



PUBLICATION OCCASIONNELLE NUMERO 29

Programme de Gouvernance et MAEP

avril 2009

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Evaluer les origines, les relations institutionnelles et les réalisations

Steven Gruzd

South African Institute of International Affairs
Programme de gouvernance en Afrique et au-delà

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà

A PROPOS DE SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (South African Institute of International Affairs, SAIIA) tire fierté de sa position depuis déjà plusieurs années de premier institut de recherche d'Afrique du Sud sur des questions internationales. Il s'agit d'un groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental dont les principaux objectifs stratégiques consistent à contribuer efficacement à la politique publique et à encourager un débat plus vaste et mieux informé sur des questions internationales en mettant l'accent sur des questions et des préoccupations africaines. Il s'agit à la fois d'un centre pour l'excellence en matière de recherche et un lieu de stimulation de l'engagement public. Les publications occasionnelles de SAIIA présentent des analyses d'actualité incisives, proposant divers points de vue sur des questions fondamentales de politique en Afrique et ailleurs. Les thèmes centraux de recherche en matière de politique publique couverts par SAIIA sont, entre autres, la bonne gouvernance et la démocratie, l'élaboration de politiques économiques, la sécurité internationale et la paix et les nouveaux défis mondiaux tels que la sécurité alimentaire, les réformes en matière de bonne gouvernance et l'environnement. Pour de plus amples informations sur les travaux de SAIIA, veuillez consulter notre site web : www.saiia.org.za

Cet article est le résultat d'une recherche commandée par le Programme de Gouvernance et du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) de SAIIA.

A PROPOS DU PROGRAMME DE GOUVERNANCE ET DU MAEP

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a encouragé le débat public et le savoir sur des questions essentielles de gouvernance et de développement en Afrique et ailleurs. Le programme vise à améliorer l'élaboration des politiques publiques en mettant en relation les gouvernements, les citoyens et les chercheurs grâce à des publications, des ateliers de formations et des bourses de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et la gouvernance dans près de 20 pays d'Afrique. SAIIA est prêt à accueillir des écrits relatifs à la gouvernance en vue d'envisager leur publication dans cette série.

Editeurs de cette collection: Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Alex Potter, Shaun de Waal, Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur aide éditoriale sur ces articles.

SAIIA exprime sa reconnaissance à l'ambassade royale des Pays Bas en Afrique du Sud, qui a généreusement soutenu le Programme de Gouvernance et du MAEP et cette série.

Cette publication est disponible en Anglais et en Français. Traductions par www.alafrench.com

© SAIIA avril 2009

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ou utilisée sous aucunes formes ou par quelque procédé que ce soit, électronique ou mécanique, y compris des photocopies et des rapports, ou par aucun moyen de mise en mémoire d'information et de système de récupération sans la permission écrite de l'éditeur. Les opinions exprimées sont de la responsabilité des auteurs et non de celle de SAIIA.

RÉSUMÉ

Pour évaluer l'impact du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), il est nécessaire de comprendre d'où il vient. Dans l'Afrique de l'ancienne Organisation de l'Unité Africaine, la souveraineté des Etats était primordiale et critiquer les pays au sein du cercle magique inacceptable.

Aujourd'hui, l'idée que les Etats souverains particuliers devraient volontairement soumettre leurs pratiques de gouvernance et de développement économique au jugement de leurs pairs a été acceptée par plus de la moitié des pays du continent, représentant les trois quarts de la population d'Afrique. Il est largement reconnu que le « développement est impossible en l'absence de véritable démocratie, respect des droits humains, paix et bonne gouvernance ».

Trois générations de mécanismes de gouvernance – le grand-père, l'Union Africaine, le père, Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad), l'enfant, le MAEP – ont contribué à amener ce changement remarquable. Mais le processus a-t-il été véritablement embrassé par tous ceux qui l'ont rejoint ? Est-il profondément enraciné ? A-t-il rendu la critique par les pairs plus acceptable ?

Dans cet article, Steven Gruzd évalue les bénéfices que le MAEP a apporté au continent, et les obstacles qui vont à l'encontre de son succès. Il affirme que le processus présente un « potentiel considérable », mais qu'il ne constitue pas la panacée. Il a montré qu'il pouvait identifier des problèmes tels que la xénophobie, mais ne pouvait pas imposer des solutions. Il peut identifier les « meilleures pratiques » dans des pays particuliers, mais ne peut pas garantir que d'autres en tirent des leçons. Il a parfois été miné par des rivalités, des structures administratives sous pression et une incertitude institutionnelle. Les preuves que la pression des pairs fonctionne font défaut et tous les acquis ne peuvent de toutes façons pas être attribués au MAEP. Mais il ne fait aucun doute que le processus a contribué à la démocratie en élargissant l'espace politique et en impliquant les citoyens.

Quant à l'avenir, l'auteur conclut que beaucoup dépendra du rôle joué par le leadership africain dans la direction du processus. Un impératif est évident : si le soutien sans précédent au niveau continental et international doit continuer, le MAEP doit montrer qu'il réussit.

A PROPOS DE L'AUTEUR

Steven Gruzd est le directeur du Programme de Gouvernance et du MAEP à l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA). La version originale de cet article a été préparée pour la conférence du Centre for Policy Studies (CPS) sur les Défis et perspectives en matière de gouvernance continentale et régionale africaine, à Johannesburg, le 25 novembre 2008, dans le cadre de la série d'ateliers CPS/DANIDA traitant du 'Nouvel' agenda africain : L'architecture de gouvernance progressiste émergente de l'Afrique. L'autorisation du CPS de publier cette version révisée et éditée est gracieusement remerciée. Nous remercions le Dr Sven Grimm, le Dr Kojo Busia, Grant Masterson et Tšoeu Petlane pour leurs commentaires sur les versions précédentes.

INTRODUCTION

L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), créée en mai 1963, a consacré l'essentiel de son énergie à l'éradication du colonialisme et de l'apartheid sur le continent. Une des conséquences de ce centre d'attention était que la souveraineté des Etats africains était primordiale. Le prix de cet état d'esprit était que les affaires internes des Etats africains constituaient des questions qui ne concernaient que leurs propres gouvernements. Les dirigeants africains ne se sont pas critiqués ouvertement l'un l'autre et se regroupaient lorsque l'un d'entre eux était critiqué par des étrangers. Avec la fin de l'apartheid et l'émergence d'une Afrique du Sud démocratique dans la politique continentale et mondiale, l'OUA avait fondamentalement rempli sa mission.

Bien que des questions de gouvernance étaient profondément inscrites dans les programmes d'ajustement structurel imposés aux pays africains au début des années 80, ce n'est qu'au changement de millénaire que les dirigeants africains ont commencé à reconnaître eux-mêmes publiquement que la gouvernance était intrinsèquement importante, et non pas juste parce que des pouvoirs extérieurs affirmaient qu'elle l'était. Il a été reconnu que ce qui se passait au niveau national dans les Etats et la façon dont les gouvernements gouvernent, règlent et se rapprochent de leurs citoyens étaient essentiels à la paix, au développement, à la croissance et à la prospérité, et que les Africains eux-mêmes devaient « s'approprier » et diriger ce processus. Cet élan a engendré bon nombre de nouvelles institutions, dont l'Union Africaine (UA) (qui a remplacé l'OUA), le Parlement panafricain, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Ce dernier, l'outil d'apprentissage par les pairs et d'autoévaluation pour une bonne gouvernance, développé sur le continent, est maintenant arrivé à maturité.¹

En dépit des défis à relever dans le développement de ses règles et systèmes, l'obtention de la confiance des dirigeants, des citoyens et des bailleurs et des difficultés administratives, le MAEP a évolué en tant que composante essentielle de l'architecture de la gouvernance en Afrique et a réalisé de nombreuses réussites notables. Bien que la qualité doive compter davantage que la quantité, plus de la moitié des Etats d'Afrique se sont engagés, neuf ont achevé leurs évaluations initiales et de réels changements politiques se sont progressivement produits.²

Cet article examine les deux facettes de ce mécanisme en développement. D'abord, comment le MAEP est-il lié à ses auteurs, l'UA et le Nepad, et à d'autres initiatives de gouvernance au-delà du continent, dans le cadre de cette architecture de gouvernance en évolution ? Ensuite, où sont les progrès visibles et la valeur ajoutée de cet exercice ?

COMBLER LE FOSSÉ GÉNÉRATIONNEL ? LE NEPAD, L'UA ET LE MAEP

Retracer la généalogie du MAEP – d'où il vient – est essentiel pour comprendre les relations actuelles entre ce dernier, l'UA et le Nepad. Mais d'abord, comment est né le Nepad ?

Nepad naissant

Alors que la structure organisationnelle et politique de l'OUA était en cours de révision, le Nepad a émergé en parallèle. Le Nepad a progressivement évolué à partir d'un mélange de documents de politique générale au début des années 2000. En septembre 2000, l'ONU a adopté la Déclaration du Millénaire, qui contenait une section consacrée aux besoins en développement de l'Afrique. Elle a souligné le soutien nécessaire pour consolider la démocratie, la prévention et la résolution des conflits, l'éradication de la pauvreté, la promotion d'un développement durable, l'annulation de la dette, un meilleur accès au marché, des capacités renforcées pour traiter les défis de santé et une aide au développement de l'étranger améliorée. Au cours d'une conférence des ministres africains des Finances à Addis-Abeba en novembre de cette année-là, il a été demandé à la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) d'élaborer un plan pour mettre en œuvre ces idées, intitulé Pacte pour le redressement de l'Afrique.³ Cela a impliqué une aide, des échanges commerciaux, un allègement de la dette et des investissements plus importants de la part des pays du Nord, en échange de meilleures réformes de gouvernance et politiques en Afrique visant à permettre un développement.

Cet exercice s'est produit à un moment où les présidents Thabo Mbeki en Afrique du Sud, Olusegun Obasanjo au Nigeria et Abdelaziz Bouteflika en Algérie développaient leur Partenariat du millénaire pour le Programme de redressement de l'Afrique (PRA), qui cherchait à encourager un changement par le biais de l'adoption de réformes économiques, le renforcement de la démocratie et l'éradication des conflits, en partenariat avec la communauté internationale, mais avec une appropriation africaine. Presque simultanément, le Président du Sénégal, Abdoulaye Wade, dévoilait son Plan Omega pour l'Afrique, qui visait à développer le capital physique et humain et se concentrait sur des investissements coordonnés dans le domaine des infrastructures. Du fait de la similarité des objectifs, les Chefs d'Etat ont convenu en mars 2001 au cours du Sommet extraordinaire de l'OUA à Syrte, en Libye, que le MAP et le Plan Omega seraient fusionnés. La fusion a d'abord été appelée Nouvelle initiative africaine avant d'être rebaptisée Nepad.

Une évaluation par les pairs a d'abord été abordée dans le Pacte de la CEA. Le paragraphe 244 contenait ce qui se trouverait par la suite au cœur du MAEP :⁴

Le Forum des Chefs d'Etat, en collaboration avec les institutions continentales pertinentes et compétentes, établiront des mécanismes pour l'adhésion générale des gouvernements africains à la performance de l'évaluation par les pairs sur des questions de gouvernance et de gestion économique. [...] Un modèle possible pour cela consiste en les évaluations du CAD (Comité d'aide au développement) de l'aide au développement de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). A cet égard, le Forum des Chefs d'Etats peut fournir les bases politiques pour les mécanismes d'évaluation par les pairs des performances nationales en ce qui concerne la gouvernance et la gestion économique. Le Forum des Chefs d'Etat sera aussi bien placé pour obtenir le niveau élevé d'engagement nécessaire pour appliquer les leçons tirées de ces évaluations dans la formulation des actions nationales.

Ces idées se sont alors répercutées et ont été développées dans le document d'octobre 2001 décrivant le Nepad, qui reconnaît que « la sécurité, la démocratie, une bonne gouvernance,

le respect des droits de l'homme et une saine gestion économique sont les conditions préalables indispensables au développement durable »⁵ et engageant les dirigeants africains à respecter ces principes tels qu'ils sont inscrits dans les normes africaines et mondiales. Le document du Nepad décrit le développement de deux « initiatives » liées sur la gouvernance démocratique et politique et la gouvernance économique et d'entreprises, qui incarnent les éléments essentiels du MAEP : adhésion volontaire ; soutien mutuel et développement ciblé des capacités ; apprentissage par les pairs, valeurs et normes communes ; engagement à encourager les pratiques de bonne gouvernance et les processus démocratiques ; et établissement d'institutions visant à concrétiser ces engagements et à suivre et évaluer les progrès dans la mise en œuvre des réformes.⁶

Le Nepad était initialement envisagé comme un club volontaire de pays réformistes africains qui améliorerait les systèmes de gouvernance en échange d'une aide au développement et d'investissements plus importants. Kojo Busia, le directeur de l'Unité d'appui au MAEP de la CEA, a déclaré :⁷

L'idée d'en faire un processus volontaire était liée à l'histoire des réformes en Afrique imposées sans succès de l'extérieur. Le Pacte a fourni une vision de ce que peuvent faire les Africains pour eux-mêmes (démocratie, gouvernance, paix, sécurité) et ensuite de ce que la communauté internationale pouvait faire pour l'Afrique en termes d'aide transformée. Le contexte de la trajectoire historique du développement de l'Afrique vis-à-vis des interventions des bailleurs ne peut être oublié dans ce débat. Si vous examinez tous les documents présentés par la CEA – du plan de Lagos au Pacte – la question de la dépendance aux bailleurs et le cofinancement du développement de l'Afrique ont constitué un message sous-jacent.

MAEP : La prochaine génération ?

Mais le « parent » du MAEP qui n'était pas encore né (c'est-à-dire le Nepad) est alors devenu lui-même « l'enfant » de l'UA. Pour des raisons politiques, le Nepad, perçu par certains comme une alternative potentielle à l'UA, était en fait subsumé dans l'UA en tant que plan économique de ce dernier, car le Nepad a été adopté en tant que programme économique de la nouvelle organisation continentale né au cours du Sommet de Durban de 2002. Le Nepad a ainsi perdu sa philosophie de volontarisme en tant que plan économique de tous les Etats de l'UA, tandis que le MAEP a hérité de son aspect volontaire.

Les idées du Nepad d'adhésion aux normes et de renforcement de la gouvernance par le biais de l'apprentissage par les pairs apparaissent fortement dans la Déclaration sur la Gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises adoptée au cours du Sommet inaugural de l'UA à Durban en juillet 2002. La Déclaration se rapporte à la longue histoire de l'engagement de l'Afrique envers la paix, les droits humains et la bonne gouvernance (au moins pour la forme) depuis le Plan d'action de Lagos de 1980, et décrit les objectifs généraux que les Chefs d'Etat se sont engagés à atteindre en termes de leur engagement envers la démocratie et la bonne gouvernance politique, économique et d'entreprises (qui deviendront ultérieurement les quatre « domaines thématiques » d'évaluation du MAEP). De nombreuses questions de gouvernance secondaires sont décrites, dont les droits humains, la séparation des pouvoirs, des élections périodiques libres et équitables, la liberté de la presse, la protection des groupes vulnérables, la gestion prudente de l'économie et le rôle des entreprises dans la société.

Bien que cette déclaration décrive l'engagement de tous les dirigeants de l'UA envers les principes de bonne gouvernance, elle affirme :⁸

Nous sommes convenus, individuellement, de mettre sur pied un Mécanisme africain d'évaluation entre pairs (MAEP) sur la base d'une adhésion volontaire. Le Mécanisme a pour but de promouvoir l'adhésion aux engagements pris dans la présente Déclaration et leur respect. Il définit les institutions et processus qui guideront les évaluations futures entre pairs sur la base des codes et des normes de gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, convenus d'un commun accord.

Une adhésion volontaire à une réforme de la gouvernance a donc été transmise à l'enfant du Nepad (et dans un sens au petit-enfant de l'UA) – le MAEP (voir encadré 1).

Encadré 1 : Mandat, objectif et principes du MAEP⁹

Ci-dessous sont présentées les trois premières clauses du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique : Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), couramment appelée le Document de base du MAEP, adopté au cours du sommet inaugural de l'UA de Durban, en Afrique du Sud, le 8 juillet 2002.

Mandat du MAEP

La mandat du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est de s'assurer que les politiques et pratiques des Etats participants se conforment aux valeurs, codes et normes de gouvernance politique, économique et d'entreprises contenus dans la Déclaration sur la Gouvernance démocratique, politique, économique et d'entreprises. Le MAEP constitue l'instrument mutuellement accepté pour l'autoévaluation par les gouvernements membres participant.

Objectif du MAEP

Le premier objectif du MAEP est d'encourager l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui engendrent une stabilité politique, une forte croissance économique, un développement durable et une intégration sous-régionale et continentale accélérée par le biais du partage des expériences et du renforcement des pratiques fructueuses et meilleures, dont l'identification des lacunes et l'évaluation des besoins pour le développement des capacités.

Principes du MAEP

Chaque exercice d'évaluation réalisé sous l'autorité du Mécanisme doit être techniquement compétent, crédible et à l'abri de toute manipulation politique. Ces conditions réunies constituent les principes directeurs centraux du Mécanisme.

Même si l'UA a pris la décision d'établir le MAEP, tous les Etats membres de l'UA ne sont pas d'ardents partisans du processus. Le MAEP n'est sans doute pas encore profondément enraciné ou universellement accepté. Son aspect volontaire s'adapte mal aux « nombreux programmes et processus de l'UA qui généralement englobent tous les pays »¹⁰ comme le note l'analyste Francis Ikome. Bien que cette sélectivité puisse devenir sa plus grande force, s'il peut être développé sur des valeurs partagées et des actions audacieuses, le mécanisme est la cible de critiques féroces. Certains des dirigeants n'y prenant pas part comme ceux de la Libye et du Zimbabwe ont ouvertement rejeté le MAEP comme se pliant aux caprices des bailleurs, un processus inventé simplement pour plaire au reste du monde. Busia réplique :¹¹

Je rejette totalement et complètement cette thèse. Le MAEP a été inventé par des Africains pour des Africains afin de progresser en matière de démocratie, de gouvernance, de paix et de sécurité selon leurs propres termes et à leur propre rythme par le biais d'un « processus d'apprentissage par les pairs ». Cela est fondamental à toute analyse ou interprétation de ce dont traite le MAEP. Le MAEP traite en définitive de la responsabilité nationale par opposition à une responsabilité externe.

Bien que cet argument soit plausible et admirable, étant donnée la nature largement divergente des nombreux régimes qui ont maintenant rejoint le MAEP – des réformateurs sincères aux Etats à peine démocratiques qui ont rejoint le club en espérant une aide plus importante des bailleurs, et de nombreux autres se situant entre ces deux extrémités – il ne s'agit pas de la seule motivation à l'adhésion. Comme l'affirment Sven Grimm et Emmanuel Gyimah-Boadi, certains Etats ont jugé que le MAEP représentait une opportunité d'obtenir une note triple AAA de la part des bailleurs pour leur agenda en matière de gouvernance, citant Wade, dont le Plan Omega traitait essentiellement des infrastructures (et donc de l'aide entrante des bailleurs) et beaucoup moins de la gouvernance, comme principal exemple d'un président aux motifs doubles.¹² De nombreux pays dit problématiques tels que l'Angola, le Cameroun, la République du Congo et le Sénégal étaient parmi les premiers à y adhérer, sans réelles considérations des conséquences. Il existait une pression politique visant à démontrer un certain élan en faveur du MAEP en réunissant de nouveaux signataires. Un exemple classique : lorsque l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA) était au Malawi afin de diriger une étude pour le ministère de la Planification et du développement économique sur les conséquences de l'adhésion au MAEP à la mi-2004, le président nouvellement élu, Bingu wa Mutharika, a rejoint le MAEP au cours du sommet de l'UA avant que le rapport de SAIIA ne soit présenté. Certains ministres des Affaires étrangères ont adhéré au MAEP au nom de leurs Chefs d'Etat, qui n'ont à ce jour participé à aucune réunion du forum de l'EAP.

Même le Botswana, pourtant bien gouverné mais toujours prudent, a adopté une attitude consistant à « attendre et voir » et n'a pas adhéré au mécanisme, affirmant qu'il n'avait rien à gagner étant donné qu'il attirait déjà des investissements, gérait prudemment son économie et présentait de faibles niveaux de corruption. Cependant, des critiques ont aussi fait remarquer que le Botswana pourrait risquer de perdre son aura de démocratie modèle s'il était soumis à un examen de plus près.

Querelles familiales

Au lieu d'une intégration sans heurts et de domaines de responsabilités clairs entre les bureaucraties de l'UA, du Nepad et du MAEP, on constate une rivalité et une jalousie, des mandats qui se recoupent et des guerres de territoires malsaines. Comme l'Afrique du Sud constituait un moteur clé du Nepad, il a été avancé que l'accueil du Secrétariat du Nepad à Midrand, en Afrique du Sud, le protégerait de l'inefficacité perçue et des luttes internes de l'UA. Un autre lieu possible était la CEA à Addis-Abeba, mais Ikome note que « des considérations politiques (en particulier la déclaration selon laquelle la CEA n'était pas suffisamment africaine et qu'elle était trop proche d'institutions financières néolibérales et de leurs idées) ont démonté cette suggestion ».¹³ Les critiques du Nepad – en particulier au sein de l'UA – ont commencé à ne pas apprécier l'intérêt des bailleurs qu'il attirait, ont déploré la duplication des efforts de l'UA et ont suspecté le Nepad d'être une extension de la politique ambitieuse en matière d'affaires étrangères et d'échanges commerciaux de l'Afrique du Sud. Le Secrétariat du MAEP a également été établi à Midrand à proximité du Nepad, mais dans un bâtiment distinct.

Les liens familiaux entre les deux secrétariats sont illustrés par le fait que les membres du personnel du Secrétariat du MAEP disposent d'adresses emails se terminant par « @nepad.org », que le MAEP utilise le logo du Nepad, et que le site web du MAEP faisait à l'origine partie de celui du Nepad. Bien que ces éléments soient d'ordre davantage opérationnel que stratégique – par exemple, lorsque la Banque de développement de l'Afrique australe (DBSA) supervisait l'hébergement des deux secrétariats, il était plus simple d'avoir un seul nom de domaine internet – ils indiquent néanmoins une hiérarchie. Lorsque le Forum de l'EAP (des présidents participants) se réunit, généralement la veille du sommet semestriel de l'UA, il partage un lieu avec le Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement pour la mise en œuvre du Nepad, qui se réunit toujours en premier. Ensuite les membres qui n'ont pas adhéré au MAEP (tels que le Botswana, la Libye et la Tunisie) partent avant que la réunion du Forum ne commence. L'agenda du Forum est donc fréquemment écourté du fait de contraintes de temps.

En particulier dans les premiers temps lorsque les deux secrétariats étaient en cours de création, des chamailleries internes ont éclaté sur le pouvoir hiérarchique. A un moment donné, l'ancien directeur exécutif du MAEP a insisté pour rendre compte au Panel des Personnes éminentes, qui rendait alors directement compte aux Chefs d'Etat, tandis que le président directeur général du Nepad a insisté pour que le directeur exécutif du MAEP lui rende compte, car une dispute avait éclaté pour déterminer si le Secrétariat du MAEP avait été entièrement « établi » ou non. Les projets joints proposés par les deux Secrétariats ont été abandonnés. L'attention des bailleurs peut être inconstante et capricieuse : une partie de l'intérêt des bailleurs que le Nepad avait précédemment suscité s'est à présent déplacé sur le MAEP, car le Nepad en soi – avec un agenda plus général, des problèmes de démarrage substantiels et peut-être son intégration tortueuse dans l'UA – a perdu de sa pertinence et de son élan.

Parce que les agents de l'UA à Addis-Abeba ne travaillent pas quotidiennement avec le MAEP, leurs niveaux d'engagement et leur compréhension approfondie sont limités. Des conversations avec des agents de l'UA travaillant sur la gouvernance, en septembre 2008 et février 2009, ont indiqué un niveau de connaissances surprenant bas sur le MAEP. Le site Web de l'UA ne propose également aucun lien vers celui du MAEP, et la bibliothèque sur la gouvernance de l'UA ne contenait aucune copie des rapports du MAEP en février 2009.

Une partie de cette antipathie provient des tensions passées entre l'UA et le Nepad, d'une publicité relativement discrète sur le mécanisme et de la localisation de son Secrétariat en Afrique du Sud.

Il existe également un problème de hiérarchie. Le Panel est, à certains égards, au même niveau que les Chefs d'Etat, car il interagit directement avec eux, et le directeur exécutif du MAEP est considéré comme étant à un niveau équivalent à celui des commissaires de l'UA. Pourtant, du côté de l'UA, l'agent pertinent est le directeur des affaires politiques, à un niveau inférieur à celui des commissaires, rendant l'interaction potentiellement épineuse.

Mais des signes indiquent que ces relations organisationnelles sont en voie d'amélioration. Ceux en faveur d'une intégration plus étroite du Nepad dans la bureaucratie de l'UA semblent avoir gagné une longue guerre d'usure, mais pour le moment, le MAEP restera « indépendant » et hébergé à Midrand. Une décision essentielle prise au cours du Sommet de l'UA en juin/juillet 2008 à Charm el-Cheikh, en Egypte, reconnaît le statut étendu du MAEP et son affiliation plus étroite avec l'UA. L'assemblée de l'UA¹⁴

invite le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud à accorder toutes les facilités au MAEP pour lui permettre de s'acquitter de son mandat ; décide que les structures du MAEP, à savoir le Forum du MAEP, le Panel du MAEP et le Secrétariat du MAEP font désormais partie des processus et des structures de l'Union africaine ; [et] demande à la Commission de négocier et conclure un accord de Siège avec le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud pour le MAEP afin de lui permettre de s'acquitter de son mandat.

Cela est significatif, après qu'une série de sommets a refusé de mentionner le MAEP, ou a simplement reconnu son existence, compté le nombre des signataires et appelé tous les Etats à y adhérer. Après de nombreux mois, un « accord de siège » entre le gouvernement sud-africain et l'UA a été signé en octobre 2008. Il permettra au Secrétariat du MAEP, finalement reconnu comme étant une entité juridique en Afrique du Sud, de négocier des contrats directement avec les membres du personnel, et cela, espérons-le, améliorera la sécurité de l'emploi et la motivation du personnel, actuellement engagé par le Programme des Nations Unies pour le Développement ou par la DBSA (les deux institutions qui jusqu'ici géraient conjointement les affaires du Secrétariat en l'absence de l'accord de siège). Cela signifie également que l'UA aura davantage de poids dans la désignation de son nouveau directeur exécutif.

Finalement, des acteurs externes affectent aussi la place du MAEP dans l'architecture de gouvernance de l'Afrique. Tout comme l'inefficacité de l'accord de Cotonou, joint aux pressions de l'Organisation Mondiale du Commerce pour que l'Union Européenne (UE) renégocie ses arrangements commerciaux avec les Etats africains, a mené à des accords de partenariats économiques (APE) souvent en contradiction avec les efforts d'intégration existant du continent, l'intérêt de l'Europe dans la gouvernance peut aussi façonner les efforts du MAEP et de l'UA (voir encadré 2).¹⁵ A ce jour, l'ingérence des bailleurs a été minimale et le soutien généreux, mais cela pourrait changer si d'autres priorités émergeaient, ou si aucune preuve de réformes réelles n'était visible.

Encadré 2 : Approbation externe du MAEP : Stratégie conjointe Afrique/UE¹⁶

Le Sommet de Lisbonne en décembre 2007 a adopté la Stratégie conjointe Afrique/UE, dont le Plan d'action pour 2008–2010 met l'accent sur le MAEP en le citant expressément. L'Action prioritaire N°2 a pour objectif de réaliser « une architecture africaine de gouvernance plus efficace par un soutien accru à la mise en oeuvre des résultats du processus MAEP ». Cela inclut « un renforcement des capacités de lutte contre la corruption, des services publics et une administration plus efficaces [et] une sensibilisation accrue aux processus MAEP ». Le plan attend comme résultats « la consolidation d'une architecture panafricaine de gouvernance efficace et opérationnelle grâce à la ratification de ses instruments et à une meilleure mise en oeuvre de ceux-ci ; [et] le renforcement de la coopération concernant la mise en oeuvre des recommandations dans le cadre du processus MAEP ».

Les activités envisagées apportent un soutien, mais sont vagues :

- renforcer le dialogue et la coopération en ce qui concerne la mise en oeuvre des recommandations dans le cadre du processus de MAEP ;
- intensifier le soutien de l'UE à l'architecture panafricaine de gouvernance, et notamment à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ;
- accélérer la ratification et la mise en oeuvre de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ;
- renforcer les capacités de l'UA, des institutions régionales et nationales, et de la société civile dans les domaines de l'organisation et de l'observation des élections ;
- encourager la participation des femmes aux processus politiques et à la gouvernance ;
- renforcer la capacité des organisations indépendantes à lutter contre la corruption, l'impunité et la fraude.

Les engagements en matière de financement sont généralement englués dans un langage bureaucratique, basés sur divers fonds et caisses complexes de l'UE, et suggèrent des conditionnalités ; par exemple, ils se réfèrent à : « les sources de financement appropriées, à utiliser en fonction de leur domaine d'intervention respectif et de leur adéquation aux objectifs et activités concernés, de leur spécificité et de leurs critères d'éligibilité, et notamment le 10^e FED [Fonds Européen de Développement], l'IEVP [Instrument Européen de voisinage et de partenariat], l'ICD [Instrument de financement de la coopération au développement], l'instrument de stabilité et l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), les contributions bilatérales des États membres de l'UE et des États africains ; [et] la Banque africaine de développement. »

Dans un effort pour montrer les progrès de cet agenda ambitieux mais informe, des groupes de réflexion européens tels que le Centre européen de gestion des politiques

de développement ont jugé nécessaire de réunir les agents chargés de la gouvernance au MAEP et à l'UA pour dialoguer à Bruxelles d'une manière qui se produit rarement en Afrique. Cette réunion prévue pour octobre 2008 a dû être reportée à début 2009 du fait de contraintes de calendrier. De plus, une section d'incitation sur la gouvernance de 3 milliards d'euros a été créée, et est devenue progressivement plus étroitement liée au MAEP, bien qu'il ait été critiqué pour son manque de transparence. De plus, l'UE a créé des « profils de gouvernance » des pays africains, caribéens et du Pacifique, qui sont alimentés par les résultats du MAEP lorsqu'ils existent. Il existe des documents assez explicites, par exemple, sur des questions telles que la protection des groupes minoritaires dans les pays partenaires.

Le système du MAEP a donc évolué à partir du travail premier visant à mettre en place le Nepad, de l'élan pour transformer l'OUA en UA et des relations avec des partenaires externes. Les connexions entre l'UA, le Nepad et le MAEP – trois générations d'institutions dans la même famille – existent parfois à peine ou sont tendues, indiquant qu'une meilleure communication et une meilleure coordination seraient souhaitables.

Nous allons à présent nous pencher sur ce que le mécanisme a réalisé au cours des sept années écoulées depuis sa conception au sein du Nepad, les domaines auxquels il apporte une valeur ajoutée et les domaines dans lesquels il peut être renforcé.

PROGRÈS APPRÉCIABLES, VALEUR AJOUTÉE, DÉFIS SUPPLÉMENTAIRES

Adhésion croissante

En juin 2008, le Togo est devenu le 29^e Etat africain à adhérer volontairement au MAEP.¹⁷ Les membres représentent plus des trois quarts de la population du continent, et six Etats ont rejoint le MAEP au cours des trois dernières années. D'autres, tels que le Burundi, envisagent leur adhésion. Tandis que le nombre croissant de membres dans le club constitue une réussite, l'adhésion de nouveaux pays « faisant juste semblant », sans sérieux engagement à mettre en œuvre des réformes, peut diluer l'efficacité du mécanisme dans son ensemble. Les récents signataires ont cependant l'avantage des expériences des pionniers et sont mieux informés des conséquences de l'adhésion. Nous attendons encore de voir des preuves de la pression des pairs.

Accélérer le rythme

Après un lent départ en 2003, le rythme des évaluations s'est accéléré. Le calendrier initialement envisagé de six à neuf mois pour le processus d'autoévaluation et une année au total s'est révélé impossible à respecter. Cependant, les rapports nationaux d'évaluation de neuf pays signataires (Ghana, Rwanda, Kenya, Algérie, Afrique du Sud, Bénin, Ouganda, Nigeria et Burkina Faso) ont à ce jour d'ores et déjà été discutés dans le Forum. Ces Etats ont soumis quasiment toutes les facettes de la gouvernance à un examen par leurs propres citoyens, experts africains et finalement homologues Chefs d'Etat, ils sont arrivés à des évaluations franches de problèmes réels et ont développé des Programmes d'action (PDA) pour combler les lacunes en matière de gouvernance. Les longs délais entre la finalisation du rapport national d'autoévaluation, l'évaluation par les Chefs d'Etat et la publication

du rapport (bien au-delà d'une année dans certains cas) ont entraîné une perte d'élan du processus et un fléchissement de l'intérêt public.

Identifier les problèmes

L'évaluation par les pairs présente un potentiel de diagnostic significatif. Des rapports ont prévu les conditions qui ont engendré à la fois la violence ethnique liée aux élections au Kenya après décembre 2007 et les attaques xénophobes en Afrique du Sud en mai 2008. Leurs recommandations – ni obligatoires, ni exécutoires – ont été ignorées, illustrant un défi clé pour le MAEP. L'analyse des six premiers rapports publiquement disponibles révèle de nombreux défis communs, dont la gestion de la diversité, la réduction de la corruption et le renforcement des institutions de responsabilisation. Bien que les rapports révèlent rarement de nouvelles informations et que les bailleurs insistent toujours sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, les rapports du MAEP peuvent souligner des domaines d'intervention clés et peuvent potentiellement faire le tri dans le l'enchevêtrement des efforts de réforme nationale qui se recoupent, en définissant des dates d'échéance, des budgets et une surveillance réalistes. Pour y parvenir, les PDA doivent être cependant plus stratégiques, plus réalistes et leurs coûts doivent être mieux évalués.

Susciter et célébrer les réformes

Les premiers pays à mettre en œuvre leurs PDA peuvent tous désigner des acquis concrets en matière de gouvernance et marquent progressivement des succès, de la ratification de normes au vote de lois en passant par une révision des politiques et un renforcement des institutions.

En octobre 2008, Francis Appiah, secrétaire exécutif du Conseil national de gouvernance du MAEP du Ghana, a décrit les impacts à la fois structurels et importants du PDA du Ghana.¹⁸ Dans le cadre de ce PDA, décrit comme « contribuant à l'architecture de gouvernance », Appiah a mentionné le fait que le PDA du MAEP avait été intégré aux plans de développement du Ghana, qu'un comité de définition des priorités budgétaires avait été créé et qu'un bureau au sein du ministère des Finances avait été mis en place pour suivre les dépenses du PDA, ainsi que des « comités de surveillance du district » à l'échelle nationale pour contrôler la mise en œuvre du PDA, liés au Conseil national pour l'Éducation civique. Des réformes concrètes inspirées du MAEP ont inclut un nouveau ministère des Autorités traditionnelles et de la Culture, une limite maximum du nombre de juges à la Cour Suprême, un Conseil des ministres plus petit (bien qu'il soit devenu de nouveau hypertrophié au fil du temps), le vote de la Loi sur les informateurs et de la Loi sur les handicapés et un élan accéléré pour un projet de loi sur la liberté de l'information devant le Conseil des ministres, une impositions sur les sociétés réduite, la création d'un programme d'alimentation des écoles du Nepad et des e-écoles du Nepad, un fonds de développement pour moderniser les provinces négligées du Nord et la création prévue d'un Centre d'excellence du MAEP Afrique de l'Ouest au Ghana.

Le Ghana s'est révélé être un expert pour cataloguer toutes les réformes comme étant un produit du processus d'évaluation par les pairs et pour conserver le MAEP dans les médias. Le Rwanda est au milieu de réformes fondamentales pour son environnement d'entreprises et a intégré le PDA de son MAEP dans sa Stratégie de réduction de la pauvreté et de développement économique. Il note également un lent progrès en matière de décentralisation de l'enregistrement au livre foncier et de développement de ses capacités

en matière de comptabilité et d'audit.¹⁹ Le Kenya désigne des lois votées, par exemple sur la protection des témoins et les marchés publics ; de nouveaux fonds pour encourager le développement des jeunes et des femmes ; et une version préliminaire d'une politique foncière nationale créée par le biais de consultations. En Afrique du Sud, les problèmes signalés par le MAEP, tels que le financement privé non réglementé des partis politiques et le changement de parti politique au Parlement, ont été proposés pour réforme.

Il est vrai que de nombreux problèmes identifiés sont complexes et qu'il faudra du temps avant de discerner un réel changement, et l'attribution des réformes exclusivement au MAEP est quasi impossible. Il est donc essentiel de montrer où et comment le MAEP fait une différence. Les structures nationales et continentales doivent faire davantage pour documenter, rendre public et célébrer les succès du MAEP afin de conserver l'élan, de soutenir l'intérêt et de réunir un soutien.

Dresser le profil des meilleures pratiques

Les pays africains sous-estiment notoirement leurs réussites, et les rapports nationaux d'autoévaluation citent rarement les forces. Les « meilleures pratiques » qui doivent être soulignées dans chaque rapport constituent un moyen de célébrer les réussites et de renforcer l'aspect constructif et non punitif du MAEP. Chaque rapport national d'évaluation contient par conséquent une brève mention aux « meilleures pratiques » tels que le rôle de conciliateur régional du Ghana et du Kenya, les comptes bancaires à faible coût novateurs de l'Afrique du Sud pour les personnes pauvres et l'avancée en matière de genre au Rwanda. Le MAEP a toujours visé à encourager l'apprentissage par les pairs, bien que dans les rapports nationaux d'évaluation, les meilleures pratiques tendent à n'être que superficiellement explorées et semblent constituer « une chose gentille à dire » sur le pays pour contrebalancer après coup les critiques. Les pays doivent mieux documenter et présenter leurs premières réalisations en intégrant les meilleures pratiques que d'autres pourraient imiter plus pleinement dans la conception et l'exécution de leur recherche.

Responsabiliser les gens

Au niveau national, le processus dispose d'un espace politique élargi. Le MAEP demande aux pays participants d'impliquer leurs citoyens dans l'évaluation des forces et des faiblesses de la gouvernance et des politiques et la proposition de solutions. Les directives émises par le Secrétariat du MAEP pour les pays en cours d'évaluation stipulent que :²⁰

L'organisation de participation publique au processus du MAEP est en elle-même un aspect central de la mise en valeur des conditions de la gouvernance et du développement économique du pays participant. Ces interactions peuvent créer la confiance, établir et clarifier les mécanismes d'engagement continu et de pouvoir donné aux partenaires.

Un engagement large et profond de la société civile vise à engendrer une adhésion publique, à initier et renforcer un dialogue politique, à donner la parole aux groupes traditionnellement marginalisés, et à conférer une légitimité au processus.

L'évaluation par les pairs vise à rendre la franchise, le débat rigoureux, les différences d'opinions et la critique moins menaçants et plus acceptables en Afrique. Plus les citoyens demanderont une meilleure gouvernance, plus elle leur sera livrée. S'il est réalisé de façon

équitable, les peuples d'Afrique auront le sentiment qu'ils ont un intérêt dans le processus. Par conséquent, le processus – la conversation nationale générée – a une valeur en soi. Comme l'observe Ahmed Mohiddin, le processus dispose du *potentiel* pour changer le visage de la responsabilité sur le continent :²¹

L'exposition [à laquelle le MAEP soumet les dirigeants] a révélé des informations détaillées et jusqu'ici inaccessibles sur les fonctionnements de la gouvernance qui ont rabaissé ceux au pouvoir, en exposant leur vulnérabilité politique et en les sensibilisant à la nécessité d'être plus responsables, transparents et réactifs [...] Le MAEP a ainsi libéré le génie de sa bouteille. Les gens connaissent à présent leurs droits constitutionnels et politiques et sont mieux organisés pour les protéger et les promouvoir. Ils seront aussi probablement plus vigilants sur l'abus exécutif du pouvoir.

Redynamiser la direction

Les institutions qui doivent diriger le processus – principalement le Forum de l'EAP, le Panel des Personnes éminentes composé de sept membres et le Secrétariat de l'EAP – n'ont pas pris racine mais des questions de leadership demeurent. L'engagement des dirigeants africains constitue une variable essentielle. Seulement cinq des 28 Chefs d'Etat et de gouvernement participant ont participé au Forum extraordinaire du MAEP au Bénin en octobre 2008. Les gouvernements ont tendance à accorder la priorité à la résolution des conflits et au développement économique plutôt qu'à la gouvernance, par conséquent, la participation aux réunions du MAEP est régulièrement décevante lorsque d'autres grands événements ont lieu ailleurs dans le monde. Certains pays qui ont adhéré il y a quelques années (la République démocratique du Congo faisait partie des six premiers signataires en mars 2003) n'ont fait quasiment aucun progrès, soulevant des doutes sur l'efficacité du mécanisme dans son ensemble. Le Panel des Personnes éminentes a sagement choisi de se concentrer sur la direction des évaluations où la volonté politique est la plus grande, mais cela a reporté l'évaluation de certains des régimes les plus difficiles et récalcitrants à une date ultérieure. Quel effet aura la retraite des architectes du MAEP, Thabo Mbeki et Olusegun Obasanjo ? Le mécanisme est actuellement dirigé par le Premier ministre éthiopien Meles Zenawi, dont l'engagement envers la démocratie est questionné du fait du traitement sévère que son régime a infligé aux partis de l'opposition, des lois restrictives sur la société civile et de l'espace de plus en plus restreint pour les médias libres en Ethiopie. Il reste à savoir si la sélection du Président libyen Mouammar Kadhafi en tant que président de l'UA pour 2009 – avec son désir d'accélérer un gouvernement de l'UA – aura un effet matériel sur le MAEP. Cependant, comme la Libye n'est pas membre du MAEP, le MAEP pourrait se voir attribuer une priorité moindre sur la liste des priorités de l'UA.

Le Forum a également pris des décisions essentielles concernant le Panel des Personnes éminentes. Le mandat inaugural du Panel tarde à se réaliser selon les règles du MAEP et doit être reconstitué. Un leadership fort, intègre et transparent, sera essentiel pour conserver la confiance et la foi dans ce processus au potentiel considérable. A Cotonou, il a été confirmé que les deux membres du Panel de longue date – Chris Stals d'Afrique du Sud et Marie-Angélique Savané du Sénégal – quitteraient le panel, mais les critères de sélection de leurs remplaçants n'ont pas été clarifiés. En janvier 2009, une décision a été prise pour qu'Adebayo Adedeji du Nigeria assume de nouveau la présidence tournante

pour une autre année entière. Le Forum a demandé au Panel de clarifier les procédures visant à désigner les membres du Panel – sûrement un conflit d'intérêt potentiel pour les membres du Panel en exercice ?

Le poste de directeur exécutif du Secrétariat est vacant depuis juillet 2008. Afeikhena Jerome, du Secrétariat du MAEP, a qualifié l'institution de « faible et dépassée, avec des contrats non attirants » ; il a reconnu que la communication posait problème, et a affirmé que « la récente signature de l'accord de siège en Afrique du Sud a ouvert une possibilité d'opportunité », avec un nouveau directeur exécutif et un Secrétariat compétents attendus au premier trimestre de 2009.²² Cela semble maintenant peu probable après la réunion d'Addis-Abeba.

Toutes ces institutions devraient présenter les normes de valeurs les plus élevées qu'elles souhaitent encourager en Afrique, dont la transparence, la responsabilité et la crédibilité.

S'attaquer aux questions d'ordre technique

Tandis que le nombre de pays adhérant et faisant des progrès dans le cadre du MAEP croît, le système administratif est davantage mis sous pression. Au rythme actuel, il faudra une autre décennie pour couvrir les 20 Etats attendant une évaluation, sans compter les nouveaux arrivants ou les pays pionniers qui entreprennent une seconde évaluation qui devrait commencer maintenant. En janvier 2009, le Panel des Personnes éminentes a proposé une seconde évaluation au Ghana, au Rwanda, au Kenya et en Ouganda au cours de cette année, mais étant donné le changement de gouvernement dans le premier de ces pays et l'impasse politique dans le troisième, cela semble trop ambitieux. Organiser le Forum la veille du Sommet de l'UA doit aussi être repensé. Certains présidents arrivent en retard, la réunion du Nepad grignote du temps, et d'autres affaires urgentes interviennent fréquemment – comme la crise au Zimbabwe l'a fait à Charm el-Chekh. Mais comme cela a été montré au Bénin, des réunions du Forum indépendantes peuvent ne pas attirer de nombreux présidents. Généralement, le temps manque aux réunions du Forum pour discuter des rapports de mise en œuvre des pays qui ont été évalués, et ce manque de suivi doit être traité. Le processus continu de révision du questionnaire et autres procédures du MAEP doit aussi être accéléré.

CONCLUSION

Pour comprendre la place du MAEP dans l'architecture de gouvernance africaine en évolution, cet article a exploré ses origines et relations avec ses deux organismes parents récents, le Nepad et l'UA, et a évalué ce qu'il avait réalisé au cours de sa brève existence. L'adhésion volontaire du mécanisme le rend atypique parmi les institutions continentales africaines. Bien que son adhésion soit volontaire, le respect ensuite des principes et procédures est obligatoire. Le MAEP a eu des bases communes, mais aussi des raisons de rivalité, avec le Nepad et l'UA dans différentes mesures, cependant, des indications montrent que les trois institutions ont mûri et que leurs rôles deviennent plus clairs. Néanmoins, les trois institutions traversent une période d'incertitude institutionnelle du fait d'un changement de personnel clé, dont celui des Chefs d'Etat africains tels que ceux du Ghana, de l'Afrique du Sud et du Nigeria, des changements au sein de la Direction du

Nepad et son incorporation plus totale dans l'UA et des changements dans le Panel des Personnes éminentes et le Secrétariat de l'EAP. Les défis en matière de Direction - incluant la vision, l'engagement, la continuité et la capacité technique - demeurent. Il est significatif que l'accord de siège rapprochera le MAEP de l'UA, mais nous ne savons pas encore si cela permettra d'augmenter ou de réduire la crédibilité et l'indépendance du MAEP. Dans tous les cas, le MAEP continuera probablement à inscrire la gouvernance sur le continent.

Le MAEP a attiré plus de la moitié des Etats africains, représentant les trois quarts de sa population pour se soumettre volontairement à un examen auto-imposé dans un engagement pour améliorer les systèmes de gouvernance, les politiques et les pratiques en matière de développement. Un tiers des présidents a été évalué par ses pairs et des pays qui ont entrepris une évaluation ont commencé à se démener avec le financement et la mise en œuvre de leurs PDA et leur intégration dans d'autres initiatives nationales continues de développement. Un espace politique pour recevoir les contributions politiques et davantage de tolérance envers les différences d'opinion sont favorisés. Le MAEP n'est pas la panacée, ses résultats ne sont pas instantanés, et il n'est pas aisé non plus de prouver qu'ils se seraient produits de toutes façons sans le MAEP. Mais il est impératif que le mécanisme montre des succès et un progrès progressifs, afin de maintenir la foi et l'intérêt en lui. Un soutien et une bonne volonté au niveau continental et international sans précédent ne doivent pas être gâchés par un processus hypocrite et une mauvaise mise en œuvre.

NOTE DE FIN D'ARTICLE

- 1 Cet article se fonde sur Gruzd S, « Adding value to African Peer Review » dans la page du site Web de SAIIA « Diplomatic pouch », du 22 septembre 2008, <http://www.saiia.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=837:adding-value-to-african-peer-review&catid=78:diplomatic-pouch&Itemid=230>.
- 2 Certains, tel que Grimm S, coordinateur régional sur l'Afrique subsaharienne à l'Institut allemand de développement, ont critiqué le jeu de nombres sur le grand nombre ou le petit nombre de pays qui ont adhéré au MAEP. Il affirme que l'argument quantitatif sur le nombre d'Etats participants désigne la « plus grande faiblesse de l'intégration africaine en général » – la règle du consensus. Il avance que l'Europe a quant à elle choisi d'avoir une petite avant-garde dotée de valeurs communes qui convainc par des actions plutôt que d'attendre que le dernier soit convaincu par l'idée (correspondance avec l'auteur, le 18 février 2009).
- 3 Voir CEA (Commission des Nations Unies pour l'Afrique), *Compact for African Recovery: Operationalising the Millennium Partnership for the African Recovery Programme*. Addis-Abeba : CEA, 21 avril 2001, <http://www.uneca.org/cfm/compact_for_african_recovery.htm>.
- 4 *Ibid.*, para. 244.
- 5 OUA (Organisation de l'Unité Africaine), *Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique*, octobre 2001, para. 71.
- 6 *Ibid.*, para. 79–89.
- 7 Busia K., correspondance avec l'auteur, 20 février 2009.
- 8 *Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) Déclaration sur la Gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises AHG/235 (XXXVIII)*, Annexe 1, 18 juin 2008, para. 28, p. 11.
- 9 OUA (Organisation de l'Unité Africaine), *Le Nouveau Partenariat pour le Développement de*

- l'Afrique : Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*. Durban : OUA, 8 juillet 2002, para. 1–3, p. 1.
- 10 Ikome FI, « Rocky courtship to an African marriage », *Global Dialogue*, 13, 2, août 2008, p. 20.
- 11 Busia K, *op. cit.*
- 12 Voir Grimm S & E Gyimah-Boadi, « Regional organisations and incentives to improve governance: The APRM experience, with particular reference to Ghana », *Overseas Development Institute Working Paper*, 4. Londres : ODI, avril 2008.
- 13 Ikome FI, *op. cit.* pp. 19–20.
- 14 Assemblée de l'Union Africaine, 11^e session ordinaire, 30 juin–1^{er} juillet 2008, Charm el-Cheikh, Egypte, Décision 98 (XII), p. 16, Idasa, italique ajoutée.
- 15 Grimm S affirme que les règles gouvernant les APE pourraient être changées dans une majorité des pays UE-Africains, caribéens et du Pacifique, si les parties le souhaitaient réellement. Il avance que les APE servent à créer des incitations aux Etats africains pour qu'ils arrangent leurs plans d'intégration, avec la gouvernance au cœur de ces arrangements (correspondance avec l'auteur, le 18 février 2009).
- 16 Premier Plan d'action (2008–2010) pour la mise en œuvre de la Stratégie conjointe Afrique/UE, tel qu'adopté par le Sommet de Lisbonne, Portugal, 9 décembre 2007, p. 13.
- 17 Les 29 Etats membres du MAEP en novembre 2008 (incluant la Mauritanie, suspendue en octobre 2008 du fait d'un changement non constitutionnel de gouvernement) étaient les suivants : Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Djibouti, Ethiopie, Egypte, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritanie, île Maurice, Mozambique, Nigeria, République Démocratique du Congo, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Togo, Ouganda et Zambie.
- 18 Appiah F, présentation au 3^e Colloque annuel de l'Electoral Institute of Southern Africa, Maputo, Mozambique, 21–22 octobre 2008.
- 19 Jerome A, présentation au 3^e Colloque annuel de l'Electoral Institute of Southern Africa, Maputo, Mozambique, 21–22 octobre 2008.
- 20 Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)*. Midrand : Secrétariat du MAEP, novembre 2003, para. 36, p. 12.
- 21 Mohiddin A, « Unchecked executive powers: Lessons in effective government design », *SAIIA Occasional Paper*, 1. Johannesburg: SAIIA, mai 2008, p. 6.
- 22 Jerome A, *op. cit.*

AUTRES PUBLICATIONS

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Leçons des pionniers constitue la première étude approfondie du MAEP, qui examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Des études de cas du Ghana, du Kenya, du Rwanda, de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud illustrent les difficultés que rencontre la société civile pour se faire entendre. Il présente 80 recommandations visant à renforcer le MAEP.

Le DVD-ROM MAEP : Trousse à outils est une bibliothèque électronique de ressources destinées aux universitaires, aux diplomates et aux activistes. Disponible Anglais et en Français, vous y trouverez des entrevues vidéo, des guides aux mécanismes et études de responsabilité participative, un ensemble complet de documents officiels du MAEP, des normes de gouvernance et de nombreux articles et rapports de conférence. Il est inclus avec l'ouvrage *Leçons de pionniers*.

Standards de la gouvernance du MAEP : collection classé contient toutes les normes et tous les codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires sont censés ratifier et mettre en œuvre, dans un document unique de 600 pages. Egalement disponible en Anglais.

Réussir la planification de l'évaluation par les pairs : un guide pour les points focaux nationaux décrit les principes nécessaires à la gestion d'un processus national du MAEP solide et crédible. Vous y trouverez des conseils pratiques sur la création d'institutions, la direction de recherches, l'implication publique, la budgétisation et les médias. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile fournit des conseils stratégiques aux groupes de la société civile sur la façon de s'engager avec les divers acteurs et institutions afin d'obtenir un impact politique au sein de leur processus national du MAEP. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Pour commander nos publications, veuillez contacter le département des publications de SAIIA à l'adresse suivante : pubs@saiia.org.za

Institut Sud-africain des Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, Université du Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Johannesburg, Afrique du Sud
Tél : +27 (0)11 339-2021 · Fax : +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za

PROFIL DE FINANCEMENT DE SAIIA

SAIIA soulève des fonds auprès du secteur public et privé, des fondations charitables et donateurs. Notre travail est actuellement cofinancé par AusAid, la Fondation Bradlow, le Département du Développement international (DFID), le Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Commission européenne, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, la Fondation Ford, le Friederich Ebert Stiftung (FES), l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement (GIIS), le Centre de Recherches pour le Développement International (IRDC), l'Institut pour le Développement Durable (IISD), INWENT, la fondation Konrad Adenauer, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Ministère des Affaires Etrangères du Royaume de Norvège, le Centre Sud, l'Agence pour le développement internationale suédoise (SIDA), l'institut de politique de développement durable (SDPI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Ministère Sud Africain des affaires étrangères sud africain, le département sud-africain des politiques des affaires étrangères, commerciales et industrielles (TIPS), le ministère des affaires environnementales de l'Afrique du sud (DEAT) et le service sud africain de revenus (SARS).

En outre, SAIIA compte 49 membres principalement du secteur privé sud-africain et des entreprises internationales avec un intérêt pour l'Afrique, quelques 53 membres du corps diplomatique et 11 membres institutionnels.



South African Institute of International Affairs

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà