



بالتصميم: الله الراتبين الراتبين

الافتتاحية

مجلة القانون، المجتمع والسلطة في مجال تنمية محكمة من القانون رقم 30
المجلة، المجتمع والسلطة بكلية الحقوق، جامعة السليمانية وهما من القانون بموجب
العدد 66 للورق في 30

مجلة

القانون، المجتمع والسلطة

تحت إشراف
مجلة في حفل الدراسات القانونية بفضل مساهمات الأساتذة والباحثين من
مؤسسات الجامعات والمؤسسات ومراكز البحث.

عدد خاص

أشغال الملتقى الوطني حول موضوع

في موضوع "مؤشرات الحكم الراشد" المنظم من طرف مفر القانون المجتمع
بمؤسسات البحث.

مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها

(06 و 07 أبريل 2011)

والله اعلم
بما نعمل
بالتصميم: الله الراتبين الراتبين
بالتصميم: الله الراتبين الراتبين

2012 رقم 01

بإسم الله الرحمن الرحيم

الافتتاحية

مجلة القانون، المجتمع والسلطة هي مجلة سنوية محكمة، تصدر عن مخبر القانون، المجتمع والسلطة بكلية الحقوق، جامعة السانبا وهران، المعتمد بموجب القرار الوزاري رقم 66 المؤرخ في 30 ماي 2010.

تنشر المجلة البحوث القانونية العلمية، وتأمل في هذا الإطار أن تكون منار جديدة في حقل الدراسات القانونية بفضل مساهمات الأساتذة والباحثين من مختلف الجامعات والمؤسسات ومراكز البحث.

وقد صدرت المجلة في هذا العدد الخاص بمحتوى أشغال الملتقى الوطني حول موضوع "مؤشرات الحكم الراشد" المنظم من طرف مخبر القانون المجتمع والسلطة، يومي 06 و 07 أبريل 2011.

مدير المجلة

الدكتور: محمد بوسلطان

مدير التحرير

الدكتور: نصر الدين بوسماحة

اللجنة العلمية

- | | | |
|----------------------|----------------------|---------------------------------|
| د. محمد بوسلطان | أستاذ التعليم العالي | جامعة السانية وهران |
| د. عزور كردون | أستاذ التعليم العالي | جامعة منتوري قسنطينة |
| د. عمر صادق | أستاذ التعليم العالي | جامعة مولود معمري |
| د. بن حمو عبد الله | أستاذ التعليم العالي | جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان |
| د. لمين شريط | أستاذ التعليم العالي | جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة |
| د. تراري ثاني مصطفى | أستاذ التعليم العالي | جامعة السانية وهران |
| د. شربال عبد القادر | أستاذ محاضر | جامعة سعد دحلب البليدة |
| د. نصر الدين بوسماحة | أستاذ محاضر | جامعة السانية وهران |
| د. فاصلة عبد اللطيف | أستاذ محاضر | جامعة السانية وهران |

مجلة سنوية محكمة، تصدر عن مخبر

القانون، المجتمع والسلطة

جامعة وهران



REVUE
DROIT; SOCIÉTÉ ET POUVOIR
NUMÉRO SPÉCIAL

Actes du colloque national sur
«Les indicateurs de la bonne gouvernance et ses applications»

(06 et 07 Avril 2011)

2012 – N° 01

PREMIER BILAN DE L'ACTION DU MAEP DANS LA PROMOTION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE EN AFRIQUE

BENHAMOU Abdallah

Professeur à la Faculté de droit

Université de Tlemcen

I INTRODUCTION

Il est peut être assez risqué d'évoquer la bonne gouvernance en ces temps de contestations (printemps 2011) de la plupart des régimes politiques des pays arabes par leur propre population. Le principal risque réside, pour les chercheurs que nous sommes, d'effectuer des évaluations et d'élaborer des théories sans relation avec la réalité autrement dit en déphasage avec le contenu des revendications populaires qui aspirent incontestablement à l'établissement de la démocratie, qui constitue l'illustration parfaite de la bonne gouvernance.

Le continent africain a connu, particulièrement durant les deux dernières décennies, de profonds bouleversements économiques ainsi que des tragédies humanitaires engendrées par les nombreuses guerres civiles. Ces transformations ont également touché l'aspect politique et plus précisément la manière dont il faut gérer les affaires publiques. De nombreuses initiatives ont été prises au niveau de l'Union africaine afin de réduire la pauvreté et améliorer la gouvernance politique. A ce sujet, il importe de mentionner la multiplication des initiatives, africaines et étrangères, qui rendait difficile toute distinction entre les différents programmes de développement continentaux et les institutions chargées de leur mise en œuvre. Cette démarche a abouti, parfois, à un chevauchement des attributions et aussi des doubles emplois entre des institutions continentales surtout en l'absence d'une détermination précise du champ d'intervention de ces différents organes. Par exemple on ne sait pas à l'heure actuelle quelle est la relation entre l'Union africaine et le NEPAD. Constituent-ils deux entités distinctes avec des objectifs propres? Les promoteurs du NEPAD ont pris conscience récemment de cette situation ambiguë en proposant l'intégration pure et simple de ce système au sein des structures classique de l'Union africaine, avec cependant le maintien du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs dans son statut actuel, c'est-à-

dire disposant d'une relative indépendance organique par rapport aux structures officielles tant nationales que continentales¹.

Dans ce foisonnement d'initiatives nous allons présenter celle qui va concourir, en principe, le plus à l'instauration de l'état de droit: il s'agit du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (le MAEP).

Le MAEP constitue l'une des initiatives les plus novatrices que les pays africains ont adopté afin de mettre en place les fondements de l'état de droit par la lutte contre toutes les formes de corruption, y compris celle à caractère politique, par notamment la promotion de la bonne gouvernance politique.

C'est la Déclaration de Durban de juillet 2002 sur la bonne gouvernance politique, économique et des entreprises qui a créé formellement le MAEP². Le mandat de ce dernier consiste à s'assurer que les politiques et pratiques des Etats parties sont conformes aux valeurs convenues dans les domaines de la gouvernance politique, économique et des entreprises. L'objectif de ce mécanisme est d'encourager l'adoption, par les Etats participants, de politiques, normes et pratiques en vue de promouvoir la stabilité politique, une croissance économique élevée et un développement durable, tout en identifiant les lacunes touchant ces domaines.

Le MAEP est un instrument auquel les Etats membres de l'Union africaine adhèrent volontairement. Il s'agit d'un mécanisme de contrôle des africains par des africains permettant d'identifier les points forts de chaque pays ainsi que les faiblesses en l'absence de toute idée de punition ou d'exclusion. Les pays désireux de participer au MAEP doivent ratifier le Mémorandum d'entente et le notifier à l'instance chargée de la mise en œuvre du NEPAD.

Il importe de souligner que cette pratique d'évaluation par les pairs a été initiée par l'OCDE à partir des années 60, suivie en cela par d'autres

1 C'est à l'issue du Sommet extraordinaire du NEPAD organisé à Alger le 21 mars 2007 qu'une décision a été prise d'intégrer le NEPAD au sein de la Commission de l'Union africaine à partir de juin 2008. Des difficultés vont certainement surgir dans la mise en œuvre de cette décision. Durant le 16ème Sommet du NEPAD de janvier 2011 organisé à Adis Abeba aucune décision n'a été prise à ce sujet.

2 La création du MAEP a été proposée lors du lancement du NEPAD en 2001. Une série de documents organisationnels et opérationnels sur le MAEP ont été adoptés lors de la VIème Réunion de mise en œuvre du NEPAD à Abuja le 9 mars 2003.

organisations, notamment le FMI, l'OMC et l'Union européenne¹. Selon l'OCDE, l'évaluation par les pairs peut être définie comme «L'examen systématique et l'évaluation de la performance d'un Etat par d'autres Etats, avec la finalité ultime d'aider cet Etat à améliorer sa politique, à adopter les bonnes pratiques et à se conformer aux standards et aux principes établis»². L'examen est conduit selon le principe de no adversité et il repose sur la confiance mutuelle entre les Etats parties prenantes au mécanisme.

Cependant le MAEP recouvre un champ plus large que ceux déjà existant au niveau international. Nous nous limiterons dans cet exposé à examiner comment le MAEP appréhende la gouvernance politique dans la perspective de l'instauration de l'état de droit en Afrique.

Pour ce faire nous allons présenter successivement les institutions du MAEP (II), les méthodes de contrôle (III), les critères de l'évaluation (IV) et enfin nous tenterons une ébauche d'évaluation de l'efficacité du mécanisme en lui-même (V).

II LES ORGANES DU MAEP:

Les documents de base relatifs à ce mécanisme³ prévoient quatre composantes: le Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement participants, le Panel des éminentes personnalités, le Secrétariat du MAEP, et les Equipes d'évaluation des pays.

Le Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement est constitué par les plus hauts représentants des pays participant au MAEP⁴. Le Forum des Chefs d'Etat est investi de la principale responsabilité en matière d'organisation et de conduite de toutes les procédures relatives au MAEP. Parmi les attributions de cet organes nous pouvons citer: il nomme les membres du Comité des Eminentes personnalités, il examine et adopte les rapports d'évaluation des pays soumis par ce dernier, il communique les recommandations au chef de l'Etat du pays évalué, immédiatement après la réunion d'évaluation. Il a également pour tâche de persuader les partenaires

1 On peut citer à titre d'exemple le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC qui a été créé en décembre 1988, puis officialisé par l'Article III de l'Accord de Marrakech de 1994.

2 Voir www.oecd.org. Voir aussi l'excellent document préparé par la Fédération internationale des droits de l'homme intitulé «Le NEPAD et le MAEP à l'épreuve des droits de l'homme» en date du 25 novembre 2004. Disponible sur le site: www.fidh.org.

3 Voir document intitulé «Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: organisation et processus» du 9 mars 2003

4 A la date du 17 mars 2011, 30 pays issus des principales régions du continent ont adhéré à ce mécanisme. Voir www.nepad.org.

au développement à soutenir l'application des recommandations à travers leur assistance technique et financière.

Le Comité des Eminentes personnalités est constitué de 5 à 7 personnes. Les critères de leur sélection ont été déterminés par les documents de base du MAEP. Ainsi ces personnalités doivent être des africain(e)s qui se sont distingués dans leurs carrières par des activités qui ont une relation avec les travaux du MAEP. Les membres de ce Comité doivent être d'une grande probité morale et qui ont prouvé leur engagement aux idéaux du panafricanisme. La composition du Panel doit également refléter un équilibre régional, une égalité des sexes et une diversité culturelle. Le 3 mai 2003, 7 personnalités africaines ont été nommées, constituant ainsi le Panel des éminentes personnalités¹.

Les attributions de cet organe consistent, entres autres à : superviser l'ensemble du processus du MAEP de manière à assurer son indépendance, son professionnalisme et sa crédibilité ; veiller au choix des équipes chargés de visiter les pays à évaluer et les nommer ; soumettre au Forum des Chefs d'Etat tous les rapports d'évaluation des pays et faire des recommandations sur les mesures à prendre pour aider les pays concernés à améliorer leurs performances en matière de gouvernance politique. Autrement dit, amener ces pays à se conformer le plus possible aux standards et normes propres à aider à l'instauration de l'état de droit, conformément aux directives contenues dans la Déclaration relative à la bonne gouvernance politique, économique et des entreprises.

Le Secrétariat du MAEP assure les fonctions administratives, techniques et de coordination de manière continue et permanente sous la supervision directe du Président du Comité des éminentes personnalités notamment en ce qui concerne la politique globale du MAEP. De ce fait le Secrétariat a plusieurs fonctions dont: la conservation des bases de données et d'information sur les différents secteurs entrant dans le champ d'intervention du MAEP; la préparation des documents de travail des Equipes d'évaluation par pays; proposition d'indicateurs de performance et de suivi pour chaque pays participant; assure la liaison avec les pays membres, les institutions partenaires et éventuellement les partenaires étrangers intéressés....

¹ La composition initiale du Panel était la suivante: de Mme M.A. SAVANE (Sénégal), Présidente du Panel; A. ADEDEJI(Nigeria), B.KIPLAGAT (Kenya), G.MACHEL (Mozambique), D. NJEUMA (Cameroun), C.STALS (Afrique du Sud) et de M. MEDELICI (Algérie). Ce dernier a été remplacé, après sa désignation an tant que ministre dans le gouvernement algérien, par M.S. BABES. Lu durée du mandat de ces personnalités est de 4 ans, celui du Président est de 5 ans.

Enfin il y a les Equipes d'évaluation par pays qui sont spécifiquement constituées pour une durée déterminée afin d'effectuer des visites dans les pays candidats à l'évaluation. Il est évident que ces Equipes sont soigneusement formées afin de permettre une évaluation intégrée, équilibrée, techniquement compétente et professionnelle. C'est le Comité des personnalités éminentes qui nomme ces Equipes sur proposition du Secrétariat

A ces organes propres au MAEP s'ajoutent les institutions partenaires. En ce qui concerne les questions relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et à la gouvernance politique, le Forum des Chefs d'Etat du MAEP fera appel aux organes de l'Union africaine qui assument déjà des fonctions similaires d'évaluation, comme par exemple la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Commission africaine des droits et du bien être de l'enfant, le Conseil de paix et de sécurité...

III LES MODALITES DU CONTROLE:

Le processus d'évaluation est relativement complexe. Il démarre d'une manière effective après la signature du Mémorandum d'Entente entre le Forum des Chefs d'Etat et le Gouvernement concerné. Ce contrôle se déroule en 5 étapes¹.

La première étape qu'on pourrait appeler étape d'autoévaluation commence par la mise en place, par le pays concerné, d'un organe chargé spécifiquement de cette tâche et qui doit travailler en étroite collaboration avec le Secrétariat du MAEP. Cet organe doit comprendre tout les types d'acteurs : gouvernementaux, parlementaires, société civile, secteur privé. Cet organe peut soit être intégrée à des structures nationales déjà existantes ou être érigé en nouvelle structure. Mais il doit disposer d'un certain pouvoir de décision.

Sur la base du questionnaire élaboré par le Secrétariat du MAEP et après une large consultation au niveau national, cet organe élabore un document contenant un rapport d'autoévaluation très exhaustif accompagné d'un programme d'action prévoyant les solutions à toutes les lacunes avec un échéancier pour leur mise en œuvre. Parallèlement le Secrétariat du MAEP prépare une étude de fond sur le pays. Sur la base de ces documents le Secrétariat effectue une première analyse qui servira de point de repaire pour l'étape suivante.

¹ Telles qu'exposées dans le document « MAEP : organisations et procédures ».

La seconde étape consiste dans la visite du pays concerné par l'Equipe d'évaluation. Durant son déplacement cette Equipe doit effectuer le plus grand nombre de consultations avec le gouvernement, les partis politiques, les parlementaires, les médias, les universitaires, les syndicats, les milieux d'affaires, etc....

L'objectif principal de cette visite est de connaître le point de vue des différents acteurs sur la gouvernance et vérifier les données fournies par le gouvernement dans son rapport d'autoévaluation. Cette visite est l'occasion pour l'Equipe d'évaluation d'examiner le projet du Programme d'action que le pays a élaboré pour améliorer sa gouvernance et d'y déceler les points positifs ainsi que les éventuelles insuffisances.

La troisième étape consiste à préparer un rapport par l'Equipe du MAEP sous sa seule responsabilité. Le contenu de ce document sera basé d'une part, sur les conclusions de la visite du pays et d'autre part, sur les études menées par le Secrétariat avant la visite d'évaluation. Ce rapport devrait résumer, d'une manière concise, toutes les conclusions et analyser leurs implications sur la gouvernance du pays. Avant la finalisation du rapport, l'Equipe du MAEP en discute le contenu avec le gouvernement du pays visité. Ce dernier aura ainsi l'occasion de réagir aux points soulevés par l'équipe d'évaluation et surtout pour s'assurer de l'exactitude des informations obtenues. Cette phase permet aussi d'apporter les correctifs nécessaires notamment dans le Programme d'action du pays évalué.

Il importe de souligner que le Plan national d'action constitue le document le plus important fourni lors de l'évaluation. Il doit mettre en exergue les efforts du pays concerné pour mettre en œuvre les évolutions nécessaires à l'amélioration des pratiques de gouvernance. Il sert également à présenter et clarifier les priorités du pays en déterminant les responsabilités des différents acteurs (gouvernement, société civile, secteur privé) dans la mise en œuvre du Plan

La quatrième étape commence au moment de la remise du rapport final de l'Equipe d'évaluation par le Secrétariat au Comité de personnalités éminentes. Celui-ci se réunit pour évaluer, à son tour, ce rapport et soumettre ses recommandations au Forum des Chefs d'Etat. C'est à cette dernière instance que revient le rôle d'adopter définitivement le rapport d'évaluation. Cette étape s'achève par la communication de ce document par le Président du Forum des Chefs d'Etat aux hautes autorités du pays qui a fait l'objet de l'évaluation.

Enfin *la cinquième étape* consiste en la publication du rapport d'évaluation. Il est prévu que ce rapport est présenté officiellement et

publiquement dans les instances régionales et sous régionales du continent, telles que le Sommet de l'Union africaine, le Parlement panafricain, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Conseil de paix et de sécurité et le Conseil économique, social et culturel.

Les premières opérations d'évaluation ont commencé en 2004 avec l'envoi des premières missions au Ghana (mai 2004) et au Rwanda (juin 2004)¹. Théoriquement la durée du processus d'évaluation ne doit pas dépasser 12 mois. Mais dans la réalité cette durée a été largement dépassée par tous les pays évalués.

Ces cinq étapes achèvent le premier cycle d'évaluation. Il est prévu en outre des évaluations périodiques qui se font tous les deux ou quatre ans. Par ailleurs un pays membre, peut, pour des raisons particulières, demander une évaluation n'entrant pas dans le cadre des contrôles périodiques normalement prévus.

Nous constatons que les types d'évaluation ainsi que les méthodes utilisées instaurent un débat permanent entre les partenaires et créent une certaine pression sur les pays pour donner suite aux conseils qu'ils reçoivent de leurs pairs.

Examinons maintenant sur quels critères s'effectue l'évaluation.

IV EXEMPLES DE CRITERES D'EVALUATION

La pierre angulaire du processus d'évaluation est constituée par le questionnaire élaboré par le Secrétariat du MAEP sous la direction du Comité des Personnalités éminentes. Ce questionnaire est destiné à l'instance nationale en charge de l'évaluation qui doit le diffuser auprès de tous les acteurs et de centraliser toutes les réponses avant de le transmettre au Secrétariat.

Ce questionnaire est divisé en quatre principales sections reprenant le contenu de la Déclaration sur la démocratie et la gouvernance politique, économique et des entreprises. Chaque section, divisée en objectif, énumère une série de questions auxquelles devront répondre les différents acteurs du pays évalués.

Nous allons donner quelques exemples d'objectifs et de questions proposés par le questionnaire dans le domaine de la démocratie et de

¹ Jusqu'à janvier 2011 14 pays ont fait l'objet d'une évaluation: l'Ile Maurice; le Kenya; l'Ouganda; le Nigeria; l'Algérie; l'Afrique du Sud; le Bénin; le Ghana; le Rwanda; le Burkina Faso; Mali; Le Mozambique; Le Lesotho et l'Ethiopie.

gouvernance politique. Ce dernier domaine étant considéré comme condition préalable et la base d'un développement durable et de l'élimination de la pauvreté.

Parmi les objectifs clés pour asseoir une véritable démocratie et une bonne gouvernance politique, le questionnaire du MAEP donne les exemples suivants¹:

1/ La démocratie constitutionnelle, y compris la concurrence et l'opportunité de choix politique, l'état de droit et la suprématie de la constitution doivent être fermement stipulés dans la constitution.

Afin de vérifier que le pays évalué respecte cet objectif ou entend l'atteindre il faut qu'il réponde à un certain nombre de questions, parmi lesquelles: est ce que les dispositions constitutionnelles relatives aux domaines cités dans cet objectif, sont – elles claires et nettes avec des clauses adéquates pour leur application? Qu'est-ce qui a été fait pour créer un environnement favorable pour une participation populaire significative dans toutes ses formes et à tous les niveaux de gouvernance? Jusqu'à quel point est-il facile ou difficile d'amender la Constitution du pays?

2/ Respecter la séparation des pouvoirs, y compris la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'un parlement efficace.

A ce sujet il est demandé au pays évalué de répondre aux questions suivantes: qu'est ce qui se fait pour assurer une séparation efficace des divers organes du gouvernement? Comment est assurée l'indépendance du pouvoir judiciaire? Quelles mesures sont prises pour assurer l'efficacité du Parlement?

3/ Lutte contre la corruption dans la sphère politique. Le pays évalué doit montrer des dispositions réelles pour lutter contre ce phénomène. Afin de vérifier l'effectivité de cette volonté, il doit répondre aux questions suivantes: existe-t- il des institutions, mécanismes et processus efficaces et indépendants pour lutter contre la corruption ? Y a- t-il des antécédents de cas évidents de lutte efficace contre la corruption? Quelle est l'évaluation générale du niveau de corruption dans le pays? Y a-t-il des mesures pour encourager l'intégrité et la probité dans la fonction publique?

4/ Promotion et protection des droits de la femme. Sur cette question il est demandé à l'Etat concerné: a-t-il adhéré et ratifié les instruments appropriés de protection des droits de la femme élaborés sous l'égide des Nations unies

1 Voir document intitulé «Objectifs, normes, critères et indicateurs du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs» du 9 mars 2003.

et de l'Union africaine? La promotion et la protection des droits de la femme sont – elles suffisamment inscrites dans la constitution et la législation est-elle conforme avec les dispositions de cette dernière? Quelles actions le pays a-t-il mené pour assurer cette protection dans la vie quotidienne?

Le questionnaire énumère d'autres objectifs tels que: la promotion et protection des droits économiques, sociaux, culturels, civiques et politiques tels que stipulés dans tous les instruments des droits de l'homme africains et internationaux; rendre assez responsables, efficaces et efficaces les cadres et fonctionnaires publics; la promotion et protection des droits de l'enfant et de la jeunesse et enfin la protection des groupes vulnérables y compris les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les réfugiés.

V LA PORTEE DES RECOMMANDATIONS DU MAEP

Quelle appréciation peut-on formuler sur le travail effectué par le MAEP? Certes la courte expérience de ce mécanisme ne nous permet pas d'émettre des conclusions définitives¹. Toujours est-il qu'il persiste une certaine opacité sur les résultats obtenus au sujet des premiers rapports d'évaluation arrivés à termes².

Nous disposons cependant d'un intéressant travail d'évaluation de l'application du MAEP effectué par le PNUD et la Commission économique de l'Afrique des Nations unies. En fait il s'agit du Forum sur la gouvernance en Afrique qui agit dans le cadre de l'Initiative spéciale du Système des Nations unies pour l'Afrique. C'est un organe politique qui réunit des dirigeants africains, des partenaires de coopération, des représentants de la société civile...afin de discuter d'un sujet thématique considéré comme essentiel et opportun pour les progrès de la bonne gouvernance dans le continent africain.

Le Sixième Forum sur la gouvernance en Afrique, qui s'est tenu à Kigali du 9 au 11 mai 2006, a eu pour thème «L'application du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: défis et opportunités». Le document issu

1 Rappelons que ce mécanisme a commencé à être mis en œuvre au mois de mai 2004 avec la visite de la première mission au Ghana.

2 Voir le compte rendu de ces rapports dans Le Moniteur du MAEP, février 2007, bulletin publié par Partenariat Afrique Canada, disponible sur le site: www.pacweb.org. Voir aussi l'intéressant document intitulé « Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Une compilation d'études sur le processus dans neuf pays africains » . Publication des Fondations Open Society, 2010.

de cette rencontre contient des indications intéressantes sur les points forts et les faiblesses de ce mécanisme¹.

Cette première expérience d'évaluation par les pairs a démontré qu'effectivement il y a un lien étroit entre la bonne gouvernance et l'amélioration des performances économique et donc de la lutte contre la pauvreté. Cette initiative a amené un grand nombre de pays africains à ouvrir les espaces politiques par notamment la participation effective de la société civile sans que celle-ci ne s'expose à des mesures de rétorsions. En effet beaucoup de pays ont entrepris de substantielles réformes constitutionnelles en faveur de la primauté de la règle de droit.

L'apport du MAEP réside dans le fait qu'il permet d'éviter de soumettre les pays africains à des contrôles d'institutions externes au continent et qui ont parfois des effets néfastes. Le MAEP permet également de donner plus d'opportunités de s'exprimer et de participer à améliorer les conditions de mise en place de la démocratie et de la bonne gouvernance, particulièrement lorsque les citoyens ont le droit de faire entendre leur opinion et défendre librement cette opinion. D'une manière générale l'application du Mécanisme donne plus de place aux acteurs non étatiques dans la gestion des affaires publiques.

Cependant un certain nombre d'interrogations sont apparues lors de la mise en œuvre de ce mécanisme. Leur persistance peut affecter la portée et l'efficacité du MAEP.

Concernant, tout d'abord, les institutions nationales du MAEP, c'est-à-dire les instances chargées d'effectuer l'autoévaluation. Il se pose la question de leur autonomie par rapport aux gouvernements. Sur cette question il a été constaté l'apparition de deux positions. L'une prônant l'intégration pure et simple du Mécanisme d'évaluation au sein du système gouvernemental afin de garantir la légitimité du processus et de le faire bénéficier des ressources publiques. Par contre d'autres pays défendent la position inverse et qui militent pour une indépendance des instances nationales afin de leur permettre de mener, en toute objectivité et en dehors de toute pression, leur mission d'évaluation. Les Chefs d'Etat membres du Forum du MAEP ont conclu ce débat en affirmant qu'une indépendance absolue des instances nationales du MAEP n'était ni réalisable ni

¹ Voir Rapport du Sixième Forum sur la gouvernance en Afrique, Kigali, Rwanda 9-11 mai 2006 intitulé « Application du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: défis et opportunités ». Document du PNUD, 2006FGA-VI.

souhaitable. Cependant il est souhaitable de laisser à ces structures une marge de manœuvre pour aboutir à une évaluation objective¹.

La nature juridique de l'adhésion au Mécanisme d'évaluation est un autre sujet qui a suscité des discussions. Le caractère non contraignant de ce mécanisme pose le problème du respect et de l'application des recommandations issues de l'évaluation. En effet le non respect de ces recommandations par un Etat n'entraîne aucune sanction, sauf peut être qu'il ne sera pas éligible à d'éventuelles aides provenant de partenaires étrangers.

Par ailleurs, malgré le caractère volontaire du MAEP (ou à cause de ce caractère?) certains pays hésitent encore à l'intégrer. Ces pays craignent que ce mécanisme ne constitue une nouvelle conditionnalité de l'aide au développement. Cette crainte est apparemment justifiée au regard de la position du G8 qui considère le MAEP comme «une source d'informations pour déterminer quels pays remplissent les conditions pour bénéficier de partenariats privilégiés»². Par conséquent ce risque n'est pas virtuel et peut aboutir à détourner l'objectif de l'évaluation par les pairs. En effet les pays évalués peuvent être tenté d'embellir leur rapport d'évaluation afin de respecter les conditionnalités des bailleurs de fonds.

Il importe de s'interroger sur les implications pratiques du MAEP. Celles-ci ne peuvent être visibles que s'il existe un mécanisme de suivi. Certes les documents de création du MAEP prévoient d'autres cycles d'évaluation. Mais il n'est pas précisé par qui et sur quoi porterait une évaluation supplémentaire. N'oublions pas que le pays évalué doit élaborer un Programme d'action nationale dans lequel il indiquera les mesures qu'il doit prendre afin de combler les lacunes mentionnées tant dans le rapport d'autoévaluation que dans celui élaboré sous l'égide du MAEP. Concernant justement ce Programme d'action nationale, est-il préparé uniquement dans la perspective de répondre au questionnaire du MAEP ? Ou bien est-il basé sur une stratégie nationale en matière de développement et de bonne gouvernance? Il est souhaitable que ce Programme s'inspire effectivement du programme gouvernemental déjà existant afin d'éviter des doubles emplois.

Par conséquent et afin de rentabiliser les efforts fournis durant le processus d'évaluation, il est recommandé d'instituer un mécanisme de

1 Pour plus d'information sur ce point voir document «L'application du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs...», Op. Cit. p.18 et s.

2 Voir document de la FIDH «Le NEPAD et le MAEP à l'épreuve des droits de l'homme» Op. cit p. 126

suivi, surtout au niveau interne. En effet il est souhaitable que la mission de l'organe national chargé du MAEP puisse se poursuivre après l'adoption du rapport final d'évaluation afin de veiller à l'application des recommandations contenues dans ce dernier.

Par ailleurs, malgré le caractère volontaire du MAEP (ou à cause de ce caractère?) certains pays restent encore à l'arrêt. Ces pays craignent que ce mécanisme ne constitue une nouvelle conditionnalité de l'aide au développement. Cette crainte est absolument injustifiée au regard de la position de ce qui constitue le MAEP, comme seule source d'information pour certains pays tentant les conditions pour bénéficier de partenariats privés. En conséquence ce risque n'est pas viable et doit être abandonné. Le point de l'évaluation par les pairs. En effet les pays évalués peuvent être tenus d'ambéli leur rapport d'évaluation afin de respecter les conditions des bailleurs de fonds.

Le point de l'évaluation par les implications pratiques du MAEP. Celui-ci ne présente que visées que si existe un mécanisme de suivi. Ces documents de création du MAEP prévoient à deux cycles d'évaluation. Mais il est pas prévu par qui et sur quel format une évaluation supplémentaire. Il conditions pas que le pays évalué doit élaborer un Programme d'action nationale dans lequel il indiquera les mesures qu'il doit prendre afin de combler les lacunes mentionnées tant dans le rapport d'évaluation que dans celui élaboré sous l'égide du MAEP. Concernant justement ce programme d'action nationale, ce-ci présente uniquement dans la perspective de répondre au questionnaire du MAEP. Or bien est - il basé sur une stratégie nationale, ce manque de détermination et de bonne gouvernance. Il est souhaitable que ce programme s'inspire également du programme gouvernemental déjà existant afin d'éviter les doubles emplois.

Le point de l'évaluation par les efforts fournis durant le processus d'évaluation. Il est recommandé d'instituer un mécanisme de

1. Pour plus d'informations sur ce point voir document de référence du Mécanisme d'évaluation des pays. 2. Op. Cit. page 12.
3. Voir document de la FICD et le FIAN sur l'évaluation des pays de l'Asie.
Op. cit. p. 128

VI CONCLUSION :

Il est indéniable que le mécanisme d'évaluation est très complexe, il comporte de multiples étapes, avec un questionnaire assez standardisé qui ne tient pas compte des particularités de chaque pays. Ce questionnaire est assez répétitif, ce qui rend quelque peu fastidieuse l'opération d'évaluation. Par ailleurs certains aspects importants sont absents de ce questionnaire, tels que les droits de l'homme, le droit international humanitaire, la liberté de la presse, les enfants soldats, etc¹. Cependant ce questionnaire permet l'établissement d'une base de données assez crédible qui sera utile dans le processus de prise de décision.

Par ailleurs, il importe d'éviter les critiques souvent adressées au MAEP comme étant une affaire entre Chefs d'Etat sans réelle implication des autres autorités constitutionnelles ainsi que la société civile. En effet l'appellation même de ce mécanisme laisse supposer qu'il s'agit d'une évaluation mutuelle entre Chefs d'Etat ou de gouvernement portant sur leurs performances personnelles ou leurs défaillances. Le MAEP n'évalue pas un gouvernement mais un Etat dans ses différentes dimensions.

Afin d'éviter ces ambiguïtés il est souhaitable d'institutionnaliser et d'intégrer le MAEP dans le cadre de l'Union Africaine en lui gardant évidemment une certaine autonomie dans son action. Enfin le MAEP ne pourra être jugé crédible que dans la mesure où son objectivité et son indépendance auront été reconnues par toutes les parties prenantes. Cependant l'absence de toute forme de sanction dans le cas de non application des recommandations contenues dans le rapport final d'évaluation relativise grandement l'influence des pairs dans la promotion de la bonne gouvernance politique.

¹ Il est question justement de réviser le contenu de ce questionnaire. Des propositions ont été retenues en ce sens lors de la 48eme Réunion du Panel le 15 mars 2011. Ces propositions devraient être avalisées à l'occasion du 15eme Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernement des pays membres du MAEP en Juillet 2011