. [Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth](#), 1989, Banque mondiale.

7. *Ibidem*, p. xii. Trad. libre : L'une des causes de la faible performance économique dans le passé a été l'échec des institutions publiques. Les initiatives du secteur privé et les mécanismes de marché sont importants, mais ils doivent accompagner la bonne gouvernance - une fonction publique efficace, un système judiciaire fiable et une administration qui est responsable devant son public.

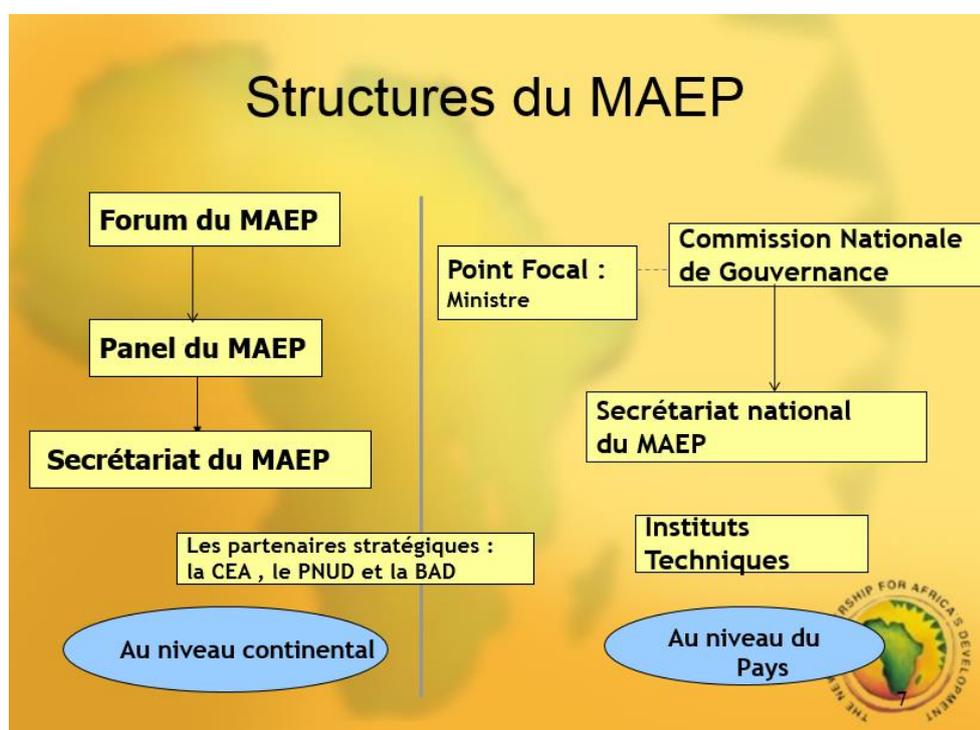
8. [Accord de partenariat entre les membres du groupe des États ACP d'une part et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part](#), Cotonou, 2000.

Ces deux atouts ont suscité l'adhésion de 34 États africains sur 54, qui ont fait ou feront l'objet d'une évaluation par les pairs⁹. En Afrique de l'ouest, représentative de la tendance générale en matière d'adhésion, seuls cinq États n'ont pas encore adhéré au mécanisme : le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, la Guinée et la Guinée-Bissau. Les autres ont, pour la majorité, signé le mémorandum d'entente les engageant dans le processus du MAEP en 2003 et 2004.

2. Les rouages du mécanisme

2.1. Une double armature institutionnelle

Le mécanisme comporte une double structure institutionnelle, au niveau continental et national.



Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : progrès, défis et perspectives. Dr Rachel Mukamunana, Secrétariat du MAEP. 12-14 mai 2010. Centre de conférence des Nations unies (CCNU) Addis-Abeba.

Au niveau continental, le **Forum des chefs d'États** et de gouvernement est l'organe décisionnel. Il nomme les membres du Panel des éminentes personnalités, examine et adopte les rapports d'évaluation, les transmet à l'Union africaine (UA) et émet des recommandations au pays évalué. Le **Panel des éminentes personnalités** supervise les évaluations et garantit l'indépendance du mécanisme. Il est composé de 5 à 7

9. Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Libéria, Malawi, Mali, Mauritanie, Île Maurice, Mozambique, Niger, Nigeria, République du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Togo, Tunisie, Ouganda, Zambie et Guinée équatoriale. *Les pays soulignés ont déjà fait l'objet du processus d'évaluation par les pairs.*

personnalités, nommées pour 4 ans par le Forum, qui « doivent être des Africains qui se sont distingués dans des carrières qui sont pertinentes aux travaux du MAEP »¹⁰.

Pour l'année 2014, le Panel est composé de l'Ambassadeur **Fatuma Ndingiza Nyirakobwa**, d'origine rwandaise, également présidente du Panel en 2013, et qui fait partie du Panel des éminentes personnalités depuis 2012. Elle fait partie du bureau de gouvernance au Rwanda, a été ambassadeur du Rwanda et secrétaire exécutive de la commission nationale unité et réconciliation entre 2002 et 2009. L'Ambassadeur **Mohamed Ashraf Rashed** est vice-président du Panel. D'origine égyptienne, il a été conseiller en charge des affaires africaines et européennes auprès du ministre égyptien des Affaires Étrangères et coordinateur pour la coopération euro-méditerranéenne.

Depuis 2012, le Docteur **Mustapha Makideche**, vice-président du Conseil national économique et social algérien et expert en économie et conseiller du ministre de l'Énergie algérien a été nommé, ainsi que **Joseph Tsang Mang Kin**, d'origine mauricienne. Ce dernier est philosophe et a été ministre de la Culture et des Arts dans son pays. **Edem Kodjo**, également membre du Panel a été secrétaire général de l'Organisation de l'Unité africaine et Premier ministre du Togo. Les deux autres personnalités du Panel sont les professeurs **Al-Amin Abu-Manga**, d'origine soudanaise, et **Mahamoud Youssouf Khayal** du Tchad. Ils sont respectivement spécialisés dans les domaines linguistique et scientifique, Mahamoud Youssouf Khayal étant directeur du Centre national d'appui à la recherche au Tchad.

Dans la cadre de l'évaluation d'un État, une personnalité supervise le travail des membres de l'équipe d'évaluation et formule des recommandations au Forum. **L'équipe d'évaluation** est composée d'experts mis à disposition par les partenaires stratégiques – qui ne sont pas originaires du pays en question – afin de veiller à l'indépendance de leur travail. Cette équipe conduit les missions et fournit le rapport d'évaluation ainsi que les rapports détaillant les avancées du pays lors du suivi de la mise en œuvre du plan d'action.

Le Secrétariat, basé en Afrique du Sud, fournit l'appui administratif et coordonne les activités. Des institutions partenaires apportent un soutien technique, en mettant à la disposition des experts qui participent aux missions de soutien (qui précèdent et organisent le processus d'auto-évaluation) et à l'évaluation technique dans les pays. Ce sont la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (désignée par l'acronyme CEA dans le schéma ci-dessous) en ce qui concerne la gouvernance économique, la Banque africaine de développement (BAD) pour les normes bancaires et financières, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Les entités de l'Union africaine appropriées s'occupent quant à elles des droits de l'homme. Ces institutions partenaires soutiennent aussi financièrement les États et les structures continentales du MAEP par l'intermédiaire soit du compte du MAEP géré par la Banque de développement de l'Afrique du Sud, soit par le fonds destiné au MAEP géré par le PNUD.

Au niveau étatique, chaque État organise un **Point focal** (souvent installé dans un ministère), agent de liaison entre le secrétariat du MAEP et le pays, qui doit gérer le processus national. La Commission nationale de gouvernance (CNG), dont les membres

10. [Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Organisation et Processus](#), 9 mars 2003, 6^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement chargés de la mise en œuvre du NEPAD, article 3 § 6.

sont nommés par le chef d'État, est composée de représentants du gouvernement du pays évalué, du parlement, de membres de la société civile et d'entités du secteur privé. Elle supervise le processus d'auto-évaluation, le rapport national d'auto-évaluation et le plan d'action national qui en résulte, sur lesquels se basera la mission d'évaluation des experts internationaux du MAEP. Parfois, un secrétariat national soutient administrativement la Commission. Enfin, dans le cadre de l'auto-évaluation et de la mise en œuvre du programme d'action national, le pays doit avoir recours à des **Institutions techniques de recherche** (ITR) pour traiter et analyser les informations collectées lors des consultations menées auprès de la population lors de l'auto-évaluation.

2.2. De la préparation au rapport final : un processus en 5 étapes

Préalablement au déroulement du processus, l'État souhaitant participer au MAEP doit signifier son intérêt au Forum des chefs d'État et de gouvernement et signer le Protocole d'entente du MAEP¹¹.

Une fois que les États y adhèrent, le processus peut commencer. Lors de cette première phase, de type préparatoire, des discussions s'engagent entre le Secrétariat et le pays afin de convenir ensemble du déroulement de l'évaluation. Puis, une mission de soutien dirigée par un membre du Panel se déroule sur le territoire de l'État afin que ce dernier signe un protocole d'accord sur les modalités de la mission d'évaluation qui aura lieu sur son territoire et afin également de l'aider à préparer son auto-évaluation. Ainsi, par exemple, au Mali, la mission de soutien s'est tenue du 23 au 25 juin 2007, menée par un membre du Panel des éminentes personnalités et composée de sept personnes venant du PNUD, du secrétariat du MAEP, de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et de la Banque africaine de développement.

Cette mission a permis de signer le protocole d'accord visant à lancer le processus du MAEP dans le pays. Cette équipe a rencontré le point focal, des ONG, des syndicats, des médias et des représentants du secteur privé¹². C'est d'ailleurs autour de cette période que l'État organise le Point focal et la Commission nationale de gouvernance. **L'auto-évaluation** se fait à partir d'un questionnaire¹³ fourni par le MAEP. Ce questionnaire, très complet, est un « modèle et (un) guide pour analyser la gouvernance », reprenant les 4 axes¹⁴.

Il répertorie les traités et les codes dans le domaine de la gouvernance. L'État doit ainsi indiquer s'il y a ratification de ces instruments et si ces derniers ont été incorporés dans le droit national. Les questions permettent de savoir si les pratiques étatiques atteignent les objectifs de bonne gouvernance dans chacun des domaines. Afin de répondre à ces questions, des consultations nationales sont menées auprès de la société civile et les informations récoltées sont traitées par les instituts techniques. Ce sont ces informations données par l'État et par les instituts de recherche qui permettent à la commission nationale de gouvernance de produire le rapport d'auto-évaluation et le

11. [Mémorandum d'entente relatif au MAEP](#), 9 mars 2003, NEPAD/HGSIC/03-2003/APRM/MOU.

12. [Le MAEP au Mali. Une évaluation critique](#). Bani Touré et Aissé Diara, Open Society Initiative for Southern Africa, Novembre 2010, p. 9-10.

13. [Revised Country Self-Assessment Questionnaire for the African Peer Review Mechanism](#).

14. [MAEP : Trousse à outils](#)

plan d'action national. Au Burkina Faso par exemple, quatre instituts ont été mandatés pour collecter ces données et les analyser : le Centre pour la gouvernance démocratique, le Centre d'analyse des politiques économiques et sociales, l'Institut national de la statistique et de la démographie et l'Institut supérieur des sciences de la population. Leurs missions étaient de « procéder à une revue documentaire large et approfondie ; rencontrer les différents acteurs et autres intervenants pertinents dans la gouvernance du pays ; produire un rapport et un programme d'action préliminaire relatifs à la gouvernance au Burkina Faso »¹⁵.

L'auto-évaluation donne lieu à la rédaction d'un rapport et d'un plan d'action national afin de présenter les mesures visant à améliorer les politiques de gouvernance. Parallèlement, le Secrétariat élabore un document de base sur la situation du pays, une fiche technique à partir de ce document et du projet de programme d'action national. En se basant sur cette analyse, un plan de travail est établi pour l'équipe d'évaluation, ainsi que la composition de celle-ci, qui est soumise au Forum.

Dans un deuxième temps, l'équipe d'évaluation effectue des consultations, durant sa mission sur place, auprès des acteurs gouvernementaux, politiques, de la société civile et du monde entrepreneurial. Le but de ces consultations est de pouvoir confronter les données établies par le rapport d'auto-évaluation national, désigné par le sigle RAEN. Ainsi, à titre d'exemple, au Nigeria, la mission d'évaluation nationale (MEN) a eu lieu du 3 février au 2 mars 2008, et a été dirigée par un membre du Panel de l'époque, l'ambassadeur Kiplagat, originaire du Kenya. « *La MEN s'est saisie de l'occasion fournie par les apparitions publiques et les entretiens dans les médias pour faire des observations sur le processus du MAEP. Il ressort des comptes-rendus de ces observations que la MEN a jugé que le RAEN était crédible et reflétait la nature du processus de gouvernance au Nigéria. D'après la MEN, ce rapport est autocritique et indique ce qui est positif et ce qui est problématique au niveau de la performance du Nigeria dans les quatre domaines thématiques du MAEP* »¹⁶.

La troisième étape est la rédaction du rapport de mission, qui reprend à la fois les données collectées lors de la mission et les éléments du rapport indépendant préparé en premier lieu par le secrétariat. L'équipe d'évaluation transmet les conclusions de ce document au pays. Celui-ci peut ensuite émettre des commentaires, qui seront annexés au rapport mais qui ne modifieront pas son contenu. Ce rapport de l'équipe d'évaluation et le rapport d'auto-évaluation doivent permettre au pays de préciser son plan d'action national.

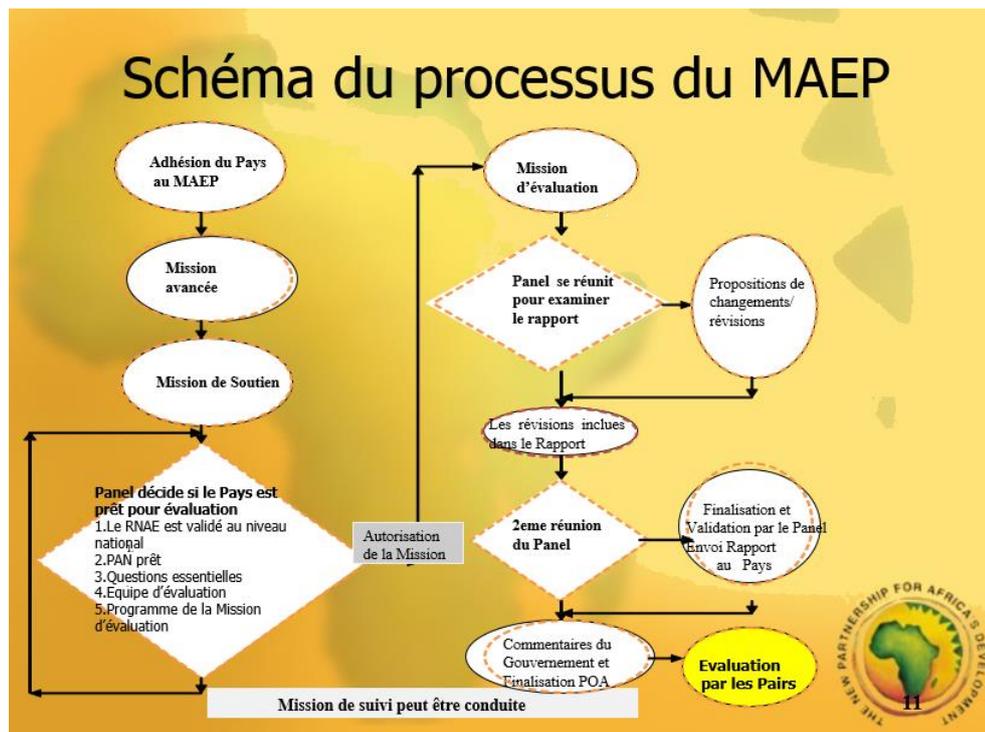
La quatrième étape est celle de l'évaluation par les pairs. Le rapport de l'équipe d'évaluation ainsi que le plan d'action national finalisé sont présentés au Forum par le membre du Panel responsable de la mission d'évaluation et par le chef d'état ou de gouvernement du pays évalué. Le Forum des chefs d'état et de gouvernement examine ces documents et font leurs recommandations.

La dernière étape est la présentation et la publication du rapport final dans les structures régionales et sous régionales (Union africaine, Parlement panafricain, Conseil de paix et de sécurité...). Ces cinq étapes constituent le premier cycle du MAEP.

15. [Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Une compilation d'études sur le processus dans neuf pays africains](#), Ozias Tungawarara et al., Open Society for Southern Africa, 2010, p. 169-170.

16. *Ibid.* p. 337-339.

Schéma du processus du MAEP



Mécánisme africain d'évaluation par les pairs : progrès, défis et perspectives. Dr Rachel Mukamunana, Secrétariat du MAEP. 12-14 Mai 2010. Centre de conférence des Nations Unies (CCNU) Addis-Abeba.

Le MAEP continue à suivre les progrès du pays, notamment la modification de son programme d'action national et sa mise en œuvre au cours d'examens périodiques, qui doivent théoriquement avoir lieu tous les cinq ans. La publication du rapport d'auto-évaluation national et du plan d'action est laissée à la discrétion du pays¹⁷. Néanmoins, les États fournissent des rapports relatant les progressions de la mise en place de leur plan d'action¹⁸, disponibles sur le site de l'institution.

L'évaluation par les pairs est un processus à durée variable en fonction des États. Le temps le plus court a été pour l'Afrique du Sud : moins de deux ans, du lancement national à l'examen final ; à l'opposé, l'Ile Maurice a commencé son auto-évaluation nationale en 2004 et le rapport final n'a été publié qu'en juillet 2010.

Sur les 34 États qui ont adhéré au MAEP, la moitié a déjà effectué une évaluation par ses pairs : l'Algérie, le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Mali, l'Ile Maurice, le Mozambique, le Nigeria, le Rwanda, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

2.3. L'implication de la société civile

La société civile intervient à deux niveaux lors de la phase d'auto-évaluation : au sein de la Commission nationale de gouvernance (CNG) et lors des consultations menées auprès de la population. Les organisations de la société civile font partie intégrante des visites

17. Bani Touré et Aissé Diara, *op. cit.*, p. 8.

18. [Rapport sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre du programme d'action national du MAEP 2010-2012](#), République du Mozambique, avril 2013, p. 8, ou [Rapport d'étape 2012 de la mise en oeuvre du plan national d'actions](#), Bénin, novembre 2013.

d'évaluation du MAEP. Leur présence constitue une préoccupation pour le MAEP, qui s'est exprimée parfois dès les missions de soutien sur cette problématique. Ainsi, au Bénin, la mission de soutien a insisté sur la nécessité de représentativité de la composition de la CNG et a demandé aux organisations de la société civile de s'organiser afin de peser dans les discussions¹⁹.

Malgré cela, différentes attitudes étatiques ont parfois pu entraver la présence de la société civile. En Algérie, les organisations qui ne disposaient pas du statut d'association, à savoir celles dites « politiquement sensibles » ont été mises à l'écart de la commission nationale. Concernant les organisations de travailleurs, seul un syndicat proche du pouvoir a été invité à participer. De même, au Burkina Faso, les organisations de la société civile ont dénoncé la cooptation de certaines organisations au sein de la commission en fonction des affinités de ces organisations avec le pouvoir, de même que le manque de diffusion d'informations relatives au processus. Au Rwanda et au Kenya, l'intégration d'organisations de la société civile au sein de la commission s'est faite après que ces dernières avaient exercé une pression sur le gouvernement, ainsi qu'après une demande appuyée de la part de la mission de soutien du MAEP. Cela a eu pour conséquence de lancer une campagne de sensibilisation auprès de la société civile six mois après le début du processus.

Le processus du MAEP permet d'ouvrir une opportunité de dialogue avec les citoyens consultés lors de l'auto-évaluation. Ainsi, en Algérie, les membres de la commission qui ont assisté aux consultations menées à travers le pays ont rapporté que les citoyens avaient demandé une institutionnalisation de ce type d'évènements, afin de faire perdurer ce dialogue. Toutefois, le degré de participation de la population dans les consultations reste un facteur important de réussite du processus d'auto-évaluation. Au Kenya, de nombreuses réunions avec la population se sont avérées utiles pour la récolte de données mais n'ont pas favorisé un véritable dialogue. Au Burkina Faso, la consultation qui devait mener à la validation des rapports de recherche a consisté en un atelier de sensibilisation au processus, et a donc évité tout débat.

La prise en compte des positions des différents acteurs de la société civile s'est également avérée difficile lors de certaines missions d'évaluation du MAEP. Ainsi, toujours en Algérie, le principal parti d'opposition a refusé de rencontrer la mission d'évaluation afin de montrer sa défiance vis-à-vis du pouvoir. Pour autant, ce fait n'a pas été notifié dans le rapport final. Au Ghana, les avis du secteur économique informel – premier employeur du pays – n'ont pas été pris en considération.

Les États où la société civile a été la plus présente sont ceux où les organisations ont commencé à s'impliquer dès l'adhésion de leur pays au mécanisme en menant des programmes d'information, comme cela a été le cas au Mali par exemple. En effet, l'État malien a adhéré au MAEP dès 2003 en signant le protocole d'entente relatif au MAEP, mais le protocole d'accord sur le déroulement du processus, qui lance l'évaluation, n'a

19. [Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Une compilation d'études sur le processus dans neuf pays africains](#), Ozias Tungawarara *et al.*, Open Society for Southern Africa, 2010, p. 138. Cet ouvrage est la source principale pour l'ensemble du chapitre sur l'implication de la société civile dans le processus du MAEP.

été signé qu'en 2007. Durant cette période, les organisations de la société civile ont sensibilisé la population²⁰.

D'une manière récurrente, les critiques du processus portent sur le manque d'accès à l'information, que ce soit au moment des campagnes de sensibilisation au processus²¹ ou lors de l'accès aux rapports d'auto-évaluation ou encore à celui des archives des travaux de la CNG²².

3. Les défis du MAEP

3.1. La nécessité d'une gestion interne plus transparente

Le manque de transparence dans la gestion des ressources et dans la nomination des personnes travaillant au sein de la structure institutionnelle continentale est régulièrement dénoncé²³. Lors du 20^e Sommet du Forum du MAEP, la présidente du Forum Ellen Johnson Sirleaf (présidente du Libéria) a demandé²⁴ « *une transparence totale dans le recrutement du personnel du Secrétariat exécutif et dans la gestion des ressources* ».

Le MAEP doit faire face en coulisses à des problèmes relatifs au secrétariat et notamment à sa gestion. Un extrait de la version provisoire d'un rapport d'audit, publié par des journaux, concernant le fonctionnement interne du secrétariat et mené par le cabinet d'audit Deloitte, met en lumière l'absence de mécanisme de contrôle et particulièrement le fait que le secrétaire général approuve et autorise l'ensemble des dépenses, y compris les siennes, que le MAEP n'a pas de mécanisme d'audit interne, qu'il n'existe pas de registres répertoriant les sommes versées aux employées, ni de politique de restitution des biens lors du départ des salariés²⁵.

En avril 2010, dans un projet pour la rationalisation²⁶ et l'accélération de la mise en œuvre du MAEP, soumis par AfriMap, l'institut de recherche soulignait déjà les problèmes du secrétariat, au sein duquel le poste de secrétaire exécutif n'était pas pourvu et faisait l'objet d'un intérim, constatant que ce type de gestion nuisait

20. Bani Touré et Aissé Diara, *op. cit.*, p. 31.

21. Ozias Tungawarara *et al.*, *op. cit.* Pour l'île Maurice par exemple, p. 264-265, et pour le Kenya, p. 297-298.

22. Ozias Tungawarara *et al.*, *op. cit.* En Algérie par exemple, p. 78.

23. « [Mécanisme africain d'évaluation par les pairs - Les dessous d'un scandale retentissant](#) », 25 février 2014, *Notre Afrik*. « [Mauvaise gouvernance et leadership: Le secrétariat du MAEP suspendu](#) », 12 juin 2014, *Le Quotidien*.

24. « [20^e Sommet des chefs d'État du Forum du MAEP: Œuvrer au renforcement et à la pérennité du Mécanisme](#) », *La Nation*, 30 janvier 2014. Le communiqué de presse officiel s'est montré nettement plus nuancé dans ses propos : « La Présidente du Forum du MAEP a salué la contribution du Secrétariat du MAEP, en dépit de son personnel limité, et a appelé de tous ses vœux l'accroissement de l'appui au MAEP. Elle a remercié l'Afrique du Sud, le pays hôte, pour s'être proposé de recruter un cabinet afin d'appuyer le prochain exercice de recrutement du Personnel du MAEP », [Communiqué publié à l'issu du vingtième sommet du Comité des chefs d'État et de gouvernement participant au mécanisme d'évaluation par les pairs](#), 29 janvier 2014, Addis-Abeba, p. 3.

25. « [Recommandations Rapport Deloitte](#) », 15 mars 2014, *The Maleda Times*.

26. [Projet de rationalisation et d'accélération de la mise en œuvre du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs](#), *Afrimap*, avril 2010.

fortement à l'organisation et à l'effectivité de son travail. Par ailleurs, les enjeux financiers étaient aussi épinglés : « *Si le MAEP veut être un instrument crédible d'évaluation de la gouvernance, ses structures doivent suivre des règles fondamentales d'obligation redditionnelle sur le plan financier. Le dernier rapport d'audit des comptes du Secrétariat n'a pourtant pas été publié. Suite aux préoccupations concernant le manque de respect des règles comptables, les partenaires au développement n'ont pas donné de fonds au secrétariat du MAEP de manière centralisée en 2009.* » En effet, le mémorandum d'entente²⁷ signé par les États adhérents dispose que les États contribuent « *pleinement au financement du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs afin d'affirmer l'appropriation du mécanisme par l'Afrique. Ceci couvre, entre autres, la recherche des fonds auprès des populations, des entreprises et des institutions africaines* ».

Dans la réalité, les États membres doivent contribuer annuellement à hauteur de 100 000 USD et des contributions supplémentaires sont attendues de la part des cinq États ayant mis en place le MAEP : l'Algérie, le Sénégal, l'Égypte, le Nigeria et l'Afrique du Sud. Le PNUD gère, par ailleurs, un Trust fund pour les contributions extérieures. Une étude²⁸ a établi un bilan des contributions des États membres au 31 décembre 2011 : cinq pays sont à jour, l'Éthiopie doit 400 000 USD, Sao Tomé-et-Principe et le Soudan n'ont jamais versé leurs contributions et la Mauritanie, Sierra Leone et la Tanzanie doivent 700 000 USD. La raison principale invoquée par les observateurs pour ces lacunes dans les contributions est le manque de transparence des processus d'utilisation des fonds, comme cela a été mentionné précédemment.

L'épilogue de cet épisode s'est tenu en juin 2014, avec la suspension du Secrétariat du MAEP, en attendant les résultats d'une enquête sur la gestion du mécanisme par lui-même²⁹. Ibrahim Assane Mayaki, ancien Premier ministre du Niger et Directeur général de l'agence de planification et de coordination du NEPAD a été nommé par le Forum directeur général du secrétariat par intérim du MAEP³⁰.

3.2. Inscrire les recommandations du MAEP dans le temps

Pour valoriser l'expertise du MAEP, les observateurs mettent en lumière deux cas, le Kenya et l'Afrique du Sud, pour lesquels les rapports finaux d'évaluation, présentés respectivement 2006 et 2007, sont analysés *a posteriori* comme ayant clairement dépeint des signaux avant-coureurs des conflits. Le Kenya a été le théâtre de violences à la suite de l'élection présidentielle du 27 décembre 2007, où le président sortant, Mwai Kibaki a été déclaré vainqueur. Cette victoire fut contestée par le camp de son opposant, Raila Odinga, accusant de fraudes le parti au pouvoir.

Des épisodes de violences ont éclaté dans plusieurs villes du pays, faisant plus de 1 220 morts, 3 500 blessés et 350 000 déplacés³¹. La Kenya a été l'un des premiers États à voir

27. [Mémorandum d'entente relatif au MAEP](#), 9 mars 2003, NEPAD/HGSIC/03-2003/APRM/MOU.

28. [Funding African governance institutions and processes: Insights and lessons](#), Angela Reitmaer, South African Governance Institute of International Affairs, février 2014, p. 8.

29. « [Mauvaise gouvernance et leadership: Le secrétariat du MAEP suspendu](#) », 12 juin 2014, *Le Quotidien*.

30. « [Le Forum du MAEP nomme le Directeur général par intérim du Secrétariat du MAEP](#) », 27 juin 2014, MAEP.

31. [Situation au Kenya](#), The Hague Justice Portal.

son rapport final présenté devant le Forum des chefs d'État et de gouvernement en juillet 2006. Ce rapport signalait la corruption, les tensions ethniques et la nécessité d'une gouvernance tournée vers des réformes³². Malheureusement, le Kenya a pâti du manque de mise en œuvre des réformes élaborées dans le cadre du MAEP. Le MAEP a également mis en garde contre l'absence de pluralité des acteurs dans le comité de pilotage du programme d'action³³ et dans la construction de ce programme, et notamment l'absence de l'ensemble des partis politiques³⁴.

En Afrique du Sud, le rapport final, présenté en 2007, a mis en avant le problème de la xénophobie et ce point de vue a été contesté par le président Thabo Mbeki devant le Forum des chefs d'État et de gouvernement. Or, des événements de nature xénophobes ont eu lieu en Afrique du Sud en 2008. De façon similaire au Kenya, c'est la mise en œuvre du plan d'action qui a fait défaut³⁵.

Pour être plus performant, le MAEP doit mobiliser la volonté politique, non seulement au sein de l'espace d'évaluation et de construction du plan national d'action mais également au stade de la mise en œuvre de celui-ci. La « pression des pairs » faite de dialogue et de persuasion doit prendre toute son ampleur au moment de l'examen du rapport final et des examens périodiques, afin de mieux encourager les États dans cette voie. Ainsi, par exemple, concernant la présentation du rapport final du Kenya devant le Forum, l'absence de questions et de critiques formulées au président Kibaki a été remarquée et « *Ainsi, même si on disait Kibaki disposé à s'atteler à tous les problèmes, notamment au tribalisme, à la mauvaise gestion des entreprises, et à la corruption, qui ont été soulevés dans le rapport du MAEP, il ne devait pas s'attendre à un examen trop critique de la part des autres chefs d'État sur son suivi dans la pratique* »³⁶.

Ce manque d'effectivité dans la mise en œuvre peut s'expliquer par le fait que les États perçoivent le MAEP comme un exercice de politique étrangère et peut-être également comme une vitrine pour de potentiels bailleurs de fonds. Une autre raison expliquant l'absence de critiques, et qui démontre également que le MAEP n'est souvent utilisé que comme un symbole, est l'absence de nombreux chefs d'État et de gouvernement lors des sommets du forum, moment-clé de l'examen par les pairs dans le processus. Ils ont lieu en marge des sommets de l'Union africaine et ne semblent pas être la priorité des gouvernants³⁷.

32. [Le processus du MAEP au Kenya a-t-il été une perte de temps ? Leçons à retenir pour l'avenir](#), Bronwen Manby, Open Society for Southern Africa, avril 2008, p. 1.

33. Ozias Tungawarara *et al.*, *op. cit.*, p. 301.

34. Ozias Tungawarara *et al.*, *op. cit.*, p. 300.

35. Ozias Tungawarara *et al.*, *op. cit.*, p. 28 : « *Les structures chargées du contrôle de la mise en œuvre du Plan d'action n'avaient toujours pas été mises en place au moment de la rédaction du présent rapport et, à la date de fin 2009, le Comité national de pilotage ne s'était pas réuni depuis la soumission, en février 2009, du rapport d'étape sur ce qui a été fait pour mettre en place le Plan d'action, qui est apparemment devenu moribond.* »

36. Bronwen Manby, *op. cit.*, p. 3.

37. Lors du 20^e sommet du Forum, 9 chefs d'État étaient présents et 25 représentés, pour le 18^e, 6 étaient présents et 25 représentés et pour le 17^e, 12 présents et 17 représentés. Données collectées dans les [communiqués de presse](#) présentés à l'issue des sommets du Forum.

Conclusion

Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est un instrument plein de promesses au sein de l'architecture africaine de gouvernance. Le MAEP apparaît comme « *Une réflexion du continent africain sur la manière non seulement de protéger les progrès enregistrés dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance, mais aussi de les renforcer* »³⁸. Le MAEP poursuit ses objectifs auprès de ses États membres et de nouveaux États ont manifesté leur intérêt comme la Côte d'Ivoire et le Cap-Vert. Son planning de travail pour 2014-2015 est chargé puisque la Tunisie et le Togo doivent recevoir une mission préparatoire afin d'intégrer les enjeux du mécanisme. De leur côté, le Libéria, la Mauritanie, le Sénégal et le Tchad doivent accueillir une mission de soutien, tandis que le Soudan et Djibouti auront la visite de la mission d'évaluation. La rédaction du rapport d'examen de la Tanzanie sera également lancée durant cette période. Enfin, le Kenya, le Nigeria, le Ghana et l'Afrique du Sud recevront des missions de suivi³⁹.

Outre cet agenda de travail, le MAEP compte réformer sa structure continentale et resserrer ses liens avec les institutions de l'Union africaine. Ainsi, l'actuelle présidente du Forum du MAEP, Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Liberia, l'a précisé : « *Le processus d'intégration du MAEP a, de toute évidence, une forte connotation administrative, étant donné qu'il s'agit largement d'une question de conformité des processus opérationnels du mécanisme aux règles et procédures de l'Union africaine. Ainsi, l'intégration, vulnérable aux défaillances administratives existantes au niveau du secrétariat continental, a été longtemps retardée* »⁴⁰. Celle-ci devrait répondre au défi majeur que le MAEP doit surmonter, à savoir, une meilleure gestion interne par la clarification de ses procédures administratives. Cette nouvelle organisation pourrait également permettre de faire renaître la confiance des États, réglant ainsi les retards financiers accumulés et justifiés par le manque de confiance en la gestion des fonds par le secrétariat. Ce renouveau pourrait également redynamiser la participation des chefs d'État et de gouvernement au Forum du MAEP, assurant un meilleur examen par les pairs.

* * *

38. [Réunion technique sur l'Architecture africaine de la gouvernance \(AGA\)](#), Union africaine, 10-17 mars 2010.

39. [Communiqué publié à l'issue de la 68^e réunion du Panel du MAEP](#), 26 juin 2014.

40. « [Le Forum du MAEP nomme le Directeur général par intérim du Secrétariat du MAEP](#) », 27 juin 2014, MAEP.

Bibliographie sélective

Documents fondateurs du MAEP

- ✓ « Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises », 9 mars 2003, 6^e sommet du comité des chefs d'État et de gouvernement chargés de la mise en œuvre du NEPAD.
- ✓ « Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. *Organisation et Processus* », 9 mars 2003, 6^e sommet des chefs d'État et de gouvernement chargés de la mise en œuvre du NEPAD.
- ✓ « Mémorandum d'entente relatif au MAEP », 9 mars 2003, NEPAD/HGSIC/03-2003/APRM/MOU.

Rapports et analyses

- ✓ Afrimap. *Projet de rationalisation et d'accélération de la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, avril 2010.
- ✓ Commission économique pour l'Afrique. *Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Manuel à l'intention de la société civile africaine*, juin 2008.
- ✓ Gruzd, Steven. *Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Évaluer les origines, les relations institutionnelles et les réalisations*, South African Institute of International Affairs, avril 2009.
- ✓ Manby, Bronwen. *Le processus du MAEP au Kenya a-t-il été une perte de temps ? Leçons à retenir pour l'avenir*, Open Society for Southern Africa, avril 2008.
- ✓ Reitmaier, Angela. *Funding African governance institutions and processes: Insights and lessons*, South African Institute of International Affairs, février 2014.
- ✓ Touré Bani et Aissé Diara. *Le MAEP au Mali. Une évaluation critique*, Open Society Initiative for West Africa, novembre 2010.
- ✓ Tungwarara Ozias (dir.) et al. *Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Une compilation d'études sur le processus dans neuf pays africains*. Open Society Initiative for Southern Africa, 2010.

L'auteure

Claire Magnoux est chercheuse stagiaire au GRIP. Elle a travaillé au sein de la section « Conflits, gouvernance et sécurité en Afrique » et s'intéresse particulièrement aux périodes de post-conflit et notamment à la justice pénale internationale.

Avec le soutien du



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire