



Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs

Par Martin Vielajus, en collaboration avec Elodie Escusa

TABLE-RONDE DU 10 JUILLET 2008, PARIS SYNTHÈSE DES DÉBATS

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigación y
debate sobre la gobernanza

Depuis sa mise en place, le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs interroge. Il interroge d'abord les États Africains sur le rôle et la valeur d'une évaluation, sur l'enjeu d'une ouverture plus grande du dialogue entre les sociétés et leurs autorités publiques donc de l'action publique. Au-delà de la question, importante, de la nature de la grille et du processus d'évaluation, c'est bien la question de la refondation de l'État africain et de l'intégration africaine qui est posée. Il interroge également les acteurs de la coopération internationale, sur la manière d'interagir et de soutenir un processus de gouvernance proprement africain, inscrit dans le long terme, sans en dénaturer la logique profonde. Il interroge enfin les analystes, universitaires et experts, sur la manière d'examiner un exercice unique en plein apprentissage, un processus éminemment politique et donc fragile, sans être tenté de le modéliser trop rapidement. Ces différents acteurs, l'IRG a décidé de les réunir pour leur proposer de réfléchir ensemble sur les défis actuels du MAEP, son parcours et ses perspectives.

Une table-ronde organisée le 10 juillet 2008 à Paris a ainsi permis de rassembler des institutionnels impliqués directement dans le processus (Marie-Angélique Savané, du Panel des personnes Eminentes du MAEP), des analystes et universitaires (South African Institute of International Affairs, IRG, Centre d'Études d'Afrique Noire, World Bank Institute) et des représentants d'institutions de coopération internationale (Banque Mondiale, OCDE) et nationale (GTZ, MAEE) A l'initiative de cette table-ronde : le lancement du livre « The APRM, lessons from the Pioneers » de Steven Gruzd et Ross Herbert (SAIIA). Produit de cinq années de recherche sur le MAEP, l'ouvrage retrace les principaux éléments constitutifs du mécanisme et questionne notamment l'enjeu d'un rôle croissant de la société civile dans les processus d'évaluation.

Après une expansion rapide et fructueuse du MAEP, l'échange permanent entre la pratique et l'analyse du mécanisme est plus que jamais indispensable. L'IRG souhaite faciliter ces échanges, animer le débat et permettre à des logiques et des approches de l'évaluation de la gouvernance de s'interroger mutuellement.

De cette rencontre sont ainsi ressorties des compréhensions différentes du processus mais aussi et surtout une série de points de consensus qu'il convient de mettre en lumière avant d'entrer dans le détail des débats.

Retrouvez ce dossier sur notre site
www.institut-gouvernance.org

Ce dossier est sous licence Creative Commons Attribution 3.0 (www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.fr)

Quelques éléments de consensus sur le MAEP

Une reconnaissance du caractère innovant et de la nature éminemment politique du MAEP...

o L'objet même de l'évaluation couvre un champ très large, et adopte un angle plus transversal que la plupart des autres outils d'évaluation, notamment les revues de l'OCDE. Le champ d'analyse du MAEP regroupe en effet le spectre entier de la « gouvernance » : politique, macro économique, des entreprises, et développement socio-économique.

o Le Mécanisme ouvre un espace public de participation. Comme cela a été rappelé, une ouverture aussi grande du processus d'évaluation aux sociétés n'était pas une évidence à l'heure du lancement du MAEP. En effet, la revue « par les pairs » était à l'origine une revue entre les Chefs d'Etat principalement. L'implication de la société civile et l'ouverture du dialogue ne sont venus que par la façon dont le MAEP a été mis en œuvre. Ceux-ci constituent pourtant aujourd'hui des éléments essentiels de la force et la légitimité du MAEP.

o Le Mécanisme s'inscrit dans une logique proprement africaine, initiée par et pour les Africains. Ce faisant, il renverse la logique traditionnelle de coopération Nord-Sud dans sa conception de l'évaluation. De fait, le MAEP n'est pas voué à classer, chiffrer ou noter un pays, mais bien davantage à proposer un processus d'évaluation narrative et exploratoire.

... qui place le Mécanisme devant des défis majeurs.

o Le MAEP constitue une opportunité politique encore fragile. En tant qu'évaluation « externe » (quoique africaine) des politiques et des institutions étatiques, le Mécanisme marque une frontière dynamique entre les notions de souveraineté et de responsabilité internationale. Il renvoie également à la question du leadership politique des chefs d'Etats africains. Les premières évaluations ont permis de montrer que le MAEP ne constituait pas seulement un levier politique vis-à-vis de la communauté internationale, mais induisait aussi des coûts politiques. Les chefs d'Etat seront-ils enclins à continuer de jouer le jeu ? Les échanges ont montré qu'il s'agissait là d'un défi central du Mécanisme pour ces prochaines années.

o Le MAEP ne constitue pas en soi un remède aux crises, et ce tout d'abord parce que celui-ci fonctionne sur une base volontaire. Le Zimbabwe par exemple ne fait pas aujourd'hui partie des pays signataires du MAEP. Il existe néanmoins une provision dans les textes fondamentaux qui envisage la possibilité pour le Forum des chefs d'État de décider d'une évaluation extraordinaire dans un pays en situation d'urgence.

L'enjeu d'un engagement des autorités politiques à ouvrir le dialogue

« Ce qui est important c'est que les chefs d'Etat africains acceptent de discuter des problèmes de leurs sociétés. » affirme Mme Savané. L'enjeu majeur semble en effet de pouvoir engager la discussion avec ces chefs d'Etats sur des sujets aussi sensibles que la trop forte politisation de leur administration, sur le trucage des processus électoraux, sur la mauvaise coordination des différentes instances du gouvernement, tout en leur apportant les preuves et les témoignages de ses propres citoyens. A ce titre, et comme le rappelle Claire Mandouze, « le premier succès observable du mécanisme, et non le moindre, est le fait qu'il même existe ».

L'élément central de mesure de l'impact du mécanisme est donc bien difficile à aborder, puisqu'il consiste avant tout en un changement de mentalité face à l'évaluation des politiques et des institutions. « Dans nos sociétés d'Afrique du Nord, rappelle Jacque Ould-Aoudia, 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 est difficile à lire dans les grilles d'analyses de la gouvernance élaborées au Nord. » L'élément central à explorer, serait donc l'instauration de cette légitimité d'un dialogue entre les populations et leur autorités.

Dans le même sens, Jean-Eric Aubert souligne l'importance d'évaluer le MAEP bien plus en tant que « processus » que comme un simple programme d'actions. « Ce mécanisme doit être évalué en fonction des changements de fond qu'il apporte dans les sociétés. On ne doit pas regarder en premier lieu quelles recommandations ont été adoptées, mais bien plutôt examiner ce qui a changé après quelques années, ce que la MAEP a suscité. On doit garder à l'esprit que la dynamique de ces sociétés est aujourd'hui très différente des nôtres. »

Ces différentes voix proposent donc de concentrer en premier lieu l'analyse sur le processus même et son impact, à savoir sur les évolutions profondes des cultures et des pratiques que suppose le mécanisme, bien plus que sur le résultat immédiat de l'évaluation et les recommandations spécifiques qu'il préconise. La mesure d'un impact plus immédiat et plus quantifiable amène en réalité bien souvent les gouvernements à se soumettre à des exercices de simplification excessive des problématiques et des tensions qui traversent leurs sociétés. C'est ce que nous rappelle Ross Herbert lorsqu'il évoque « la tendance regrettable de condenser les efforts et le temps sur la recherche de solutions qui puissent s'inscrire dans le Programme d'Action. On essaie donc de formuler des mesures, des réformes, d'y allouer un budget et des moyens pour « réparer », parfois aux dépens de la complexité de certaines problématiques (comme la criminalité en Afrique du Sud par exemple). Certains problèmes relèvent de dynamiques sociales complexes que l'on ne peut résoudre si rapidement ». Ce n'est donc qu'à travers l'amorçage d'un dialogue de fond, que propose le MAEP, que ces problématiques pourront être pensées de manière pertinente.

Comment cet espace de dialogue est-il ouvert ? Quels sont les acteurs qui ont accès à ce dialogue ? Les débats nous ont également permis de préciser la nature et le rôle des acteurs de la société civile au sein du processus.

L'enjeu d'une « participation des sociétés civiles africaines »

« *Je veux que l'Algérie soit une maison de verre* » assurait le Président Bouteflika à la Mission d'Evaluation du MAEP. La conception relativement « transparente » du processus par plusieurs chefs d'Etats n'a pas manqué de surprendre les membres du Panel. Si elle peut être analysée comme une forme de gage donné à l'Occident et une nouvelle forme de conditionnalité de l'Aide, elle apparaissait avant tout pour le Panel comme une « fenêtre d'opportunité historique », permettant de mettre en application les intentions affichées des gouvernants signataires, en ouvrant un véritable espace de consultation publique. Elle dessinait ainsi un cadre de participation de la société civile dans l'évaluation. La « participation » de la société civile n'est pas si évidente, dans la mesure où cette terminologie reste floue et recouvre des acteurs et dynamiques de nature très différentes. Mme Savané nous le rappelle, la notion de société civile est aussi un outil de légitimation aux yeux de la communauté internationale. Pour autant, elle reste bien souvent largement à définir. C'est ce souci que partage également Dominique Darbon qui craint une prise en compte trop superficielle de la nature de la « société civile », souvent résumée à une élite urbanisée et éduquée, capable de faire entendre sa voix, et largement confondue avec les cercles du pouvoir et le secteur privé. Le véritable défi d'une participation inclusive est donc l'accès des communautés locales, bien plus éloignées des logiques de « plaidoyer politique », à ces espaces de consultation.

Au cœur des débats donc, la naissance d'une société civile capable de jouer le rôle d'interlocuteur face aux pouvoirs publics. Claire Mandouze souligne à ce titre le parcours déjà long mené par les sociétés civiles africaines au cours des dernières décennies.

« *Il y a 30 ans, la société civile africaine, on ne l'entendait pas, le Nord parlait sa place. Mais aujourd'hui elle est beaucoup mieux articulée, de plus en plus représentée, et capable de prendre la parole.* » Le constat de Mme Savané est quant à lui moins positif : « *Notre société civile n'est pas mature dans la majorité des pays du continent, la société civile n'est souvent pas préparée et formée à la négociation. Elle ne fait pas la différence entre contestation et force de proposition et reste le plus souvent dans une position stérile de contestation et de défense d'intérêts privés. C'est d'autant plus dommage qu'une immense opportunité est donnée à la société civile avec le MAEP de pouvoir s'asseoir à la même table que le gouvernement.* » Ce constat soulève l'enjeu de l'accompagnement et de la formation des organisations de la société civile tout au long du processus. Comment permettre à ces acteurs d'évoluer dans la manière dont ils conçoivent leurs actions et articulent leur discours, afin de rendre le dialogue possible avec les pouvoirs publics. C'est notamment à cet enjeu que tente de répondre le SAIIA dans son action auprès d'organisations de la société civile de plusieurs des pays évalués.

Fort de cette expérience, le SAIIA nous révèle par ailleurs un autre enjeu fondamental pour les acteurs de la société civile, celui de l'indépendance et du libre accès à l'information au cours de l'évaluation. « *La société civile a dû lutter pour comprendre quelles étaient les règles du jeu pour participer au MAEP, pour en faire partie* ». Nous rappelle Steven Gruzd. « *Ces règles sont pour l'essentiel communiquées de façon verbale à quelques personnes faisant déjà parties des cercles du pouvoir. Et face à cela, la société civile n'est pas toujours forte et sûre d'elle-même* ». Le SAIIA étant l'une des quatre institutions de recherches ayant directement participé au processus d'auto-évaluation d'Afrique du Sud, il a pu

à ce titre faire lui-même l'expérience des tentatives du gouvernement de mainmise sur le processus. La gestion trop serrée des délais de l'expertise, l'accès très relatif aux données issues des processus de consultation, les craintes mutuelles exprimées par les pouvoirs publics et la société civile ont ainsi amené le SAIIA à placer au centre de leur réflexion et de leur action le soutien à la participation de la société civile dans le processus.

Mme Savané souligne en outre l'importance de ne pas réduire le caractère inclusif du processus MAEP au seul prisme traditionnel de la « société civile ». La participation du secteur du secteur privé dans le mécanisme est un élément central de sa légitimité auprès des pouvoirs publics. Le secteur privé représente en effet pour les autorités publiques un enjeu financier bien plus important et sa parole a tendance à engager bien davantage l'action desdites autorités. « *Si les businessmen s'y engagent, alors les chefs d'Etat suivront, ils seront obligés.* » (M.A Savané)

3.

Partenariats institutionnels, rôle de l'expertise :

Comment accompagner et interroger le MAEP sans déstabiliser ou dénaturer le processus ?

> UN POSITIONNEMENT DIFFICILE ET PARFOIS AMBIGU DES BAILLEURS FACE AU SOUTIEN DU PROCESSUS

Le premier questionnement de la table-ronde vis-à-vis du rôle des partenaires au développement extérieurs concerne le financement du processus lui-même, et le risque d'interférence que celui-ci pourrait engendrer : « *Le MAEP fait partie de ces initiatives permettant de maîtriser les importations politiques et d'instaurer les règles de la modernité propres à chaque continent* » affirme M. Ould-Aoudia. C'est à ce titre que celui-ci s'interroge sur l'impact de l'implication des bailleurs extérieurs dans le processus (comme la Banque mondiale ou des bailleurs bilatéraux), au risque de les voir imposer des concepts et des modèles propres aux systèmes occidentaux, ce qui serait contradictoire avec la logique interne du MAEP. C'est précisément ce danger d'une perte de contrôle et de sens du mécanisme que combattent fermement les membres du Panel, comme nous le rappelle Donna Muwonge « *Le Panel actuel rend impossible toute forme d'ingérence, et ce grâce à l'indépendance et la personnalité de ses membres. Ce panel a toujours accepté les financements proposés mais pas l'influence sur le processus* ». Mme Savané confirme cette démarche résolue du Panel à « internaliser » le processus, démarche qui semblait loin d'être acquise lors

des prémices du mécanisme et de son lancement officiel. Résistance affichée donc d'une intervention directe des partenaires au développement dans le processus, qui traduit de manière plus large une dynamique encore largement ambiguë des relations d'Aide au développement : « *Il n'y a pas encore assez de sincérité dans les relations d'aide. Les finance-*

ments extérieurs ont généralement pour ambition de réorienter une partie de l'action du partenaire, de le forcer à partir sur des voies spécifique. Ce contrôle des bailleurs passe généralement par un contrôle étroit des dépenses de leur partenaire » (Ross Herbert).

Autre aspect de cette réflexion sur la position des bailleurs : le rôle potentiel du MAEP comme facteur d'allocation de l'aide par les bailleurs.

« L'exercice d'évaluation et l'élaboration du Plan d'Action ne doivent en aucun cas être pensés en fonction des financements extérieurs éventuels qu'ils permettent d'attirer »

➔ **Éclairage**

Une table-ronde organisée autour du MAEP par les think-tanks bruxellois European Center for Development Policy Management et le European Policy Center, le 08 juillet 2008, a permis d'explorer plus en détails l'attitude de ces bailleurs, à travers notamment deux témoignages :

> **Philippe Darmusey** (Unité de la gouvernance de la DG Développement de la Commission Européenne) souligne les critiques nombreuses adressées à la Commission Européenne au cours de ces dernières années concernant le peu d'espace laissé aux initiatives proprement

africaines en termes de réforme de la gouvernance. La Commission réfléchit aujourd'hui, en lien avec l'Union Africaine, à la mise en place d'une « plate-forme de dialogue » Europe-Afrique permettant de passer d'une position de « bailleur » à celle de véritable « partenaire » des stratégies africaines de développement. La Commission s'engage également à intégrer plus étroitement les conclusions du MAEP dans ses mécanismes d'allocation de l'Aide. La question demeure des modalités de mise en œuvre de cette nouvelle orientation, grâce notamment à l'allocation de fonds additionnels dans le cadre du 10^e Fond Européen de Développement.

> **La GTZ**, nous rappelle Donna Muwonge, s'est engagée depuis plusieurs années à soutenir et accompagner le MAEP. Cet accompagnement passe dans un premier temps par un soutien aux institutions continentales, notamment au Secrétariat, afin que celui-ci renforce sa capacité de coordination et d'analyse auprès des Etats signataires. Ce soutien s'oriente aujourd'hui vers les institutions nationales du MAEP. La GTZ, à travers notamment la collaboration avec les principaux partenaires du MAEP (PNUD, UNECA, BAD), tente donc aujourd'hui de s'inscrire véritablement dans la logique propre du mécanisme et d'apporter son soutien en amont du processus.

Mme Savané nous le rappelle, la position des chefs d'Etat est ambiguë sur ce point. D'un côté, la signature d'un engagement au sein du MAEP apparaît pour nombre de pays africains comme un levier politique vis-à-vis des pays du Nord. De l'autre, la réalisation effective de l'évaluation apparaît bien souvent comme une forme nouvelle de conditionnalité « *servie sur un plateau d'argent* », pour les bailleurs extérieurs. « *L'exercice d'évaluation et l'élaboration du Plan d'Action ne doivent en aucun cas être pensés en fonction des financements extérieurs éventuels qu'ils permettent d'attirer* », insiste Mme Savané ¹. Cette affirmation pousse à replacer fermement l'exercice MAEP dans une dynamique interne et positionner les bailleurs dans une logique nouvelle de dialogue avec leur partenaire. De plus, nous rappelle Donna Muwonge, il est fondamental que ce financement extérieur résulte d'une demande de la part des partenaires africains et n'apparaisse pas comme une manne supplémentaire directement issue de la bonne participation au processus.

De leur côté, comme le souligne Ross Herbert du SAIIA, les bailleurs demeurent partagés dans leurs attitudes et leurs engagements auprès du MAEP durant ses premières années d'existence. « *Après un mouvement d'enthousiasme et une ambition exagérée des bailleurs face à l'outil dans ses premières années, on constate aujourd'hui une attitude de scepticisme de certains bailleurs, face à un mécanisme ne répondant pas immédiatement à ces attentes démesurées* ». Une compréhension de plus long terme de la dynamique et des enjeux du mécanisme est donc aujourd'hui nécessaire pour engager un partenariat sain autour du processus.

Quelle analyse porter sur le MAEP ?

Autre enjeu tout à fait central d'une collaboration : le rôle d'une expertise institutionnelle ou académique sur le processus. Comment articuler une analyse pertinente autour d'un processus politique fragile en pleine construction ? L'échange difficile d'informations de terrain et d'analyses plus théoriques entre les institutions continentales du MAEP et les réflexions portées par le SAIIA pose notamment cette problématique au cœur des discussions de la table-ronde.

La première conclusion de ces débats, réaffirmée par Mme Savané, concerne la nécessité de placer au cœur des analyses sur le MAEP la

« Le Panel actuel rend impossible toute forme d'ingérence, et ce grâce à l'indépendance et la personnalité de ses membres. Ce panel a toujours accepté les financements proposés mais pas l'influence sur le processus »

compréhension de la dynamique de fonds que cet outil implique en termes de mise en dialogue d'une société et de son Etat. S'il est aujourd'hui indispensable de modéliser l'outil, il est tout aussi indispensable capitaliser sur les transformations profondes que ces expériences d'évaluation ont pu mettre en place dans le rapport entre une société et son

autorité politique. Les hésitations du pouvoir politique vis-à-vis d'un engagement véritable dans le processus, la présence d'échéances électorales comme facteur de déstabilisation potentiel, la difficile intervention d'un tiers dans les dialogues entre chefs d'Etats Africains sont autant de dimensions politiques difficiles à mettre en lumière dans une étude « technique » de l'outil, et pourtant indispensable à la compréhension du processus.

Nécessité également d'ancrer ces analyses sur l'examen des spécificités politiques, sociales et culturelles propres à chaque pays. L'existence de dynamiques propres aux pays d'héritage francophone, face notamment aux conceptions anglophone du rapport Etat-société, est notamment soulevée comme un point fondamental à creuser dans les études sur le MAEP.

Par ailleurs se pose au cours des discussions la question de l'instrumentalisation, par des autorités politiques réfractaires aux évolutions du MAEP, des analyses critiques portées sur le Mécanisme. Comment avancer dans la nécessaire identification des défis et les faiblesses actuelles du MAEP sans desservir pour autant son objectif même ?

C'est, semble-t-il, à travers l'échange permanent entre l'analyse et la pratique, à travers donc un resserrement des liens entre ceux qui observent et ceux qui font vivre le MAEP que cette contribution pourra être positive pour l'ensemble du processus.

Annexe 1

Rappel : Organisation et fonctionnement du Mécanisme

(Éléments de rappels proposés par Elodie Escusa, chercheure associée)

LE PRINCIPE :

L'adhésion au MAEP se fait sur la base du volontariat. Tous les Etats membres de l'Union Africaine peuvent y participer en ratifiant le Protocole d'Accord du MAEP (Memorandum Of Understanding – MOU). Un Etat signataire du NEPAD n'est pas automatiquement partie prenante du du mécanisme. 29 Etats membres de l'Union Africaine ont à ce jour adhéré adernier en date).

LES INSTITUTIONS DU MAEP:

Le « document de base » du MAEP (1) établit les structures gouvernantes et administratives du MAEP. Le document « MAEP : organisation et processus » en précise le mandat et le rôle.

Le Forum MAEP composé des chefs d'Etat et de gouvernement participants au MAEP, constitue la plus haute instance décisionnelle du Mécanisme. La responsabilité globale du mécanisme lui incombe. Il examine et adopte les rapports soumis par le Panel.

Commentaire : Pour des contraintes pratiques, les revues sont désormais fixées la veille ou l'avant-veille des sommets bi-annuels de l'Union Africaine. Ce choix est d'ailleurs critiquable. Cette date permet en effet de s'assurer une présence plus importante de chefs d'État, mais elle a pour inconvénient de venir s'ajouter aux réunions ministérielles à l'échelle continentale et aux nombreux rendez-vous de pré-sommet. Ces réunions sont donc limitées à une journée, voire une après-midi, souvent insuffisantes pour un examen approfondi des rapports d'évaluation et une véritable « revue par les pairs ».

Le **Panel** est composé de « **personnalités éminentes** » choisies par le Forum. Il supervise le déroulement du processus et en assure l'intégrité. Il nomme et contrôle les équipes chargées d'évaluer les Etats. Le Panel assume la direction des missions d'évaluation et rédige les recommandations incluses dans le rapport final d'évaluation. Il est actuellement composé de :

- Dr. Dorothy L. Njeuma – Cameroun
- Mme Marie-Angelique Savane - Sénégal
- Ambassadeur Bethuel Kiplagat - Kenya
- Professeur Mohamed Babes - Algérie
- Mme Graca Machel - Mozambique
- Professeur Adebayo Adedeji – Nigeria,
- Dr. Chris Stals - Afrique du Sud

Commentaire : Il est à prévoir des changements dans la composition du Panel, qui

¹ Adopté lors du 6eme Sommet du Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, le 9 mars 2003 à Abuja, Nigeria.

a été initialement constitué pour une durée de 4 ans. Or, nous sommes aujourd'hui dans la cinquième année du processus.

Le **Secrétariat** assure la coordination et fournit le soutien technique et administratif. Il est nommé par le forum MAEP en consultation avec le Panel et le secrétariat du NEPAD. Initialement envisagé comme une branche du secrétariat du NEPAD, il est néanmoins établi dans des locaux indépendants à Midrand en Afrique du Sud.

Commentaire : Le secrétariat est désormais indépendant du secrétariat NEPAD. Des questions se posent quant à ses services de soutien technique et matériel aux pays, le niveau de formation et d'information qu'il apporte aux pays. Il semble faire face à des contraintes de coordination et de capacités humaines et matérielles. C'est en fait une équipe très restreinte de consultants et de chercheurs.

Les **équipes** effectuent les missions d'évaluation. Elles doivent inclure un membre du Panel qui sera le chef d'équipe, un chargé de mission du secrétariat, un observateur de chaque institution partenaire ayant participé aux travaux préparatoires, des membres du Pôle d'experts Africain, deux observateurs issus d'autres pays membres du MAEP.

Les **partenaires stratégiques** sont la Banque Africaine de Développement, le Programme des Nations Unies pour le Développement et la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies. Ils fournissent une assistance technique.

Le **Point Focal national** joue un rôle d'intermédiaire pivot dans la communication et la coordination du processus d'évaluation. En février 2004, le Forum MAEP a entériné la recommandation d'établir un Point Focal dans chaque pays participant au MAEP, à un niveau ministériel ou équivalent. Il sert de structure de liaison entre les structures nationales et les structures continentales du MAEP (cf schéma ci-dessous). En collaboration avec la Commission Nationale, il organise les ateliers de préparation et d'information préalables à la venue des équipes d'évaluation.

Le **Commission Nationale ou Governing Council**. Elle doit représenter toutes les parties prenantes de la société, c'est à dire aussi bien les représentants de la société civile, que ceux du Parlement, des médias, du secteur privé, des jeunes y compris les syndicats et les groupes d'intérêt. Cet organisme supervise le processus au niveau national, en garantit la justesse et le bon déroulement et contrôle la validité des données rassemblées lors de l'autoévaluation. C'est une institution clé du MAEP car elle doit être indépendante vis à vis du gouvernement et **garante du caractère inclusif et participatif du processus** et donc, constitue une étape cruciale vers l'appropriation du processus au niveau national.

Commentaire : La terminologie diffère entre pays anglophones et pays francophones, ainsi que la manière de la composer. Entre le Ghana, et le Rwanda ou l’Afrique du Sud, le format et le type d’acteurs impliqués diffèrent largement.

Les Instituts de recherche : Ils sont généralement au nombre de quatre, un par thématique. Ils participent à la rédaction du rapport d’autoévaluation, sont chargés de la synthèse des réponses au questionnaire et, le cas échéant, de la collecte et l’analyse des réponses au sondage d’opinion effectué sur un échantillon représentatif de la population du pays. Ils sont les garants de la qualité scientifique de l’autoévaluation.

A l’intérieur de ce cadre général, la forme et la nature précise des structures nationales du MAEP sont laissées à la discrétion du pays évalué et varient donc selon les besoins et les ressources de chacun. Ainsi, le Rwanda a incorporé son Point Focal à l’intérieur des structures présidentielles(2), contrairement au Ghana qui a l’a établi au sein d’un ministère ad hoc de la coopération régionale et du NEPAD. Le Kenya, où les questions du NEPAD relèvent de la responsabilité du ministère de la Planification, a joué un rôle de pionnier en créant en 2003 un secrétariat national du NEPAD semi-indépendant. L’Afrique du Sud a innové en créant non seulement une Commission Nationale, mais aussi des sous- comités provinciaux dans chacune des neuf provinces du pays.

² M. Francis Gatara, conseiller du président et représentant personnel de ce dernier au comité directeur du NEPAD assume les responsabilités de Point Focal. Il a remplacé le Ministre des Finances, le Dr Donald Kaberuka.

Source : Jakkie Cilliers, Institute for Security Studies, Occasional Paper 70, Avril 2003

LE PROCESSUS COMPORTE 5 ÉTAPES SUCCESSIVES:

• **Etape préliminaire de préparation :** qui consiste pour le pays évalué à recenser et enregistrer les organisations de la société civile, 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.

• **Etape 1 - l’autoévaluation :** Sur la base d’un questionnaire envoyé par le secrétariat, le pays rédige un rapport d’autoévaluation qui pose le premier « diagnostic ». Et à partir de ce dernier, le pays rédige un Programme d’Action préliminaire (PPOA) qui recense les politiques et plans de développement en cours et propose un ensemble de mesures capable de répondre aux faiblesses identifiées. Le secrétariat prépare en parallèle une étude de fonds comprenant l’historique et toutes les informations pertinentes et d’actualités sur le pays. A partir de ces trois documents, le secrétariat établit une liste des problèmes à résoudre (« Issues papers »), qui servira de guide pour la visite d’évaluation.

· **Etape 2 - la visite nationale d'évaluation** : Sous la direction d'un des membres du Panel, l'Equipe 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 corporations et milieux d'affaires. Les objectifs sont de connaître les perspectives des différents acteurs sur la gouvernance, de contrôler la validité et l'actualité des éléments mis au jour dans le rapport pays d'autoévaluation, puis de tenter d'y introduire des sujets négligés ou minimisés par les gouvernements.

³ Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au MAEP.

· **Etape 3 - finalisation conjointe du rapport d'évaluation et du Programme d'Action National (POA)** : L'équipe d'évaluation prépare un rapport rassemblant l'ensemble des informations récoltées. Ce rapport doit tenir compte des engagements pris dans le Programme d'Action Préliminaire, en établir les éventuelles faiblesses et faire des recommandations sur les actions à intégrer au Programme d'Action. Ce projet est ensuite examiné et discuté avec le gouvernement du pays concerné. Les réponses du gouvernement sont adjointes au rapport. A ce stade, le pays doit rédiger la version finale de son Programme d'Action en tenant compte des recommandations du rapport de l'Equipe.

· **Etape 4 - présentation et adoption du rapport d'évaluation** : Le rapport final d'évaluation ainsi que le plan d'Action national sont envoyés au secrétariat et au Panel MAEP, puis présentés au Forum des chefs d'Etat et de gouvernement.

La « revue par les pairs » proprement dite, se déroule concrètement deux fois par an devant le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement participants au MAEP (APRM forum). 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 Etat dans un dialogue constructif. Si le dialogue n'aboutissait pas, les chefs d'Etat et de gouvernement pourraient « *donner un préavis de leur intention commune d'appliquer des mesures appropriées (3)* ».

Etape 5 - publicité du Rapport d'Evaluation : Six mois après la phase 4, le rapport est officiellement et publiquement présenté devant les structures régionales et sous-régionales clefs telles que la Communauté Economique Régionale (CER) à laquelle le pays appartient, le Parlement Panafricain, le Commission Africaine des droits de l'Homme et des peuples, le Conseil Paix et Sécurité et l'ECOSOC de l'Union Africaine.

· Ce cycle d'évaluation est supposé être répété tous les 2 ou 4 ans. Bien que prévu, le suivi continu à partir de cette première évaluation, grâce à l'examen de rapports de progression dans la mise en œuvre des Programmes d'Action désormais requis tous les ans, tarde à se mettre en œuvre par manque de moyens du secrétariat.

STRUCTURE DU RAPPORT :

Ces différentes étapes se retrouvent d'ailleurs dans la structure du rapport final d'évaluation où chaque chapitre thématique est divisé en 3 parties :

- le résumé des conclusions du rapport d'autoévaluation
- les conclusions de la mission d'évaluation
- les recommandations du Panel : ces recommandations sont parfois très précises, parfois très ouvertes et générales. Car il faut comprendre que l'échéance, l'échelle de temps choisie pour mesurer l'accomplissement des réformes nécessaires est l'échelle d'une vie.

Annexe 2

Liste des participants de la table-ronde

Jean-Eric Aubert, Institut de la Banque Mondiale, France

Séverine Bellina, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), Responsable des relations extérieures

Ivan Crouzel, Ministère Français des Affaires étrangères et européennes, Département “Gouvernance démocratique” – Chargé de mission

Dominique Darbon, Centre d’Etude d’Afrique Noire – Professeur

Juliette Decoster, Fondation Charles Léopold Mayer, Responsable de programme

Maurice Engueleguele – Ministère Français des Affaires étrangères et européennes, Département “Gouvernance démocratique”. Responsable du projet « gouvernance démocratique » de Dakar.

Elodie Escusa, Chercheure associée Vincent Fruchart, Banque Mondiale, Spécialiste du Développement Institutionnel

Steven Gruzd, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Programme “Gouvernance & MAEP”

Damien Helly, European Union Institute for Security Studies (EUISS)

Ross Herbert, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Programme “Gouvernance & MAEP”

Claire Launay, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), Bogota. Responsable du programme Amérique Latine

Claire Mandouze, Membre du Conseil de la Fondation Charles Léopold Mayer

Donna Muwonge, German Technical Co-operation (GTZ)

Jacques Ould Aoudia, Ministère Français de l’Economie, des Finances et de l’Industrie - Economiste

Michel Sauquet, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), Directeur

Marie-Angélique Savané, Membre du « Panel des Personnalités Eminentes » du MAEP (Dakar)

Martin Vielajus, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), Directeur adjoint

Birgit Vleugels, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Programme Gouvernance