

LE MAEP EN ALGÉRIE

UNE ÉVALUATION CRITIQUE

Mouloud Boumghar

Juillet 2009



AfriMAP

Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP)



AfriMAP

AfriMAP est un projet du réseau de fondations africaines de l'Open Society Institute. L'Open Society Institute, une fondation privée d'exploitation et d'octroi de subventions, vise à influencer la politique publique en

vue de promouvoir la gouvernance démocratique, les droits de l'homme ainsi que la réforme économique, juridique et sociale.

L'OSI a été mise sur pied en 1993 par l'investisseur et philanthrope George Soros afin d'apporter son soutien à ses fondations en Europe centrale et de l'est et en ex-Union soviétique ainsi que dans le réseau émergent en Afrique. À l'heure actuelle, le réseau de fondations Soros regroupe plus de 60 pays, et comprend l'Open Society Foundation for South Africa, l'Open Society Initiative for West Africa, l'Open Society Initiative for Southern Africa, et l'Open Society Initiative for West Africa.

Mouloud Boumghar est un juriste algérien. Il est agrégé des Facultés de droit et professeur à l'Université du Littoral dans le nord de la France où il enseigne le droit international public et les droits de l'homme. Il est l'auteur de plusieurs publications universitaires, parues notamment dans l'Annuaire africain de droit international. Il est également directeur de rédaction du journal électronique www.droits-fondamentaux.org.

Copyright © 2009 Open Society Initiative for Southern Africa
ISBN 978-1-920355-28-9

Conçu et publié par COMPRESS.dsl
www.compressdsl.com

Pour de plus amples informations, contacter:
AfriMAP, President Place, 1 Hood Avenue/148 Jan Smuts Avenue, Rosebank, Afrique du Sud
info@afriMAP.org www.afriMAP.org

Table des matières

RÉSUMÉ	1
LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE (NEPAD) ET LE MÉCANISME AFRICAÏN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS (MAEP)	3
CHRONOLOGIE MAEP EN ALGERIE	6
MISE EN ŒUVRE DU MAEP EN ALGÉRIE	8
ADHÉSION DE L'ALGÉRIE AU NEPAD ET AU MAEP	8
POINT FOCAL NATIONAL	8
LA COMMISSION NATIONALE SUR LA GOUVERNANCE	9
FINANCEMENT DU PROCESSUS	13
MISSIONS DE SOUTIEN DU SECRÉTARIAT DU MAEP	13
AUTOÉVALUATION : MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET CONSULTATIONS SUR LE TERRAIN	15
MISSION D'ÉVALUATION DU PAYS	18
LES INSTITUTS TECHNIQUES DE RECHERCHE ET LES ENQUÊTES SUPPLÉMENTAIRES	21
DERNIÈRE VISITE DE LA MEP (4–16 MARS 2007) ET PRÉSENTATION DU RAPPORT D'AUTOÉVALUATION	22
PRÉSENTATION AU FORUM DU MAEP	23
LANCEMENT DU RAPPORT D'ÉVALUATION ET PLAN D'ACTION	24
ÉVALUATION, DIFFICULTÉS ET INSUFFISANCES DU PROCESSUS	26
VOLONTÉ POLITIQUE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	26
APPUI DU CHEF DU GOUVERNEMENT	27
AUDITION DE 13 MINISTRES PAR LA CNG EN PRÉSENCE DE MME SAVANE ET D'EXPERTS DU CONTINENT	27
PRISE EN COMPTE DE L'ÉVALUATION DU MAEP DANS LE RAPPORT NATIONAL SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN 2007 DU CNES	28
REPRÉSENTATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU SEIN DE LA CNG	28
MANQUE DE TRANSPARENCE	31
APPRÉCIATION CRITIQUE DE CERTAINS RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION	31
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	39
ENTRETIENS	41

Sigles

ANSEDI	Association nationale de soutien aux enfants en difficulté et en institution
APN	Assemblée populaire nationale
BAD	Banque africaine de développement
CAP	Confédération algérienne du patronat
CEA	Commission économique pour l'Afrique (des Nations unies)
CENEAP	Centre national d'études et d'analyses pour la population et le développement
CFDA	Collectif des familles de disparu(e)s en Algérie
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CNES	Conseil national économique et social
CNG	Commission nationale sur la gouvernance
CNRJ	Commission nationale de réforme de la justice
CRASC	Centre de recherche en anthropologie sociale et culturelle
CREAD	Centre de recherche en économie appliquée pour le développement
DGSN	Direction générale de la sûreté nationale
ECOSOCC	Conseil économique, social et culturel (de l'Union africaine)
FAHM	Fédération des associations des handicapés moteurs
FFS	Front des forces socialistes
INESG	Institut national des études de stratégie globale
IQRAA	Association algérienne d'alphabétisation
ITR	Institut technique de recherche
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MEP	Mission d'évaluation du pays
NADA	Réseau algérien pour la défense des droits de l'enfant
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
RAEP	Rapport d'autoévaluation du pays
RNDH	Rapport national sur le développement humain
SEVE	Savoir et vouloir entreprendre
SNAPAP	Syndicat national autonome des personnels de l'administration publique
UA	Union africaine
UGTA	Union générale des travailleurs algériens
UME	Union maghrébine des employeurs
UNEP	Union nationale des entrepreneurs publics
UNFA	Union nationale des femmes algériennes
UNPA	Union nationale des paysans algériens

Résumé

L'Algérie comptant parmi les initiateurs du Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) puis du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), il était dans l'ordre des choses qu'elle s'engagea dans la mise en œuvre du MAEP sur son territoire. Elle entama donc sa propre autoévaluation puis fut évaluée par la Mission d'évaluation du pays (MEP, envoyée dans le cadre du MAEP), exercice qualifié par le chef du gouvernement d'« audit » de l'Algérie par l'Afrique. Lorsque l'Algérie annonça son intention de mettre en œuvre le MAEP, la question qui se posait n'était pas tant de savoir si le pays disposait des ressources financières et des personnes compétentes pour mener à bien un tel exercice. La réponse ne faisait pas de doute et elle était affirmative. En revanche, malgré le chemin parcouru depuis l'an 2000, la situation du pays qui a connu une décennie de violences et de destructions, qui vit sous état d'urgence depuis le début des années 1990 et dont la gestion politique et économique est communément considérée comme opaque suscitait des interrogations. On pouvait légitimement se demander si l'Algérie parviendrait à réussir une autoévaluation sans tabou nécessitant une grande transparence.

La réponse est nuancée. L'exercice peut être qualifié de *réussite formelle*, mais il est indéniable qu'il a pâti – en même temps qu'il les a révélés – des *problèmes structurels que connaît l'Algérie en termes notamment de manque de démocratie, de non-respect des libertés publiques et des droits de l'homme et de verrouillage du champ médiatique, associatif et syndical*.

La *réussite formelle* est déjà une grande avancée dans un pays où le régime politique reste autoritaire, le paysage médiatique et associatif verrouillé et où les gouvernants n'ont pas l'habitude de rendre des comptes sur leur gouvernance. Elle est évidemment due à l'impulsion présidentielle et à la volonté politique affichée au sommet de l'État de réussir la mise en œuvre du MAEP en Algérie. L'engagement du Président de la République de faire de l'Algérie « une maison

de verre » dans le cadre de la mise en œuvre du MAEP a permis de lever les réticences et de dissiper la méfiance de l'administration. Cet engagement a également eu pour effet la mise à disposition de la Commission Nationale sur la Gouvernance (CNG) de tous les moyens financiers et logistiques nécessaires à sa mission. Il a été également relayé par le gouvernement dont plus de dix membres ont accepté, fin 2005, de répondre aux questions des membres de la CNG sur la gouvernance lors d'auditions uniques en leur genre en Algérie couvertes par les médias.

La réussite formelle est également à inscrire au crédit des membres de la Commission Nationale sur la Gouvernance qui ont travaillé bénévolement dans un environnement qui n'a pas été immédiatement favorable. L'action de la CNG est intéressante notamment dans son volet relatif aux visites dans les wilayas. Ces visites ont permis aux acteurs locaux de la gouvernance dans les wilayas ciblées de se parler au sein d'un forum de dialogue. Cette expérience est intéressante à double titre. D'une part, l'Algérie est dépourvue de tradition de dialogue entre l'administration et les administrés et les membres de la société civile ; la lecture de la presse montre même que l'émeute est devenue un moyen habituel que les citoyens à travers tout le pays utilisent pour attirer l'attention de l'administration sur leurs problèmes quotidiens. D'autre part, l'Algérie est un État excessivement centralisé où tout se décide à Alger ; montrer qu'une discussion locale ouverte à la société civile sur les questions locales de gouvernance est possible en Algérie est un apport positif. Il n'est à cet égard pas étonnant que les participants à ces rencontres aient demandé l'institution de forums locaux permanents de dialogue dans les wilayas sur le modèle de la CNG.

Quel que soit le degré de réussite formelle de la mise en œuvre du MAEP en Algérie, il n'en reste pas moins que cet exercice s'est heurté aux *problèmes structurels que connaît l'Algérie et qui sont liés à la qualité de la gouvernance politique*. On peut repérer l'impact de ses problèmes structurels à trois niveaux.

LE MAEP EN ALGÉRIE : UNE ÉVALUATION CRITIQUE

D'une part, les documents relatifs à la mise en œuvre du processus, les archives de la CNG en particulier qui ont été remises au gouvernement ainsi que le Rapport national d'autoévaluation, ne sont pas accessibles au public. Cette situation, qui rend par ailleurs toute recherche sur le sujet difficile, mine l'objectif de transparence visé par le MAEP.

D'autre part, la CNG bien que qualifiée d'« inclusive » par la Mission de soutien du Secrétariat du MAEP en juillet 2005 ne l'a pas tout à fait été. Et cela en raison de la mise à l'écart des associations dites « sensibles politiquement » et des syndicats autonomes. Cette mise à l'écart – qui ne peut être imputée à la CNG elle-même – tient notamment au fait que des groupements de la société civile dits « politiquement sensibles » ne bénéficient pas du statut légal d'association. Or ce statut était nécessaire pour qu'un groupement de la société civile soit invité à être représenté au sein de la CNG. L'une des caractéristiques de ces associations est de travailler sur des sujets comme les droits de l'homme et, souvent, de ne pas partager le point de vue du régime en place sur des questions essentielles comme celle de la « réconciliation nationale ». Ce verrouillage du champ associatif – mais également syndical avec les innombrables tracasseries auxquels doivent faire face les syndicats autonomes – relève d'une politique délibérée du régime en place d'éviter l'émergence d'une société civile pluraliste dont les acteurs bénéficieraient d'un statut juridique et de la protection de la loi.

Enfin, une lecture attentive du Rapport d'évaluation ainsi que du Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action permet de voir que la CNG a pâti de l'absence d'études d'impact relatives aux politiques publiques, et que certaines questions sensibles ont été traitées de manière superficielle, soit parce que considérées comme relevant des sujets tabou, soit par manque d'approfondissement de l'analyse. Il en va ainsi de l'état d'urgence dont la conformité à la Constitution algérienne n'est pas questionnée par la MEP. De même, un sujet aussi présent en Algérie que la fraude électorale se voit traiter d'une manière curieuse tout comme la question de la « réconciliation nationale ». La conformité par rapport aux conventions internationales ratifiées par l'Algérie des textes juridiques de sa mise en œuvre n'est pas analysée et lorsqu'elle fait l'objet d'un bilan, il s'agit d'un bilan comptable dénué d'aspect qualitatif.

Ces éléments permettent de s'apercevoir de l'ambiguïté de la mise en œuvre d'un processus tel que le MAEP, nécessitant ouverture et transparence, dans un Etat comme l'Algérie qui affiche une volonté d'ouverture politique sinon démentie dans les faits tout au moins sujette à interrogation sur sa sincérité

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est un cadre stratégique qui propose une "vision pour le renouvellement de l'Afrique". Cinq chefs d'État ont lancé le NEPAD – il s'agit de l'Algérie, de l'Égypte, du Nigeria, du Sénégal et de l'Afrique du Sud – dont le document fondateur a été officiellement adopté par le 37^{ème} Sommet de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001. Le NEPAD est à présent un programme de l'Union africaine (UA), l'entité qui a succédé à l'OUA, mais il dispose de son propre secrétariat, basé en Afrique du Sud, chargé de la coordination et de la mise en œuvre de ses programmes. Les sommets successifs de l'UA ont proposé une plus grande intégration de ce secrétariat et du NEPAD en général dans les processus et structures de l'UA.

Les quatre principaux objectifs du NEPAD sont l'éradication de la pauvreté, la promotion de la croissance et du développement durables, l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale et l'accélération du renforcement des capacités des femmes. Le NEPAD repose sur des principes de base d'engagement envers la bonne gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et la résolution des conflits, ainsi que sur la reconnaissance que le maintien de ces normes est fondamental pour la création d'un environnement favorable à l'investissement et à la croissance économique à long terme. Le NEPAD vise à attirer davantage d'investissement, de flux de capitaux et de financement, avec la mise en place d'un cadre africain du développement comme fondement du partenariat aux niveaux régional et international.

Le NEPAD est piloté par un Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre (CCEGMO), qui a finalisé le cadre politique adopté à Lusaka en octobre 2001. Le CCEGMO est composé de trois pays par région de l'Union

africaine. Le CCEGMO rend annuellement compte à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA. Le comité de Direction (ou Comité pilote), qui comprend vingt États membres de l'UA, est chargé de surveiller les progrès des projets et des programmes.

En juillet 2002, lors du sommet de l'UA de Durban, le NEPAD a été renforcé d'une déclaration sur la démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Selon les termes de cette déclaration, les États participants au NEPAD "croient en un gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif et en la probité dans la vie publique". En vertu de quoi ils "entreprennent de travailler avec une détermination renouvelée à la mise en œuvre", notamment, de l'État de droit, de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, des libertés individuelles et collectives, du droit à participer à des processus politiques libres, crédibles et démocratiques et de l'adhésion à la séparation des pouvoirs, notamment la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'efficacité des parlements.

La déclaration sur la démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises a également engagé les États participants à mettre en place un Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) chargé de promouvoir l'adhésion à ses engagements et leur réalisation. Le sommet de Durban a adopté un document précisant les étapes de l'évaluation par les pairs et les principes de fonctionnement du MAEP.

En mars 2003, le CCEGMO du NEPAD, qui s'est réuni à Abuja, au Nigeria, a adopté un Mémorandum d'entente (MdE) sur le MAEP. Ce Mémorandum d'entente fonctionne en fait comme

un traité. Il est entré en vigueur immédiatement à Abuja, avec l'accord de six États de se soumettre à ses conditions; jusqu'en juillet 2009, 29 pays y avaient accédé. Ceux qui ne le font pas ne sont pas soumis à l'évaluation. La réunion de mars 2003 a également marqué l'adoption des "objectifs, normes, critères et indicateurs" du MAEP. La réunion a permis la création d'un secrétariat du MAEP, également basé en Afrique du Sud, et de la nomination d'un "panel d'éminentes personnalités" composé de sept membres et chargé de superviser la conduite du processus du MAEP et de veiller à son intégrité.

Le secrétariat du MAEP, tel qu'il fonctionnait fin 2003, a élaboré un questionnaire basé sur un vaste éventail de traités et de normes africaines et internationales des droits de l'homme, afin de guider les États participants au niveau de l'autoévaluation de leur respect des principes du NEPAD. Les questions sont regroupées sous quatre grandes rubriques: démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économique, gouvernance des entreprises et développement socioéconomique. Le questionnaire a été adopté officiellement en février 2004 à Kigali, au Rwanda, lors de la première réunion du Forum du MAEP, composé des représentants des chefs d'État et de gouvernement de tous les États participants au MAEP. À ce stade, le processus officiel d'évaluation par les pairs était prêt à démarrer: la réunion a identifié les quatre premiers pays qui seraient soumis à l'évaluation, à savoir le Ghana, le Kenya, Île Maurice et le Rwanda. Depuis cette date, douze pays ont complété le processus d'évaluation. Ce sont: Ghana, Rwanda, Kenya, Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Ouganda, Nigeria, Burkina Faso, Lesotho, Mali, et Mozambique.

Chaque pays soumis à cette évaluation est attribué à l'une des sept éminentes personnalités, qui examinent et étudient les rapports et font des recommandations au Forum du MAEP. Les membres du Panel sont: Marie-Angélique Savané (Sénégal), présidente; Adebayo Adedeji (Nigeria); Bethuel Kiplagat (Kenya); Graça Machel (Mozambique); Mohammed Babes (Algérie), a remplacé la personnalité algérienne initialement désignée, Mourad Medelci; Dorothy Njeuma (Cameroun) et Chris Stals (Afrique du Sud). Quelques-uns parmi eux devaient être remplacés en 2009. Au niveau national, les pays participants mettent en place un point focal au niveau national et un comité national de coordination pour diriger le processus d'examen et faire la liaison avec le secrétariat du MAEP.

Les documents du MAEP fixent cinq étapes pour le processus d'évaluation :

1^{ère} étape: Autoévaluation

Une mission de soutien au pays est chargée par le secrétariat du MAEP de visiter le pays participant, avec à sa tête l'éminente personnalité désignée pour cette tâche, afin de permettre une compréhension commune des règles, processus et principes du MAEP. L'équipe fait la liaison avec le point focal désigné dans chaque pays et organise des sessions de travail et des ateliers techniques avec les parties prenantes; l'éminente personnalité signe un Mémoire d'entente avec le gouvernement sur les modalités de la mission d'évaluation dans le pays. Le pays commence alors son rapport d'autoévaluation, basé sur le questionnaire du MAEP. Le pays doit également formuler un programme d'action préliminaire basé sur les politiques, programmes et projets existants. L'autoévaluation doit normalement impliquer la vaste participation de toutes les parties prenantes pertinentes, notamment des organisations de la société civile, ainsi que celle des ministères et services gouvernementaux.

2^{ème} étape: Mission d'évaluation

Une équipe chargée de l'examen du pays visite le pays et y entreprend de vastes consultations, clarifie toutes les questions qui peuvent nécessiter des discussions et contribue à l'élaboration d'un consensus national sur le chemin à suivre pour aller de l'avant. L'équipe est dirigée par l'éminente personnalité attribuée au pays et composée de représentants du secrétariat du MAEP et des institutions partenaires du MAEP, notamment de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), de la Banque africaine de développement et d'autres institutions.

3^{ème} étape: Rapport d'évaluation pays et modification du programme d'action

L'équipe chargée de l'examen du pays rédige son propre rapport sur le pays, en se basant sur les informations réunies au cours de sa mission d'étude et sur des documents indépendants élaborés par le secrétariat du MAEP, et fait part de ses conclusions au gouvernement. En se basant sur le rapport d'autoévaluation et sur le rapport de l'équipe

chargée de l'examen du pays, le pays finalise son programme d'action, en définissant les politiques et pratiques à mettre en œuvre.

4^{ème} étape: Évaluation par les pairs

Le rapport de l'équipe chargée de l'examen du pays et le programme d'action sont présentés au Forum du MAEP par l'éminente personnalité et le chef d'État ou de gouvernement du pays, aux fins d'examen par les autres chefs d'État ou de gouvernement.

5^{ème} étape: Publication du rapport et du programme d'action

Enfin, une fois que le rapport a été examiné par le Forum du MAEP, il est présenté au Sommet de l'UA, avant d'être rendu public.

Selon les directives publiées par le Secrétariat du MAEP, un certain nombre d'institutions nationales doivent être créées pour assurer la bonne mise en œuvre du MAEP et une évaluation satisfaisante du processus. Bien qu'elles diffèrent dans la forme, ces institutions ont généralement consisté en: (a) un point focal national pour le MAEP, situé au niveau ministériel de préférence ou dans le bureau du Président, et rendant compte au chef d'État ; (b) une commission nationale ou un conseil national de pilotage chargé de superviser le processus national et au nom duquel les documents sont produits, à la composition diversifiée et représentative des intérêts des groupes tout en gardant leur indépendance vis-à-vis du gouvernement (même si tous les pays n'ont pas tous respecté cette règle); (c) un secrétariat national du MAEP pour assurer le soutien administratif et technique à la commission nationale ou au conseil national, de préférence indépendant du gouvernement et doté d'un budget autonome ; et (d) des institutions techniques de recherches chargées d'administrer le questionnaire du MAEP et de conduire des recherches de contexte.

Chronologie MAEP en Algérie

9 avril 2003	Signature du Mémorandum du MAEP par l'Algérie.
Novembre 2004	Réunion du 2 ^{ème} Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP à Alger. Lancement du processus de mise en place du dispositif institutionnel pour la mise en œuvre du MAEP en Algérie annoncé par le ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères chargé des Affaires africaines et maghrébines qui fera office de Point focal national.
12 mars 2005	Allocution du chef du gouvernement au nom du Président de la République relative à la mise en place de la Commission Nationale sur la Gouvernance (CNG).
23–25 juillet 2005	Mission de soutien du Secrétariat du MAEP avec pour objectif principal le lancement du processus d'autoévaluation. Signature du Mémorandum d'entente avec le gouvernement algérien. La MEP recommande que le Conseil national économique et social (CNES) soit appuyé dans son travail de partenaire technique d'appui par des organismes de recherche spécialisés désignés comme Instituts Techniques de Recherche (ITR).
Octobre 2005	Visite de Mme Savané à Alger dans le « prolongement » de la Mission de soutien de juillet 2005. Déplacement de Mme Savané à Sétif et à Oran en compagnie de la Présidente de la CNG et du Représentant du Point focal pour présenter le MAEP et ses objectifs devant les autorités locales et des membres de la société civile.
30 nov.–1 ^{er} déc. 2005	Présence de Mme Savané à Alger à l'occasion de la tenue de l'Assemblée générale de l'Union des Conseils économiques et sociaux africains à Alger. Audition de 13 ministres par la CNG en présence de Mme Savané invitée par le Président de la République à assister à cet événement.
26 mars 2006	1 ^{ère} Assemblée plénière de la CNG. Installation formelle du Bureau de la CNG.
Juin–août 2006	Visite de la CNG dans différentes wilayas du pays à la rencontre des acteurs locaux de la gouvernance.
7 août 2006	Tenue d'un Conseil interministériel en vue d'inciter les différentes administrations publiques à permettre aux rédacteurs du Rapport d'évaluation d'améliorer l'aspect qualitatif de leur travail.
15–16 août 2006	Réunion des groupes thématiques de la CNG en vue d'enrichir le Rapport d'autoévaluation.

- 29 août 2006 Réunion d'un Conseil de gouvernement consacré au MAEP pour valider le travail réalisé dans le cadre du processus d'autoévaluation.
2^{ème} session plénière de la CNG tenue à huis clos et notamment consacrée à un bilan de l'autoévaluation déjà réalisée et à une synthèse des visites dans les wilayas.
- 10 nov.–5 déc. 2006 Visite de l'Équipe internationale d'évaluation qui a mené des consultations avec divers acteurs de la gouvernance et membres de la société civile à Alger et dans différentes wilayas du pays.
La Mission d'évaluation du pays demande que soient effectuées des enquêtes d'opinion et des sondages absents du Rapport national d'autoévaluation. La MEP insiste pour que le Conseil national économique et social (CNES) soit appuyé dans son travail de partenaire technique d'appui par des organismes de recherche spécialisés désignés comme les Instituts techniques de recherche (ITR).
- 1^{er} trimestre 2007 Les 4 ITR désignés (CREAD, CRASC, CENEAP et Université de Tlemcen) mènent des enquêtes d'opinion et des sondages dont les résultats ont été pris en compte dans le Rapport national d'autoévaluation.
- 4–16 mars 2007 Dernière visite de la MEP en Algérie.
Remise puis présentation détaillée et à huis clos du Rapport national d'autoévaluation par la CNG à la MEP.
- 1^{er} juillet 2007 Présentation du Rapport d'évaluation de la MEP à Accra au 7^{ème} Forum des chefs d'État et de gouvernement.
- 2^{ème} semestre 2007 Mise en ligne du Rapport d'évaluation en français et en anglais sur le site Internet du ministère algérien des Affaires étrangères.
- Mars 2009 Série de conférences du ministre délégué chargé des Affaires africaines et maghrébines, le Point focal national, dans trois universités algériennes sur le processus de mise en œuvre du MAEP en Algérie, le Rapport d'évaluation de la MEP et la politique de gouvernance algérienne.
- 1^{er} trimestre 2009 Mise en ligne sur le site Internet du ministère algérien des Affaires étrangères du Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance daté de novembre 2008.

Mise en œuvre du MAEP en Algérie

Adhésion de l'Algérie au NEPAD et au MAEP

Promoteur traditionnel de l'Unité puis de l'Union africaine, l'Algérie a développé une diplomatie africaine efficace. C'est pour cette raison que l'Algérie fait partie des initiateurs du NEPAD. C'est ainsi que le Président Bouteflika, avec les Présidents Obsanjo du Nigéria, Wade du Sénégal, Mbeki d'Afrique du Sud et Moubarak d'Égypte, fait partie des chefs d'États africains qui ont porté le NEPAD depuis la présentation du projet au Sommet d'Alger de l'OUA en 1999 et son lancement officiel à la fin 2001 au 37^{ème} Sommet de l'OUA à Lusaka. Le dossier du développement humain, l'une des « superpriorités » du NEPAD, a été confié à l'Algérie ainsi qu'une vice-présidence du Comité de mise en œuvre du NEPAD. L'Algérie a été parmi les premiers États à signer le Mémoire du MAEP le 9 mars 2003. Elle a par la suite accueilli la deuxième réunion du Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP en novembre 2004. C'est à cette occasion qu'a été lancé ce que la presse algérienne a appelé l'Appel d'Alger. Au cours de l'allocution d'ouverture du Forum, le Président Bouteflika a insisté sur le nécessaire financement du MAEP par les États africains eux-mêmes jugeant « essentiel que les pays membres apportent leur appui financier s'ils veulent donner tout son sens au concept d'appropriation ». ¹ C'est également à cette occasion que l'Algérie a annoncé son intention de se soumettre à l'évaluation des Pairs et que le ministre délégué chargé des Affaires maghrébines et africaines, M. Abdelkader Messahel, « a lancé officiellement le processus de mise en place du dispositif institutionnel en rapport avec le MAEP ». ²

1 Voir Ghania Oukazi, « NEPAD. L'Appel d'Alger », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 24 novembre 2004.

2 Voir « L'Algérie adhère au Mécanisme d'évaluation par les pairs (NEPAD) », *Panapress*, dépêche du 20 novembre 2004. Disponible sur <http://www.panapress.com/newslatf.asp?code=fre066465&dte=20/11/2004>.

Point focal national

Dès l'origine et l'annonce de l'Algérie de sa volonté de se soumettre à l'évaluation des Pairs dans le cadre du MAEP en novembre 2004, le ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères chargé des Affaires maghrébines et africaines a fait figure de pilote du MAEP en Algérie au sein du gouvernement. C'est ainsi que M. Messahel a été désigné comme Point focal national ³ et, en cette qualité, membre de la Commission nationale sur la gouvernance (CNG).

Le rôle du point focal a été de s'assurer du bon déroulement du processus d'évaluation. Il a servi d'interface avec l'ensemble des partenaires, algériens et étrangers, gouvernementaux et non gouvernementaux. Il est à ce titre l'interlocuteur privilégié des autorités continentales. Le point focal a notamment servi d'interface entre la Mission d'Évaluation du Pays et l'ensemble des acteurs algériens du processus. Il a également joué un rôle important dans la mise en place de la CNG même si les contours de la mission du Point focal apparaissent parfois flous à l'expérience de la pratique. En ce qui concerne le déroulement des travaux, aucun des membres de la CNG rencontrés ne s'est plaint d'une quelconque ingérence du point focal dans les activités de la Commission. Au contraire, le point focal les a facilités.

Un ambassadeur, M. El Haouès Riache, a été chargé par le ministre de suivre le dossier du MAEP. Par ailleurs, M. Abderrahmane Merouane a suivi le dossier au jour le jour au ministère des Affaires étrangères. ⁴

3 Il ne semble pas qu'il y ait eu d'acte officiel de nomination et que l'annonce faite par M. Messahel en novembre 2004 a servi de désignation comme Point focal national.

4 Son implication quotidienne est saluée par la MEP dans son Rapport d'évaluation.

La Commission nationale sur la gouvernance

Mission

Afin de mener à bien le processus d'autoévaluation, les autorités nationales ont créé une Commission nationale sur la gouvernance (CNG). Cette Commission a été officiellement installée par le chef du gouvernement, Ahmed Ouyahia, au nom du Président de la République, le 12 mars 2005. Aucun texte de droit interne, ni loi ni décret ni aucun autre acte, n'a été adopté à notre connaissance pour déterminer son statut, établir les conditions relatives à sa composition, à sa structure ou encore à son fonctionnement, préciser sa mission ou la durée de celle-ci.

Le chef du gouvernement a abordé – dans des termes quelque peu généraux – la question des objectifs de cette Commission nationale sur la gouvernance et celle de la mission qui lui a été assignée par le pouvoir exécutif dans son discours du 12 mars 2005 à l'occasion de son installation.⁵

L'objectif assigné à la Commission par le chef du gouvernement est « d'œuvrer avec foi et engagement à préparer le dossier » pour la « revue » que constitue l'évaluation par les pairs. En plus d'énoncer cet objectif général, le chef du gouvernement a adressé aux membres de la Commission des « recommandations ».

Dans la première d'entre elles, le chef du gouvernement a rappelé que « l'Algérie est un des initiateurs de l'ensemble du processus du NEPAD partant d'une conviction forte qu'il est non seulement nécessaire pour les Africains d'œuvrer à la promotion de leur développement mais aussi d'œuvrer par eux-mêmes et pour eux-mêmes à adapter leurs pays aux règles conventionnelles (...) nouvelles en matière de bonne gouvernance ».

Par ailleurs, le chef du gouvernement a rappelé dans sa « recommandation » suivante que l'Algérie « ne se place pas en compétition » avec les autres États africains « en matière de réformes ». Il a également affirmé aux membres de la Commission chargée de mener à bien l'autoévaluation du pays qu'ils ont, « en tant qu'Algériens, bien des motifs de satisfaction quant aux pas importants accomplis par [l'Algérie] en matière de démocratie, de bonne gouvernance dans divers domaines mais surtout en matière de développement »...

5 « Allocution de Monsieur Ahmed Ouyahia, chef du gouvernement, à la cérémonie d'installation de la Commission nationale sur la gouvernance dans le cadre de la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. 12 mars 2005 ». Disponible sur le site officiel de la Chéfferie du gouvernement devenue Services du Premier ministre : www.cg.gov.dz/gouvernement/chef-G/discours/allo.ouyahia.12-03-2005.htm (dernière consultation 30 décembre 2008).

Enfin, le chef du gouvernement a rappelé dans sa troisième « recommandation » la volonté du Président de la République de voir l'Algérie s'avancer « dans la plus grande transparence à l'audit qu'elle a sollicité de l'Afrique » et de faire l'évaluation par les pairs un « acte volontaire, loyal et transparent ». Il a également affirmé que « l'Algérie se veut une maison transparente » et qu'elle « l'a démontré à l'endroit de nombreux acteurs étrangers gouvernementaux et non gouvernementaux qui n'étaient pas toujours animés des meilleures intentions à son endroit ».

En l'absence de texte de droit interne, ce discours constitue, à notre connaissance et sauf erreur de notre part, le principal document accessible au public relatif aux missions de la CNG. Malgré l'absence de définition détaillée de la mission de la Commission, il reste essentiel dans la mesure où il affiche une volonté de transparence de la part des autorités. Cette allocution souligne l'importance de la transparence pour mener à bien l'autoévaluation mais également toutes les étapes du processus d'évaluation.

Il semblerait que la composition de la Commission n'était pas arrêtée de manière définitive au moment de son installation et que les consultations ont continué quelque temps après mars 2005. Elles ont été menées principalement par le Point focal, le ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères chargé des Affaires maghrébines et africaines, principalement pour s'assurer de la représentation des organisations de la société civile. De manière générale, le ministre des Affaires maghrébines et africaines a joué un rôle important dans la « cooptation » des membres de la CNG issus de la société civile.

Composition

La CNG était composée de 100 membres. Il n'a pas été possible de déterminer la composition exacte et détaillée de la CNG. En effet, aucune liste officielle nominative des membres de la CNG n'est accessible au public. De même, il n'a pas été possible d'accéder à une liste complète des différentes entités, notamment de la société civile, qui y ont été représentées et du nombre de représentants par entité.

Des données chiffrées figurent dans le Rapport d'évaluation adopté par le Panel des personnalités éminentes en juillet 2007. Elles indiquent « 31 représentants des organisations de la société civile, 7 représentants du secteur privé et du monde des affaires, 15 représentants des institutions

spécialisées et centres de recherche, 19 parlementaires⁶ et cadres techniques des deux chambres confondues et 28 représentants des ministères ».⁷

D'après ce décompte, les institutions publiques, qu'elles appartiennent à l'exécutif ou au législatif, comptabilisent 47 représentants. En principe, tous les départements ministériels ont été représentés au sein de la CNG à raison d'un représentant au moins par ministère.

Au sein de cet ensemble, les parlementaires représentent environ un tiers. Les parlementaires ont été choisis en fonction de la représentativité du groupe parlementaire auxquels ils appartenaient et de préférence parmi les membres des commissions parlementaires permanentes. Ce sont les groupes parlementaires respectifs qui les ont désignés pour faire partie de la CNG.

Les deux autres tiers sont composés de fonctionnaires, y compris les « cadres techniques » des assemblées parlementaires, c'est-à-dire des employés de l'institution publique.

Par ailleurs, 53 membres de la Commission font partie de la « société civile » au sens large.

Une première lecture du décompte fourni par le Rapport d'évaluation fait apparaître qu'une légère majorité des membres de la CNG devrait être considérée comme étant composée de personnes appartenant à la société civile. On peut donc considérer que les membres de la CNG sont répartis à peu près également entre représentants d'institutions publiques et représentants de la société civile.

Une lecture plus affinée des données chiffrées du Rapport d'évaluation permet de faire ressortir que les représentants de la société civile représentent au moins 40% des membres de la CNG et les fonctionnaires environ 35%. La part des élus, c'est-à-dire de parlementaires, dans les effectifs de la CNG est d'environ 15%. Les représentants de la société civile constituent donc une majorité relative au sein de la CNG.

6 Le Parlement algérien est bicaméral. Il est composé de l'Assemblée populaire nationale (APN), qui est la chambre basse, et du Conseil de la nation, qui est la chambre haute. Les membres de l'APN, c'est-à-dire les députés, sont élus au suffrage universel direct. Les membres du Conseil de la nation, communément appelés sénateurs, sont pour 2/3 d'entre eux élus au suffrage universel indirect. Les sénateurs appartenant au tiers restant, dit « tiers présidentiel », sont nommés par le Président de la République.

7 Rapport d'évaluation de la République algérienne démocratique et populaire (ci-après Rapport d'évaluation), MAEP, juillet 2007, § 17, pp.36-37, disponible sur le site web du MAEP : <http://www.aprm-international.org/>

Les organisations de la société civile représentées au sein de la CNG sont d'une part des associations et d'autre part des organisations du monde du travail. Par ailleurs, des représentants des médias auraient fait partie de la CNG. Il n'a pas été possible d'obtenir leur nom ni celui des médias concernés.

Parmi les associations représentées, 25 selon un chiffre relevé dans la presse,⁸ figurent des associations actives dans différents domaines. Il s'agit notamment de :

- l'alphabétisation, comme l'Association algérienne d'alphabétisation (IQRAA) ;
- les droits de l'enfant, comme le réseau NADA, le Réseau algérien pour la défense des droits de l'enfant, qui regroupe une centaine d'associations du domaine et l'Association nationale de soutien aux enfants en difficulté et en institution (ANSEDI) ;
- la jeunesse, comme l'Association de sauvegarde de la jeunesse ;
- les droits des femmes, comme l'UNFA (Union nationale des femmes algériennes) ;
- le monde rural, comme l'UNPA (Union nationale des paysans algériens) ;
- les droits des handicapés, avec la Fédération des associations des handicapés moteurs (FAHM).

Quant aux organisations du monde du travail qui ont participé aux travaux de la CNG, il s'agit notamment :

- au titre de la représentation des travailleurs, l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA) ;
- au titre de la représentation du patronat (privé) la Confédération algérienne du patronat (CAP) et Savoir et Vouloir Entreprendre (SEVE), une association de femmes entrepreneures.

L'équilibre entre hommes et femmes a été globalement respecté. En effet, un effort particulier a été déployé par les autorités algériennes pour assurer une présence féminine forte au sein de la CNG, comme en atteste la composition de son Bureau.

Il convient de signaler qu'aucun membre de la CNG n'a perçu de salaire ou autre traitement au titre de sa participation à la Commission. Les membres de la CNG ont perçu des per diem lors de leurs déplacements à travers le pays dont les frais ont été intégralement pris en charge par le gouvernement.

La CNG s'est dotée d'un secrétariat composé de personnel de haut niveau mis à disposition par l'administration.

8 TAHAR A.O., « Enquête nationale d'évaluation de la bonne gouvernance. Des ministres refusent de répondre à la Commission nationale », La Voix de l'Oranie, édition du 14 janvier 2007.

Le Bureau

Un Bureau a été mis en place au sein la CNG pour servir à la fois d'exécutif et d'organe de pilotage et permettre une rationalisation du travail de sa centaine de membres. Le Bureau a servi d'interface avec les partenaires de la CNG et a activement élaboré le programme de travail de la Commission.

Ce Bureau était composé d'une présidente et de quatre vice-présidents, chacun en charge d'un axe thématique. Par ailleurs, un rapporteur général, véritable secrétaire général de la CNG, était membre du Bureau. Tous les membres du Bureau, y compris le rapporteur général, ont été élus parmi les membres de la CNG. L'installation formelle du Bureau n'est intervenue qu'une année après la création de la CNG, soit le 26 mars 2006⁹ au cours de la première assemblée plénière ordinaire de la CNG. C'est également à cette date qu'une commission interne a été installée pour adopter un règlement intérieur.

Mme Fatma-Zohra Karadja a été élue présidente de la CNG. Psychologue-clinicienne de formation, Mme Karadja préside l'ANSEDI, l'Association nationale de soutien aux enfants en difficulté et en institution.¹⁰ L'ANSEDI est une association nationale.¹¹ Mme Karadja est par ailleurs directrice de la pouponnière d'El Biar à Alger. Elle est active dans le domaine des droits de l'enfant ainsi que dans la défense des droits des femmes. Mme Karadja a fait partie par le passé de

l'Observatoire national des droits de l'homme en Algérie.¹² L'engagement de Mme Karadja revêt également une dimension continentale. Elle est notamment vice-présidente du Conseil économique et social de l'Union africaine.

Mme Cherifa Aït Benamar a assuré les fonctions de vice-présidente en charge de l'axe thématique « Démocratie et gouvernance politique ». Mme Aït Benamar a été membre de l'Assemblée populaire nationale (APN), lors de la 5^{ème} législature, de 2002 à 2007. Elle a été élue député dans la circonscription de la wilaya (la wilaya est l'équivalent du département dans les États africains francophones) de Tizi Ouzou. À l'APN, Mme Aït Benamar était membre du Groupe des Indépendants, les députés qui ne sont affiliés à aucun parti politique. Médecin de formation, Mme Aït Benamar a eu, avant de devenir député, des activités syndicales au sein de l'UGTA. Elle a notamment représenté l'UGTA au sein du Comité des femmes de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL).

M. Saïd Chikh a assuré les fonctions de vice-président en charge de l'axe thématique « Gouvernance et gestions économiques ». M. Chikh est économiste. Il est chercheur à l'Institut national des études de stratégie globale (INESG). M. Chikh a été nommé en avril 2005¹³ chef du département de recherche de l'INESG sur les stratégies de développement économique et social, l'évolution des institutions politiques et la transformation des systèmes institutionnels. Créé en 1985 et placé sous la tutelle de la Présidence de la République, l'INESG est un centre de recherche actif et reconnu, notamment sur les questions de relations et de sécurité internationales ainsi que sur les questions économiques. L'INESG publie la revue périodique *Confluences internationales*.

Mme Sarah Hassam a assuré les fonctions de vice-présidente en charge de l'axe thématique « Gouvernance des entreprises ». Mme Hassam représentait la Confédération algérienne du patronat (CAP) au sein de la CNG. Elle est vice-présidente de la CAP et assure de nombreuses fonctions de

9 Voir communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du lundi 27 mars 2006 « La Commission nationale sur la gouvernance adopte un plan d'action ». Disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/03/27/4944210. Voir également l'article paru dans le quotidien *Le Soir d'Algérie* dans l'édition du 29 août 2006 intitulé « Autoévaluation sur la gouvernance en Algérie. Le Rapport sera soumis au Président en 2007 », cet article est disponible sur <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2006/08/29/article.php?sid=42475&cid=2>.

10 Les activités de l'ANSEDI font l'objet d'un encadré détaillé dans le Rapport d'évaluation. Voir Encadré No. 5, pp.126-127.

11 Les associations sont locales ou nationales en Algérie, en fonction du champ territorial de leur activité. La loi No. 9031 du 4 décembre 1990 relative aux associations prévoit des associations dont « le champ territorial concerne une ou plusieurs communes d'une wilaya » et d'autres « à vocation nationale ou interwilayale » (article 10). En principe, une association locale ne peut légalement avoir des activités que dans la wilaya où sa constitution a été déclarée ; la wilaya étant la circonscription administrative la plus large en Algérie. Les wilayas sont au nombre de 48.

12 Mme Karadja a fait partie, à ce titre, de la délégation algérienne qui a présenté le deuxième rapport périodique de l'Algérie devant le Comité des droits de l'homme de l'ONU lors de sa 63^{ème} session en juillet 1998. Voir document ONU CCPR/C/SR.1382 disponible à l'adresse suivante : [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.SR.1682.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.SR.1682.Fr?Opendocument). L'Observatoire national des droits de l'homme (ONDH) est défini par le décret présidentiel No. 92-77 du 22 février 1992 qui l'a créé comme « une « institution indépendante », « d'observation et d'évaluation en matière de respect des droits de l'homme » et placée auprès de la Présidence de la République (articles 2, 4 et 5). La Commission nationale consultative de promotion et de protection des droits de l'homme (CNCPPDH) a succédé à l'ONDH en 2001 en vertu du décret présidentiel No. 01-71 du 25 mars 2001.

13 Décret présidentiel du 2 avril 2005 portant nomination au titre de la Présidence de la République. Disponible sur le site du *Journal officiel* www.joradp.dz.

représentations de la CAP. Entre autres, en même temps qu'elle participait aux travaux de la CNG, Mme Hassam représentait la CAP au sein du Conseil d'administration de la Caisse nationale des assurances sociales.¹⁴ La CAP est une organisation représentative d'employeurs du secteur privé qui regroupe des entrepreneurs travaillant dans divers secteurs et à travers tout le pays. La CAP développe également une stratégie régionale de défense des intérêts des entrepreneurs privés. Elle a participé à la création de l'Union maghrébine des employeurs (UME) le 17 février 2007 à Marrakech au Maroc.¹⁵

M. Arezki Lahiani a assuré les fonctions de vice-président en charge de l'axe thématique « Développement socioéconomique ». Il représentait l'UGTA au sein de la CNG. M. Lahiani est consultant auprès de l'UGTA. Il est expert en économie et spécialiste du monde du travail. M. Lahiani a notamment été, par le passé, chargé d'études et de synthèse auprès du ministre du Travail. M. Lahiani est l'un des artisans de la mise en place du Fonds de soutien à l'investissement pour l'emploi.¹⁶

M. Abdelouahab Kara Mostefa a assuré les fonctions de rapporteur général au sein du Bureau, jouant le rôle de « mémoire institutionnelle » de la CNG. M. Kara Mostefa avait notamment la charge de la synthèse des débats et il a activement participé à la coordination de la rédaction du rapport d'autoévaluation. Juriste de formation, M. Kara Mostefa a enseigné à l'Université et a servi au sein de différentes administrations publiques. Il est par ailleurs consultant auprès du Conseil national économique et social (CNES).

Une stricte parité entre les sexes a été respectée au sein du Bureau composé de personnalités reconnues et compétentes. De même, une attention particulière a été accordée à l'équilibre au sein du Bureau entre les associations (présidence), les organisations du monde du travail (patronat privé et travailleurs, 1 vice-présidence chacun) et la représentation nationale (1 vice-présidente). Il est remarquable et significatif à cet égard que la présidence ait été confiée à une femme issue du milieu associatif.

14 Arrêté du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Sécurité sociale en date du 15 mars 2005 portant nomination des membres du Conseil d'administration de la Caisse nationale des assurances sociales.

15 Voir le quotidien de langue française *El Watan*, édition du 11 septembre 2007. www.elwatan.com.

16 Créé par la loi de finances de 2005, le FSIE a vu ses statuts fixés par le décret No. 06-117 du 12 mars 2006 et a été installé en septembre 2007 par le ministre des Finances. Le FSIE est une société par actions à capital dont l'objet est de financer des petites et moyennes entreprises en vue de créer des emplois. Le FSIE est le fruit des efforts conjoints des pouvoirs publics, d'entrepreneurs privés et de l'UGTA. L'UGTA dispose de deux représentants à l'Assemblée générale du Fonds et de deux autres au sein du Conseil d'administration.

Les commissions thématiques

Les autres membres de la CNG se sont chacun affiliés à l'une des quatre commissions thématiques. Chaque membre a choisi une commission en fonction du champ de compétence de l'entité qu'il représente et de ses qualifications propres. Ces commissions thématiques recouvrent les quatre axes de l'évaluation. Chaque vice-président(e) était en charge d'une commission thématique. Les vice-présidents ont été désignés par leurs pairs de la CNG.

Il s'agit des commissions suivantes :

- Démocratie et gouvernance politique ;
- Gestion et gouvernance économiques ;
- Gouvernance des entreprises ;
- Développement socioéconomique.

Chaque commission devait suivre les dossiers et organiser les débats relatifs à son thème de compétence.

La cellule de communication

Une cellule de communication a été mise en place au sein de la CNG officiellement à la même date que l'élection du bureau, le 26 mars 2006, afin de servir d'interface avec les médias.¹⁷ M. Kamel Elaid, député indépendant élu dans la wilaya de Tipasa en a été un membre très actif. Formellement distincte du Bureau, elle a notamment créé un logo, signe distinctif de la CNG, a confectionné et diffusé un dépliant d'information et mis en place un site Internet. Le site Internet de la CNG www.comnagov.dz a fonctionné deux ans, de juillet 2005 à août 2007, un mois après la présentation du Rapport d'évaluation de la MEP à Accra. De l'avis général, le site Internet a permis d'offrir des informations relativement complètes sur le MAEP et les travaux de la CNG. Les autorités invoquent le manque d'argent et la fin de mission de la CNG pour justifier la désactivation de ce site Internet,¹⁸ qui aurait été pourtant fort utile pour pouvoir mieux comprendre le fonctionnement de la CNG et la mise en œuvre du MAEP en Algérie.

Outre la création d'un site Internet et la confection et la diffusion d'un dépliant d'information, la CNG, à travers sa cellule de communication, a entamé diverses actions en direction de la presse dont la diffusion d'un press book sur ses activités. Une table ronde avec les médias a eu lieu le 12 mai 2006, un peu plus d'une année après l'installation de la CNG.

17 Voir communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du lundi 27 mars 2006 « La Commission nationale sur la gouvernance adopté un plan d'action ». Disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/03/27/4944210.

18 Entretien avec M. Merouane, ministère des Affaires étrangères, 8 novembre 2008.

Par ailleurs, la cellule de communication a œuvré pour la participation de membres de la Commission à plusieurs émissions radiophoniques auprès des chaînes I (en arabe), II (en tamazight, c'est-à-dire berbère) et III (en français) de la radio publique algérienne (il n'existe ni télévision ni radio privées en Algérie). La cellule de communication a fait de même avec les radios locales (Radio Mitidja, Radio El Ouahat, Radio Bouna, Radio Soummam et Radio Tlemcen). Ces dernières ont d'ailleurs joué un rôle important dans la vulgarisation du processus d'autoévaluation et dans la mobilisation des acteurs concernés lors des déplacements de la CNG à travers le pays.¹⁹

Des articles de titres nationaux de la presse écrite, en arabe et en français, ont fait état des travaux de la CNG à Alger et dans les différentes régions du pays.

Les titres nationaux ont cependant davantage couvert les travaux de la Mission d'évaluation du pays que ceux de la CNG proprement dite. La présidente de la CNG a par ailleurs été l'invitée du Forum d'*El Moudjahid*²⁰ du 14 janvier 2007. Le compte-rendu détaillé de cette rencontre avec la presse n'a pas été publié dans le quotidien *El Moudjahid* faute de place, en raison de la retranscription intégrale d'une longue intervention du Président de la République. Annoncée pour une édition ultérieure, la publication de ce compte-rendu détaillé n'a pas eu lieu et il n'a pas été possible d'en obtenir copie auprès du quotidien.²¹ La CNG a également été invitée pour participer à l'émission « Sur le vif » de la chaîne de télévision publique satellitaire Canal Algérie. Outre sa participation à des conférences, il convient de signaler que la CNG a participé à la journée parlementaire à l'Assemblée populaire nationale du 13 juillet 2006 consacrée au développement humain dans le cadre du NEPAD.

Financement du processus

La CNG n'a pas bénéficié d'un budget autonome,²² mais a obtenu auprès de la Chefferie du gouvernement tous les moyens matériels et financiers qu'elle a demandés.²³

Le CNG a été dotée d'un siège à Alger pour y installer ses bureaux permanents et se réunir. Du personnel a été mis à la disposition de la CNG pour appuyer le Bureau dans sa mission de gestion administrative et la cellule de communication. La Commission a également bénéficié de moyens de locomotion et les frais des déplacements de ses membres sur le terrain ont été entièrement pris en charge par le gouvernement. L'ensemble des moyens logistiques de la CNG ont été remis à la Chefferie du gouvernement à la fin de sa mission.²⁴ La prestigieuse résidence d'État de Djenane El Mithak sise à Alger a été mise à disposition de la CNG ponctuellement dans le cadre du processus d'évaluation pour mener des auditions notamment et réunir les assemblées plénières. Il semble par ailleurs que l'ensemble du processus d'évaluation ait été financé sur les fonds propres du gouvernement algérien²⁵ comme l'a confirmé le Point focal national au cours d'interventions sur le MAEP devant la communauté universitaire en mars 2009.²⁶

Malgré un comportement en apparence tout à fait exemplaire sur ce point, les autorités se refusent de communiquer sur les sommes dépensées pour la réussite de l'exercice d'évaluation si bien qu'il est impossible d'avancer la moindre estimation sur cette question. Nos contacts téléphoniques début janvier 2009 avec la Chefferie du gouvernement, Direction de l'administration et des moyens, sont restés infructueux.

Missions de soutien du secrétariat du MAEP

Première visite : Juillet 2005

Une Mission de soutien a visité l'Algérie du 23 au 25 juillet 2005, quelque 4 mois après l'installation de la CNG par le chef du gouvernement. La Mission avait pour objectif principal de lancer le processus d'autoévaluation en Algérie.²⁷ Conduite par Mme Marie-Angélique Savané, elle

19 Entretiens avec des membres du Bureau. Consultations d'archives personnelles de membres de la CNG.

20 Il s'agit du quotidien de langue française du FLN historique durant la guerre de libération, devenu quotidien du FLN parti unique entre 1962 et 1989. *El Moudjahid* continue d'être un journal de référence dans la couverture de l'actualité institutionnelle.

21 Qui n'en aurait pas gardé de trace. Rencontre et contacts téléphoniques avec M. Tareb du quotidien *El Moudjahid*. Dernier contact téléphonique en date du 13 janvier 2009.

22 Entretiens avec des membres du Bureau.

23 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

24 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

25 Entretiens avec des membres du Bureau.

26 Voir sur la « Conférence de M. Abdelkader Messahel » précitée disponible sur le site du Ministère des Affaires étrangères http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/25/3906353.

27 Les éléments de ce paragraphe ont pour source principale le « Communiqué à l'issue de la Mission de Soutien du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) en Algérie, 23-25 juillet 2005 » en date du 26 juillet 2005 et disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/27/994742.

comprenait huit autres membres.²⁸

En vue de la réalisation de son objectif principal, la Mission devait procéder à la signature du Protocole d'accord technique sur le MAEP. Elle devait également procéder à l'évaluation des procédures et des mécanismes mis en place par la CNG pour entreprendre son exercice d'autoévaluation et ensuite élaborer son plan d'action. À cette fin, elle devait rencontrer la CNG et les Instituts techniques d'évaluation en vue de leur exposer le processus et discuter le questionnaire d'autoévaluation afin d'aboutir à l'établissement d'une feuille de route pour accélérer les différentes étapes du processus.²⁹

La Mission de soutien a procédé à la signature du Memorandum d'entente avec le gouvernement algérien dès son arrivée dans la capitale le 23 juillet 2005.³⁰

Au cours de cette visite, la délégation a été reçue par les plus hautes autorités de l'État en témoignage de la volonté politique des autorités algériennes de mener à bien le processus d'autoévaluation. La délégation a été ainsi longuement reçue en audience par le Président de la République.³¹ La Mission de soutien a été également reçue par le Chef du Gouvernement,³² le ministre des Finances ainsi que par le Président de l'Assemblée Populaire nationale et par le Président du Conseil de la nation.

La délégation du MAEP a tenu une séance de travail avec une

28 Il s'agissait de deux représentants du Secrétariat du MAEP en la personne de M. Bernard Kouassi, son Directeur exécutif, et M. Moïse Nembot, Coordinateur pour la démocratie et la bonne gouvernance ; d'un représentant du Secrétariat du NEPAD, M. Gaston Bushayija, Responsable de l'appui institutionnel ; de deux représentants de la CEA, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique en la personne de M. Hakim Ben Hammouda, Directeur du commerce et de l'intégration régionale, et M. Amadou Lamine Gueye, démographe au Bureau régional de la CEA à Tanger ; de deux représentants de la BAD, la Banque Africaine de Développement, en la personne de M. Michael Mah'moud, Conseiller financier, et M. Georges Bene-Hoane, Chef de division ; d'un représentant du Bureau régional pour l'Afrique du PNUD, M. Alioune Sait, Directeur exécutif de l'Institut des Futurs Africains.

29 Tel est l'objectif de la Mission de Soutien exposé dans le Rapport d'Evaluation, § 1.2, p.1.

30 Voir le communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères en date du 24 juillet 2005 intitulé : « M. Messahel : une bonne gouvernance est "vitale" pour le développement de l'Afrique ». Disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/24/7846483.

31 Voir le communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères en date du 26 juillet 2005 intitulé : « Le Président Bouteflika reçoit la présidente du Panel des éminentes personnalités du MAEP », disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/26/3310256.

32 Voir le communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères en date du 25 juillet 2005 intitulé « Ouyahia : l'Algérie disponible à coopérer avec le MAEP », disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/25/6859387.

délégation gouvernementale algérienne conduite par le Point focal national, M. Messahel, ministre délégué aux Affaires maghrébines et africaines. À cette occasion, les discussions ont notamment porté sur un calendrier de mise en œuvre du processus. Elles ont abouti à la fixation d'un délai de neuf mois pour la finalisation du rapport d'autoévaluation.³³

La Mission a également rencontré les membres de la Commission nationale sur la gouvernance. Au cours de cette rencontre, ouverte par une allocution du Point focal national, la délégation du MAEP a notamment fait une présentation du MAEP sur la base des documents de référence de ce mécanisme.

Par ailleurs, les discussions avec la CNG ont permis de déterminer les rôles respectifs des différents acteurs du processus d'autoévaluation et d'évaluation. Une autre séance de travail a porté sur les modalités de mise en œuvre du processus en s'inspirant de l'expérience des processus déjà entamés dans d'autres États africains.

Au cours de ces discussions, la Mission de soutien a reconnu à la CNG un « caractère inclusif » au regard de sa composition. Elle a également recommandé aux autorités algériennes de porter le nombre de commissions thématiques des 3 initialement prévues à 4. De plus, la délégation du MAEP a insisté à cette occasion pour qu'il soit fait appel à d'autres instituts techniques de recherche outre le CNES.

Visite de Mme Savané à Alger en octobre 2005

Mme Savané a séjourné quatre jours en Algérie la deuxième semaine d'octobre 2005.³⁴ Cette visite s'est inscrite dans « le prolongement » de la Mission de soutien de juillet 2005.³⁵ Au cours de ce séjour, Mme Savané a été reçue

33 Selon le « Communiqué à l'issue de la Mission de Soutien du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) en Algérie, 23-25 juillet 2005 » en date du 26 juillet 2005 et disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/27/994742. Ce délai était de « 6 mois » selon une autre source. Voir le communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères intitulé « M. Messahel et Mme Savané animent une conférence de presse à l'issue des travaux de la Mission de soutien du MAEP » en date du 26 juillet 2005, disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/26/3294143.

34 Sauf erreur de notre part, ce séjour n'est pas mentionné dans le Rapport d'Evaluation. Le paragraphe relatif à la mise en œuvre du processus d'évaluation du MAEP (pp.1-4) en Algérie n'en fait pas mention.

35 Voir le communiqué de presse en date du 12 octobre 2005 intitulé : « La préparation du Rapport National d'autoévaluation par les Pairs au centre des activités de Mme Savané ». Disponible sur le site du Ministère des Affaires étrangères sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/10/12/1387478 et Zine Cherfaoui, « Rapport national d'autoévaluation par les Pairs. L'Algérie et le test de la bonne gouvernance », *El Watan*, édition du 12 octobre 2005. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Rapport-national-d-autoevaluation>.

par M. Messahel, le Point focal national, en présence de la présidente de la CNG, et par le ministre des Finances. Mme Savané a par ailleurs tenu une séance de travail avec les membres de la CNG et sa présidente, notamment pour discuter du calendrier des travaux d'autoévaluation. Elle a également rencontré le président du Conseil national économique et social (CNES) au siège de cette institution et les institutions chargées d'apporter un appui technique dans l'élaboration du processus d'autoévaluation.³⁶

Outre ces différents contacts à Alger, Mme Savané, accompagnée de M. Merouane des services du Point focal national et de Mme Karadja, présidente de la CNG, s'est déplacée à Sétif et à Oran.³⁷ Dans chacune de ces villes, Mme Savané a présenté le MAEP et ses objectifs au cours de rencontres regroupant le wali, des représentants des autorités locales et de la société civile, des opérateurs économiques ainsi que des universitaires.³⁸

Au cours de ce séjour, Mme Savané a notamment insisté sur la nécessité d'« assurer la plus large sensibilisation possible sur le MAEP et la participation des représentants des différents segments de la société à ce processus ».³⁹ Optimiste, Mme Savané a pronostiqué une revue par les pairs du Rapport sur l'Algérie pour le début de l'année 2006.⁴⁰

La visite s'est achevée par une conférence de presse tenue conjointement par Mme Savané et M. Messahel, le ministre délégué aux Affaires africaines et maghrébines, par ailleurs Point focal.⁴¹

Visite de Mme Savané à Alger fin novembre début décembre 2005

Outre ces contacts au plus haut niveau de l'État, Mme Savané a été invitée par le Président de la République à assister à l'audition par la CNG de 13 ministres au Palais des nations, près d'Alger, les 30 novembre et 1er décembre 2005.

Mme Savané se trouvait à Alger pour participer à l'Assemblée générale de l'Union des Conseils économiques et sociaux Africains (UCESA) qui s'est tenue les derniers jours de novembre. L'UCESA a consacré une part importante de ses travaux à discuter de la mise en œuvre du MAEP et avait invité Mme Savané à faire une communication sur le MAEP à cette occasion.⁴²

Autoévaluation : Méthodologie de recherche et consultations sur le terrain

Le Rapport national d'autoévaluation a été préparé en trois temps, l'ensemble du travail étant effectué sur la base du questionnaire fourni par le secrétariat continental du MAEP.⁴³ La CNG a d'abord préparé le rapport au point de vue méthodologique. Elle s'est ainsi attelée dès son installation et en relation avec le Point focal à l'élaboration de l'esquisse du rapport d'autoévaluation à travers les commissions thématiques.

Pendant la première phase de la préparation du rapport, le Conseil national économique et Social (CNES) a servi de principal organisme d'appui technique de traitement des données⁴⁴ mise à disposition de la CNG par l'Office national des statistiques et les départements ministériels. Quelque peu difficile au départ en raison de la tendance à la rétention d'informations par certaines administrations, cette collecte de données a néanmoins pu se faire correctement par la suite. La collecte et l'analyse des données, ainsi que les discussions au sein de la CNG et des rencontres avec

36 Il s'agit de l'Office national des statistiques (ONS), de l'Institut national des études de stratégie globale (INESG), du CREAD, du CENEAP, de l'Institut national de la planification et de la statistique (INPS) et des Universités de Tlemcen et d'Oran. Voir communiqué en date du 12 octobre 2005 intitulé : « La préparation du Rapport national d'autoévaluation par les pairs au centre des activités de Mme Savané » précité.

37 Le 9 octobre 2005.

38 Voir le communiqué de presse en date du 12 octobre 2005 intitulé : « La préparation du Rapport national d'autoévaluation par les pairs au centre des activités de Mme Savané » précité et sur la visite à Oran Djamel Benachour, « Bonne gouvernance. Mécanisme africain d'évaluation par les pairs en concertation », *El Watan*, édition du 10 octobre 2005. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Mecanisme-africain-d-evaluation>.

39 Voir le communiqué de presse en date du 12 octobre 2005 intitulé : « La préparation du Rapport national d'autoévaluation par les pairs au centre des activités de Mme Savané » précité.

40 Voir le communiqué de presse en date du 11 octobre 2005 intitulé « M. Messahel reçoit la Présidente du Panel des personnalités du MAEP ». Disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/10/11/9502112.

41 Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères intitulé « M. Messahel et Mme Savané animent une conférence de presse à l'issue des travaux de la Mission de soutien du MAEP » en date du 26 juillet 2005, disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/26/3294143.

42 Voir Info Express du mercredi 30 novembre 2005 intitulé « Le NEPAD favorise des systèmes de gouvernance plus efficaces, selon le CNES », disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/11/30/1913043.

43 *Autoévaluation des pays pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (questionnaire)*, NEPAD/MAEP, 2004.

44 Il semble que dès l'origine l'Institut national des études de stratégie globale (INESG), du CREAD, du CENEAP, de l'Institut national de la planification et de la statistique (INPS) et des Universités de Tlemcen et d'Oran aient été associés au volet technique de l'autoévaluation sans que ces organismes aient été formellement qualifiés d'Instituts techniques de recherche et sans qu'il y ait eu d'enquêtes d'opinion ni de sondage.

plusieurs acteurs de la gouvernance à Alger,⁴⁵ ont permis d'établir un programme de visites de la CNG sur le terrain, à la rencontre des acteurs locaux de la gouvernance. Après ces deux phases le CNES a activement participé à la préparation d'une version préliminaire du Rapport national d'autoévaluation. Il est difficile de cerner le rôle exact du CNES – important de l'avis de tous nos interlocuteurs – car il ne nous a pas été possible de nous entretenir de ce sujet avec un représentant de cet organisme.

Finalement, cette version préliminaire a été enrichie par des recherches et sondages supplémentaires menés par des instituts techniques de recherches sollicités après l'intervention de la Mission d'évaluation du pays et son appréciation de la version préliminaire du rapport.

Le Conseil national économique et social

Initialement, il semble que le Conseil national économique et social (CNES) ait été la principale institution sollicitée pour la mission de la recherche de données, du croisement, de l'analyse et de l'interprétation de ces données techniques. Le CNES est, selon la définition du décret présidentiel du 5 octobre 1993 par lequel il a été créé, un organe consultatif de dialogue et de concertation dans les domaines économique, social et culturel. Le CNES a activement participé à la préparation de la version préliminaire du Rapport national d'autoévaluation.

Les trois principales missions qui lui ont été assignées par les pouvoirs publics sont d'assurer la permanence du dialogue et de la concertation entre partenaires économiques et sociaux, d'évaluer et d'étudier les questions d'intérêt national portant sur le développement économique et culturel et, enfin, de faire des propositions et des recommandations et de donner des avis sur des questions entrant dans le champ de ses compétences. Le CNES est déjà en quelque sorte une commission sur la gouvernance dans le domaine économique et social.⁴⁶

Le CNES est par ailleurs en principe représentatif dans la mesure où ses 180 membres sont pour moitié issus des secteurs économique, social et culturel et mandatés par les organisations travaillant dans ces domaines, pour un quart d'entre eux des représentants des institutions publiques et pour un autre quart des personnes nommées à titre individuel.

45 Nous n'avons pas pu obtenir de détails spécifiques au cours de nos entretiens sur les différents acteurs rencontrés qui sont essentiellement, semble-t-il des représentants d'organisations socioprofessionnelles.

46 Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir un entretien avec un représentant du CNES malgré des demandes répétées.

Au cours des 15 dernières années, le CNES s'est bâti une solide réputation d'organe compétent et crédible techniquement et critique, au sens scientifique du terme, en particulier sous la présidence de M. Mentouri. Le CNES publie annuellement, en coopération avec le PNUD, un Rapport national sur le développement humain, qui est un outil de référence en Algérie dans le domaine.

Le professeur Mohamed Seghir Babes préside le CNES depuis le milieu de l'année 2005. Il a succédé à M. Mohamed Salah Mentouri qui avait démissionné et qui était jugé trop critique à l'égard de l'action du gouvernement.⁴⁷ M. Babes représente par ailleurs l'Afrique du Nord au sein du Panel d'éminentes personnalités du MAEP.

Consultations nationales

Les visites sur le terrain dans les wilayas représentent une part importante des consultations nationales. Ce sont les consultations sur le terrain qui ont servi à recueillir les opinions des citoyens et des différents acteurs de la gouvernance dans toutes ses dimensions, au niveau local et au niveau national.

En raison de la taille du pays et de la diversité des situations, la CNG n'a pas décidé de visiter l'ensemble des 48 wilayas du pays. Elle a préféré procéder par échantillonnage en combinant notamment les critères suivants :

- la situation géographique de la wilaya (frontalière, côtière, wilaya des Hauts-Plateaux, Sud) ;
- sa connexion avec le réseau des infrastructures nationales, c'est-à-dire son degré d'enclavement ;
- le niveau de développement local ;
- la vocation économique (rurale, industrielle) ;
- le rapport entre habitat rural et habitat urbain.

Grâce à l'échantillonnage effectué par la CNG, les visites dans les wilayas ont permis de couvrir un nombre de régions du pays assez représentatives de la diversité algérienne.

La CNG, c'est-à-dire les membres du Bureau et certains membres de la Commission, se sont notamment rendus dans les wilayas suivantes : Béjaïa (17/06/2006), Jijel

47 Voir, entre autres, Mohamed-Salah Mentouri, Président du CNES au quotidien en langue française *Le Soir d'Algérie* : « Certains refusent au CNES le rôle de veille stratégique », Entretien réalisé par Cherif Bennaceur, *Le Soir d'Algérie*, édition du 7 décembre 2004, disponible sur <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2004/12/07/article.php?sid=16592&cid=2> ; M. Mamart, « Des rapports suspicieux ! », quotidien en langue française *El Watan*, édition du 5 mai 2005, disponible sur <http://www.elwatan.com/Des-rapports-suspicious>. Hassan Moali, « Le CNES revient aux normes maison », *El Watan*, édition du 4 janvier 2006.

(18/06/2006)⁴⁸ Guelma, Tlemcen (26/07/2006),⁴⁹ Ouargla, Sétif et Oran (dates précises inconnues).⁵⁰

Préalablement aux visites, la CNG préparait toujours une fiche technique avec le concours des autorités concernées, des associations et des organisations professionnelles implantées dans la wilaya concernée. Du côté des pouvoirs publics, le ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales au niveau national et les walis (l'équivalent des préfets dans les États africains francophones) dans chaque wilaya ont joué un rôle très important dans la préparation des visites de la CNG pour informer les élus et les membres de la société civile de la venue de la CNG. Par ailleurs, la CNG a pu compter sur la publicité faite par les radios locales aux travaux de la CNG dans les wilayas. Les radios locales diffusaient systématiquement et préalablement les informations relatives aux visites. Du côté des acteurs non gouvernementaux, les relais et démembrés locaux des associations représentées à la CNG ont joué un rôle important dans la mobilisation des acteurs locaux de la société civile.

Les rencontres avec les acteurs locaux de la gouvernance et les citoyens se déroulaient toujours dans le chef-lieu de la wilaya. Les services de la wilaya se chargeaient de la diffusion préalable du questionnaire auprès des présents.

De manière générale, le wali, les chefs de daïra,⁵¹ les différentes directions techniques de la wilaya ainsi que les élus locaux étaient présents lors de ces visites.

Les visites aux wilayas avaient une triple vocation:⁵²

- diffuser le concept de gouvernance et du MAEP au niveau local avec la plus large portée auprès des autorités locales, des élus, des associations, des syndicats, des journalistes et du secteur privé ;

48 Voir l'annonce de ces visites dans le quotidien *La Nouvelle République* du 12 juin 2006.

49 C. Berriah, « Séminaire sur la bonne gouvernance à Tlemcen. Plus de prérogatives aux élus locaux », *El Watan*, édition du 27 juillet 2006, dernière page.

50 Un article du quotidien *Le Soir d'Algérie* paru dans l'édition du 29 août 2006 et intitulé « Auto-évaluation sur la gouvernance en Algérie. Le Rapport sera soumis au Président en 2007 » donne une liste différente de ces visites qui ont eu lieu en juin et juillet 2006 : Jijel, Guelma, Béjaïa, Tlemcen et Ouargla. Cet article est disponible <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2006/08/29/article.php?sid=42475&cid=2>. L'utilisation de différents moteurs de recherche ne nous a pas permis de trouver de comptes rendus de ces visites. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elles n'ont pas été couvertes par la presse.

51 Chaque wilaya compte plusieurs daïras qui sont l'équivalent des sous-préfectures dans les États africains francophones.

52 Selon des copies de documents de la CNG auxquels nous avons pu avoir accès grâce à l'amabilité de membres de la Commission.

- préparer la mission en Algérie de l'équipe d'évaluation conduite par Mme Savané ;
- et, évidemment, recueillir les avis et propositions des acteurs locaux de la gouvernance et des citoyens en vue de l'enrichissement du rapport national d'autoévaluation.

Tous les membres de la CNG ne se déplaçaient pas en même temps. Étaient présents de manière quasi-systématique tous les membres du Bureau, accompagnés d'une dizaine de membres en moyenne. Ces membres étaient issus des différentes commissions thématiques de la CNG et choisissaient de participer à une visite en fonction de leur disponibilité personnelle et de leur intérêt pour la wilaya visitée.

Ces visites se déroulaient suivant le même schéma sur une journée, voire deux :

- présentation de la wilaya (situation socioéconomique, atouts, faiblesses) par le wali ou l'un de ses représentants ;
- communication de la présidente de la CNG sur le MAEP, ses objectifs et le but des rencontres dans le cadre de l'autoévaluation (rédaction d'un rapport national d'autoévaluation accompagné d'un plan d'action) ;
- exposé par d'autres membres de la CNG sur les 4 axes de la gouvernance en termes d'objectifs, de normes, de critères et formulations adéquates en rapport au questionnaire du MAEP, recentré sur la notion de gouvernance locale ;
- création de 4 ateliers thématiques que chaque personne présente intégrait librement. Chaque atelier était systématiquement présidé par une personne de la wilaya, soit un(e) élu(e) soit une personne issue de la société civile, et comprenait un facilitateur qui était toujours un membre de la Commission pour que les discussions se fassent en suivant le questionnaire ;
- à l'issue des débats internes, chaque atelier thématique ressortait avec des réponses et une évaluation dont il était établi une synthèse écrite ;
- lecture de la synthèse de chaque atelier en session plénière suivie d'une discussion générale d'approfondissement ;
- rédaction d'une synthèse générale de l'ensemble des débats et du déplacement.

Ces synthèses ont servi à l'élaboration du Rapport national d'autoévaluation auquel elles ont été adjointes comme documents complémentaires.⁵³

53 Entretien avec Mme Ait Benamar Cherifa, vice-présidente de la CNG et M. Kamel Elaïd, député, membre de la cellule de communication. Alger, 11 janvier 2009.

Qualité des débats lors des visites dans les wilayas

Les débats lors des visites semblent avoir été très ouverts, parfois houleux, et toujours fructueux. Les personnes rencontrées qui y ont participé ont toutes fait état de l'intérêt des participants locaux pour les communications faites par les membres de la CNG, d'une inscription volontaire aux ateliers thématiques et d'une implication active dans les débats

Ces débats ont représenté une occasion unique pour les différents acteurs locaux de la gouvernance – pouvoirs publics et société civile – de se rencontrer pour débattre de toutes les questions abordées. Et il a été souvent réclamé que soient installées des commissions permanentes locales de ce type pour pérenniser l'habitude de la discussion et en faire un forum de débat.⁵⁴ Cela est d'autant plus important qu'en Algérie l'administration n'a pas de tradition de dialogue avec les administrés. La copie d'un compte-rendu sur la genèse des activités de la CNG que nous avons pu consulter montre en effet que, lors des différentes visites, les participants locaux avaient une conscience aigüe du fait que la qualité de la gouvernance locale réside dans la qualité et la dynamique des relations entretenues entre les différents acteurs politiques, économiques et sociaux de la wilaya.

Synthèse des données des visites et insertion dans le Rapport d'autoévaluation

La CNG a connu une intense activité au cours du mois d'août 2006 qui a permis d'avancer dans la rédaction du processus d'autoévaluation. Ainsi, signe de l'intérêt porté par le gouvernement à ce processus, un Conseil interministériel, convoqué le 7 août par le chef du gouvernement et réunissant une grande majorité des membres du gouvernement, a permis d'avancer sur le Rapport d'autoévaluation et d'en faire un travail plus axé sur la qualité des données que sur l'aspect descriptif. Un Conseil de gouvernement,⁵⁵ tenu le 29 août, a validé l'exercice et permis d'avancer dans la rédaction du Rapport.

Entre temps, la CNG⁵⁶ a tenu une réunion des groupes

54 Selon plusieurs membres du Bureau de la CNG rencontrés.

55 Voir « Communiqué du Conseil de gouvernement » en date du 30 août 2006 et disponible sur le site web du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/08/30/3643135.

56 La source écrite de ce paragraphe est l'article paru dans le quotidien *Le Soir d'Algérie* dans l'édition du 29 août 2006 intitulé « Autoévaluation sur la gouvernance en Algérie. Le Rapport sera soumis au Président en 2007 », cet article est disponible sur <http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2006/08/29/article.php?sid=42475&cid=2>. Il est corroboré par des entretiens avec des membres du Bureau.

thématiques les 15 et 16 août pour enrichir le RAEP puis sa deuxième assemblée plénière ordinaire à la résidence d'État de Djenane El Mithak à Alger le 29 août sous la présidence de Mme Karadja et en présence du Point focal national et du Président du CNES. Cette assemblée plénière s'est tenue à huis-clos. Selon la presse, elle a permis à la CNG de débattre de son bilan d'activité depuis la première session plénière et d'établir une synthèse des visites dans les wilayas. Elle a également servi à préparer la visite de la mission d'évaluation du pays en établissant notamment une liste des wilayas à visiter.

Mission d'évaluation du pays

La Mission d'évaluation du pays (MEP) s'est déroulée en deux temps.⁵⁷ La principale étape est représentée par la visite en Algérie du 10 novembre au 5 décembre 2006 d'une Equipe Internationale d'Evaluation dirigée par Mme Savané. La MEP est ensuite retournée en Algérie quelques mois plus tard en mars 2007 pour présenter le Rapport d'autoévaluation.

Visite de l'Equipe Internationale d'Evaluation (10 novembre – 5 décembre 2006)

Une équipe internationale d'évaluation a visité l'Algérie du 10 novembre au 5 décembre 2006. Cette équipe comprenait 21 experts ressortissants de 14 États membres de l'Union africaine. Ces experts ont été choisis « conformément à leur spécialisation dans les quatre domaines thématiques du MAEP ». ⁵⁸ Les experts étaient issus du Secrétariat du MAEP et de ses institutions stratégiques partenaires (BAD, CEA, PNUD).⁵⁹

Selon le bilan qu'elle a établi de ce long séjour en Algérie, la MEP estime avoir « concrétisé les engagements ci-après pris par le pays :

- Mener les consultations les plus larges possibles avec toutes les parties prenantes pour approfondir et compléter le rapport d'autoévaluation ;
- Évaluer le projet de Programme d'action soumis par le pays, et faire les propositions appropriées ;
- S'assurer autant que possible que le processus d'évaluation réalisé par l'Algérie était techniquement

57 Le Rapport d'évaluation détaille aux pages 50 et suivantes le déroulement de la Mission d'évaluation du pays. Ce paragraphe s'appuie sur ces informations. Elles sont complétées par d'autres références.

58 Sur la composition de l'Équipe Internationale d'évaluation, voir Rapport d'évaluation, §§ 25 et s., pp.38 et s.

59 La composition exacte de cette Équipe est indiquée dans le Rapport d'évaluation, §§ 26-28, pp.38-39.

satisfaisant, crédible et libre de toute manipulation politique ; et

- Établir un consensus avec les parties prenantes sur les questions et défis restants ainsi que les recommandations susceptibles d'améliorer la gouvernance dans le pays. »⁶⁰

Nous nous proposons de mettre en lumière quelques aspects de la visite en vue de les mettre en perspective avec l'appréciation de la MEP sur son propre travail.

Les consultations menées par la MEP

Les consultations menées par la MEP ont été larges. La MEP a été reçue par les plus hautes autorités de l'État, par le Président de la République, le chef du gouvernement et le Point focal national, par ailleurs membres du gouvernement. La MEP a également eu des contacts avec divers ministres et les présidents des assemblées parlementaires ainsi qu'avec les représentants de diverses institutions publiques dont le Haut-Commissariat à l'Amazighité et le Haut Conseil de la langue arabe.

La MEP a également rencontré divers acteurs de la gouvernance à Alger au cours de diverses manifestations organisées à cet effet et, sur le terrain, lors de visites dans onze wilayas (départements) à travers le pays.

La MEP a eu des rencontres larges avec les acteurs économiques et sociaux dont des représentants de sociétés nationales et y compris des entités qui n'ont pas été invitées à participer aux travaux de la CNG comme l'Union nationale des entrepreneurs publics (UNEP) satisfaite de la qualité des contacts avec la MEP.⁶¹ En revanche, les représentants des syndicats autonomes de travailleurs comme le SNAPAP n'ont pas été invités.⁶²

Quant aux partis politiques, le Front des forces socialistes – le plus ancien parti d'opposition – a refusé de participer à la rencontre organisée par la MEP. Il est étonnant de voir que la réponse, pourtant dure, du FFS à l'invitation de la MEP transmise par le Point focal national ne soit pas mentionnée dans le Rapport d'évaluation. Elle est pourtant révélatrice du climat de défiance de certains acteurs importants de la vie politique algérienne à l'égard du pouvoir en place et des manifestations dont il est à l'origine ou auxquelles il est associé. Dans sa réponse en date du 30 novembre 2006, le Secrétariat national du FFS exprime sa « surprise

de constater la légèreté de la démarche consistant à inviter tous "les partis présents au Parlement" pour une unique rencontre prévue 4 jours plus tard, et destinée à permettre à la mission de "s'informer sur l'activité partisane et l'évolution politique en général dans notre pays" ». Après avoir déploré ce qui ressemble fort à une impréparation de la Mission elle-même et/ou du Point focal, le FFS ajoute qu'« à l'évidence rien de sérieux n'est à envisager d'une telle rencontre carnavalesque »... Le parti d'opposition considère également que la Mission n'accorde pas assez de temps aux partis politiques et aux organisations des droits de l'homme ajoutant que « le simple fait qu'une mission de près d'un mois et composée d'une vingtaine de personnes ne puisse accorder que si peu de temps aux partis politiques et aux organisations de droits de l'homme, renseigne assez bien sur le peu d'importance accordée à l'activité partisane et à la situation des droits de l'homme en Algérie. Comme elle anticipe les conclusions de l'évaluation envisagée ».⁶³

Enfin, il est assez étonnant qu'une personnalité aussi éminente que le professeur Issad n'ait pas été auditionnée par la MEP⁶⁴ alors qu'il a présidé la Commission nationale sur la réforme de la justice en 1999 puis la Commission nationale d'enquête sur les événements de Kabylie en 2001.

D'un point de vue structurel, les consultations menées par la MEP ont nécessairement buté sur la question du verrouillage du champ associatif, notamment en ce qui concerne les associations « politiquement sensibles ».⁶⁵ Cet élément met notamment à mal le troisième « engagement » précité énuméré par la MEP de s'assurer que « le processus d'évaluation réalisé par l'Algérie était [entre autres] libre de toute manipulation politique ». Il est ainsi très étonnant de voir figurer les noms de la CNG et du MAEP dans un communiqué diffusé sur le site du ministère des Affaires étrangères, dont dépend le Point focal national, intitulé « Le mouvement associatif oranais adhère à la démarche

60 Rapport d'évaluation, § 29, p.39.

61 Entretien avec MM. Ahcène BENYOUNES et Ali SLIMANI respectivement Président et Vice-président de l'UNEP, Alger, 10 janvier 2009.

62 Divers contacts avec Rachid Malaoui, Président du SNAPAP, en janvier et mars 2009.

63 Voir le communiqué d'information du Secrétariat national du FFS en date du 30 novembre 2006. Disponible sur le site du FFS : http://www.ffi-dz.com/spip.php?page=imprimer_articulo&id_article=402. Nous remercions le Secrétaire du FFS à la Jeunesse et aux Affaires judiciaires, M. Rachid Chaïbi, de nous l'avoir signalé.

64 Entretien téléphonique avec le professeur Mohand Issad le 14 avril 2009.

65 Sur ce point, voir nos développements *infra*.

du Président Bouteflika. Les réactions au Projet ». ⁶⁶ Cela suggère que la CNG et le MAEP soutenaient le projet de « Charte pour la paix et la réconciliation nationale », ce qui, de toute évidence, ne relève pas de leur mission institutionnelle. Un communiqué de ce type – isolé il est vrai – est pour le moins maladroit.

La MEP a également largement mené des consultations sur le terrain. ⁶⁷ Au cours de son séjour en Algérie, la MEP s'est rendue :

- dans l'Est du pays, dans les wilayas de Guelma et Annaba⁶⁸ (14–16 novembre) ;
- dans la région des Hauts-Plateaux, dans les wilayas de Sétif et Bordj Bou-Arredj⁶⁹ (18–19 novembre) ;
- dans l'Ouest du pays, dans les wilayas d'Oran,⁷⁰ Mostaganem et Tlemcen⁷¹ (19–21 novembre) ;
- dans le Grand Sud, c'est-à-dire le désert, dans les wilayas de Ghardaïa, Ouargla, et Tamanrasset (22–25 novembre) ;
- en Kabylie, dans la wilaya de Tizi-Ouzou (30 novembre).⁷²

D'un point de vue géographique, démographique, social et

économique, la MEP a tenu compte des grands équilibres du pays.

La MEP était toujours accompagnée de la Présidente de la CNG et, éventuellement, de membres du bureau ainsi que du représentant du Point focal national au cours de ces visites. Le Président du CNES, le professeur Babès, par ailleurs membre du Panel, était parfois présent comme à Annaba.⁷³

Ces visites dans différentes régions du pays ont été de qualité variable. Ainsi, la visite n'a duré que « quelques heures dans la wilaya de Bordj Bou Arreridj »⁷⁴ au cours desquelles la MEP a notamment visité une entreprise de produits électroniques,⁷⁵ ce qui laisse peu de temps pour écouter les parties prenantes de la gouvernance locale dans toute leur diversité.

De manière générale, la MEP a visité différentes réalisations et institutions énumérées dans le Communiqué conjoint de la MEP et du Point focal national du 20 décembre 2006.⁷⁶

À Annaba, c'est un « dîner-débat », ouvert à la presse, qui a été offert par le wali. Au cours de ce débat, Mme Savané a présenté le MAEP et indiqué la disponibilité des membres de la MEP pour écouter les participants.⁷⁷ « Si, selon une journaliste, du côté des membres de l'exécutif et des élus locaux nationaux, la réserve dans les propos était de mise, il n'en fut pas de même parmi les représentants de la société civile. On débattait tout, y compris le rejet du système actuel de gouvernance, l'affairisme effréné des décideurs, les réformes engagées dans divers secteurs socioéconomiques. Les membres du Panel ont noirci les feuilles de leur carnet respectif ». La même journaliste conclut que, « pour une fois à Annaba, en présence des autorités locales, le ton a été donné pour une grande transparence dans la gouvernance à

66 Ce communiqué en date du 6 septembre 2005 est disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/09/18/1914834. Il rapporte les propos de Mme Fatma-Zohra Karadja qui « a qualifié ... le projet de Charte pour la paix et la réconciliation nationale de "projet civilisationnel" et de "preuve de bonne gouvernance" de la part d'"un État capable de mansuétude" ». Le problème ne vient pas de la prise de position de Mme Karadja qui est libre d'adopter la position qu'elle souhaite. Il vient de ce que le communiqué présente Mme Karadja en sa qualité de Présidente de la CNG. Cela revient à suggérer que la CNG, en tant qu'institution créée dans le cadre de la mise en œuvre du MAEP, appuie le projet. Une bizarrerie est à relever : les propos attribués à Mme Karadja auraient été tenus le 7 septembre selon le communiqué qui lui est daté du 6 septembre.

67 La liste des wilayas visitées figure, sans indication des dates, dans le Rapport d'évaluation, § 36, p.41 et dans le Communiqué conjoint de la MEP et du Point focal national en date du 20 décembre, publié à l'issue de la Mission. Disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/12/20/8380456.

68 Voir A. Djabali, « Des experts africains à Annaba », *El Watan*, édition du 20 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Des-experts-africains-a-Annaba>.

69 Voir l'entrefilet sur la « Visite d'une délégation du MAEP » dans Abdelkader Djerbah, « Nouvelles de Bordj Bou Arreridj », *El Watan*, édition du 23 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Nouvelles-de-Bordj-Bou-Arreridj>.

70 Voir Djamel Benachour, « Visite du MAEP à Oran. Privilégier les solutions politiques », *El Watan*, édition du 21 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Le-MAEP-a-Oran>.

71 Voir C. Berriah, « Tlemcen. L'Algérie sous la loupe », *El Watan*, édition du 22 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Tlemcen,54523>.

72 Voir M.A.T., « Un panel d'experts africains y séjourne. Tizi Ouzou testée sur la gouvernance locale par le MAEP », *La Dépêche de Kabylie*, édition du 2 décembre 2006. Disponible sur <http://www.depechedekabylie.com/popread.php?id=31414&ed=1368>.

73 Voir l'article précité de A. Djabali, « Des experts africains à Annaba », *El Watan*, édition du 20 novembre 2006.

74 Voir l'entrefilet précité sur la « Visite d'une délégation du MAEP » dans Abdelkader Djerbah, « Nouvelles de Bordj Bou Arreridj », *El Watan*, édition du 23 novembre 2006.

75 Voir le Communiqué conjoint précité du 20 décembre 2006, § 15.

76 Voir le § 15. La Mission a ainsi visité « le nouveau pôle universitaire d'Héliopolis à Guelma, le pôle universitaire de Ferhat Abbas à Sétif, la nouvelle faculté de médecine de l'université de Tlemcen, l'université de Ouargla et l'université de Tamanrasset, entre autres. La Mission a aussi visité les projets de développement communautaire tels que la nouvelle zone urbaine de Bouhroua et le nouveau village de Boubrik à Ghardaïa ; les chantiers de construction de logements sociaux dans la ville de Tamanrasset, la zone industrielle et l'entreprise électronique « Condor » à Bordj Bou-Arredj, le parc d'attraction et le centre international de conférence de Tlemcen, la route Transsaharienne, et une clinique privée à Tizi-Ouzou ».

77 Voir l'article précité de A. Djabali, « Des experts africains à Annaba », *El Watan*, édition du 20 novembre 2006.

tous les niveaux de la gestion du pays ».78 L'appréciation du correspondant d'El Watan sur l'atelier organisé à Tlemcen, à l'Université Abou Bakr Belkaid, est en revanche sévère. Le journaliste considère qu'en ce qui concerne les axes de la gouvernance politique et économique, « des sujets brûlants ont été passés à la trappe » et d'énumérer « les droits humains, la démocratie constitutionnelle (élections), les conflits avec les voisins, le respect de la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la magistrature (...) l'état de la corruption et l'efficacité de la lutte contre la corruption, les droits des laissés-pour-compte et ceux de la femme et de l'enfant entre autres ! ». En plus de critiquer l'absence de débat sur ces questions, le journaliste déplore la composition de l'assistance. Selon lui, « il manquait ce qu'on appelle la société civile ».79

Si les consultations ont connu des insuffisances, il n'en reste pas moins qu'elles ont été larges et diversifiées et que le travail de la MEP a permis d'améliorer le processus d'autoévaluation.

Appréciation de l'Équipe internationale d'évaluation sur le processus d'autoévaluation

Malgré une implication très forte de l'exécutif en faveur de la réussite du processus d'autoévaluation au cours de l'été 2006 matérialisée par la tenue d'un Conseil interministériel le 7 août puis d'un Conseil du gouvernement le 29 août qui a donné son accord pour la finalisation du Rapport d'autoévaluation, la question des enquêtes d'opinions n'avait toujours pas été définitivement réglée lors de la visite d'évaluation de la MEP.

En effet, la MEP, selon ses propres termes, « constatant les lacunes du Rapport national d'autoévaluation au regard des situations complexes d'un pays aussi immense, a estimé qu'il fallait mener des enquêtes d'opinions afin d'avoir une expression plurielle de la situation de la gouvernance dans le pays ».80 En d'autres termes, la MEP trouvait les informations et données contenues dans le Rapport d'autoévaluation trop gouvernementales. De manière générale, la Commission nationale sur la gouvernance n'a pas manqué de données brutes fournies par les différents départements ministériels et institutions publiques. En revanche, le travail de la CNG

a pâti de l'absence d'études d'impact⁸¹ des différents programmes socioéconomiques engagés par l'exécutif et dont l'effectivité et l'efficacité en termes d'amélioration de la qualité de vie des citoyens algériens ont été difficiles à mesurer.

L'appréciation formulée par la MEP à l'automne 2006 a manifestement eu un impact positif puisque des enquêtes ont été réalisées en janvier/février 2007 pour être intégrées dans le Rapport d'autoévaluation qui a été remis à la MEP au début de mars 2007.

Les instituts techniques de recherche et les enquêtes supplémentaires

Ce n'est que plus d'une année après l'installation de la CNG qu'il a été formellement fait appel à d'autres organismes que le CNES pour faire formellement office d'instituts techniques de recherche (ITR) qui pourraient enrichir le rapport par moyen de sondages et recherches sur terrain touchant les quatre thèmes du MAEP. Cet appel s'est fait sur recommandation de la Mission d'évaluation du pays (MEP) lors de son séjour en Algérie du 10 novembre au 5 décembre 2006.

Sur recommandation de la MEP, quatre ITR ont été associés en tant que tels, chacun en charge d'un axe thématique. Il s'agit :

- du Centre national d'études et d'analyses pour la population et le développement (CENEAP), en charge de l'axe « Démocratie et gouvernance politique » ;
- du Centre de recherche en économie appliquée pour le développement (CREAD), en charge de l'axe « Gouvernance et gestion économiques » ;
- de l'Université de Tlemcen, en charge de l'axe « Gouvernance des entreprises » ;
- du Centre de recherche en anthropologie sociale et culturelle (CRASC), en charge de l'axe thématique « Développement socioéconomique ».

Le CNES a continué de jouer un rôle dans le traitement technique des données lors de la retouche du rapport d'autoévaluation suite aux remarques de la MEP. Il semblerait que le CNES associait déjà des membres de ces institutions à son travail dans le cadre du processus d'autoévaluation sans que ces organismes de recherche aient été formellement désignés comme ITR. Les premiers contacts avec certains membres de la communauté universitaire ne semblent pas

78 Voir Leïla Azzouz, « Le fait du jour. MAEP et transparence », *El Watan*, édition du 18 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Le-fait-du-jour,54112>.

79 Voir l'article précité de Voir C. Berriah, « Tlemcen. L'Algérie sous la loupe », *El Watan*, édition du 22 novembre 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Tlemcen,54523>.

80 Rapport d'évaluation, § 39, p.41.

81 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008. Entretiens avec différents membres du Bureau.

avoir toujours été aisés.⁸²

Au point de vue pratique, c'est le point focal, les services du ministre délégué aux Affaires maghrébines et africaines, qui était le commanditaire des études menées par les ITR.

Tous les ITR ont une expérience confirmée dans le domaine d'étude qui leur a été confié. Le CENEAP est un institut de recherche placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales, le CRASC et le CREAD dépendent quant à eux du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Ces trois centres de recherche publient chacun une revue périodique qui fait référence dans son domaine.⁸³ Tout comme l'Université de Tlemcen, ils sont donc très actifs dans le domaine de la recherche scientifique, y compris en nouant des liens avec des institutions de recherche étrangères, africaines et européennes.

Les ITR ont procédé à des enquêtes de terrain principalement au cours des mois de janvier et février 2007 afin d'améliorer la qualité du rapport autoévaluation. En effet, la MEP, selon ses propres termes, « constatant les lacunes du Rapport national d'autoévaluation au regard des situations complexes d'un pays aussi immense, a estimé qu'il fallait mener des enquêtes d'opinions afin d'avoir une expression de la situation de la gouvernance dans le pays ».⁸⁴ En d'autres termes, la MEP trouvait les informations et données contenues dans le Rapport d'autoévaluation trop gouvernementales et unilatérales. Le fait que ce soit uniquement sur recommandation de la MEP – une recommandation déjà formulée par la Mission de soutien en juillet 2006⁸⁵ – que d'autres ITR ont été sollicités en complément du CNES pour réaliser le travail technique explique que les enquêtes d'opinion soient intervenues aussi tardivement dans le processus d'autoévaluation et qu'elles ont dû être réalisées en peu de temps en janvier et février 2007 pour permettre que le Rapport d'autoévaluation soit remis à la MEP début mars 2007.

Le CNES semble avoir joué un rôle important en amont et en aval dans l'élaboration de la méthodologie de recherche⁸⁶

82 Ainsi, au moins un chercheur désigné par son institution a décidé de ne pas participer aux travaux techniques après avoir perçu que certaines de ses remarques critiques n'étaient pas acceptées. Il s'agit du professeur Benhamou de l'Université de Tlemcen, spécialiste des droits de l'homme. Il juge par ailleurs que l'exercice d'autoévaluation est une réussite. Entretien téléphonique avec le professeur Benhamou en date du 6 janvier 2009.

83 Il s'agit de la *Revue du CENEAP*, des *Cahiers du CREAD* et d'*Insaniyat*, la revue du CRASC.

84 Rapport d'évaluation, § 39, p.41.

85 Voir le « Communiqué à l'issue de la Mission de soutien du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en Algérie, 23-25 juillet 2005 » en date du 26 juillet 2005 et disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/27/994742.

86 Entretiens avec des membres du Bureau et le Rapport sur l'état de la mise en œuvre du Plan d'action national en matière de gouvernance.

puis dans l'insertion des enquêtes dans le rapport final d'autoévaluation. Il ne nous a malheureusement pas été possible d'en savoir davantage ; nos nombreuses demandes de rendez-vous adressées au CNES sont restées sans suite.

Les enquêtes d'opinions relatives à l'axe « Démocratie et gouvernance politique » ont été réalisées par le CENEAP. Cet ITR a disposé d'à peine plus d'un mois pour réaliser les enquêtes dont il avait la charge. Le CENEAP a procédé à un travail d'enquête partie prenante. Ce travail a ciblé différents acteurs de l'axe « Démocratie et gouvernance politique » : des élus, des membres de partis politiques et des avocats notamment. Le travail d'enquête a touché « plusieurs centaines de personnes » à l'échelle nationale.⁸⁷ Ce travail s'est fait sur la base du questionnaire du MAEP qui a été adapté.

Le CREAD a pris en charge l'axe « Gouvernance et gestion économiques ». Cet ITR a procédé à des enquêtes qualitatives et quantitatives sur la base du questionnaire du MAEP qui a été là aussi adapté. Le CREAD a utilisé la technique de l'échantillonnage et un questionnaire auto-administré basé sur le questionnaire du MAEP dont les questions ont été reformulées dans le cadre d'entretiens semi-directifs. Cet ITR a tenté d'être le plus fidèle possible au questionnaire du MAEP.⁸⁸

Quant à l'Université de Tlemcen qui a réalisé le travail d'enquête sur la gouvernance des entreprises, elle a procédé à une enquête auprès de 800 PME algériennes.⁸⁹

Les résultats du travail d'enquête ont été intégrés par la suite au Rapport d'autoévaluation par un groupe de rédacteurs auxquels le CNES a activement participé.

Dernière visite de la MEP (4–16 mars 2007) et présentation du rapport d'autoévaluation

Après la visite de l'automne 2006, Mme Savané a conduit encore une dernière mission de la MEP à Alger du 4 au 16 mars 2007 conformément au calendrier convenu avec les autorités algériennes. Selon le Rapport d'évaluation, « l'objet de la Mission consistait à actualiser l'information compte tenu des derniers développements intervenus dans le pays,

87 Entretien avec M. Saïd Benmerad au siège du CENEAP à Birkhadem, Alger, 18 janvier 2009.

88 Entretien téléphonique avec M. Hammouda du CREAD, 14 janvier 2009.

89 D'après les indications du Rapport d'évaluation. Il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur le travail du CRASC en charge du dernier axe thématique.

et à finaliser le projet de Rapport du MAEP sur l'Algérie ».90

La version finale du Rapport d'autoévaluation a été officiellement remise à la MEP le 5 mars au cours d'une cérémonie qui s'est déroulée en présence de M. Abdelkader Messahel, ministre délégué chargé des Affaires maghrébines et africaines, ainsi que de Mme Karadja, Présidente de la Commission nationale sur la gouvernance et du Professeur Babès, président du Conseil national économique et social.91 Le Rapport a été véritablement exposé en détails par la CNG, y compris en ce qui concerne la méthodologie, le lendemain à la MEP « à huis clos », en même temps que « l'esquisse du programme d'action 2007-2009 ».92

Au cours de cette visite, la MEP a notamment visité le siège de la Direction générale de la Sûreté nationale (DGSN) à l'occasion de la journée internationale de la femme.93

Présentation au Forum du MAEP

La présentation du Rapport d'évaluation de la MEP relatif à l'Algérie a eu lieu à Accra (Ghana) le 1^{er} juillet 2007 à l'occasion du 7^{ème} Forum des chefs d'État et de Gouvernement du MAEP. La veille, le Président Bouteflika a reçu Mme Savané en vue de « préparer » cette présentation. Cette audience a eu lieu en présence du ministre des Affaires étrangères, M. Mourad Medelci, du Point focal national, M. Abdelkader Messahel et du Président du CNES, le Professeur Babès.

Lors de sa présentation du Rapport,94 Mme Savané a

90 Rapport d'évaluation, § 1.14, p.4.

91 Voir le Communiqué en date du 6 mars 2006, intitulé « Le Rapport d'autoévaluation de l'Algérie remis au MAEP » et disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/03/05/7176203.

92 Voir A. Z., « Présentation du Rapport national d'autoévaluation », *El Watan*, édition du 7 mars 2007, disponible sur <http://www.elwatan.com/IMG/pdf/elwatan07032007.pdf>, p.5.

93 Voir Farid B., « Mme Marie-Angélique Savané l'a affirmé hier après-midi à Alger à l'issue d'une rencontre à la DGSN. "L'expérience de l'Algérie dans la sécurité du citoyen mérite d'être développée dans d'autres pays africains" », *El Moudjahid*, édition du 8 mars 2007, p.4. Disponible sur www.dgsn.dz/fr/revue_presse/elmoudjahid08.03.2007.pdf.

94 Voir « Synthèse du Rapport sur l'Algérie présenté par Mme Marie-Angélique Savané devant le 7^{ème} Forum du MAEP à Accra ». Communiqué en date du 2 juillet 2007 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374. Voir également le compte rendu de Voir Nadja Bouaricha, « 7^e Forum du MAEP. L'Algérie épinglée sur la corruption et le chômage », *El Watan*, édition du 3 juillet 2007 ». Disponible sur [http://www.elwatan.com/7e-Forum-du-Maep-et-Mahmoud-Mamart,-Mecanisme-africain-d-evaluation-par-les-pairs-\(MAEP\).Un-constat-clément-sur-la-gouvernance-en-Algérie](http://www.elwatan.com/7e-Forum-du-Maep-et-Mahmoud-Mamart,-Mecanisme-africain-d-evaluation-par-les-pairs-(MAEP).Un-constat-clément-sur-la-gouvernance-en-Algérie), *El Watan*, édition du 9 juillet 2007. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Mecanisme-africain-d-evaluation,72180>.

souligné que « le Rapport d'Autoévaluation soumis par l'Algérie répond aux conditions de professionnalisme et de crédibilité requises par l'UA ». Elle a cependant souligné les insuffisances du Rapport d'autoévaluation en ajoutant que la MEP « estime, sur la base de ses propres analyses et constats, que certaines recommandations et les programmes d'action qui en émanent pourraient être renforcés et ciblés ». Mme Savané a également insisté sur le soutien politique au plus haut niveau de l'État dont a bénéficié le processus d'évaluation.

« La volonté politique et l'engagement du leadership à conduire à terme des réformes institutionnelles, politiques et économiques » est d'ailleurs le premier des 14 « atouts » de l'Algérie identifiés dans cette synthèse. L'éminente personnalité a ainsi énuméré :

- « le retour progressif à la paix et à la stabilité » ;
- « la politique de réconciliation nationale » ;
- « le développement des ressources humaines grâce à l'éducation gratuite et de la santé » ;
- « les immenses ressources naturelles » ;
- « la réalisation de la plupart des objectifs du millénaire pour le développement et la capacité de répondre aux engagements arrêtés pour 2015 » ;
- une « espérance de vie élevée » ;
- « une solide et prudente gestion des ressources financières » ;
- « le Fonds de régulation des recettes des hydrocarbures » ;
- « l'autonomie de décision dans le choix des financements des programmes de développement » ;
- une diplomatie « active et clairvoyante » ;
- « une presse privée vibrante » ;
- « une société civile émergente » ; et
- le « grand nombre d'universités ».

Mme Savané a également identifié 11 « défis » dans sa synthèse. Il s'agit de :

- « la réforme et la modernisation de l'État ;
- l'égalité entre les genres et les pesanteurs socioculturelles ;
- le chômage des jeunes ;
- la question de l'environnement et les déséquilibres régionaux ;
- l'élargissement de la base de la croissance et la diversification des secteurs économiques ;
- la maîtrise de l'inflation ;
- la responsabilisation des acteurs sociaux et économiques ;
- la consolidation de la réconciliation nationale et de la paix ;
- la lutte contre la corruption ;
- l'accélération des réformes structurelles ;

- l'adéquation formation/emploi ».

Selon Mme Savané, relever ces défis passe pour l'Algérie par la résolution de 5 « questions essentielles » : la réforme et la modernisation de l'État ; la corruption et le blanchiment d'argent ; l'égalité entre les genres ; l'emploi des jeunes et l'aménagement du territoire.

Mme Savané estime avec le Panel que la réussite de la réforme de l'État et des réformes en général dépend de « la pertinence des procédures mises en œuvre » et qu'il « est par conséquent urgent qu'elles transcendent la problématique du "leadership éclairé et visionnaire" pour s'enraciner dans la démarche participative devant guider les processus décisionnels à mettre en œuvre ». Pour le Panel, ce n'est qu'au prix de ce « préalable » notamment et d'une « "révolution des mentalités", que la nation algérienne (...) pourra gagner la bataille des réformes et de la modernisation de l'État et de la société ». La synthèse de Mme Savané aborde de la sorte, en termes diplomatiques, la question fondamentale de la gouvernance en Algérie : celle de la faible participation des citoyens à la vie publique de la nation et surtout à la prise de décision que ce soit directement ou indirectement. Bien qu'elle note le « retour progressif à la paix et la stabilité », la synthèse de Mme Savané omet cependant de mentionner l'état d'urgence qui dure depuis plus de 15 ans et constitue l'une des caractéristiques essentielles de la gouvernance en Algérie.

Le Président Bouteflika quant à lui, lors de son intervention devant les Chefs d'État et de Gouvernement, a qualifié de « haute tenue » et d'« excellent » le Rapport d'évaluation et d'« instructif » l'exposé de Mme Savané. Le chef de l'État a insisté sur les « importants processus de transformation » dans lesquelles s'est engagé l'Algérie et les « immenses efforts » déployés par le pays. Il estime ainsi que ces efforts « ont été restitués dans leurs fondements, leur portée et leur finalité par l'exercice national d'autoévaluation » qui « met en lumière (...) sans complaisance » les défis auxquels est confronté le processus de modernisation de l'État et de la société. Le Président Bouteflika estime que « le plus important de ces défis est, sans nul doute, la consolidation de la paix retrouvée après la longue et difficile période d'instabilité et d'insécurité » que l'Algérie a traversé et affirme que « c'est cet esprit de réconciliation, de prise en charge des conséquences considérables de la tragédie nationale qui guide, actuellement, les politiques et les actions gouvernementales dans les différents domaines ». ⁹⁵

95 « Intervention du Président Bouteflika au 7^{ème} Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP (Accra, dimanche 1er juillet 2007) ». Communiqué en date du 2 juillet 2007. Texte intégral disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/02/3151669.

Lancement du rapport d'évaluation et plan d'action

À notre connaissance, il n'y a pas eu de cérémonie officielle de lancement du Rapport d'évaluation après la période de six mois que laisse les textes du MAEP à l'État évalué pour publier le Rapport. Selon le Point focal national, en juillet 2007 « une synthèse a été rendue publique faisant état de certaines "bonnes pratiques" en Algérie, notamment dans les domaines du leadership, basé sur le programme amorcé par le Président Bouteflika, de la question de la réconciliation nationale, de l'éducation, de la santé et des infrastructures ». ⁹⁶

Par la suite, le Rapport d'évaluation a été mis en ligne sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères, ministère de tutelle du ministre délégué aux Affaires maghrébines et africaines qui a fait office de Point focal national. Dans les 18 mois qui ont suivi la présentation du Rapport au cours du 7^{ème} Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP le 1^{er} juillet 2007, il semble qu'aucune mesure de présentation et de diffusion du Rapport dans les différentes régions du pays n'ait été entreprise. À la fin de l'année 2008, la version arabe du Rapport d'évaluation, disponible en ligne en français et en anglais, ⁹⁷ était en cours de finalisation. Cette manière de procéder témoigne de l'incohérence de la politique linguistique officielle algérienne. En effet, les autorités ne cessent d'affirmer de manière dogmatique vouloir promouvoir l'arabe, seule langue officielle en Algérie, mais ne mettent pas largement à disposition des citoyens la version arabe du Rapport d'évaluation. Entre juillet 2007 et la fin de l'année 2008, il n'est fait état dans la presse d'aucune initiative de présentation et de diffusion du Rapport d'évaluation en Algérie à l'instar de ce qu'a fait le Point focal national quelques semaines avant l'élection présidentielle d'avril 2009.

Au mois de mars 2009, le Point focal national, M. Messahel, a en effet présenté le processus de mise en œuvre du MAEP en Algérie de manière générale, le Rapport d'évaluation de la MEP et la politique algérienne en matière de gouvernance dans trois universités du pays. ⁹⁸ M. Messahel a ainsi

96 Voir le communiqué de presse en date du 16 juillet 2007, « M. Messahel : le rapport d'évaluation sur la gouvernance en Algérie est l'un des "plus transparents" ». Disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837.

97 Au 15 juin 2009.

98 Le texte de la conférence prononcée par M. Messahel au cours de cette tournée universitaire est disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères sous le titre « Conférence de M. Abdelkader Messahel » (16 mars 2009) : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/25/3906353.

rencontré la communauté universitaire d'Oran le 11 mars,⁹⁹ de Constantine le 14 mars¹⁰⁰ et de Béjaïa le 15 mars.¹⁰¹ Il ne semble pas qu'il y ait eu d'autres manifestations en relation avec le MAEP depuis ; notamment associant les personnes qui ont siégé au sein de la CNG. Au cours de ses différentes interventions, M. Messahel a notamment insisté sur la démocratie et la gouvernance politique qui est « indéniablement la partie la plus importante de l'exercice d'évaluation de la gouvernance » d'après le Point focal national. Pour ce dernier, cet axe tourne principalement autour de 4 thèmes en Algérie : la réconciliation nationale, la tenue des élections, la consolidation de l'État de droit et la lutte contre la corruption.

S'agissant du Plan d'action proprement dit, il est annexé au Rapport d'évaluation de la MEP. Selon Mme Savané, la MEP considère « que certaines recommandations et les programmes d'action qui en émanent pourraient être renforcés et ciblés ».¹⁰² Ce jugement ne peut être que partagé à la lecture de ce document et se confirme à la lecture du Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action national en matière de gouvernance.

Ce dernier document, disponible sur la page d'accueil du site Web du ministère des Affaires étrangères, est daté de novembre 2008. Il a été élaboré¹⁰³ conformément aux

directives méthodologiques du Secrétariat du MAEP et du Panel des éminentes personnalités et prend en compte le fruit des travaux de l'atelier préparatoire de Pretoria des 8 et 9 octobre 2009 sur « la rationalisation et l'accélération du processus du MAEP » organisé par le Secrétariat du MAEP et de l'atelier d'Alger des 8 et 9 novembre 2007 organisé conjointement par le CNES et le Secrétariat du MAEP. Le Point focal national, sous l'autorité directe du chef du gouvernement, a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de ce Rapport de bilan. Il s'est notamment appuyé sur le CNES et des « institutions de recherche dont le CENEAP »¹⁰⁴ ainsi que sur les points focaux installés dans les différents ministères et institutions publiques. Ces derniers étaient chargés du suivi de la mise en œuvre du plan d'action dans le secteur d'activité et de la rédaction de rapports périodiques intermédiaires sur son avancement. Les différents auteurs du Rapport ont travaillé en quatre groupes thématiques. Ce mécanisme de bilan sectoriel au niveau des différentes administrations publiques a été mis en place dès juillet 2007 et des réunions ont été organisées régulièrement avec les partenaires techniques tout au long de l'année 2008.

Par ailleurs, le Point focal national considère que « plus que d'épouser la philosophie du mécanisme africain, le Programme d'action et le Plan d'action du gouvernement des deux dernières années ont été structurés de sorte à prendre en charge la démarche et les objectifs du Programme national sur la gouvernance » ajoutant que « l'Algérie est le premier pays africain à réaliser cette symbiose entre les principes et objectifs développés à travers le MAEP et les politiques publiques nationales ».¹⁰⁵ Cette « symbiose » est illustrée, selon le Rapport sur la mise en œuvre, par « le programme du gouvernement approuvé par l'Assemblée populaire nationale le 28 juin 2007 qui fait explicitement référence au MAEP ».¹⁰⁶ On en trouve trace également dans le Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du Président de la République de 2009 qui ressemble fort au précédent.¹⁰⁷

99 Voir « Messahel : l'Algérie sollicitée par le MAEP pour ses pratiques de gouvernance exemplaires », communiqué du 14 mars 2009 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/14/0210942 ; H. Barti, « Oran : le plaidoyer de Messahel », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 12 mars 2009, http://www.lequotidien-oran.com/index.php?news=5117190&archive_date=2009-03-12.

100 « Rapport national d'évaluation du MAEP – Messahel à Constantine : "Démocratie et gouvernance politique, axe édifiant pour l'évaluation des avancées de l'Algérie" », communiqué du 15 mars 2009 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/14/0242361 et *El Moudjahid*, édition du 14 mars 2009, disponible sur <http://www.elmoudjahid.com/accueil/cooperation/28928.html> ; Amar Rafa, « Lors d'une conférence consacrée au rapport de l'Algérie par le MAEP. Messahel souligne les "acquis importants" de l'Algérie ces dix dernières années », *La Tribune*, édition du 15 mars 2009, <http://www.latribune-online.com/evenement/13402.html>.

101 Voir « M. Messahel expose le rapport du MAEP à l'Université de Béjaïa », communiqué du 15 mars 2009 disponible sur le site de ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=09/03/14/0253089 et *El Moudjahid*, édition du 15 mars, <http://www.elmoudjahid.com/accueil/cooperation/29083.html> ; Arezki Slimani, « Abdelkader Messahel à Béjaïa : "La Réconciliation est un acquis indéniable" », *L'Expression*, édition du 16 mars 2009, p.4, www.lexpressiondz.com.

102 Voir « Synthèse du Rapport sur l'Algérie présenté par Mme Marie-Angélique Savané devant le 7^{ème} Forum du MAEP à Accra ». Communiqué en date du 2 juillet 2007 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374.

103 Sur cette question, voir le Rapport sur l'état de la mise en œuvre du Plan d'action national en matière de gouvernance, pp.8-11.

104 Le Rapport (p.10) ne précise pas quels sont les autres instituts de recherche concernés.

105 Voir la « Conférence de M. Abdelkader Messahel » (16 mars 2009) précitée.

106 Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action, p.9.

107 Voir en particulier le chapitre second ; pp.7 et s. Ce document est disponible sur le Portail du Premier ministre : <http://www.premier-ministre.gov.dz/media/PDF/plan2009.pdf>.

Évaluation, difficultés et insuffisances du processus

La ferme volonté politique du Président de la République a permis de faire de l'exercice d'autoévaluation et d'évaluation une réussite dans un pays qui n'a pas de tradition pluraliste au sein des institutions, qui sort d'une décennie de violence ravageuse et traumatisante et qui est soumis à l'état d'urgence depuis plus de 15 ans. De ce point de vue, et de l'avis d'une grande majorité d'observateurs, cet exercice inédit est formellement une réussite. À cet égard, l'audition de 13 ministres par la CNG, en présence de Mme Savané, à la fin de l'année 2005 a valeur de symbole.

Le processus d'évaluation a tout de même connu des ratés et des difficultés. Il s'agit notamment de la question de la représentativité due à des raisons politiques structurelles, malgré une participation incontestablement importante d'entités non gouvernementales, de la faiblesse des activités de sensibilisation au processus, des difficultés dans l'administration du questionnaire et de la difficulté d'accès aux informations. Par ailleurs, le fait que tant le rapport d'évaluation que le rapport d'autoévaluation fasse l'impasse sur certaines questions est problématique.

Volonté politique du Président de la République

La volonté politique ferme du Président de la République de faire de l'exercice d'évaluation une réussite apparaît clairement dès le discours d'installation de la CNG prononcé par le chef du gouvernement au nom du Président de la République. L'image d'une Algérie « maison transparente » ou « maison de verre » symbolise cette volonté ainsi que la recommandation du Président de la République faite aux acteurs de l'évaluation de mettre « le doigt là où ça fait

mal »¹⁰⁸ qui a fait office de leitmotiv.

Le Rapport d'évaluation du MAEP souligne d'ailleurs l'implication personnelle du Président dans l'évaluation du pays comme la première pratique exemplaire.¹⁰⁹ À titre d'illustration de cette implication présidentielle, il peut être fait mention de l'audience accordée, pendant plus de 3 heures, aux membres de la Mission de soutien en juillet 2005 et l'audience de 5 heures accordée à la MEP le 12 novembre 2006.

Le Président Bouteflika a reçu en audience Mme Savané à d'autres reprises, à Abuja le 19 juin 2005,¹¹⁰ à Alger le 17 avril 2007¹¹¹ et à Accra le 30 juin 2007.¹¹²

Mme Savané a également été reçue par le chef du gouvernement, M. Ahmed Ouyahia, le 25 juillet 2005¹¹³ et par son successeur, M. Abdelaziz Belkhadem, le 25

108 Par exemple, voir le Rapport d'évaluation, pp.38 et 50.

109 Rapport d'évaluation, p.50.

110 En marge des travaux du 3^{ème} Forum des chefs d'État et de gouvernement des pays participant au MAEP. Voir le communiqué de presse en date du 20 juin 2005, intitulé « Le Président Bouteflika regagne Alger après avoir pris part à la 3^{ème} réunion du MAEP à Abuja » et disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/06/20/0876234.

111 Voir le communiqué de presse en date du 18 avril 2007, disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères, intitulé : « Le Président Bouteflika reçoit Mme Marie-Angélique Savané ». Disponible sur : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/04/18/1872933.

112 Voir le communiqué de presse en date du 1er juillet 2007, disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères, intitulé : « Le Président Bouteflika reçoit Mme Savané ». Disponible sur : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6202969.

113 Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du 25 juillet 2005 intitulé « Ouyahia : l'Algérie disponible à coopérer avec le MAEP », disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/07/25/6859387.

novembre 2006 et le 5 décembre 2006.¹¹⁴

D'autres membres du gouvernement et les présidents des assemblées parlementaires ont reçu Mme Savané en audience.

Cette implication personnelle du Président de la République a fortement contribué à faciliter les travaux de la CNG et ses contacts avec les différentes institutions publiques, les ministères en particulier, et les walis, qui sont l'équivalent des préfets, autorité décentralisée de l'État dans la wilaya. Des instructions ont en effet été transmises par la Présidence de la République et la Chefferie du gouvernement pour permettre à la CNG d'effectuer son travail. L'engagement fort et clair du Président Bouteflika a d'autant été important que l'exercice a été perçu par l'administration publique, principalement dans ses débuts, comme une sorte d'ingérence dans ses affaires par une Commission comprenant une part importante de membres issus de la société civile. Les relations de la CNG avec les autorités locales ont été laborieuses au début pensant qu'elles allaient être évaluées par la Commission. La phase initiale de crispation passée, les relations se sont nettement améliorées grâce au sésame présidentiel et au travail d'explication de la CNG.¹¹⁵

Mais cette manière de procéder, indispensable, montre aussi, en creux, à quel point l'administration algérienne est méfiante envers tout regard extérieur.¹¹⁶ Elle témoigne également d'une certaine verticalité du pouvoir où l'impulsion doit venir du sommet pour que l'appareil administratif réagisse positivement à un tel exercice, voire à n'importe quel exercice.

La volonté politique du Président s'est aussi traduite par une mise à disposition des moyens nécessaires à la réussite de la mission de la CNG comme l'ont confirmé l'ensemble des membres du Bureau rencontrés.

Appui du chef du gouvernement

Le chef du gouvernement a évidemment joué un rôle tout

114 Voir les communiqués de presse en date du 25 novembre 2006 et du 5 décembre 2006, disponibles sur le site du ministère des Affaires étrangères, intitulés respectivement « M. Belkhadem reçoit Mme Marie Angélique Savané » (disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/11/26/9647867) et « Le chef du gouvernement reçoit Mme Savané » (disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=06/12/05/8112636).

115 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

116 Cette méfiance est exprimée par le chef du gouvernement de l'époque, M. Ahmed Ouyahia, dans son allocution précitée à l'occasion de l'installation de la CNG le 12 mars 2005.

au long du processus. Son implication a été plus forte encore au moment de la formalisation du projet de rapport d'autoévaluation. Cela s'est principalement traduit par la tenue d'un Conseil interministériel le 7 août 2006. Ce Conseil a été convoqué par le chef du gouvernement à la demande de la CNG. Il s'est déroulé en présence de la présidente de la Commission, Mme Karadja, et a regroupé la quasi-totalité des membres du gouvernement. Ce Conseil interministériel a permis d'améliorer la qualité du rapport d'autoévaluation. En effet, les informations communiquées par les différents départements ministériels avaient une tendance descriptive trop marquée. Le Conseil interministériel du 7 août 2006 a permis de réduire la part descriptive du projet de rapport et de rendre ce dernier plus évaluatif.

Par la suite, un Conseil du Gouvernement¹¹⁷ en date du 29 août 2006 a donné son accord pour la finalisation du rapport d'autoévaluation.

Audition de 13 ministres par la CNG en présence de Mme Savané et d'experts du continent

Les 30 novembre et 1er décembre 2005, la CNG a auditionné 13 ministres du gouvernement algérien dans le cadre du processus d'autoévaluation.¹¹⁸ Ces séances d'auditions ont notamment porté sur le « plan de relance quinquennal 2005/2009 » et sur ses liens avec le programme d'action auquel devait aboutir le processus d'autoévaluation.

Un tel exercice est absolument inédit en Algérie et a valeur de symbole. En effet, dans la pratique politique algérienne, les ministres en particulier et l'exécutif en général ne rendent effectivement compte de leur action que de manière exceptionnelle, y compris devant la représentation nationale.¹¹⁹ Une timide tradition de débat s'instaure depuis quelques années devant les instances parlementaires, mais elle reste très hésitante.

117 Le Conseil du Gouvernement est présidé par le chef du gouvernement (qui a le titre de Premier ministre depuis la réforme constitutionnelle de l'automne 2008) tandis que le Conseil des ministres est présidé par le chef de l'État, c'est-à-dire le Président de la République.

118 Voir « Début d'une rencontre entre la Commission de gouvernance et des membres du gouvernement », communiqué en date du 5 décembre 2005 et disponible sur le site Web du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/12/03/4564690.

119 Entre autres, l'article 133 de la Constitution de 1996 dispose que « les membres du Parlement peuvent interpeller le gouvernement sur une question d'actualité » et que « les commissions du Parlement peuvent entendre les membres du gouvernement ». Par ailleurs, l'article 134 prévoit que « les membres du Parlement peuvent adresser, par voie orale ou en la forme écrite, toute question à tout membre du gouvernement ».

L'initiative de cet exercice revient aux membres de la CNG et elle n'aurait évidemment pas pu se faire sans l'accord et l'appui du Président de la République qui devait initialement assister à ces auditions. Elles ont été tenues à quelques jours de la réunion des Conseils nationaux économiques et sociaux africains sur les objectifs du Millénaire au Palais des nations, ce qui a permis la présence d'observateurs africains comme Mme Savané, invitée personnellement par le Président de la République.

L'implication du chef de l'État a d'ailleurs eu un effet d'entraînement sur les ministres¹²⁰ et a vaincu les réticences de certains d'entre eux qui semble-t-il n'auraient pas eu l'intention de se prêter à l'exercice.¹²¹

Malgré ces quelques réticences,¹²² les auditions ont été utiles. Elles ont permis une véritable discussion entre les membres de la CNG et les membres du gouvernement présents pendant deux jours pleins. Elles ont permis d'avancer concrètement sur le processus d'évaluation en particulier sur les questions socioéconomiques. Par ailleurs, notamment grâce à une assez bonne couverture médiatique, les auditions ont servi ne serait-ce qu'en raison de leur valeur hautement symbolique et pédagogique. Certains développements comme le fait qu'il ait fallu la tenue d'un Conseil interministériel en août 2006 pour que les données communiquées à la CNG par les différentes administrations soient moins descriptives et plus évaluatives, le fait que la CNG ait toujours manqué d'études d'impact des politiques publiques¹²³ laissent penser que ces auditions ont également été une opération de communication à destination des membres de la MEP.

Prise en compte de l'évaluation du MAEP dans le Rapport national sur le développement humain 2007 du CNES

Il est remarquable que le Rapport national sur le développement humain (RNDH) du Conseil national

120 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

121 Certains « ne se sont pas prêtés aux jeux des questions/réponses de bon gré, et ils se sont fait tirer les oreilles » selon des propos de Mme Karadja, rapportés par la presse.

122 Voir TAHAR A.O., « Enquête nationale d'évaluation de la bonne gouvernance. Des ministres refusent de répondre à la Commission nationale », *La Voix de l'Oranie*, édition du 14 janvier 2007.

123 Il est tout à fait anormal que l'impact des politiques publiques ne soit jamais réellement étudié ou tout au moins que les études – si elles existent – ne soient jamais portées à l'appréciation des citoyens et ne fassent jamais l'objet de débats publics. Depuis quelques années, l'audition des ministres par le Président de la République constitue une sorte de feuilleton récurrent, surtout durant le mois de Ramadan.

économique et social (CNES) pour l'année 2007 prene en compte le regard sur le développement humain que représente le Rapport d'évaluation de la MAEP. Le CNES a en effet consacré un « *a parte* » dans le RNDH 2007 intitulé « Un regard externe sur le développement humain à travers l'évaluation pays dans le cadre du MAEP ». Le RNDH ne reprend toutes les conclusions ni ne fait une synthèse du Rapport de la MAEP. Cet *a parte* se présente comme une reprise des « appréciations liées directement au développement humain, dans un souci de consolidation, voire de confrontation des résultats »¹²⁴ et vise à faire du RNDH un rapport toujours plus rigoureux et complet.

Cette inclusion, outre qu'elle est utile au RNDH, l'est aussi pour la diffusion des conclusions du Rapport de la MAEP dans les milieux d'experts.

Représentation de la société civile au sein de la CNG

Cette question englobe deux aspects, la représentation des associations et celle des organisations du monde du travail.

Absence de représentation des associations dites « politiquement sensibles »

Un principe a été suivi lors de la composition de la Commission nationale sur la gouvernance : celui de ne solliciter, au titre de la société civile, que les associations légalement enregistrées. À première vue, ce principe n'est pas critiquable. La loi No. 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux associations dispose qu'une association est régulièrement constituée après le dépôt de la déclaration de constitution auprès de l'autorité publique concernée.¹²⁵ Cette dernière a 60 jours à compter du dépôt du dossier pour délivrer un récépissé d'enregistrement de la déclaration de la constitution. Par ailleurs, lorsque l'autorité compétente estime que la constitution de l'association est contraire aux dispositions de la loi, elle dispose de plus d'un mois et demi à compter du dépôt pour saisir la chambre administrative de la cour territorialement compétente qui dispose de 30 jours pour statuer. Aux termes de la loi, l'autorité compétente n'a que deux possibilités : délivrer un récépissé c'est-à-dire enregistrer l'association pour qu'elle ait une existence légale ou saisir la justice qui doit statuer sur la question.

124 Rapport national sur le développement humain 2007, CNES, juillet 2008, p.79. Disponible sur le site du CNES : www.cnes.dz

125 Le wali compétent territorialement lorsque l'association est une association locale, le ministre de l'Intérieur pour les associations à vocation nationale ou interwilayale. La loi est disponible sur le site du Journal officiel : http://www.joradp.dz/J08499/1990/053/F_Pag.htm.

Ce principe est cependant battu en brèche par l'application qui en est faite. Le dépôt de déclaration de constitution n'est souvent suivi ni de la remise d'un récépissé par l'autorité compétente ni de la saisine par cette dernière d'une cour de justice comme l'exige la loi. C'est ce qui est notamment arrivé à certaines associations de défense des droits, comme SOS Disparus, qui regroupe des familles de personnes victimes de disparitions forcées durant les années 1990, une question éminemment sensible. SOS Disparus, qui existe en Algérie, a une association soeur à l'étranger, en France. Il s'agit du Collectif des Familles de Disparu(e)s en Algérie (CFDA), à qui la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a accordé le statut d'observateur lors de sa 44^{ème} session ordinaire en novembre 2008.

Comme le montre une étude approfondie, l'espace associatif algérien se caractérise par « la rareté des associations de contestation, de défense des droits et de ce qu'on appelle communément les associations "politiquement sensibles" »¹²⁶. Cette rareté est certainement due en partie à cette politique de refus d'enregistrer certaines associations, une politique stigmatisée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies de l'ONU. Dans ses observations finales du 1er novembre 2007 relatives au 3^{ème} rapport périodique de l'Algérie pour la période de juillet 1998 à septembre 2006, le Comité des droits de l'homme « s'inquiète que de nombreuses organisations et défenseurs des droits de l'homme ne peuvent exercer librement leurs activités » et recommande aux autorités algériennes de désormais « garantir le droit de toute association de former un recours contre tout refus d'enregistrement ».¹²⁷

Dans de telles conditions, la question de la représentativité de la société civile au sein de la CNG est biaisée à la base ou en amont puisque certains groupes de la société civile sont empêchés de se constituer légalement en associations, en particulier lorsqu'ils travaillent sur des questions « politiquement sensibles », relevant par excellence de la gouvernance.

Dans d'autres situations, l'enregistrement est accepté à condition que l'association renonce à une vocation nationale et se contente d'être une association locale dont les activités sont restreintes au territoire d'une seule wilaya. De manière générale, il a été relevé dans l'étude précitée que « tout porte

(...) à croire que l'État veut façonner l'espace associatif à sa convenance, en lui donnant une fonction spécifique d'excroissance naturelle et de serviteur de la demande étatique ».¹²⁸

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que certaines associations légalement enregistrées mais très critiques à l'égard de la politique de l'exécutif dans leur domaine d'activité n'aient pas été sollicitées, comme l'association Djazaïrouna des familles victimes du terrorisme¹²⁹ ou encore l'association Somoud : association des familles de victimes enlevées par des groupes islamistes armés.¹³⁰ Ces associations, légalement enregistrées, n'ont pas été sollicitées pour envoyer des représentants au sein de la CNG. Elles n'ont pas non plus été consultées au cours des auditions organisées par la CNG puis par la MEP.

Le fait que de telles organisations, tout à fait légales,¹³¹ n'aient pas été associées ni de près ni de loin au processus d'autoévaluation alors qu'elles sont très actives dans un domaine relevant de la gouvernance est difficilement imputable au hasard. Elles ont en effet pour point commun de s'opposer publiquement à la politique du Président de la République en ce qui concerne l'amnistie de fait des militants islamistes qui ont commis des crimes de sang. Il convient de signaler ici que la mise en place de la CNG en mars 2005 a coïncidé avec les discussions sur le passage de la « concorde civile » mise en place en 1999 à une autre étape qui s'est matérialisée par l'adoption de la « Charte pour la paix et la

126 Voir l'étude d'Omar DERRAS, *Le phénomène associatif en Algérie. État des lieux : participation sociale et vitalité associative*, Alger, Friedrich Ebert Stiftung, Bureau d'Alger, janvier 2007, p.35.

127 Paragraphe 25 des Observations finales du Comité des droits de l'homme de l'ONU adoptées le 1er novembre 2007 et relatives au 3^{ème} rapport périodique de l'Algérie soumis au titre de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR/C/DZA/CO/3). Disponible sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/457/75/PDF/G0745775.pdf?OpenElement> ou <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hracs91.htm>.

128 Omar DERRAS, *Le phénomène associatif en Algérie, op. cit.*, p.35.

129 Entretien avec Madame Cherifa KHEDDAR, Présidente de Djazaïrouna, 6 mars 2009.

130 Entretiens avec Maître Adnène Bouchaib, vice-président de Somoud, 6 et 11 mars 2009. Comme Djazaïrouna, Somoud est une association locale. Elle est enregistrée dans la wilaya d'Alger. Somoud a déposé une demande d'enregistrement en tant qu'association nationale en 1996 auprès du ministère de l'intérieur. Cette demande est restée sans réponse depuis.

131 Par ailleurs, si cette situation venait à être justifiée par le fait qu'il s'agit d'associations locales, l'argument serait discutable dans la mesure où il n'existe que 948 associations nationales alors que le pays compte plus de 30 millions d'habitants et 79 023 associations locales, qui sont donc de loin les plus nombreuses. Ces chiffres sur les associations figurent au paragraphe 195 (p.81) du Rapport d'évaluation.

réconciliation nationale »¹³² par référendum en septembre 2005 après une campagne marquée par l'absence de débat contradictoire.¹³³

À l'ensemble de ces questions s'ajoute le fait qu'un nombre important d'associations qui faisaient office d'organisations de masse de l'ancien parti unique, comme l'UNPA et l'UNFA, ont été représentées au sein de la CNG. Sans rien enlever à la qualité de leur travail sur le terrain, ces associations sont plutôt des organisations « d'allégeance au pouvoir »¹³⁴ qui ne sont pas connues pour être critiques à l'égard de l'exécutif, ce qui est gênant lorsqu'il s'agit « de mettre le doigt là où ça fait mal ».

Malgré l'absence de liste officielle, accessible au public, des membres de la CNG et des associations représentées, les éléments qui précèdent permettent de jeter un doute sur la qualité de la représentation de la société civile. La représentation de la société civile apparaît donc comme imparfaite et les idées et intérêts de certains secteurs de la société civile n'ont pas trouvé de défenseurs au cours de l'autoévaluation. Il convient de préciser que ces développements ne visent ni ne remettent en cause, en aucun cas, l'honorabilité et la qualité du travail des associations qui ont été représentées au sein de la CNG.

Représentation des organisations du monde du travail

Cette question concerne deux volets, les syndicats de travailleurs et les organisations d'employeurs.

S'agissant des syndicats, il convient de signaler la faiblesse de la syndicalisation dans le secteur privé qui se répercute

nécessairement sur l'absence à la CNG de syndicats représentants les travailleurs du secteur privé. Il existe néanmoins 75 syndicats en Algérie qui « exercent dans des conditions inégales »¹³⁵ et principalement dans le secteur public. L'UGTA semble avoir été le seul syndicat généraliste à avoir participé aux travaux de la CNG.

Le principal syndicat rival de l'UGTA, le SNAPAP (Syndicat national autonome des personnels de l'Administration Publique), n'a pas été invité à envoyer des représentants à la CNG.¹³⁶ Cela pourrait avoir résulté du fait que, comme c'est le cas encore au moment de la rédaction de ce rapport, les autorités s'opposaient à l'époque de la mise en place de la CNG à l'émergence de syndicats autonomes¹³⁷ – susceptibles de remettre en cause l'hégémonie de l'UGTA, très proche du régime en place.¹³⁸ Le SNAPAP, qui compte parmi les plus importants d'entre eux, était particulièrement visé.

L'UGTA était le seul syndicat autorisé à l'époque du parti unique, et le régime actuel comme l'UGTA sont en quelque sorte tous deux les héritiers du système du parti unique qui a prévalu en Algérie jusqu'en 1989. L'UGTA a soutenu la candidature de M. Bouteflika en 1999, en 2004 et en 2009. L'UGTA a également appelé les autorités compétentes dès 2008 à réviser la Constitution – qui limitait à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs – de façon à permettre au Président de la République en exercice, M. Bouteflika, de se porter candidat à un troisième mandat¹³⁹ et son Secrétaire général, M. Sidi-Saïd, a commencé à faire campagne en faveur de M. Bouteflika avant même le lancement officiel de la campagne électorale.¹⁴⁰ Dans ces conditions, il n'est pas

132 La « concorde civile » et la « réconciliation nationale » sont les appellations données au processus initiée par le Président Bouteflika en 1999 et qui est censé faire taire les armes définitivement. Ce processus passe notamment par l'amnistie (partielle en droit, mais très large dans les faits) des islamistes armés et l'interdiction de toute poursuite judiciaire contre les agents de l'État qui seraient soupçonnés d'avoir commis des crimes durant les événements violents des années 1990 rebaptisés « tragédie nationale ». L'impunité et l'oubli sont l'un des deux axes majeurs de ce processus avec l'absence de recherches sur la responsabilité politique et pénale des différents acteurs de l'époque dans la commission de certains crimes. Cette orientation tend à la dépolitisation des événements des années 1990 qui se traduit par l'appellation générique de « tragédie nationale » qui pourrait très bien s'appliquer aux dégâts causés par une catastrophe naturelle.

133 Voir, entre autres références, A. Benchabane, « La presse étrangère et le référendum. Des doutes sur la véracité des chiffres », *El Watan*, édition du 2 octobre 2005. Disponible sur <http://www.elwatan.com/La-presse-etrangere-et-le>.

134 Pour reprendre une expression utilisée dans Derras O., *Le phénomène associatif en Algérie*, op. cit., p.36. Ces associations d'allégeance sont prééminentes dans l'espace associatif algérien comme le relève Ammar BELHIMMER, *Le pluralisme politique, syndical et associatif*, Friedrich Ebert Stiftung, Alger, septembre 2008, p.45.

135 Ammar BELHIMMER, *Le pluralisme politique, syndical et associatif*, op. cit., p.29.

136 Divers contacts avec Rachid Malaoui, président du SNAPAP, en janvier et mars 2009.

137 Sur l'obstruction à l'émergence de syndicats autonomes en 2005, voir le Rapport annuel 2006 des violations des droits syndicaux de la Confédération internationale des syndicats libres, p.16 (le rapport 2006 couvre les violations commises en 2005). Disponible sur <http://www.icftu.org/www/pdf/survey06/Survey06-FR.pdf>. Sur l'état des rapports entre ces syndicats et l'exécutif quelques semaines avant la mise en place de la CNG, voir Djamilia Kourta, « Discours de Bouteflika sur les libertés – Les syndicats autonomes indignés », *El Watan*, édition du 26 février 2005, disponible sur <http://www.elwatan.com/Les-syndicats-autonomes-indignes>.

138 Voir Nabila Amir, « Clôture hier des travaux du 11e Congrès de la Centrale syndicale. Quand le gouvernement s'immisce dans les affaires de l'UGTA... », *El Watan*, édition du 1er avril 2008, disponible sur <http://www.elwatan.com/IMG/pdf/elwatan01042008.pdf>.

139 Nabila Amir, « L'UGTA demande la révision de la Constitution et un 3e mandat », *El Watan*, édition du 1er avril 2008, disponible sur <http://www.elwatan.com/IMG/pdf/elwatan01042008.pdf>.

140 A. Boukarine, « À quatre jours de l'ouverture de la campagne présidentielle : Sidi-Saïd appelle à voter pour Bouteflika », *Liberté*, édition du 16 mars 2009, disponible sur <http://www.liberte-algerie.com/edit.php?id=110842>.

surprenant que le pouvoir politique désire, depuis toujours, avoir l'UGTA pour seul interlocuteur syndical¹⁴¹ et que les syndicats autonomes n'aient pas été officiellement sollicités dans le cadre du MAEP.¹⁴²

Ce problème dans la représentation des syndicats au sein de la CNG se retrouve, quoiqu'avec moins d'acuité, pour ce qui concerne les organisations d'employeurs.

Le patronat privé était représenté au sein de la CNG par la Confédération Algérienne du Patronat (CAP). Cette organisation a participé à la négociation et a signé le Pacte national économique et social du 30 septembre 2006 dans le cadre de la Tripartite réunissant le gouvernement, les employeurs et l'UGTA. L'Union nationale des entrepreneurs publics, en sa qualité d'organisation représentative, a participé à la négociation mais n'a pas signé le Pacte.¹⁴³

L'UNEP qui représente le patronat public – le secteur public (hors administration) représente encore une part importante de l'emploi salarié – n'a pas été sollicitée pour envoyer des représentants à la CNG ni pour activer ses antennes locales lors des déplacements de la CNG sur les wilayas.¹⁴⁴ Elle a été en revanche invitée aux auditions organisées par la MEP et son point de vue a été pris en compte à cette occasion.

Manque de transparence

Les très rares documents de travail de la CNG auxquels nous avons pu accéder nous ont été communiqués par des membres de la CNG que nous tenons à remercier. Il n'a même pas été possible d'obtenir auprès des services du Point focal une liste officielle nominative des membres de la CNG ni des associations représentées.

Par ailleurs, les archives de la CNG ont été remises par

141 Sur cette question, voir Ammar BELHIMMER, *Le pluralisme politique, syndical et associatif*, op. cit., p.32 qui considère que l'UGTA bénéficie d'une « rente de situation » qui lui vient de son ancien statut de syndicat du parti unique, de la « présomption de représentativité » qui en découle et « de la proximité qu'elle lui permet avec les sphères de décision ou du pouvoir dans le cadre d'un "syndicalisme buvard" qui aspire les revendications de la base et le mécontentement populaire ».

142 Entretien téléphonique avec le Dr Tahar Besbas le 25 mars 2009, Coordinateur du Comité national des libertés syndicales (CNLS) ex-Secrétaire général du Syndicat national des praticiens de la santé publique (SNPSP). Le Dr Besbas est actuellement député d'Alger, élu sur la liste du Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD), un parti d'opposition.

143 Entretien avec MM. Afcène BENYOUNES et Ali SLIMANI respectivement Président et Vice-président de l'UNEP, Alger, 10 janvier 2009.

144 *Ibid.*

cette dernière aux services du Point focal.¹⁴⁵ Il n'a pas été possible de les consulter malgré notre demande en ce sens. Le processus d'autoévaluation étant un exercice de transparence, il est tout à fait paradoxal que l'accès aux documents de travail de la CNG soit restreint. De même, il est tout à fait étonnant que le site Internet de la CNG ait été désactivé dès la fin de mission de cette dernière. Une solution peu coûteuse aurait été de permettre l'accès aux informations relatives aux activités de la CNG qui figuraient sur ce site à partir du site d'un ministère, le ministère de tutelle du Point focal par exemple.

Il semble ici que la volonté du Président de la République de voir l'Algérie s'avancer « dans la plus grande transparence à l'audit qu'elle a sollicité de l'Afrique » et de faire l'évaluation par les Pairs un « acte volontaire, loyal et transparent » ait été prise au pied de la lettre.¹⁴⁶ La transparence ne vaut apparemment que pour les auteurs de l'évaluation, elle ne semble pas valoir pour d'autres, ceux à qui doit bénéficier au final le MAEP, à savoir les Algériennes et les Algériens à qui le pouvoir politique ne rend jamais de comptes. Ce manque de transparence peut surprendre au regard de la nature et de la finalité du MAEP, mais il était tout à fait prévisible pour ceux qui partagent l'avis de l'ancien Chef du Gouvernement, Ahmed Benbitour, qui estime que « l'État algérien se caractérise par l'autoritarisme et le patrimonialisme dans l'exercice du pouvoir et par la rente et la prédation dans l'allocation des ressources ».¹⁴⁷

Appréciation critique de certains résultats de l'évaluation

Cette appréciation critique porte sur certaines affirmations contenues dans le Rapport d'évaluation, expression de la MEP, et dans le Rapport d'autoévaluation du pays (RAEP) tel qu'il est résumé dans le Rapport d'évaluation. Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité. L'attention sera concentrée sur des points révélateurs ou qui ont trait à des questions structurelles en matière de gouvernance. N'ayant pas obtenu de copie officielle du RAEP, nous nous baserons sur ce qu'en dit le Rapport d'évaluation du MAEP ; d'autant plus que « 80 % des données collectées par la commission ont été intégrées dans le rapport d'évaluation de la gouvernance

145 Entretien avec Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008.

146 Volonté exprimée en ces termes par le chef du gouvernement lors de son allocution à l'occasion de l'installation de la CNG en mars 2005.

147 Cité par Mustapha Benfodil, « Les excès de la centralisation du pouvoir. L'État paralysé », *El Watan*, édition du 30 août 2009, pp.1 et 3.

en Algérie ».¹⁴⁸

Il convient de signaler que, de manière générale, le RAEP semble avoir une approche descriptive et formaliste des questions relatives à la gouvernance politique. Le résumé du RAEP dans ce domaine, tel qu'il figure dans le Rapport d'évaluation, ressemble beaucoup à un catalogue de normes en vigueur et privilégie la description des institutions davantage que l'analyse approfondie de la conformité de la pratique institutionnelle au droit algérien et la conformité du droit algérien aux engagements internationaux de l'Algérie. Enfin, l'appréciation critique qui suit porte également sur certains silences.

L'appréciation de Mme Savané énoncée à Accra selon laquelle la MAEP « estime que certaines recommandations et les programmes d'action qui (...) émanent du [Plan d'action] pourraient être renforcés et ciblés »¹⁴⁹ se confirme à la lecture du Rapport sur la mise en œuvre de ce Plan,¹⁵⁰ en particulier en ce qui concerne les développements sur la démocratie et la gouvernance politique qui est « indéniablement la partie la plus importante de l'exercice d'évaluation de la gouvernance tant il est vrai qu'il constitue le baromètre de l'exercice démocratique » selon le Point focal national. Un intérêt spécifique sera accordé à la politique dite de « réconciliation nationale » qui « conditionne le rétablissement définitif et durable de la sécurité, sans laquelle toute entreprise véritable de développement serait aléatoire, pour ne pas dire illusoire » selon M. Messahel avant d'aborder plus brièvement la question des chiffres sur la gouvernance socioéconomique.

Démocratie et gouvernance politique

Certains silences et affirmations relatifs à l'axe « Démocratie et gouvernance politique » laissent le lecteur perplexe.

Le premier résultat qui laisse perplexe le lecteur dans ce domaine a trait à la question de l'état d'urgence. En effet, l'Algérie vit depuis 1992 sous un état d'urgence qui reste en vigueur même s'il a été aménagé au milieu des années 1990.

Par définition, l'état d'urgence est un régime d'exception dont le but est de permettre à l'État de réduire l'exercice de certaines libertés en vue de faire face à un danger public. Concernant ce qu'en dit le RAEP, selon le résumé de la MEP, il est souligné que « face à la violence terroriste, l'Algérie a mis en œuvre les dispositions de la loi fondamentale, dans le respect de ses engagements internationaux. Ainsi, aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'état d'urgence a été décrété. » (par. 125, p.65 du Rapport d'évaluation). D'une part, cette appréciation ne correspond pas à celle des organes juridiques en charge de l'appréciation de certains engagements internationaux de l'Algérie.¹⁵¹ D'autre part, il n'est pas précisé que l'article 91 alinéa 2 de la Constitution algérienne de 1996 actuellement en vigueur prévoit que la durée de l'état d'urgence ne peut être prorogée qu'après approbation du Parlement siégeant en chambres réunies,¹⁵² ce qui n'a pas jamais eu lieu à notre connaissance.

Le RAEP, d'après le résumé qu'en fait le rapport d'évaluation et pas davantage que ce dernier, ne mentionne pas le Rapport de la Commission nationale d'enquête sur les événements de Kabylie mise en place en 2001. Cette Commission d'enquête était présidée par le professeur Mohand Issad, un éminent juriste unanimement respecté, et mandatée par le Président de la République. Dans son rapport final, elle mettait en cause le maintien de l'état d'urgence et les pouvoirs exorbitants des autorités militaires dans la pratique.¹⁵³

La MEP ne mentionne pas expressément dans ses recommandations sur l'Objectif 1 la question de l'état d'urgence. Elle affirme cependant dans le corps de ses conclusions relatives à l'Objectif 2 qu'il conviendrait de « sensibiliser » le gouvernement sur « la levée de l'état d'urgence aussitôt que les circonstances le permettraient, afin de couper court aux thèses spéculatives relatives à "l'instrumentation politicienne du terrorisme par les pouvoirs publics" » (par. 188 du Rapport).

Il est regrettable que la MEP ne revienne pas clairement et expressément sur cette question dans ses recommandations tout au moins pour demander aux pouvoirs publics de permettre un débat ouvert et contradictoire sur la nécessité ou non de maintenir l'état d'urgence.

Un autre point laisse le lecteur perplexe. Il s'agit du silence autour des événements de Kabylie de 2001 dont le bilan est

148 Voir le communiqué de presse en date du 16 juillet 2007, « M. Messahel : le rapport d'évaluation sur la gouvernance en Algérie est l'un des "plus transparents" ». Disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837.

149 Voir « Synthèse du Rapport sur l'Algérie présenté par Mme Marie-Angélique Savané devant le 7^{ème} Forum du MAEP à Accra ». Communiqué en date du 2 juillet 2007 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374.

150 La mise en œuvre de ce Plan ayant déjà été présentée par le Point focal national, c'est sur ce bilan que nous nous concentrerons.

151 Voir les Observations finales du Comité des droits de l'homme du 29 juillet 1998 (CCPR/C/79/Add.95) disponibles sur [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.79.Add.95.Fr?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.79.Add.95.Fr?Opendocument).

152 L'article 86 de la Constitution de 1989 exigeait l'approbation de la seule Assemblée populaire nationale, chambre unique du Parlement à l'époque.

153 Voir le quotidien de langue française, *Le jeune indépendant*, édition du 30 décembre 2001.

de plus de 120 personnes tuées par les forces de l'ordre, des émeutes à répétition pendant des mois et le refus par la population de la région des élus locaux issus des élections locales du 10 octobre 2002. Ces élections ont été massivement boycottées par la population de la région comme les législatives du 30 mai 2002 durant lesquelles l'abstention a atteint des sommets dans les deux principales wilayas de la Kabylie : 98,24% à Tizi Ouzou et 97,39% à Béjaïa.¹⁵⁴ Après avoir abordé la question du terrorisme, le paragraphe 131 (p.66 du Rapport de la MEP) relatif aux « autres conflits » abordés dans le RAEP ne mentionne pas ces émeutes qui, outre les nombreux morts, ont posé un sérieux problème de représentation politique de toute la région de Kabylie¹⁵⁵ au sein des institutions nationales. Cette question est abordée de manière très pudique et indirecte lorsque la MEP relève l'absence du Front des forces socialistes¹⁵⁶ au Parlement sans expliquer que cette absence résulte de son refus de participer aux législatives de 2002 à cause des événements de Kabylie.

Après la négation de ce conflit de nature politique dans le RAEP, ce sont ses caractéristiques et la nature politique des revendications des manifestants qui semblent réduits à « la problématique de la langue et de la diversité socioculturelle » par la MEP (paragraphe 147, p.70 du Rapport d'évaluation). Or, comme il a été très justement relevé, « bien que l'agitation se soit concentrée en Kabylie, elle n'est pas née de revendications identitaires, mais a[vait] pour cause des problèmes à caractère en large mesure national »¹⁵⁷ et visait en premier la gendarmerie nationale et la mauvaise gouvernance. Il est d'ailleurs significatif que le Président de la République ne se soit jamais rendu dans les deux wilayas, Tizi Ouzou et Béjaïa, qui constituent le cœur de la Kabylie, ni lors de son premier mandat ni au cours du deuxième.¹⁵⁸

La conclusion de la MEP est d'autant plus incompréhensible sur ce point qu'elle reproche par ailleurs au RAEP à propos de son appréciation sur le terrorisme d'« occulte[r] l'analyse des causes internes dont l'éclairage s'avère pourtant nécessaire

dans l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention et de gestion des conflits », les « inégalités économiques et sociales » en particulier (paragraphe 135–136, p.67). La MEP semble se satisfaire de la reconnaissance de *tamazight*, le berbère, comme langue nationale à l'occasion d'une révision constitutionnelle intervenue en 2002. La CNG comme la MEP ne semblent pas s'être interrogées sur la manière dont les événements se sont déroulés, sur leur impact sur la vie de la nation et sur ce qu'ils signifient en termes de gouvernance en Algérie. Elles ne sont apparemment pas davantage interrogées sur la manière dont le retour au calme a été obtenu et ce qui a été entrepris pour satisfaire les revendications des manifestants. Elles pouvaient pourtant disposer du Rapport de la Commission nationale d'enquête sur les événements de Kabylie présidée par le professeur de droit Mohand Issad qui a par ailleurs présidé la Commission nationale de réforme de la justice (CNRJ) en 1999.¹⁵⁹ Le professeur Issad n'a cependant pas été approché pour faire partie de la CNG ni auditionné par cette dernière ou la MEP.¹⁶⁰

La CNG et la MEP pouvaient s'interroger sur les suites données aux constatations et recommandations de cette Commission et sur le traitement de cette crise, notamment au regard des sanctions judiciaires prises contre les membres des forces de sécurité qui ont tiré sur les manifestants et sur l'éventuelle responsabilité pénale de leurs supérieurs hiérarchiques ainsi que sur la responsabilité politique des gouvernants.

Ces questions sont d'autant plus importantes que, comme l'affirmait en juin 2008 le professeur Issad, « il n'y a pas eu d'explication politique et une réponse juridique pour le fait de "tirer" sur une région ». ¹⁶¹ Il est à cet égard tout à fait significatif que lors de sa visite à Tizi Ouzou fin mars 2009 en qualité de candidat à l'élection présidentielle du 9 avril 2009, le chef de l'État, M. Abdelaziz Bouteflika, ait déclaré : « Du poste où j'étais¹⁶² je ne sais pas à ce jour qui, d'un côté ou d'un autre, a provoqué cette tragédie ». ¹⁶³ Cette déclaration

154 Chiffres officiels du Conseil constitutionnel. Disponible sur le site du Conseil : www.conseil-constitutionnel.dz (suivre Activités du Conseil, Bilan 2002).

155 Voir *L'Algérie : agitation et impasse en Kabylie*, rapport de l'International Crisis Group, 10 juin 2003, disponible sur www.icg.org.

156 Le FFS est le parti politique traditionnellement dominant en Kabylie avec le Rassemblement pour la culture et la démocratie (RCD).

157 *L'Algérie : agitation et impasse en Kabylie*, op. cit., p.3.

158 Mourad Slimani, « Belkhadem à Béjaïa : "La Kabylie ne doit pas être prise en otage" », *El Watan*, édition du 19 mars 2009, disponible sur <http://www.elwatan.com/La-Kabylie-ne-doit-pas-etre-prise>. M. Bouteflika s'est rendu, en qualité à Béjaïa puis dans la wilaya limitrophe de Jijel le 25 mars et à Tizi Ouzou le 27 mars 2009. Voir Ghania Oukazi, « Bouteflika à Béjaïa et à Jijel », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 26 mars 2009, disponible sur <http://www.lequotidien-oran.com/index.php?news=5118115>.

159 Le professeur Issad et d'autres observateurs des questions judiciaires se sont montrés de plus en plus critiques sur la situation de la justice algérienne au cours des années 2000. Voir « Mohand Issad. Président de la CNRJ : "Nous avons appelé à une justice de qualité non de célérité" », Entretien réalisé par Salima Tlemçani, *El Watan*, édition du 28 mars 2005, disponible sur <http://www.elwatan.com/Mohand-Issad-President-de-la-CNRJ>.

160 Entretien téléphonique avec le professeur Mohand Issad le 14 avril 2009.

161 Nordine Douici, « Issad Mohand à Tizi Ouzou », *El Watan*, édition du 19 juin 2008, disponible sur <http://www.elwatan.com/Issad-Mohand-a-Tizi-Ouzou>. Le constat est évidemment antérieur à 2008.

162 M. Bouteflika était déjà président de la République en 2001.

163 Propos rapportés par Ghania Oukazi, « Bouteflika à Tizi Ouzou : "Je ne sais pas qui a provoqué cette tragédie" », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 28 mars 2009, disponible sur http://www.lequotidien-oran.com/pdf_version.php?id=5118183.

révélatrice peut être interprétée de deux manières. Soit le Président de la République, à qui la Constitution accorde de larges pouvoirs, et les services de l'État ne sont pas en mesure de faire la lumière sur un usage largement disproportionné de la force armée par les services de sécurité qui a causé plus de 120 morts civils, soit la volonté politique d'identifier les responsabilités, qu'elles soient « d'un côté ou d'un autre », n'existe pas. Quelle que soit la réponse, la situation pose un problème grave et irrésolu de gouvernance politique et de respect des droits de l'homme.

S'agissant de l'Objectif 2 « Démocratie constitutionnelle, y compris les compétitions politiques et l'opportunité d'opérer un libre choix », il est surprenant que le mot « fraude » associé à l'adjectif « électorale » soit totalement absent¹⁶⁴ alors que les autorités sont soupçonnées de fraude à chaque élection. À cet égard, le RAEP n'a pas manqué de souligner « la nécessité d'une réflexion visant d'une part l'amélioration et la crédibilisation subséquente de la représentation des populations, et d'autre part l'exploration des voies et moyens à lever les soupçons de « verrouillages médiatiques » dont se dit victime l'opposition » (par. 162 du Rapport d'évaluation).

La MEP semble se montrer plus timide. En effet, elle mentionne « les critiques émises sur l'arbitraire et la manipulation dans la constitution des listes de candidatures par les appareils des partis » (par. 180 du Rapport) et semble limiter la question de la représentativité des assemblées élues à la « représentation de la complexité et de la diversité géographique, linguistique et socioculturelle » (par. 181 du Rapport). La question de la représentativité politique des élus est limitée à celle des élus locaux (par. 181 du Rapport). De plus, au regard de ses recommandations relatives à l'Objectif 2, la MEP semble considérer, dans une approche formaliste, que l'amélioration de la qualité de la représentation des électeurs se limite à la seule question de la « révision des différentes lois électorales », notamment sur les modes de scrutin.

La question de la fraude électorale n'est donc pas abordée clairement et en profondeur alors que l'accusation récurrente de fraude électorale est une cause majeure de ce que la MEP appelle pudiquement la « désaffection progressive de

l'électorat »¹⁶⁵ pour les élections (par. 181 du Rapport).

Au contraire, la MEP considère que « la compétition électorale demeure somme toute assez équitable et l'organisation des élections s'est améliorée au fil des scrutins » (par. 179 du Rapport) et « salue le pluralisme politique des assemblées » comme l'un des « signes emblématiques des progrès enregistrés dans le champ de la compétition électorale » (par. 182 du Rapport).

Cette affirmation est tout à fait surprenante lorsque l'on sait que dans une lettre adressée au Président de la République en date du 17 mai 2007 et signée par son coordinateur, M. Saïd Bouchaïr, la Commission nationale politique de surveillance des élections législatives de mars 2007 signale de « graves dépassements » durant l'opération électorale qui ne sont pas des « actes isolés ». La Commission considère que ces actes ont touché « l'ensemble des régions du pays » et revêtent un « caractère national ». Elle conclut que « ces agissements irresponsables sont de nature à porter atteinte à la sincérité des résultats du scrutin ». Le contenu de cette lettre – qui a créé une polémique entre son signataire et le ministre de l'Intérieur – a été confirmé par un rapport de la même commission qualifié d'« accablant » par la presse¹⁶⁶. S'il est évident que le contenu de la lettre ne pouvait être connu des membres de la CNG ni de ceux de la MEP lorsque le Rapport d'autoévaluation a été remis à cette dernière en mars 2007, la polémique que ce courrier a suscitée était en revanche largement publicisée à l'époque de la rédaction du Rapport d'évaluation de la MEP présenté aux chefs d'État et de gouvernement le 1^{er} juillet 2007.

Cet état de fait qui remet en cause l'appréciation de la MEP n'est pas mentionné dans son rapport alors que la Commission nationale politique de surveillance des élections législatives est une instance créée par décret présidentiel et qu'il en a été fait état dans la presse¹⁶⁷ bien avant la présentation du Rapport d'évaluation devant les chefs d'État et de gouvernement.

D'après le Rapport d'évaluation, « L'Algérie a (...) organis[é]

165 Le taux de participation a été officiellement de 46,17% aux élections législatives de 2002 et de 35,67% aux élections législatives de 2007. Voir respectivement les proclamations du Conseil constitutionnel No.1/P/CC/02 du 3 juin 2002 relative aux résultats de l'élection des membres de l'Assemblée Populaire Nationale et No. 03/P/CC/07 du 21 mai 2007 portant résultats de l'élection des membres de l'Assemblée populaire nationale (www.conseil-constitutionnel.dz). Ces chiffres sont considérés comme surévalués par de nombreux observateurs de la vie politique algérienne.

166 Voir Salima Tlemçani, « Le dernier mot de Bouchaïr », *El Watan*, édition du 2 juin 2007, disponible sur <http://www.elwatan.com/Le-dernier-mot-de-Bouchaïr>.

167 Et plus précisément dans le quotidien *El Watan* cité par ailleurs pas moins de 9 fois dans le Rapport d'évaluation (paragraphe 325, 327, 355, 358, 359, 360, 1028).

164 Il n'est utilisé dans le Rapport d'évaluation que pour parler de la fraude fiscale, de la corruption et de l'économie en général (paragraphe 3.43, 564, 742, 749, 758, 768, 1078).

régulièrement, dans la paix et la stabilité, des élections générales libres, transparentes et équitables. L'Algérie d'aujourd'hui se distingue également par la vitalité des pluralismes politique, médiatique et syndical ». ¹⁶⁸ Mais les remarques ci-dessus ajoutées à celles relatives à la qualité de la représentation de la société civile au sein de la CNG permettent de relativiser fortement cette affirmation.

Les développements récents dans la vie politique algérienne le confirment d'ailleurs parfaitement. En effet, l'article 74 de la Constitution algérienne de 1996 a été modifié de façon à permettre au Président Bouteflika de briguer un troisième mandat. Le deuxième alinéa de l'article 74 prévoyait dans sa version initiale que le Président de la République, élu pour un mandat de 5 ans, n'était rééligible qu'une seule fois. La révision du 15 novembre 2008 a réécrit le deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution qui dispose désormais que le « Président de la République est rééligible » sans limitation du nombre de mandats. Cette révision constitutionnelle a été adoptée par les chambres réunies du Parlement comme le permet la Constitution qui offre également le choix de la voie référendaire que le Président de la République, à l'initiative de cette révision, n'a pas choisie. Il nous semble que cette évolution – qualifiée à juste titre de « viol constitutionnel » - va à l'encontre de la préconisation de la MEP énoncée à Accra le 1er juillet 2007. En effet, dans sa synthèse, Mme Savané soulignait que « de la pertinence des procédures mises en œuvre dépendra [a] réussite [des réformes] » ajoutant qu'« il est par conséquent urgent qu'elles transcendent la problématique du *"leadership éclairé et visionnaire"* pour s'enraciner dans la démarche participative devant guider les processus décisionnels à mettre en œuvre ». ¹⁶⁹

Sur la présentation du processus dit de « réconciliation nationale »

Le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action traite de la question capitale de « réconciliation nationale » dans le Chapitre I au titre de l'Objectif 1 « Prévenir et réduire les conflits internes et entre États ». Cette question capitale de « la prise en charge des séquelles de la tragédie nationale » est traité en un peu plus de 3 pages... 3 aspects y sont abordés :

- les « mesures d'appui de la politique de prise en charge du cas des disparus (décret présidentiel No. 06-93 du 28/02/2006 relatif à l'indemnisation des victimes de la tragédie nationale (disparus) » ;
- les « procédures relatives à l'aide de l'État aux familles

démunies éprouvées par l'implication d'un de leurs proches dans le terrorisme (décédé dans les rangs des groupes terroristes), au titre de la solidarité nationale lesquels bénéficient d'une aide de l'État sur la base d'une attestation délivrée par les autorités administratives (décret présidentiel No. 06-94 du 28/02/2006 relatif à l'aide de l'État à ces familles) » et

- « l'application du décret présidentiel No. 124-06 du 27/03/2006 fixant les modalités de réintégration ou d'indemnisation des personnes ayant fait l'objet de mesures administratives de licenciement pour des faits liés à la tragédie nationale ».

La manière d'aborder cette question cruciale pour l'avenir du pays est révélatrice de ce que les autorités estiment être de la bonne gouvernance et la manière dont elles comprennent les états des lieux et les bilans des politiques publiques. La lecture du Rapport sur ce point donne l'impression que la violence qui a manqué d'emporter l'État-nation dans les années 1990 n'a aucune racine politique et que la résolution du « conflit » qui a déchiré la société – pour reprendre le terme contenu dans le titre de l'Objectif 1 de l'axe gouvernance politique – ne comporte aucun aspect politique ni de droit pénal. Le reproche fait par la MEP au RAEP d'« occulter [r] l'analyse des causes internes [du terrorisme] dont l'éclairage s'avère pourtant nécessaire dans l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention et de gestion des conflits » peut être fait à la manière dont la « réconciliation nationale » est abordée et présentée dans le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action.

Le texte de référence de cette politique de « réconciliation nationale » est la « Charte pour la paix et la réconciliation nationale ». L'ordonnance No. 06-01 du 27 février 2006 ¹⁷⁰ qui en porte application sert de fondement aux textes précités pose de nombreux problèmes de conformité avec les engagements souverainement souscrits par l'Algérie en matière de droits de l'homme comme l'a souligné fin 2007 le Comité des droits de l'homme de l'ONU ¹⁷¹ – un organe indépendant et impartial chargé de surveiller le respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques – à l'occasion de l'examen du 3^{ème} rapport périodique que le Gouvernement algérien lui a remis.

L'application de cette ordonnance et de ses textes se fait dans une grande opacité que la publication de chiffres sur le montant des différentes aides et indemnités accordées

¹⁶⁸ Paragraphe 91 du Rapport d'évaluation.

¹⁶⁹ Voir « Synthèse du Rapport sur l'Algérie présenté par Mme Marie-Angélique Savané devant le 7^{ème} Forum du MAEP à Accra ». Communiqué en date du 2 juillet 2007 disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/01/6215374.

¹⁷⁰ Comme les décrets précités, l'ordonnance peut être consultée en ligne sur le site web du *Journal officiel* www.joradp.dz.

¹⁷¹ Voir les observations finales du Comité des droits de l'homme de novembre 2007, précitées (CCPR/C/DZA/CO/3). Disponibles sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/457/75/PDF/G0745775.pdf?OpenElement> ou <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/hrcs91.htm>.

aux « victimes de la tragédie nationale » - expression qui met victimes et bourreaux dans une seule et même catégorie !¹⁷² – ne dissipe pas. Son application ne manque de soulever certaines questions.

Concernant les membres de groupes terroristes, l'ordonnance prévoit l'extinction des poursuites pénales contre ou l'amnistie de tout individu recherché, condamné ou détenu pour actes de terrorisme ; et en principe, l'ordonnance n'accorde pas l'impunité pour les personnes inculpées ou condamnées pour des faits de massacres collectifs, de viols ou d'attentats à l'explosif dans des lieux publics, ainsi qu'aux complices et aux instigateurs de tels actes. Les détails de l'application de l'ordonnance et des textes y relatifs sur ce point et bien d'autres ne sont pas connus de l'opinion publique algérienne. C'est la raison pour laquelle le Comité des droits de l'homme a demandé en 2007 au gouvernement algérien de lui fournir des informations détaillées sur le nombre de personnes ayant bénéficié des mesures de l'ordonnance de février 2006. Le Comité a également précisé que les informations en question devaient indiquer pour quelles infractions et dans quelles conditions l'ordonnance a été appliquée à ses milliers de bénéficiaires. Ces précisions – très importantes pour savoir si l'ordonnance elle-même et le droit international ont été respectés – auraient assurément dû figurer dans le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action comme preuve de bonne gouvernance.

S'agissant des agents de l'État, ce n'est plus l'application de l'ordonnance qui pose problème, mais l'ordonnance elle-même. L'article 45 de ce texte interdit expressément toute poursuite pénale contre les éléments des forces de sécurité quel que soit le crime commis. Cette disposition est évidemment contraire au droit international ce que n'a pas manqué de relever le Comité des droits de l'homme. Il a demandé au gouvernement algérien de faire en sorte que cet article ne soit pas appliqué aux crimes les plus graves comme la torture, les exécutions extrajudiciaires et les disparitions forcées.

Les textes posent d'ailleurs particulièrement problème en matière de disparitions forcées. Ces disparitions du fait d'agents de l'État – au nombre de 8 023 selon les chiffres les plus récents¹⁷³ soit 1077 de plus que lors de déclarations des autorités publiques il y a deux ans – restent impunies.¹⁷⁴ Le décret présidentiel No. 06-93 du 28 février 2006 relatif à l'indemnisation des victimes de la tragédie nationale prévoit à

l'article 2 qu'« est considérée victime de la tragédie nationale, toute personne disparue dans le cadre des événements visés par la Charte et ayant fait l'objet d'un constat de disparition établi par la police judiciaire à l'issue de ses recherches ». L'article 3 précise que « le jugement de déclaration de décès de la victime de la tragédie nationale ouvre droit à ses ayants droit à l'indemnisation au sens du présent décret ». Autrement dit, les familles de victimes peuvent bénéficier d'une indemnisation à condition qu'elles demandent un jugement de déclaration de décès de leur proche disparu... Le régime traite donc cette question comme une simple question financière sans prendre en compte sa dimension humaine. C'est à la lumière des dispositions de l'ordonnance de février 2006 et des décrets précités qui prônent l'oubli et consacrent l'impunité¹⁷⁵ qu'il faut lire les développements du Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action sur les « victimes de la tragédie nationale », développements qui ressemblent à un rapport comptable.

La conformité du décret présidentiel No. 06-93 avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est sujette à caution. En effet, comme le Comité des droits de l'homme l'a rappelé avec force dans ses observations finales de 2007, les familles des victimes ont droit à une réparation la plus complète possible. Cela inclut le droit à indemnisation *sans contrepartie de la part des familles* et le droit à la vérité, notamment savoir quel sort a été subi par leur proche. Et là encore, les autorités judiciaires algériennes ont l'obligation en vertu du droit international de mener des enquêtes exhaustives et impartiales pour clarifier chaque cas de disparition forcée. Cette obligation implique de faire la lumière sur les circonstances de chaque disparition et d'identifier les victimes. Le pouvoir politique est loin d'aller dans ce sens comme le soulignent, entre autres, les interventions du Collectif des familles de disparu(e)s en Algérie (CFDA) devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en mai 2009.¹⁷⁶ Il convient de rappeler ici que le MAEP porte une attention particulière aux engagements conventionnels des États qui y ont souscrit.

Enfin, il est tout à fait étonnant que les victimes du terrorisme et leurs familles ne soient pas évoquées dans le Rapport

172 Sur cette question et sur la « réconciliation nationale » en général, voir le dossier du quotidien arabophone *El Khabar*, édition du 13 juin 2009, pp.2, 3 et 4. Disponible en langue arabe sur <http://www.elkhabar.com/pdfkhabar/quotidien/2009/06/12/quotidien.pdf>.

173 Voir le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action, p.29.

174 Agathe Duparc, « Les familles algériennes de disparus en quête de justice », quotidien français *Le Monde*, édition du 10 mars 2009.

175 Voir Chahreddine Berriah, « Rencontre sur la vérité à Barcelone. Témoignages poignants d'Algériens », *El Watan*, édition du 7 mai 2009, disponible sur <http://www.elwatan.com/Temoignages-poignants-d-Algeriens>.

176 Entretien avec Mme Nassera Dutour en mars 2009, mère de disparu, et membre de SOS Disparus (une association tolérée mais non reconnue légalement) et porte-parole du Collectif des familles des disparus en Algérie (CFDA). Voir également les interventions du CFDA devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples à l'occasion de la 45^{ème} session ordinaire de la Commission (Banjul, Gambie, 9-22 mai 2009), disponibles sur le site web du CFDA : http://www.algerie-disparus.org/cfda/index.php?option=com_content&task=view&id=271&Itemid=97. Le CFDA a obtenu le statut d'observateur devant la Commission africaine.

sur la mise en œuvre du Plan d'action au titre de l'Objectif 1 de l'axe gouvernance politique ni, sauf erreur de notre part, ailleurs dans le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action. Or, les familles de victimes du terrorisme peuvent voir elles aussi leur droit à la vérité non respecté quel que soit par ailleurs le sort des terroristes. Selon M. Ali Merabet, président de l'association Somoud,¹⁷⁷ il arrive souvent que les autorités refusent de mener des enquêtes effectives, de rechercher et d'identifier, grâce aux techniques comme les tests ADN, les corps des victimes des terroristes alors même que dans certaines situations ce sont les anciens terroristes eux-mêmes qui indiquent aux familles où trouver les corps de leurs proches.

Gouvernance économique et gouvernance politique

S'agissant de l'axe relatif à la gouvernance économique et de l'axe gouvernance politique, l'absence de conséquences suite aux attaques publiques portées par le Président contre certains ministres accusés de mentir sur la politique économique ne manquent pas de soulever des questions relatives à la gouvernance. Elles ont été cependant ignorées par la MEP.

Les auditions de 13 ministres par la CNG fin 2005 doivent être mises en perspective avec les accusations de mensonges portées publiquement en avril 2006 par le Président de la République contre certains de ses ministres en charge de la mise en œuvre de sa politique économique. Lors d'une visite d'inspection dans la capitale, le Président a publiquement accusé certains ministres de lui avoir menti à propos de la mise en œuvre de sa politique économique. Ses accusations visaient notamment MM. Abdelhamid Temmar et Mourad Medelci, respectivement ministre des Participations et de la Promotion des Investissements et ministre des Finances.¹⁷⁸ En d'autres termes, le Président reprochait à ses ministres de ne pas lui dire la vérité notamment sur l'état d'avancement des grands travaux publics lancés à travers le pays et sur la réalité de la mise en œuvre de la politique économique du gouvernement. Ces accusations portant sur des points d'une importance capitale pour le pays en matière de gouvernance économique n'ont pas été relevées par la MEP. Elles n'ont pas été non plus suivies d'effets en termes politiques puisque ces ministres accusés de mentir sont restés en place et la responsabilité du gouvernement de l'époque n'a pas été mise en cause devant la représentation nationale dominée

177 Propos entendus à la rencontre co-organisée par le CFDA et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) sur « La Vérité en Algérie – Bilan et perspectives un an après les recommandations onusiennes » (Genève, 5 et 6 mars 2009).

178 Voir Madjid Makedhi, « Bouteflika critique publiquement les ministres. "Vous m'avez menti !" », *El Watan*, édition du 10 avril 2006. Disponible sur <http://www.elwatan.com/Bouteflika-critique-publiquement>.

par l'Alliance présidentielle. Par ailleurs, M. Medelci est depuis devenu ministre des Affaires étrangères, le ministre de tutelle du Point focal.

Enfin, de récents développements soulignent l'acuité de tels problèmes en Algérie. En effet, au cours d'une émission radiophonique le 11 mars 2009, le Premier ministre Ahmed Ouyahia a accusé son ministre de l'Industrie et de la Promotion des investissements, M. Abdelhamid Temmar, de « tromperie » sur la stratégie industrielle.¹⁷⁹ Cette stratégie a été finalisée au printemps 2007 comme il ressort de la description qui en est faite dans le résumé du RAEP.¹⁸⁰ La répétition de ces accusations de mensonge portées contre l'un des principaux ministres en charge de la politique économique du Président intervient un mois avant les élections présidentielles d'avril 2009. Elle confirme l'existence d'un problème, déjà ancien, de cohérence de l'action des pouvoirs publics qui aurait dû être, à notre sens, mentionné par la CNG dans le RAEP et par la MEP¹⁸¹ d'autant qu'elle révèle de manière évidente l'existence d'une « crise de l'État » selon l'analyse d'un professeur en sciences politiques de l'Université d'Alger.¹⁸²

Sur la gouvernance socioéconomique

Le Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action reflète les grandes avancées de l'Algérie en matière de développement socioéconomique. Ces progrès sont corroborés par les Rapports nationaux sur le développement humain (RNDH) du CNES qui a étroitement collaboré à la rédaction du Rapport sur la mise en œuvre. Le Rapport sur la mise en œuvre est riche en chiffres qui font état de l'impact de certaines politiques publiques même si de manière générale le Président du CNES, le professeur Babes « consent (...) que les avancées de l'Algérie demeurent insuffisantes par rapport aux investissements colossaux de l'État ».¹⁸³

Il convient toutefois de souligner que les chiffres du CNES et par contrecoup ceux du Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action semblent en décalage par rapport à ceux du

179 Madjid Makedhi, « Stratégie industrielle : Ouyahia accuse Temmar de tromperie », *El Watan*, édition du 12 mars 2009. Disponible <http://www.elwatan.com/Dossier-lie-a-la-mise-en-place-d>.

180 Rapport d'évaluation, paragraphe 430, p.151.

181 Selon la présidente de la CNG, « 80 % des données collectées par la commission ont été intégrées dans le rapport d'évaluation de la gouvernance en Algérie ». Voir le communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères en date du 16 juillet 2007, « M. Messahel : le rapport d'évaluation sur la gouvernance en Algérie est l'un des "plus transparents" ». Disponible sur http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=07/07/15/0443837.

182 Voir l'entretien accordé à Hacem Ouali par le professeur Mohamed Henad et intitulé « Notre pays vit un coma politique », *El Watan*, édition du 30 août 2009, p.2.

183 Voir Sofiane M., « Développement humain : le CNES critique le PNUD », *Le Quotidien d'Oran*, édition du 15 juin 2009, disponible sur <http://www.lequotidien-oran.com/index.php?news=5122505>.

PNUD alors que les RNDH du CNES sont « construit(s) sur le modèle onusien ». ¹⁸⁴ Or les chiffres sur le développement humain du PNUD, programme onusien, qui indiquent de moins bonnes performances que les chiffres du CNES sont contestés par le Président de cette institution.

184 Voir la synthèse sur les Résultats globaux du Rapport national sur le développement humain 2008 du CNES. <http://www.cnes.dz/doc2008/SYNTHESE%20RNDH%202008.pdf>. Pour un compte-rendu critique du RNDH 2008, voir le supplément hebdomadaire *El Watan Economie* du quotidien *El Watan*, édition du 27 avril au 3 mai 2009, pp.1,4 et 5. Disponible sur <http://www.elwatan.com/IMG/pdf/SuppEco27042009.pdf>.

Conclusions et recommandations

Il est difficile de porter une appréciation nuancée sur le processus d'autoévaluation de l'Algérie dans le cadre du MAEP. En effet, la réussite formelle est autant indéniable que le fond est critiquable. L'effort financier – même si les chiffres ne sont pas connus – des autorités publiques pour la réussite formelle du mécanisme est indéniable. De même, la volonté politique d'arriver à cette réussite formelle de l'autoévaluation a été forte, constante et fructueuse. En ce sens, l'Algérie a rempli son engagement devant les autres États africains. Cette réussite formelle est également à mettre au crédit des membres de la CNG, de ceux du Bureau en particulier, qui se sont investis bénévolement dans ce processus. Elle est également à mettre au crédit du CNES et des ITR qui ont dû effectuer les enquêtes de terrain très rapidement.

La mise en œuvre du MAEP a réussi à mettre en évidence les progrès de l'Algérie en matière de gouvernance sans assez insister sur les problèmes structurels, notamment en matière de démocratie et de gouvernance politique, qui sont un frein évident à l'amélioration de la gouvernance en Algérie dans les 4 axes thématiques. C'est en tentant d'analyser la mise en œuvre du MAEP en Algérie que se révèlent ses problèmes que le Rapport d'évaluation ne prend pas suffisamment en compte. Cela ressort d'abord dans la composition de la CNG. Le verrouillage du champ associatif en amont n'a pas permis une réelle représentativité de la « société civile » au sein de cette instance dont ont été écartées les associations dites « politiquement sensibles » par exemple. Cette mise à l'écart ne peut être imputée à la CNG elle-même, qui est hors de cause, mais à la structure du champ associatif et syndical en Algérie telle que contrôlée et voulue par le pouvoir politique. De même, les citoyens algériens n'ont accès qu'aux produits finis de l'évaluation : le Rapport de la MEP puis le Rapport du Point focal national sur la mise en œuvre du Plan d'action. L'accès au RAEP établi par la CNG, c'est-à-dire le Rapport d'autoévaluation, semble impossible et la reconstitution des différentes étapes de l'autoévaluation est très difficile. En d'autres termes, les

autorités ne mettent en avant que les produits institutionnels, eux-mêmes critiquables en raison de certains non-dits sur la gouvernance politique. La transparence fait singulièrement défaut dans un exercice conçu précisément comme étant un exercice de transparence.

De même, peu de publicité a été faite au Rapport d'évaluation en Algérie ainsi qu'au plan d'action tout au long de l'année 2008. Cette absence de diffusion donne l'impression que l'exercice était avant tout un exercice diplomatique et n'était pas destiné prioritairement aux Algériens. De même, elle rend suspecte le fait de souligner la « symbiose » entre le Plan d'action de l'Algérie au titre du MAEP et le Programme du gouvernement fondé sur le Programme du Président de la République à quelques semaines de l'élection présidentielle d'avril 2009.

Ces quelques critiques servent de fil conducteur aux recommandations qui suivent. Pour renforcer la transparence et la culture démocratique auxquelles le processus du MAEP est censé contribuer, le gouvernement algérien doit procéder à :

- la mise à disposition du public et notamment des chercheurs des archives de la CNG et de l'ensemble du processus de mise en œuvre du MAEP en Algérie ;
- la publication de données chiffrées sur les sommes dépensées au cours du processus de mise en œuvre du MAEP en Algérie ;
- la publication de la liste officielle des entités représentées au sein de la CNG avec la liste nominative des représentants des entités représentées (associations, organisations syndicales, Parlement) autres que les ministères ;
- l'association plus étroite des deux chambres du Parlement aux questions relatives au MAEP ;
- l'association plus étroite d'instituts de recherche et de la communauté universitaire à la réflexion sur les questions de gouvernance ;

LE MAEP EN ALGÉRIE : UNE ÉVALUATION CRITIQUE

- la sensibilisation de la presse privée et des médias publics sur les questions de gouvernance et du MAEP ;
- l'organisation d'un débat national sur toutes les questions de gouvernance sans exclusive, ouvert, contradictoire et pluraliste, impliquant l'accès aux médias publics des partis politiques, y compris d'opposition, et de l'ensemble des acteurs de la société civile, y compris les syndicats autonomes et les associations dites « politiquement sensibles » ;
- la création de commissions locales sur la gouvernance représentatives de l'ensemble des acteurs de la société civile qui serviraient de forum de dialogue régulier sur les questions d'intérêt local entre l'administration ;

En vue de la réalisation des recommandations précédentes, il serait souhaitable notamment de :

- mettre fin à la pratique entravant la constitution de groupes de la société civile en associations légalement reconnues et d'élargir les recours judiciaires effectifs en matière de droit des associations et syndical ;
- libéraliser le champ associatif, syndical et audiovisuel ;
- renforcer le respect des libertés individuelles et publiques et permettre un débat public, pluraliste et contradictoire sur la question de l'état d'urgence et son impact sur l'exercice effectif des libertés publiques.

Entretiens

Mme Fatma-Zohra Karadja, présidente de la CNG. Alger, 8 novembre 2008

M. Merouane, Alger, ministère des Affaires étrangères, 8 novembre 2008

M. Abdelouahab Kara Mostefa, Secrétaire général de la CNG, Alger, 8 novembre 2008

M. Kamel Elaïd, député, membre de la CNG, 5 et 11 janvier 2009

Professeur Benhamou de l'Université de Tlemcen, 6 janvier 2009 (par téléphone)

Mme Sarah Hassam, vice-présidente de la CNG et vice-présidente de la CAP, 7 janvier 2009

MM. Ahcène Benyounes et Ali Slimani, respectivement Président et vice-président de l'UNEP, Alger, 10 janvier 2009

Mme Cherifa Aït Benamara, vice-présidente de la CNG, Alger, 11 janvier 2009

M. Arar, réseau NADA, Alger, 13 janvier 2009

M. Abidet, Association de sauvegarde de la jeunesse, 14 janvier 2009

M. Hammouda, CREAD, 14 janvier 2009 (par téléphone)

Maître Farouk Ksentini, Président de la Commission nationale consultative de promotion et de protection des droits de l'homme, 15 janvier 2009

Mme Aïcha Barki, Association IQRAA, Alger, 15 janvier 2009

M. Saïd Benmerad, CENEAP, Alger, 18 janvier 2009

Madame Cherifa Kheddar, présidente de Djazaïrouna, 6 mars 2009.

Maître Adnène Bouchaïb, vice-président de Somoud, 6 et 11 mars 2009

Dr Tahar Besbas, coordinateur du Comité national des libertés syndicales (CNLS) ex-Secrétaire général du Syndicat national des praticiens de la santé publique (SNPSP), actuellement député, 25 mars 2009 (par téléphone)

Professeur Mohand Issad le 13 avril 2009 (par téléphone)

Mme Nassera Dutour, SOS Disparus – CFDA, mars 2009

Rencontre et échanges de courrier électronique avec M. Rachid Chaïbi, Secrétaire national du Front des forces socialistes à la jeunesse et aux affaires judiciaires

Divers contacts avec Rachid Malaoui du SNAPAP, en janvier et mars 2009

