

Le processus du MAEP au Kenya a-t-il été une perte de temps? *Leçons à retenir pour l'avenir*

Bronwen Manby
Conseillère principale d'AfriMAP, Open Society Institute
Avril 2008

« Ce pays a besoin de guérison. Le processus de guérison et de réconciliation nationales risque de ne pas avoir lieu tant que la société est toujours polarisée. De plus, faute de s'atteler également aux crimes commis par le passé, à la corruption, la marginalisation et la pauvreté, on a très peu de chances d'arriver à la réconciliation. »

Cet extrait ne provient pas d'un rapport sur les récentes violences électorales au Kenya, mais du rapport par pays du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs présenté il y a deux ans par le panel des Eminentes personnalités aux chefs d'Etat africains et défendu par le président Mwai Kibaki en personne, en marge du sommet de l'Union africaine de juillet 2006.

Ce rapport a également examiné les violences qui ont eu lieu par le passé au Kenya, faisant des remarques qui sont tout aussi valables aujourd'hui qu'au moment où elles ont été faites. Les Eminentes personnalités du MAEP ont noté « le rôle de membres éminents du parti au pouvoir et de hauts membres du gouvernement qui ont attisé ce qu'on a appelé les affrontements ethniques ». L'une des plaintes formulées est qu'un grand nombre de personnes impliquées « n'ont fait l'objet d'aucune enquête et d'aucunes poursuites judiciaires. Certaines ont continué à exercer leurs fonctions de hauts responsables, ministres ou membres du Parlement. L'incapacité d'agir [à leur encontre] tend à alimenter la perception d'impunité qu'a le grand public, tout en limitant dans le même temps la capacité des gens à mettre un terme aux expériences d'injustice et de violence vécues par le passé, ce qui ne fait qu'aggraver et renforcer les polarités et les suspicions. »

En fait, le rapport d'évaluation par pays du MAEP constitue une évaluation extrêmement franche des problèmes du Kenya. Ce rapport n'a pas manqué de mettre en relief les problèmes de corruption, particulièrement en matière d'attribution des terres, et les tensions ethniques qui sont apparues au grand jour de façon si horrible ces dernières semaines. Il a fait la liste des « problèmes que tout le monde se pose » et que le Kenya devra résoudre, en commençant par « la gestion de la diversité dans la construction de la nation », puis en s'appliquant à combler le « fossé au niveau de la mise en œuvre » entre la politique et l'action sur le terrain, à s'atteler à la pauvreté et à la distribution des richesses, à la réforme foncière, à la lutte contre la corruption, à la réforme constitutionnelle et à l'inégalité de genre et au chômage des jeunes.

Pour finir, et ce qui constitue un fait remarquable, le rapport appelait à « un leadership transformationnel » - un leadership qui « reconnaisse la nécessité de changements radicaux dans une société » et qui « entraîne non seulement de piloter les changements, mais de les gérer d'une façon qui garantisse une large appropriation, une légitimité et une alimentation autogérée, et que les changements soient reproduits dans tous les systèmes associés. »

Ainsi, il y a seulement deux ans, le Kenya était félicité pour être l'un des premiers pays africains à réaliser le processus d'évaluation du MAEP, tandis que le rapport issu de cet examen fournissait une analyse percutante des défis auxquels le pays est confronté et faisait des recommandations importantes sur ce qu'il convenait de faire pour aller de l'avant. La décision du pays de s'engager dans le processus du MAEP était censée être un signe d'engagement envers la bonne gouvernance et le respect des principes de démocratie et de droits de l'homme. Si les problèmes alors mis en exergue

par le rapport du MAEP avaient été pris en compte, il est possible que la violence et la détresse de la crise de 2008 auraient pu être évitées. Pourtant, rien n'a été fait. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ?

Le rapport du MEAP sur le Kenya comporte certaines lacunes. Fait le plus notable, il n'identifie pas les problèmes liés à l'indépendance de la Commission électorale du Kenya, qui ont été si importants le jour des élections et dans la période qui a suivi. Cela traduit à son tour une lacune présente dans le questionnaire du MAEP qui guide les évaluations et qui est axé sur le simple déroulement des élections, au lieu de se pencher sur la gestion et l'indépendance des élections.

Une autre lacune encore plus importante est le fossé entre le rapport d'évaluation par pays et le programme d'action censé arrêter les actions concrètes, chiffrées, qui doivent remédier aux problèmes identifiés dans le rapport.

Ainsi, le rapport d'évaluation dénonce le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, tout particulièrement la vulnérabilité du processus de nomination et de désignation des juges à l'influence du pouvoir exécutif. Les Eminentes personnalités ont indiqué avoir reçu, pendant leurs visites au Kenya, des rapports d'incidents au cours desquels d'éminents membres du gouvernement ont soit désobéi à des injonctions des tribunaux, soit exprimé leur intention de le faire. Elles notent sans mâcher leurs mots que « On ne peut s'attendre à ce que le président de la Cour suprême, qui est nommé par le président [de la République], soit en mesure de prendre une décision en toute indépendance » - ce qui est la raison pour laquelle Raila Odinga et son parti (ODM) ont rejeté l'insistance du PNU au pouvoir pour que les contestations des résultats des élections soient faites devant les tribunaux.

Pourtant, le programme d'action parle uniquement de "mise en œuvre des réformes judiciaires et des mesures administratives existantes, afin de garantir une amélioration de l'efficacité, de la responsabilité et du contrôle des fonctions judiciaires au sein de la magistrature ». Il n'est fait aucune mention des dispositions à prendre pour mettre un terme à l'interférence du pouvoir exécutif et pour garantir le respect de l'état de droit.

Dans d'autres domaines également, le programme d'action omet d'aborder les problèmes politiques délicats, se concentrant plutôt sur le renforcement des capacités et la mobilisation des ressources, des points sur lesquels même le président Kibaki pourrait volontiers tomber d'accord – et l'avait déjà fait dans de nombreux cas, dans le cadre des réformes en cours financées par les bailleurs de fonds.

Mais le plus gros problème est la question de la volonté politique. Le gouvernement kenyan était-il prêt à remédier à ce qui ne fonctionnait pas ? Les Eminentes personnalités et le secrétariat du MAEP étaient-ils disposés à lui demander des comptes ? Et les autres chefs d'Etat africains signataires du processus du MAEP – auxquels les Eminentes personnalités et le secrétariat du MAEP rendent compte – étaient-ils prêts à demander des mesures correctrices de la mauvaise performance, ou étaient-ils réticents à jeter la pierre, de crainte qu'on ne les renvoie à leurs propres carences ?

Un journaliste et membre du secrétariat national du NEPAD au Kenya a assisté au Forum du MAEP (la réunion de tous les chefs d'Etat signataires du MAEP) destiné à examiner le rapport sur le Kenya. Son compte-rendu nous donne une indication sur ce que l'élément « évaluation par les pairs » du MAEP signifie réellement :

“ J'ai compté le nombre de dirigeants qui ont pris la parole après la réponse du président Kibaki au Dr Machel. Il s'agissait des dirigeants du Ghana, d'Ethiopie, d'Afrique du Sud, du Rwanda et du Nigeria. Pas un seul d'entre eux n'a posé de questions à Monsieur Kibaki.



Ils ont tous fait l'éloge du rapport et félicité le Kenya pour la franchise, le sérieux et l'ouverture dont il a fait preuve. Ils se sont engagés à soutenir le Kenya pour trouver des solutions à la révision de sa constitution et aux problèmes de diversité.

A l'issue de la réunion, les présidents Obasanjo et Mbeki et le Premier ministre éthiopien Meles Zenawi ont fait part de leur soulagement et promis de se lancer dans le processus, après avoir pris conscience que ce n'était pas une situation de vie ou de mort. »¹

Ainsi, même si on disait Kibaki « disposé à s'atteler à tous les problèmes, notamment au tribalisme, à la mauvaise gestion des entreprises et à la corruption, qui ont été soulevés dans le rapport du MAEP,² il ne devait pas s'attendre à un examen trop critique de la part des autres chefs d'Etat sur son suivi dans la pratique.

Bien que chaque pays ayant suivi le processus du MAEP soit supposé rendre compte au Forum du MAEP de l'évolution du processus, il n'existe aucun exercice de contrôle sérieux sur la façon dont cela est réellement fait ; pas plus qu'il n'existe de sanctions en cas d'inaction. Apparemment, il n'existe pas non plus de vrai système pour garantir que les engagements pris par le gouvernement traitent les problèmes les plus importants mis en relief par l'évaluation du MAEP. De toute évidence, aucune personne ou institution au niveau africain, encore moins le Forum du MAEP, n'a soulevé la mise en œuvre des engagements du MAEP comme faisant partie des problèmes sérieux au cours de la récente crise au Kenya – ni, ce qui est peut-être encore plus important, pendant la période préélectorale, alors que le fait de se pencher sur cette question aurait peut-être évité la quasi-catastrophe qui s'est produite au Kenya.

Dans l'intervalle, au niveau national, la mise en œuvre du programme d'action du MAEP est également laissée entièrement entre les mains du pouvoir exécutif, sans que les parlementaires ni la société civile n'aient aucun rôle officiel permettant de tenir le gouvernement redevable en cas d'échec. Comme dans d'autres pays, le processus du MAEP n'a pas été bien intégré dans les autres processus de planification du développement national – un problème reconnu par le secrétariat du MAEP en Afrique du Sud – et il ne semble pas avoir contribué aux autres grands programmes de réformes en cours.

En outre, les systèmes en place pour contrôler la mise en œuvre des autres politiques nationales (même s'ils sont imparfaits) ne sont pas non plus mobilisés pour être engagés dans la mise en œuvre du programme d'action du MAEP. Le président Kibaki n'a pas rendu compte au Parlement de la réunion du Forum du MAEP, ni des actions qu'il s'était engagé à prendre, et le rapport n'a pas été présenté pour être débattu. Bien qu'il y ait eu une certaine couverture de la discussion du Forum du MAEP sur le Kenya dans les médias, cela n'a pas entraîné un vrai débat national sur le rapport et sur le programme d'action et leurs implications. Les conclusions et recommandations n'ont pas été largement disséminées dans le pays par le secrétariat du NEPAD au Kenya ou par d'autres voies. Bien qu'une réunion organisée par le secrétariat du NEPAD au Kenya mi février 2008 ait eu pour objectif – ce qui était encourageant – d'impliquer la société civile dans le processus de préparation du rapport d'étape du pays pour le prochain Forum du MAEP, le rapport de ladite réunion est surréaliste par son absence de toute suggestion selon laquelle cet examen pourrait être pertinent par rapport à la crise politique nationale ou affecté par celle-ci.³

Même le secrétariat continental du MAEP ne s'est pas engagé sérieusement auprès des institutions nationales, comme la Commission électorale du Kenya ou la Commission nationale des droits de

¹ Jerry Okungu, 'Kenya passed 'ordeal' with flying colours', *The Nation*, 14 juillet 2006.

² 'Issues raised by peers to be tackled, say ministers', *The Nation*, 10 juillet 2006.

³ Ronnie Ojwang, Chargé de recherches au Secrétariat du NEPAD au Kenya, 'NEPAD Kenya keeps busy during difficult times', *NEPAD Dialogue*, 7 mars 2008.

l'homme du Kenya, pour leur faire part des conclusions qui les intéressaient et du rôle qu'ils pourraient jouer au niveau du suivi.

Faute de ce type d'intégration dans les autres systèmes, débats et mécanismes de planification nationale, le processus du MAEP semble condamné à n'être guère plus qu'un exercice symbolique sans effet sur le monde réel de la politique et de la prise de décision.

La société civile du Kenya ou d'ailleurs ne demande pas au MAEP de condamner la performance d'un pays en matière de gouvernance ni de « prendre des mesures » sur l'attitude des gouvernements récalcitrants (comme l'avaient suggéré certains commentateurs internationaux – par exemple, dans le cas du Zimbabwe) : le MAEP n'est pas un organe de contrôle des droits de l'homme, mais plutôt un outil d'apprentissage mutuel, et il existe d'autres institutions de l'UA davantage appropriées pour un rôle plus ouvertement critique et politique. Toutefois, les groupes de la société civile estiment que si l'évaluation par les pairs des autres chefs d'Etat est une bonne chose, il faudrait un effort plus important du secrétariat du MAEP ou d'autres groupes indépendants pour contrôler la performance des gouvernements par rapport aux programmes d'action dont ils sont signataires. Le Parlement panafricain pourrait également être amené à assumer ce rôle.

“L'appropriation au niveau national” – que tout le monde s'accorde à trouver essentielle pour la réussite du projet du MAEP – ne doit pas être interprétée comme signifiant que les seules actions autorisées sont celles qui ne bousculent personne et ne dérangent aucun intérêt acquis. Quelles que soient les actions qui sont entreprises, elles doivent faire l'objet d'un contrôle et d'une application par des institutions qui sont indépendantes du contrôle du pouvoir exécutif – aussi bien au niveau continental que national, par les parlements nationaux, les organes de surveillance constitutionnelle et les coalitions de la société civile.

A l'heure actuelle, 29 pays ont accédé au MAEP – le dernier pays en date étant la Mauritanie, qui a signé le protocole d'accord du MAEP lors du sommet de l'UA de janvier 2008. A ce jour, le processus a dépassé les attentes de nombreux observateurs. Les Eminentes personnalités désignées au moment de la création du MAEP ont, dans une très large mesure, contribué à établir sa légitimité : de nombreux activistes de la société civile ont été vraiment impressionnés qu'un tel niveau de critique sur le Kenya ait pu émerger du processus du MAEP.

Mais il faut retenir des leçons pour l'application du mécanisme aux pays suivants. Le processus du MAEP doit être lié plus étroitement à trois sphères essentielles : les citoyens, au nom desquels il est entrepris (à travers la vulgarisation par le gouvernement, les médias et la société civile), la classe politique (par le truchement des processus de planification politique, du Parlement et des partis politiques) et la communauté élargie au niveau africain et au niveau international (à travers les institutions continentales africaines et les structures par le biais desquelles l'aide au développement est canalisée).

Les nouveaux membres du panel du MAEP qui seront nommés en 2008 devront assimiler les leçons tirées à ce jour – et être assez solides pour résister à la pression qui pèsera sur eux pour qu'ils suivent les souhaits du pouvoir exécutif. Les chefs d'Etat eux-mêmes doivent avoir le courage de respecter leur engagement initial envers l'indépendance et l'efficacité du processus, au moment de la sélection des prochains membres et de l'accord sur le budget du secrétariat.

En attendant, pour le Kenya, la conclusion du rapport du MAEP de 2006 reste pertinente à ce jour :

« De toute évidence, tout indique que les difficultés que rencontre le Kenya vont au-delà de la simple adoption d'une nouvelle constitution. Il s'agit de résoudre les points litigieux suivants : la nature et le type de pouvoirs exécutifs, la transmission du pouvoir, les dispositions constitutionnelles des tribunaux religieux et le mode de transition vers la

nouvelle constitution. On ne pourra résoudre ces questions, entre autres, par de simples détails techniques ou des arguties juridiques constitutionnelles, mais grâce à un minimum de sagacité politique permettant d'évoluer vers les solutions politiques nécessaires. Le pronostic actuel suggère qu'une intervention de médiation et de conciliation soigneusement gérée sous l'égide de l'Union africaine peut s'avérer capitale pour faciliter le compromis politique et la solution qui font cruellement défaut pour résoudre ces problèmes et minimiser la perte de prestige des différents centres de pouvoir et les diverses factions. La viabilité de l'issue proposée dépendra de la capacité à trouver une formule gagnant-gagnant, tout en répondant dans le même temps aux aspirations collectives d'une société extrêmement divisée. »

Les efforts importants et sérieux déployés pour produire ces recommandations ne doivent pas être perdus. Si les institutions officielles de surveillance omettent de veiller à leur mise en œuvre, alors les organisations de la société civile doivent les remplacer dans cette tâche.

Pour une analyse approfondie du processus du MAEP au Kenya et ailleurs, consulter le site www.afrimap.org.