

# LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS, UN DISPOSITIF INNOVANT EN QUÊTE D'EFFICACITÉ ET DE CRÉDIBILITÉ

La création du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en 2003 avait soulevé d'immenses espérances pour l'amélioration de la gouvernance en Afrique. Élodie Escusa revient ici sur ce dispositif innovant qui, six ans plus tard, approche de l'âge de raison et des bilans. L'auteur inscrit au bénéfice de l'Union africaine d'avoir su proposer aux États volontaires un outil les contraignant à rendre compte de l'état de leur gouvernance et de leur respect des droits de l'homme. Mais elle constate que la volonté politique fait défaut pour mettre en œuvre les réformes proposées.

||| ÉLODIE ESCUSA



**Élodie Escusa est diplômée de l'IEP de Bordeaux et titulaire d'un master Coopération internationale et développement.** Elle est actuellement chargée de mission gouvernance à l'ambassade de France à Pretoria (Afrique du Sud). Elle suit notamment le NEPAD<sup>1</sup>, le MAEP et les *think tanks* à dimension panafricaine.

211

Le sommet de Durban en juillet 2002 n'a pas seulement marqué la fin de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et le lancement de la nouvelle Union africaine (UA). Il a également donné naissance à une Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Par ce texte, les États signataires affirmaient leur croyance en un « gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif » et s'engageaient à « mettre en œuvre l'état de droit, l'égalité devant la loi de l'ensemble des citoyens, les libertés individuelles et collectives et [...] [à] adhérer à la séparation des pouvoirs ». Cet engagement constituait d'abord un acte fort en ce qu'il exprimait le

<sup>1</sup> African Union, NEPAD Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance, 2002.

## Les étapes du processus MAEP

**Étape préliminaire de préparation :** elle consiste pour le pays évalué à recenser et à enregistrer les organisations de la société civile, à mettre en place les structures nationales (le Point focal, la Commission nationale). Il est aidé dans cette tâche par une mission de soutien du MAEP, qui définit une « feuille de route » conjointement avec les autorités nationales, et le secrétariat qui diffuse les documents fondamentaux servant de directives.

**Étape 1 - L'autoévaluation :** sur la base d'un questionnaire envoyé par le secrétariat, le pays entreprend une autoévaluation, rédige un premier « diagnostic » et un Programme d'action préliminaire afin de répondre aux faiblesses identifiées. Le secrétariat prépare en parallèle une étude de fond comprenant l'historique et toutes les informations pertinentes et d'actualité sur le pays. À partir de ces trois documents, le secrétariat établit une liste des grandes problématiques du pays, qui servira de guide pour la visite.

**Étape 2 - La visite nationale d'évaluation :** sous la direction d'un des membres du « Panel » de pilotage, l'équipe d'évaluation visite le pays concerné et entreprend une série de consultations aussi vaste que possible avec le gouvernement, les partis politiques, les parlementaires, les organisations de la société civile, la presse, les milieux universitaires, les syndicats, les entreprises et les milieux d'affaires. L'objectif est de contrôler la validité et l'actualité des éléments mis au jour dans le rapport d'autoévaluation du pays et de l'amender le cas échéant.

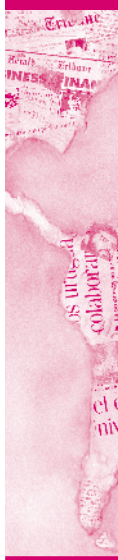
**Étape 3 - Finalisation conjointe du rapport d'évaluation et du Programme d'action national :** l'équipe d'évaluation prépare un rapport en tenant compte des engagements pris dans le Programme d'action préliminaire et en proposant

- en discussion avec le gouvernement concerné - des amendements à ce programme.

**Étape 4 - Présentation et adoption du rapport d'évaluation :** le rapport final d'évaluation ainsi que le Plan d'action national sont présentés au Forum des chefs d'État et de gouvernement : la « revue par les pairs ». Si le gouvernement fait preuve d'une volonté évidente de rectifier les faiblesses identifiées, il recevra alors l'assistance nécessaire. En l'absence d'une volonté manifeste, les pays participants devront engager cet État dans un dialogue constructif. Si le dialogue n'aboutissait pas, les chefs d'État et de gouvernement pourraient « donner un préavis de leur intention commune d'appliquer des mesures appropriées ».

**Étape 5 - Publicité du rapport d'évaluation :** six mois après la phase 4, le rapport est officiellement et publiquement présenté devant les structures régionales et sous-régionales clés telles que la Communauté économique régionale à laquelle le pays appartient, le Parlement panafricain, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Conseil de paix et de sécurité et l'ECOSOC de l'Union africaine. Par ailleurs, le pays s'engage ensuite à envoyer un rapport de mise en œuvre du Plan d'action au secrétariat, afin que celui-ci soit examiné lors des Forums de chefs d'État biannuels.

N. B. : ce cycle d'évaluation est prévu pour être répété tous les deux ou quatre ans.



<sup>11</sup> Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au MAEP.

dépassement du sacro-saint principe de souveraineté nationale sur lequel avait reposé l'OUA durant près de quarante ans. Mais il prévoyait aussi la mise en place d'un mécanisme innovant afin de garantir la réalisation de ces grands principes. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) voyait le jour un an plus tard. En y souscrivant, chaque État s'engageait à conduire une autoévaluation de l'état de sa gouvernance politique et économique, qu'il soumettrait à une équipe d'experts dont il appliquerait les recommandations grâce à un Plan national d'action.

### UN MÉCANISME INNOVANT, À L'HEURE DES PREMIERS BILANS

Ce mécanisme, auquel participent 29 des 53 États membres de l'UA, est le premier – et à ce jour encore le seul – à avoir introduit le principe de l'adhésion volontaire au sein de l'architecture de gouvernance panafricaine. Pour autant, « volontariat » n'est pas toujours synonyme de « bonne volonté »... Si le MAEP fonctionne jusqu'à présent, c'est qu'il est le point d'intersection des intérêts de divers acteurs : les États africains en premier lieu, leurs sociétés civiles, mais aussi les bailleurs de fonds. Les États jouent le jeu de l'ouverture à la critique en espérant un gain en termes d'image et de crédibilité sur la scène internationale. Le président algérien Bouteflika, par exemple, n'hésite pas, depuis l'évaluation de son pays, à se targuer d'être un « exemple » de transparence pour le continent. Le risque de l'instrumentalisation au profit d'un effet « vitrine » n'est donc pas négligeable.

Six ans après la mise en place du MAEP, 12 des 29 pays membres de l'UA ont été évalués<sup>2</sup>. L'heure n'est plus à « l'espoir ou [au] scepticisme<sup>3</sup> », au répit et aux indulgences des premiers pas, mais bien à l'analyse et au bilan<sup>4</sup>. Instrument africain d'évaluation des politiques publiques africaines, le MAEP est en soi novateur. Sa mécanique interne est aussi complexe qu'ambitieuse : elle mêle les dimensions nationale et continentale, une autoévaluation participative et un « audit » externe (mais toujours africain), et change de nature au fur et à mesure des différentes étapes d'un long processus (voir encadré ci-contre).

S'il n'est pas sans susciter des interrogations<sup>5</sup>, le MAEP reste encore un objet peu prisé par la recherche scientifique, notamment francophone. Il arrive pourtant aujourd'hui à une phase cruciale de maturité. Passé les évaluations exemplaires et peu controversées des pays pionniers, tous anglophones et de bonne volonté (Ghana, Kenya, Rwanda, île Maurice), le mécanisme s'est aventuré depuis 2006 en Afrique du Nord (Algérie), en Afrique australe (Mozambique, Afrique du Sud, Lesotho)

2 | Les 12 pays qui ont officiellement achevé le processus en soumettant leurs rapport et Plan d'action devant le Forum des chefs d'État et de gouvernement sont le Ghana, le Rwanda et le Kenya en 2006; l'Algérie et l'Afrique du Sud en 2007 ; le Bénin, l'Ouganda, le Nigeria et le Burkina Faso en 2008 ; le Mali, le Mozambique et le Lesotho en juin 2009.

3 | O. Déme, *Between hope and scepticism. Civil society and the APRM, Partnership Africa Canada*, coll. "Insights", 2005.

4 | R. Herbert et S. Gruz, "Taking stock of the African Peer Review Mechanism", *South African Journal of International Affairs*, vol. 14, n° 1, été-automne 2007.

5 | Table ronde SAIIA-MAEP organisée par l'IRG le 10 juillet 2008, voir : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-385.html>

et occidentale (Burkina, Bénin, Mali), gagnant ainsi une vraie dimension continentale. Entre ces pays à la culture politique et aux modèles légaux et constitutionnels si différents, l'expérience de l'apprentissage par les pairs (*peer-learning*) peut désormais prendre tout son sens.

Cette diversité d'expériences permet d'ores et déjà de dresser un premier constat : le MAEP est aujourd'hui rattrapé par son positionnement ambigu, dans sa nature et dans son fonctionnement. Processus éminemment politique qui porte en lui-même une proposition d'une nouvelle forme de gouvernance, le mécanisme se livre à un exercice d'équilibriste visant à conserver son indépendance tout en s'assurant de son impact politique. En cela, il est intéressant d'analyser le rapport que le MAEP entretient avec les politiques publiques d'un pays depuis la formulation d'un diagnostic jusqu'à l'élaboration de propositions de réformes.

#### **L'OBJECTIF AFFICHÉ : UNE ÉVALUATION OUVERTE ET PLURALISTE**

##### *Un processus en apparence « ouvert » d'évaluation des politiques et des institutions*

L'évaluation institutionnelle peut permettre de désacraliser le politique, de décrypter les politiques publiques et donc de leur redonner du sens dans la mesure où elle est capable d'associer, au cœur du processus, une diversité d'acteurs publics et privés. C'est en tant que telle qu'elle peut devenir un véritable exercice démocratique. Le MAEP fait partie de ces outils qui, au moins en théorie, allient évaluation et participation citoyenne.

L'ouverture du dialogue, dans certains pays, est un progrès en soi. « Ce qui est important c'est que les chefs d'État africains acceptent de discuter des problèmes de leurs sociétés », affirme Marie-Angélique Savané. L'enjeu majeur semble en effet de pouvoir engager la discussion avec les chefs d'État sur des sujets aussi sensibles que la surpolitisation de leur administration, le trucage des processus électoraux ou la mauvaise coordination des différentes instances du gouvernement, tout en leur apportant les preuves et les témoignages de leurs propres citoyens.

L'impact du mécanisme réside en grande partie dans un changement de mentalité face à l'évaluation des politiques et des institutions, même si c'est là une dimension difficile à mesurer. « Dans nos sociétés d'Afrique du Nord, rappelle Jacques Ould-Aoudia<sup>6</sup>, les populations restent avant tout dans une attitude de soumission face à l'autorité. Le fait même de prendre la parole est un événement unique. Le droit de se réunir est extraordinaire. Le type d'avancée que permet le MAEP

<sup>6</sup> Jacques Ould Aoudia est chargé de mission au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi/DGTPE (France). Voir son article écrit avec Nicolas Meisel dans la première partie de ces *Chroniques*.

est difficile à lire dans les grilles d'analyses de la gouvernance élaborées au Nord. » L'élément foncièrement novateur du MAEP serait donc l'instauration de la légitimité d'un dialogue entre les populations et leurs autorités.

Sans que cela figure nécessairement dans ses objectifs explicites, l'évaluation a presque toujours un rôle « formatif ». Bernard Perret<sup>7</sup> souligne ainsi deux effets « diffus » de l'évaluation : l'apprentissage (learning) et la mobilisation, ou « capacitation » (empowerment). Pour des acteurs publics impliqués dans la mise en œuvre d'une politique, être associé à son évaluation constitue une occasion unique de s'en approprier les objectifs. Pour les citoyens consultés lors du processus MAEP, cela permet souvent de comprendre la logique de la formation des politiques publiques de leur pays et ainsi de les « démystifier<sup>8</sup>».

### *La crédibilité technique du diagnostic*

Si le jugement est critique sur la mise en œuvre des Plans d'action du MAEP, la plupart des analystes s'accordent pour louer sa capacité de diagnostic. Le rapport d'évaluation final, quand il ne soulève pas certaines questions particulièrement sensibles (les forces de sécurité en Algérie, le sida en Afrique du Sud ou le trafic des voitures d'occasion au Bénin), a le mérite de dresser un état des lieux global, de rassembler dans un seul document les problématiques majeures d'un pays.

Cette crédibilité repose grandement sur la qualité du travail des instituts de recherche mobilisés au sein de chaque pays dès le début du processus. Ces instituts administrent les réponses au questionnaire d'évaluation distribué largement dans le pays par le secrétariat du MAEP et recueillent les résultats de sondages d'opinion, dont la conduite s'est instituée au moment de l'autoévaluation. Ils fournissent ainsi au gouvernement la matière première du rapport d'autoévaluation, en même temps qu'ils sont la caution scientifique du processus.

### *Le Panel panafricain : garant de l'indépendance politique du processus ?*

Un Panel de sept « personnalités éminentes<sup>9</sup> » a été établi au niveau continental afin d'assurer le pilotage stratégique du processus. Chaque évaluation nationale est confiée à l'une de ces sept personnalités, qui en dirige la mission. Le Panel est chargé d'examiner le rapport d'évaluation qui en ressort et d'y ajouter des recommandations. Il joue donc le rôle du précepteur, de l'autorité morale dégagée des contraintes et contingences politiques nationales, à même de proposer des réformes en fonction des carences relevées par l'équipe d'évaluation.

Pendant les cinq premières années du processus, le Panel initial a pu instituer des règles forgeant la crédibilité du processus, et ce, du fait de

7 | B. Perret, *L'Évaluation des politiques publiques*, La Découverte, coll. « Repères », 2001.

8 | Intervention du Pr Ahmed Mohiddin, "Twenty-First Century Africa Foundation: Opportunities and limits to civil society participation", à la conférence "The State of Governance in Africa: Formal Rules, Informal Realities and Strategies for Change", 18-20 novembre 2008, Birchwood Conference Centre, Johannesburg.

9 | Le Panel est en cours de renouvellement. Il se trouve en ce moment, et depuis presque un an, dans une situation transitoire : le mandat de deux de ses membres est arrivé à terme, mais le départ de Chris Stals et de Marie-Angélique Savané n'a pas été suivi de nouvelles nominations.

la marge de manœuvre importante laissée par les textes fondateurs et le Forum des chefs d'État. La stature de certains des membres de ce Panel a notamment permis d'enraciner au cœur du mécanisme le principe de non-ingérence, d'une part vis-à-vis des bailleurs, d'autre part envers les chefs d'État. Le rôle central, quoique ambigu, du Panel trouve une bonne illustration dans la mise en place du MAEP en Afrique du Sud.

### LE CAS SUD-AFRICAIN

Le processus d'évaluation en Afrique du Sud est intéressant car, au travers de ses différentes étapes, se dessine un rapport de force entre le gouvernement, la société civile (instituts de recherche inclus) et les structures continentales du MAEP.

Pour la première fois de manière si décisive, les structures continentales se sont retrouvées dans un rôle de contrepoids, voire de contre-pouvoir, face au gouvernement. Ainsi, la mission d'évaluation, pilotée par un membre du Panel, a entendu des voix très diverses d'acteurs de la société qui ne faisaient pas partie de ceux recensés par le gouvernement. Par ailleurs, le Panel a pu faire pression afin que les facteurs de déstabilisation majeurs du pays, préalablement écartés par le gouvernement (tels que la criminalité, le sida, et le racisme et la xénophobie), soient inclus dans le rapport d'évaluation final. Grâce à la mobilisation de la presse et de la société civile, le rapport d'autoévaluation, document important à la base même du processus, a été dépassé et complété par le Panel dans son exercice de compilation et de rédaction du rapport final qui est ensuite soumis au Forum des chefs d'État et de gouvernement<sup>10</sup>.

Néanmoins, la *success story* s'arrête là. La médiocre qualité du Programme d'action attaché au rapport final d'évaluation de l'Afrique du Sud démontre les limites de la capacité du système à faire pression sur des pays peu enclins aux réformes. À vrai dire, le gouvernement a étroitement piloté le mécanisme, redéfinissant à sa manière les objectifs de transparence, d'ouverture et d'inclusivité du MAEP. Parmi les plus récurrentes accusations relevées par la presse et les instituts de recherche impliqués<sup>11</sup>, on peut relever : la concentration des fonctions de pilotage du processus dans les mains du ministre de la Fonction publique ; la réécriture du rapport d'autoévaluation, préalablement validé en « conférence nationale », dans un sens d'atténuation, voire de suppression, des inquiétudes et problèmes soulevés ; la faible inclusivité de l'organe supposé « collectif » de supervision du processus au niveau national (*the governing council*) avec l'absence notable de parlementaires, de représentants de l'appareil judiciaire, d'universitaires ou de chercheurs.

10 | Lire la réponse du gouvernement sud-africain : <http://www.thetimes.co.za/TheVault/Documents/APRM.pdf>

11 | Notamment le South African Institute of International Affairs (SAIIA)

La sensibilité particulière du gouvernement sud-africain envers la critique de la société civile était patente, comme le suggère cette déclaration du ministre de la Fonction publique Fraser-Moleketi : « Le MAEP ne doit pas devenir un forum de plaintes et de dénonciations, l'objectif est une autoévaluation et non une autodestruction<sup>12</sup>. »

Au final, le Programme d'action n'apporte aucune réponse à plusieurs des objectifs du rapport et offre des solutions non mesurables, non échancées ou poursuivant des réformes déjà existantes. Sa mise en œuvre n'est pas suivie ni documentée sérieusement, elle n'implique en aucun cas les organisations de la société civile qui avaient été mobilisées lors du processus.

L'Afrique du Sud bénéficiait pourtant de quelques avantages indéniables par rapport à ses pairs africains lancés dans le processus : elle a été capable d'autofinancer l'exercice dans sa totalité ; sa société civile est réputée vivante et structurée, tout comme sa communauté universitaire et son secteur privé en plein essor. Son statut de « père fondateur » du NEPAD et d'architecte du MAEP rendait son évaluation symbolique et potentiellement exemplaire à bien des égards. C'est donc le sentiment d'une opportunité gâchée qui demeure.

## LA RÉALITÉ : DES DIFFICULTÉS À INFLUENCER LE POUVOIR POLITIQUE ET À L'ENGAGER SUR LA VOIE DES RÉFORMES

### *Des évaluations, quelques succès*

Ces six années d'évaluation rendent tout jugement univoque et précis sur la valeur du MAEP très hasardeux. Le fait est que les expériences nationales varient. D'un côté, comme au Ghana, les « comités de district » mis en place poursuivent et approfondissent l'exercice démocratique engagé avec le MAEP, en associant la société civile jusque dans la mise en œuvre de politiques précises du Plan d'action. Cela témoigne de l'impact profond du processus dans les modes d'élaboration et de suivi des politiques publiques au niveau national. De l'autre côté, dans des pays comme le Rwanda ou l'Algérie, on doit regretter le contrôle étroit du processus MAEP par une présidence ne laissant la place qu'à des consultations cosmétiques et quelque peu artificielles avec la société civile<sup>13</sup>.

Le meilleur indice de la disparité des attitudes nationales vis-à-vis de l'appropriation du processus est celui de la mise en œuvre des propositions de réformes qui en découle. Le secrétariat du MAEP lui-même le reconnaît : les Plans d'action sont le talon d'Achille du mécanisme, et leur mise en œuvre au centre des inquiétudes et des analyses. D'une part, leur qualité est médiocre ; d'autre part, il est rare qu'ils soient

12 | In B. Boyle, "Furor over peer review redraft", *Sunday Times*, 20 mai 2007.

13 | "Rwanda: a review by the President?", in Prince Mashele, *The New Partnership for Africa Development. Four years of a promising attempts or hollow optimism?*, ISS Paper 125, mars 2006.



sérieusement mis en œuvre par les pays. Mais les multiples injonctions à la mise en œuvre de ces Plans d'action resteront vaines tant que les raisons de l'inertie ne seront pas profondément étudiées.

Or cette disparité dans les résultats concrets atteste l'échec, même relatif, de la contrainte « douce » qu'était censée produire l'association du volontariat et de l'évaluation « par les pairs ». La volonté politique est *in fine* indispensable et la clé du succès. C'est sans aucun doute là que le bât blesse.

### *Un effort d'appropriation rarement soutenu*

Cette volonté politique, si tant est qu'elle existe, se heurte au fait que le MAEP est largement considéré, dans beaucoup de pays africains, comme un objet extérieur. « Extérieur » car continental, à savoir composé d'experts, certes africains, mais venant d'autres pays ou d'institutions internationales. Cette perception est celle du Botswana ou du Sénégal, affirmant ne pas voir l'intérêt d'une énième évaluation ou d'un classement qui se rajoutent à ceux de la Banque mondiale, de l'Afrobarometer ou de l'index Mo Ibrahim. Cette perception est aussi celle de certains bailleurs.

Ce manque d'appropriation se traduit avant tout, pour les pays engagés dans le mécanisme, dans la difficulté à formuler un programme de réformes réalistes. En effet, le processus d'évaluation requiert la mobilisation de nombreux acteurs et de moyens financiers conséquents tout en mettant les services de l'État sous la pression médiatique et le regard critique des instituts de recherche. Dans tous les pays, c'est donc un soulagement, presque aussitôt suivi d'un relâchement, qui s'exprime une fois le rapport d'évaluation publié et soumis aux chefs d'État. On considère alors que « l'épreuve est passée » et que de l'avoir réalisée dans les temps constitue en soi un succès. Les institutions créées pour assurer le caractère participatif et inclusif du mécanisme sont la plupart du temps dissoutes<sup>14</sup>. De manière plus générale, il semble que le lien soit bien souvent rompu entre l'exigence d'objectivité de l'évaluation et la capacité de formulation et de mise en œuvre de recommandations tout aussi critiques. Certains États, dépassés par le processus et dérangés par son caractère critique, arrêtent de « jouer le jeu » une fois le rapport rendu et se soucient peu de l'application des recommandations. Les expériences sud-africaine, kényane ou algérienne vont notamment dans ce sens.

Selon les analyses les plus optimistes, au moment de sa création, le MAEP semblait apporter ce qui avait manqué à son « père », le NEPAD, pour fonctionner : dépasser les déclarations d'intention et contraindre les volontés politiques nationales sur lesquelles butait la mise en œuvre des projets ; introduire la participation de la société civile pour sortir

<sup>14</sup> C'est notamment le cas des Commissions nationales de l'Algérie, de l'Afrique du Sud et du Bénin.



d'une approche « stato-centrée ». Six ans après, force est de constater que le MAEP n'a fait que proposer des réformes qui restent largement inappliquées.

Il reste que le mécanisme a réussi un tour de force historique : faire admettre aux chefs d'État et de gouvernement du continent qu'ils devaient rendre des comptes sur la tenue de leurs affaires, notamment celles touchant à la gouvernance politique et aux droits de l'homme. Même *a minima*, il fait donc évoluer les rapports entre la société et les dirigeants du continent. ■