

LE GHANA ET LE MAEP: UNE EVALUATION CRITIQUE

Adotey Bing-Pappoe

Juin 2007



Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP)



AfriMAP

AfriMAP est un projet du réseau des fondations africaines de l'Open Society Institute (OSI). L'Open Society Institute, une fondation privée qui accorde des subventions, a pour

objectif d'influencer la politique publique, de promouvoir la gouvernance démocratique, les droits humains et les réformes économiques, juridiques et sociales.

OSI a été créé en 1993 par l'investisseur et philanthrope George Soros, en appui à ses fondations en Europe centrale et orientale et dans l'ex Union soviétique, ainsi qu'au réseau émergent en Afrique. Le réseau des fondations Soros s'étend aujourd'hui sur plus d'une soixantaine de pays et comprend l'Open Society Foundation for South Africa, l'Open Society Initiative for East Africa, l'Open Society Initiative for Southern Africa et l'Open Society Initiative for West Africa.



OSIWA

OSIWA (Open Society Initiative for West Africa) soutient et encourage la participation du public à la gouvernance démocratique, à l'état de droit et au respect des droits humains en

accordant des subventions, en élaborant des programmes et en réunissant divers dirigeants et groupes de la société civile. OSIWA cherche à promouvoir une société ouverte et à consolider les principes et pratiques démocratiques à travers une plus grande participation civique et la création d'un cadre des droits institutionnalisés solide. OSIWA veut jouer un rôle actif en encourageant un dialogue ouvert et éclairé sur les questions d'importance nationale.

Copyright © 2007 Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)

ISBN 978-X-XXXXXX-TBC

Conçu et publié par Compress

www.compress.co.za

Pour de plus amples informations, contacter:

AfriMAP, Braamfontein Centre, 23 Jorissen Street, Johannesburg, South Africa
info@afriMAP.org www.afriMAP.org

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), BP 008, Dakar-Fann, Sénégal

www.osiwa.org

Table des matières

RESUME	5
LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE ET LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS	12
MISE EN ŒUVRE DU MAEP AU GHANA: LE PROCESSUS	15
ADHESION ET MISE EN PLACE DES STRUCTURES NATIONALES	15
Le ministère de la Coopération régionale et du NEPAD et le Conseil d'administration du MAEP (NAPRM-GC)	15
Le financement du MAEP	17
PREPARATION DE L'AUTO-EVALUATION NATIONALE	17
Désignation des instituts de recherche technique	18
Education du public et consultation par le NAPRM-GC	18
ACTIVITES DE RECHERCHE DES INSTITUTS DE RECHERCHE TECHNIQUE	21
Methodologie d'enquête générale	21
Methodologie des différents instituts de recherche technique (IRT)	22
ADOPTION DU RAPPORT D'AUTO-EVALUATION NATIONALE ET DU PROGRAMME D'ACTION PRELIMINAIRE	24
MISSION D'EVALUATION NATIONALE ET SOUMISSION DU RAPPORT D'EVALUATION NATIONALE	25
CONTROLE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME NATIONAL D'ACTION (PNA)	28
Mise en œuvre	29
Contrôle	29
Principaux résultats du PNA	31
LE MAEP AU GHANA: QUESTIONS AUTOUR DE L'IMPLICATION DE LA SOCIETE CIVILE	32
LE MAEP ET LE CONCEPT DE SOCIETE CIVILE	32
SOCIETE CIVILE ET CULTURE POLITIQUE AU GHANA	33
DISPOSITIONS DU MAEP EN FAVEUR DE L'ENGAGEMENT DE LA SOCIETE CIVILE	35
Le Conseil national d'administration du MAEP (NAPRM-GC)	35
Désignation des IRT	35
Sensibilisation et consultation	36
Contrôle de la mise en œuvre du PNA	39
Evaluation indépendante par des groupes de la société civile	40
NON PUBLICATION DU RAPPORT D'AUTO-EVALUATION PAR PAYS	41
OBSERVATIONS FINALES SUR LE MAEP AU GHANA ET EN AFRIQUE	43
RECOMMANDATIONS POUR L'AMELIORATION DE L'IMPLICATION DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE PROCESSUS DU MAEP DANS LE FUTUR	44
CHRONOLOGIE – ETAPES CLES DU PROCESSUS DU MAEP AU GHANA	46
METHODOLOGIE	49

Préface

Les états africains ont pris un nombre croissant d'engagements en matière de respect de la bonne gouvernance, depuis que l'Union africaine (UA) a remplacé l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en 2002. Avec l'Acte constitutif de l'UA, les états membres sont tenus de promouvoir les droits humains, les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance. Des engagements plus précis en matière de bonne gouvernance sont inclus dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

En devenant l'un des quatre premiers pays à s'ouvrir à l'examen critique du MAEP, et le premier à amener ce processus à son terme, le Ghana a contribué à donner une forme pratique au mécanisme, auquel de nombreux autres pays ont adhéré depuis. En fait, la mise en œuvre du MAEP par le Ghana a été montrée comme un modèle à suivre par les autres pays. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de réaliser une évaluation, afin de voir dans quelle mesure la préparation du rapport d'auto-évaluation du Ghana a réellement été à la hauteur des critères de participation et d'intégration fixés par les directives officielles pour les pays qui se soumettent à l'évaluation par les pairs. Le présent rapport s'est fixé cette évaluation pour objectif et présente les leçons qui peuvent être tirées du processus du Ghana.

La présente étude fait partie d'une série commandée par AfriMAP (Africa Governance Monitoring and Advocacy Project), du réseau des fondations africaines de l'Open Society Institute. L'étude – qui a été rédigée par Adotey Bing-Pappoe, un consultant indépendant, et représente son point de vue – analyse dans quelle mesure le processus d'auto-évaluation du Ghana dans le cadre du MAEP a respecté les critères d'efficacité et de crédibilité définis par

les documents fondateurs du MAEP, notamment dans quelle mesure ce processus a été ouvert, participatif, transparent et responsable. Basé sur des entretiens avec bon nombre de participants, ce rapport passe en revue les forces et les faiblesses du processus, y compris l'indépendance et l'autorité du Conseil d'administration et des instituts de recherche technique qui ont effectué les recherches, mais également l'absence de retour d'information auprès des participants de la société civile sur la manière dont leurs contributions ont été utilisées. Même si ce rapport conclut que le processus du Ghana a effectivement de nombreux points forts, il tire également d'importantes leçons dont pourront s'inspirer les autres pays.

AfriMAP espère que ce rapport servira à la fois à aider à renforcer le contrôle de la mise en œuvre par le Ghana du programme d'action qui a été adopté et qui constituait le point culminant du processus d'examen dans le cadre du MAEP, et à aider d'autres pays dans la préparation de leurs propres auto-évaluations dans le cadre du MAEP, ainsi que le Secrétariat du MAEP lui-même.

Ozias Tungwarara
Directeur, Africa Governance Monitoring and Advocacy
Project – AfriMAP

Résumé

Synthèse

En mars 2003, le Ghana a accédé au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en signant le Mémorandum d'Entente. En janvier 2006, le président John Kufuor est devenu le premier dirigeant africain à se prêter au processus d'examen par les pairs. Dans cet intervalle, mais essentiellement à partir de mars 2004, avec la nomination du Conseil d'administration du MAEP pour le Ghana, le pays a entrepris une auto-évaluation dans les domaines de la gouvernance politique, de la gestion économique, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique, les quatre thèmes du MAEP. Parallèlement à cette auto-évaluation, le Ghana a produit un programme d'action visant à corriger les lacunes qui avaient été détectées, pas forcément dans la performance du gouvernement, mais davantage sur un plan systémique, dans les procédures et réalisations des institutions étatiques et non étatiques. Le rapport d'auto-évaluation et le programme d'action qui en ont résulté, ainsi que le processus qui les a produits, ont alors fait l'objet d'une évaluation indépendante réalisée par un panel d'éminentes personnalités africaines, qui ont soumis en juin 2005 leur propre rapport aux dirigeants africains ayant également signé le MAEP, qui constituent l'instance appelée Forum du MAEP. C'est aux conclusions de ce rapport d'évaluation par pays, présenté par le panel d'éminentes personnalités, que le président Kufuor s'est adressé en janvier 2006.

Le processus d'auto-évaluation du Ghana dans le cadre du MAEP s'est distingué non seulement en raison de la position de pionnier du Ghana, mais également parce que le modèle du Ghana – un petit groupe de personnalités de marque, désignées pour constituer le conseil d'administration dans le cadre de ce processus, travaillant par le biais d'institutions de recherche indépendantes réputées chargées de produire le

rapport d'auto-évaluation par pays et le programme d'action – a été montré en exemple aux autres pays qui intégraient le processus. Ce modèle permettait d'avoir de la souplesse dans le fonctionnement, une absence de manipulation politique, une implication des groupes de la société civile et des citoyens ordinaires, une solide auto-évaluation et un programme d'action détaillé, adopté et mis en œuvre par le gouvernement à travers ses divers ministères et agences spécialisés. Toutefois, de nombreux groupes de la société civile du Ghana estiment qu'il faudrait adopter un point de vue plus critique sur les résultats du pays.

Si l'accent a bien été mis sur l'implication de la société civile, dans la pratique, de nombreux groupes de la société civile ont estimé que la balance entre sensibilisation du public et consultation sérieuse ne pesait pas suffisamment en faveur de la consultation sérieuse. Trois grands événements de consultation de la société civile ont eu lieu pour examiner ou valider le rapport d'auto-évaluation du pays. Mais la façon dont ces réunions ont été organisées a donné à de nombreux participants l'impression que, si ces consultations avaient été vastes, elles n'avaient pas été suffisamment profondes. Il n'y a eu aucun mécanisme permettant aux personnes concernées de s'assurer que leurs observations sur ce qui est devenu la version finale du rapport d'auto-évaluation du pays et du programme d'action – c'est-à-dire ce qui constitue le cœur du processus d'évaluation par les pairs par pays – avaient été prises en compte. Cette impression n'a pas semblé être atténuée par le fait que quatre institutions indépendantes (dont trois appartenant à la société civile) ont été chargées d'effectuer les études et les analyses dans le cadre du rapport d'évaluation. Le Conseil d'administration, qui est de droit l'organisateur principal, semble n'avoir pas laissé assez de place aux autres pour leur permettre d'apporter une contribution significative.

Le MAEP représente un nouveau départ dans la gouvernance africaine. Il constitue le premier cadre de travail à contribuer à l'amélioration de la gouvernance dans les pays du continent et à la promotion d'une action collective entre ces pays. Toutefois, pour s'enraciner, il doit réussir à mobiliser une masse suffisamment importante de la population au sein d'un effort conceptuel, stratégique et opérationnel soutenu. Ainsi, le présent rapport vise essentiellement à examiner comment le MAEP a été réalisé au Ghana, mais sans oublier la manière dont les leçons tirées à Accra et Kumasi peuvent être appliquées, avec les modifications adéquates, à Alger et Oran, Dakar et Thiès, Nairobi et Mombasa, Lusaka et Kitwe, Pretoria et Johannesburg.

C'est dans cet esprit que le présent rapport recommande que le gouvernement du Ghana prenne d'autres dispositions pour régulariser le statut et la composition du Conseil d'administration du MAEP pour le Ghana, qui est désormais responsable du contrôle de la mise en œuvre du programme d'action national. Cette régularisation pourrait inclure la formalisation de son mode opératoire par une loi du Parlement, avec la désignation des membres selon un système transparent de nomination des postes de la fonction publique, et selon un échelonnement des mandats permettant de garantir la continuité. Pour sa part, le Conseil d'administration doit prendre des dispositions pour permettre que le rapport d'auto-évaluation du pays, dont la diffusion n'est toujours pas autorisée (contrairement au rapport d'évaluation par pays préparé par le Panel des Eminentes Personnalités du MAEP), soit publié immédiatement. De même, il doit prendre le temps de solliciter les réactions de l'ensemble des parties prenantes sur la façon dont le processus d'auto-évaluation du pays a été géré, et inclure les conclusions dans sa conception de la phase suivante du voyage du MAEP. Les organisations de la société civile, qui contrôlent déjà, pour la plupart, les aspects du programme d'action liés aux objectifs spécifiques de leur mission, doivent trouver les moyens de partager cette information plus efficacement entre elles et s'engager collectivement dans le cadre de ce processus.

On peut également tirer des leçons de l'expérience du MAEP au Ghana pour le continent. Il faudrait rendre le questionnaire du MAEP plus convivial, en tant qu'instrument visant à connaître le point de vue d'experts aussi bien que de non experts. Il pourrait en outre donner une plus grande souplesse en permettant de faire une évaluation des points de vue non seulement sur le processus, mais également sur la stratégie du gouvernement, c'est-à-dire pas uniquement sur la manière dont les gouvernements africains emmènent les populations avec eux, mais également où ils les emmènent. Le Forum du MAEP doit, dans l'esprit de la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, et de la nouvelle Charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance, prendre des mesures pour veiller à ce que les gouvernements qui entreprennent une auto-

évaluation dans le cadre du MAEP engagent la société civile en tant que partenaire au cours du processus. Il faudrait faire davantage d'efforts pour garantir l'accès aux informations sur le MAEP, en insistant notamment sur la nécessité de publier le rapport d'auto-évaluation du pays au niveau national, mais également en donnant davantage d'informations sur ce qui se passe réellement lorsque le président du pays qui fait l'objet de l'évaluation par les pairs discute du rapport d'évaluation du pays avec les présidents des autres pays participants. Une fois qu'un nombre suffisamment important de pays aura mené à terme le processus, le Panel des Eminentes Personnalités devrait passer en revue les leçons à tirer. Lorsque cette étape aura été franchie, il devrait être plus facile d'organiser régulièrement des événements réunissant les parties prenantes tant au niveau régional que continental, afin de partager les bonnes – et les mauvaises – pratiques et d'échanger des conseils.

Le MAEP au Ghana

Le processus d'auto-évaluation par pays a été dirigé au Ghana par le Conseil d'administration national chargé du MAEP (NAPRM-GC), un groupe de sept personnalités de marque dotées de l'autorité indépendante requise pour diriger le processus. La société civile a marqué son opposition à la manière dont leur désignation a été faite: en tant qu'individus plutôt qu'en tant que représentants d'un éventail de groupes d'intérêt. Cependant, il a été admis dans l'ensemble que chacune de ces personnes jouissait d'une position très importante et était remarquable dans son domaine respectif. Elles ont été soutenues, et le sont toujours, par un secrétariat dirigé par un directeur général ayant des compétences techniques reconnues en administration publique. Le NAPRM-GC et son secrétariat ont sélectionné les instituts de recherche technique (IRT) chargés d'effectuer les recherches et ont rédigé les quatre sections thématiques du rapport d'auto-évaluation du pays, réalisé des programmes d'éducation du public à travers le pays, organisé les différentes réunions des parties prenantes qui ont lancé le processus, validé les produits finis issus des recherches avant soumission au Panel des Eminentes Personnalités du MAEP et présenté la Mission d'évaluation du pays dans le cadre du MAEP.

Les quatre IRT choisis par le Conseil d'administration étaient tous des organisations de recherche non gouvernementales reconnues au Ghana comme des leaders dans leur domaine. Ces instituts étaient tout à fait compétents pour effectuer le travail et ne pouvaient en aucun cas être dépeints comme étant soumis au gouvernement. Tous ceux qui ont été impliqués dans le projet des IRT ont confirmé qu'il n'y avait eu aucune interférence d'aucune source que ce soit dans leurs recherches. Toutefois, comme les critères de sélection desdits instituts n'ont pas été rendus publics, et comme les

termes de leurs contrats avec le Conseil d'administration stipulaient qu'ils n'étaient pas libres de faire part des conclusions de leurs recherches, cela a engendré un sens d'exclusion parmi certains groupes de la société civile.

Les tâches relatives à la sensibilisation du public, à la consultation des parties prenantes, à l'auto-évaluation du pays et au programme d'action ont été effectuées en trois grandes étapes, selon les méthodologies de préparation du terrain, sur le terrain et de retour de terrain. La première, la méthodologie de préparation du terrain, consistait à faire des recherches en interne ou des études de documents, des actions de sensibilisation et d'appropriation pour les Ghanéens ordinaires, l'harmonisation et la coordination des approches méthodologiques au sein des équipes chargées de l'examen technique, l'identification des parties prenantes, la refonte du questionnaire sous forme d'outil d'enquête et la collecte et l'analyse des données. La deuxième, la méthodologie sur le terrain, consistait à réaliser des entretiens avec des fonctionnaires et des agents indépendants du gouvernement et avec des groupes de la société civile et, pour finir, des enquêtes par sondage auprès de citoyens ghanéens ordinaires. La troisième et dernière, la méthodologie de retour de terrain, comprenait tout un éventail d'activités, comme l'évaluation des documents produits par les TRI par des experts indépendants nommés par le Conseil d'administration et des exercices de validation effectués par diverses parties prenantes, afin de déterminer si les conclusions des TRI étaient conformes à ce que les personnes expertes dans les différents domaines thématiques estimaient réaliste. Le Programme national d'action (PNA) est issu des observations, commentaires et suggestions des diverses personnes interrogées et assemblés par les TRI, avec des contributions complémentaires des groupes de la société civile. Ces deux ensembles de documents – les conclusions des TRI et le PNA – ont été rassemblés, sous l'égide du Conseil d'administration, en un seul document, le Rapport d'auto-évaluation nationale du Ghana (CSAR). Un exemplaire du CSAR et du PNA a été présenté au président Kufuor en mars 2005, tandis qu'un autre a été envoyé au Secréariat du MAEP en Afrique du Sud.

Les TRI ont utilisé des techniques de recherche essentiellement similaires, à savoir des recherches documentaires, l'adaptation du questionnaire du MAEP qui serait utilisé sur le terrain, les entretiens avec des représentants du gouvernement et des institutions publiques et avec des groupes de plaidoyer, des groupes de discussion et des entretiens avec des citoyens ordinaires et des organisations communautaires de base, ainsi que l'étude par des experts techniques du fruit des recherches. Toutefois, en raison des différences de tailles d'échantillonnage et de thèmes, des divergences significatives sont apparues. Le Ghana Centre for Democratic Development (CDD), responsable du thème de la démocratie et de la bonne gouvernance politique, a

utilisé les services d'un panel consultatif d'une douzaine de personnes, chargées de superviser la réalisation d'une enquête auprès des ménages, faite sur 1.200 personnes. De même, l'Institute of Statistical Social and Economic Research (ISSER), qui a réalisé l'enquête sur le développement socio-économique, a utilisé un cadre d'échantillonnage ayant permis la collecte de données auprès d'un millier de personnes. Ils ont fait une enquête par sondage auprès d'au moins une vingtaine de personnes par district, dans deux districts de chacune des dix régions du Ghana, soit en tout auprès d'environ quatre cents personnes, ont organisé des groupes de discussion avec un nombre à peu près égal de participants et ont ensuite discuté avec quelque deux cents personnes du gouvernement, d'institutions indépendantes de l'état et de la société civile. Le Centre for Policy Analysis (CEPA) et le Private Enterprise Foundation (PEF), responsables respectivement de la gestion économique et de la gouvernance des entreprises, ont interrogé environ six cents personnes, mais issues d'un segment plus étroit de la société, essentiellement des membres du gouvernement, de groupes de la société civile et des experts indépendants.

L'un des défis auxquels les TRI ont été confrontés a été le fait que les efforts de sensibilisation du NAPRM-GC ont eu lieu en même temps que les recherches effectuées dans le cadre du rapport d'auto-évaluation. Les activités d'information ont été concentrées sur la période allant de mai à septembre 2004 ; des réunions ont été organisées dans tout le pays, avec une audience directe de plus d'un millier de personnes en tout, outre les médias et autres moyens de vulgarisation. Toutefois, il est parfois arrivé que les personnes chargées de réaliser les entretiens se soient aperçues que les gens qu'ils voulaient interroger n'avaient pas encore entendu parler du processus du MAEP ; dans au moins un cas, les enquêteurs se sont retirés, en attendant qu'un exercice de sensibilisation ait été effectué.

Outre la sensibilisation générale et les recherches détaillées, quatre événements importants ont été organisés par le NAPRM-GC au cours du processus du MAEP, permettant à un vaste éventail de groupes de la société civile d'apporter leur contribution et de faire des commentaires sur le déroulement du processus d'auto-évaluation dans son ensemble et sur les rapports préliminaires. En mai 2004 a été organisé l'Atelier initial des Parties Prenantes Nationales ; en février 2005, une réunion a permis la présentation des projets de rapports d'auto-évaluation thématiques ; en avril 2005, une 'réunion nationale de validation' s'est déroulée pendant la Mission d'évaluation nationale du Panel du MAEP ; et enfin, en juin 2005 a eu lieu une autre réunion de validation, à laquelle la présidente du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP a assisté.

La réunion de validation de février 2005 a réuni une cinquantaine de personnes issues de différents secteurs

et permis la présentation des projets de rapports pour chacun des quatre thèmes du MAEP: la démocratie et la bonne gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance d'entreprises et le développement socio-économique. Les participants ont pu faire des commentaires sur les présentations mais, en revanche, même si on leur a distribué des synthèses des différents rapports au cours de la réunion, ils n'avaient reçu aucun document avant la réunion, ce qui leur aurait permis d'en assimiler le contenu de manière plus approfondie. Par ailleurs, ils n'ont eu aucun retour d'information sur la façon dont leurs contributions avaient été utilisées. Les procès-verbaux ou les rapports de cette réunion ou des autres réunions ne sont pas mis à la disposition du public et le rapport d'auto-évaluation nationale lui-même, soumis au Panel du MAEP et au gouvernement du Ghana, n'a pas encore été publié.

Il semble que la demande aux TRI d'inclure un programme d'action dans le cadre de leur travail soit intervenue ultérieurement dans le processus. Le coût du PNA a été calculé par les divers ministères et agences gouvernementales dotés des compétences requises. Le rapport entièrement chiffré a été soumis au Secrétariat du MAEP en mai 2005 ; les efforts déployés signifiaient que cela a été fait après que les autres éléments du rapport d'auto-évaluation nationale avaient déjà été envoyés.

La mission d'évaluation par pays du Panel du MAEP s'est déroulée en avril 2005, sous la direction du Dr Chris Stals, membre du Panel des Eminentes Personnalités chargé du contrôle du processus au Ghana. Cette mission a organisé des réunions avec un vaste éventail d'acteurs en différents lieux du pays et rassemblé des informations indépendantes pour faire une contre-vérification du rapport d'auto-évaluation nationale et finaliser le propre rapport d'évaluation nationale rédigé par le panel – le document qui est présenté au Forum du MAEP. La deuxième visite, qui a eu lieu en juin 2005, sous l'égide de la présidente du panel, Marie-Angélique Savané, n'avait pas été programmée dans le calendrier initial et avait apparemment pour objectif précis la tenue de discussions avec les groupes de la société civile sur le programme d'action, dont le coût n'avait pas été chiffré au moment de la mission d'évaluation du pays. Encore une fois, aucun procès-verbal ni rapport de ces deux réunions ne sont disponibles.

Depuis l'examen et l'adoption par le Forum du MAEP du rapport d'évaluation nationale pour le Ghana, ce dernier a soumis au Secrétariat du MAEP deux rapports sur les progrès accomplis au niveau de la mise en œuvre du programme d'action, en indiquant que des dispositions importantes recommandées dans le PNA avaient été prises. Un processus d'harmonisation du PNA avec les autres programmes nationaux de développement, notamment la

Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, a également été entrepris. Le NAPRM-GC a également mis en place certaines structures permettant d'assurer le contrôle du PNA au niveau des districts et a effectué une enquête auprès des ménages fin 2006, axée sur les questions relatives aux quatre thèmes du MAEP. Toutefois, il existe des interrogations quant au fait de savoir si les mesures prises actuellement par le Conseil d'administration dans ses rapports périodiques sont en réalité celles qui auraient été prises si son cadre de contrôle et d'évaluation initialement conçu avait été mis en place comme prévu. Au moins deux TRI ont indiqué qu'ils attendaient que le Conseil d'administration les informe de la disponibilité des fonds requis pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre de contrôle et d'évaluation.

Défis relatifs à l'implication de la société civile dans le processus du MAEP au Ghana

Le premier défi lié à l'engagement de la société civile dans le processus du MAEP vient de la nature de la documentation elle-même. Les différents documents du MAEP pour la mise en place au niveau continental présentent des divergences subtiles mais importantes dans la façon dont ils définissent la société civile et la manière dont celle-ci doit être impliquée dans le processus d'élaboration du programme d'action ; dans certains contextes, la société civile (au sens large) est dépeinte comme un partenaire dans le processus d'élaboration du programme d'action, alors que dans d'autres, le gouvernement est seulement invité à organiser de vastes consultations avec l'ensemble des parties prenantes pertinentes. Les ambiguïtés contenues dans ces documents laissent des questions importantes à l'appréciation du gouvernement de chaque pays. Bien qu'au Ghana le gouvernement ait créé une structure réellement indépendante pour le MAEP, le Conseil d'administration semble avoir préféré utiliser la définition plus étroite de l'engagement.

Si les critères de nomination des membres individuels du Conseil d'administration ont bien été rendus publics, le fait qu'ils n'aient pas été perçus comme des représentants des divers groupes des parties prenantes semble avoir contribué à l'instauration d'une certaine distance entre eux et la société civile. Toutefois, au vu de ce qui s'est passé ailleurs sur le continent, il semblerait qu'un Conseil d'administration composé entièrement d'organisations de la société civile est susceptible de produire ses propres problèmes. Il y a un équilibre à trouver à ce niveau. L'une des recommandations tente de trouver un remède à cette question.

L'une des grandes forces du processus du MAEP au Ghana a été la grande qualité des institutions de recherche de la société civile qui ont effectué les recherches sur lesquelles l'auto-évaluation a été basée et leur indépendance dans l'accomplissement de cette tâche. Cependant, leur

implication dans le processus d'auto-évaluation n'a pas été perçue par les groupes de la société civile comme un exemple d'engagement de la société civile dans le processus, du moins pas selon leur entendement de l'engagement, mais plutôt comme une relation professionnelle et contractuelle, dans le cadre de laquelle les TRI ont été des prestataires de services plutôt que des interlocuteurs indépendants.

Enfin, il semblerait que les questions abordées fermaient plutôt qu'elles n'ouvraient les portes aux apports des participants dans les divers forums de consultation, et le fait que les documents préliminaires n'aient pas été distribués préalablement aux réunions, afin de permettre aux personnes invitées d'élaborer un point de vue sur la question débattue, a contribué à affaiblir la confiance de la société civile dans le degré d'implication souhaité par le Conseil d'administration. D'un autre côté, les groupes de la société civile ont peu participé à certaines de ces réunions, certaines organisations n'y participant pas du tout, ou les dirigeants envoyant des subalternes pour les représenter, surtout pour la deuxième invitation et celles qui ont suivi, au lieu de s'y rendre eux-mêmes.

Le MAEP a pour objectif de promouvoir la stabilité politique, la croissance, le développement durable et l'intégration. Cela représente pour l'Afrique une opportunité, jusque là inexistante, de stimuler de manière systématique l'élaboration de stratégies collectives tant au niveau régional qu'au niveau continental, pour réaliser de vastes objectifs de développement. Les recommandations ci-dessous visent à augmenter les chances d'atteindre ces résultats.

Recommandations

Les recommandations du MAEP pour le Ghana sont les suivantes:

Recommandations au gouvernement:

1. Renforcer l'institutionnalisation des institutions du MAEP étayant le Conseil d'administration du MAEP pour le Ghana et le Secrétariat par une loi du parlement plutôt que, comme ce qui est actuellement le cas, en les laissant reposer sur l'accession du Ghana au NEPAD et aux accords du MAEP au niveau africain.
2. Renforcer l'indépendance du NAPRM-GC et assurer une meilleure continuité en nommant ses membres pour des mandats à durée fixe échelonnés, afin qu'une portion donnée (un quart ou un tiers) soit remplacée à intervalle régulier.

Recommandations au NAPRM-GC du Ghana:

3. Mettre le rapport d'auto-évaluation du Ghana et l'ensemble des documents annexés dans le domaine public le plus rapidement possible.

4. Commander une enquête indépendante de l'ensemble des parties prenantes pour voir (a) ce qu'elles pensent de l'exercice d'auto-évaluation qui vient d'être réalisé au Ghana ; (b) quelles sont leurs suggestions pour le contrôle de la mise en œuvre du PNA ; et pour agir en fonction de ces résultats.

Recommandations aux groupes de la société civile:

5. Prendre des dispositions pour partager les résultats obtenus au cours du processus de contrôle du PNA.
6. Explorer les moyens pour se mobiliser plus efficacement dans l'engagement collectif envers le MAEP.

Les recommandations du MAEP aux autorités compétentes au niveau du continent sont les suivantes:

7. Faire des amendements aux différents documents relatifs au MAEP afin d'assurer leur uniformité dans le traitement des organes et procédures importants et de rendre les normes exigées des gouvernements participants plus directives, notamment avec un cadre pour la publication par les gouvernements des rapports d'auto-évaluation par pays.
8. Encourager et contrôler l'engagement des gouvernements auprès de la société civile en tant que partenaires dans le cadre du processus d'auto-évaluation du MAEP et de l'élaboration du programme d'action.
9. Chercher à faire un examen complet du déroulement du MAEP, une fois que l'essentiel des pays auront réalisé l'évaluation, peut-être dans le courant de l'année 2008, en essayant d'évaluer et de mettre en œuvre ses leçons.
10. Dans le cadre de l'examen, procéder à l'amendement du questionnaire du MAEP, le rendre plus convivial et plus apte à récolter les points de vue sur les objectifs stratégiques et inclure des plages pour les principaux indicateurs de performance.

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique et le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) est un cadre stratégique qui propose une 'vision pour le renouveau de l'Afrique'. Le document fondateur du NEPAD a été officiellement adopté par le 37ème Sommet de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001. Bien qu'ayant des origines indépendantes, le NEPAD est désormais un programme de l'Union africaine (UA), le successeur de l'OUA. 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 meilleure 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 de l'autonomisation des femmes. Le NEPAD est basé sur des principes sous-jacents d'engagement envers la bonne gouvernance, la démocratie, les droits humains et la résolution des conflits, ainsi que sur la reconnaissance que le maintien de ces normes est essentiel à la création d'un environnement favorable à l'investissement et la croissance économique à long terme. Le NEPAD vise à attirer davantage d'investissement, de flux et de financement de capitaux (essentiellement extérieurs), à donner un cadre au développement basé sur de nouveaux partenariats à l'échelle nationale, régionale et internationale. Toutefois, certains commentaires ont indiqué que l'approche actuelle du NEPAD privilégiait davantage de nouveaux partenariats entre l'Afrique et le monde qu'entre pays africains ou au sein des pays africains.

Le NEPAD est dirigé par un Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre (HSGIC), qui a finalisé le cadre politique adopté à Lusaka en octobre 2001. Le

HSGIC est composé de trois pays pour chacune des régions de l'Union africaine, avec le président Obasanjo (Nigeria) en tant que premier président élu et les présidents Bouteflika (Algérie) et Wade (Sénégal) comme vice-présidents. Le HSGIC rend compte à l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA. Il existe également un comité pilote, composé de 20 Etats membres de l'UA, chargé de superviser l'élaboration des projets et programmes.

En juillet 2002, le sommet de l'UA de Durban est venu compléter le NEPAD avec une Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. En vertu de cette Déclaration, les Etats participants au NEPAD 'croient en un gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif et en la probité dans la vie publique'. Aussi, ces pays 's'engagent à œuvrer avec une détermination renouvelée à la mise en œuvre', notamment, de l'état de droit, de l'égalité devant la loi de l'ensemble des citoyens, des libertés individuelles et collectives, du droit à participer à des processus politiques libres, crédibles et démocratiques et d'adhérer à la séparation des pouvoirs, y compris la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'efficacité des parlements.

La Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises engageait également les Etats participants à instaurer un Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) afin de promouvoir l'adhésion à ses engagements et leur réalisation. Le sommet de Durban a adopté un document fixant les étapes de l'évaluation par les pairs et les principes de fonctionnement du MAEP.

En mars 2003, le HSGIC du NEPAD, qui s'est réuni à Abuja, au Nigeria, a adopté un Mémoire d'Entente (MdE) sur le MAEP. Ce MdE fonctionne en fait comme un traité. Il est entré en vigueur immédiatement à Abuja, lorsque six Etats ont

accepté d'être liés par ses conditions ; à dater de mai 2007, 26 pays y avaient accédé. Les pays qui n'y ont pas accédé ne sont pas soumis à l'évaluation. La réunion de mars 2003 a également adopté un ensemble 'd'objectifs, de normes, de critères et d'indicateurs' pour le MAEP. La réunion a convenu de la mise en place d'un secrétariat du MAEP, également basé en Afrique du Sud, et de la nomination d'un 'panel des éminentes personnalités' de sept personnes, chargées de superviser le fonctionnement du processus du MAEP et de veiller à son intégrité.

Le secrétariat du MAEP, qui fonctionne depuis fin 2003, a élaboré un questionnaire basé sur un vaste éventail de traités africains et internationaux des droits de l'homme, qui vise à guider les auto-évaluations des pays participants sur leur respect des principes du NEPAD. Ses questions sont regroupées sous quatre grands domaines thématiques: la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance des entreprises et le développement socio-économique. Le questionnaire a été adopté officiellement en février 2004 à Kigali, au Rwanda, lors de la première réunion du Forum du MAEP réunissant les représentants des chefs d'Etat et de gouvernement de l'ensemble des pays participants au MAEP. A ce stade, le processus officiel d'évaluation par les pairs était prêt à démarrer: les quatre premiers pays identifiés lors de cette réunion pour se soumettre à l'examen étaient le Ghana, le Kenya, Maurice et le Rwanda.

Chaque pays soumis à l'évaluation est affecté à l'une des sept éminentes personnalités, qui sont chargées d'examiner et d'étudier les rapports et de faire des recommandations au Forum de l'APE. Les sept éminentes personnalités sont: Marie-Angélique Savané (Sénégal), présidente, Adebayo Adedej (Nigeria), Bethuel Kiplagat (Kenya), Graça Machel (Mozambique), Mohammed Babes (Algérie, en remplacement de la personne initialement désignée, Mourad Medelci), Dorothy Njeuma (Cameroun) et Chris Stals (Afrique du Sud). Au niveau national, les pays participants mettent en place un point focal national et un comité de coordination national chargé de diriger le processus d'évaluation et de faire la liaison avec le Secrétariat du MAEP.

Les documents du MAEP fixent cinq étapes à suivre pour le processus d'évaluation. La première et la plus importante est l'auto-évaluation. Une mission nationale de soutien du Secrétariat du MAEP, dirigée par l'éminente personnalité désignée, se rend dans le pays participant pour s'assurer d'une compréhension commune des règles, procédures et principes du MAEP. L'équipe fait la liaison avec le point focal du pays et organise des sessions de travail et des ateliers techniques avec les parties prenantes ; l'éminente personnalité signe un mémorandum d'entente avec le gouvernement sur les modalités de la mission d'évaluation nationale. Le pays commence alors son rapport d'auto-évaluation, basé sur le questionnaire du MAEP. Le pays doit

également élaborer un plan d'action préliminaire basé sur des politiques, programmes et projets. Il doit y avoir une vaste participation à l'auto-évaluation de l'ensemble des parties prenantes, y compris des organisations de la société civile, des ministères et services du gouvernement.

En deuxième lieu, une Equipe nationale d'évaluation – également dirigée par l'éminente personnalité et composée de représentants du Secrétariat du MAEP et des institutions partenaires du MAEP, dont la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA), la Banque africaine de développement et d'autres institutions – se rendent dans le pays pour entreprendre de vastes consultations, clarifier les questions qui ont besoin de l'être et aider à bâtir un consensus national sur la manière d'avancer.

Au cours de la troisième phase, l'équipe nationale d'évaluation rédige un rapport sur le pays, basé sur les informations rassemblées lors de sa mission d'évaluation et sur des documents thématiques indépendants élaborés par le Secrétariat de l'AEP, et partage ses conclusions avec le gouvernement. En se basant sur le rapport d'auto-évaluation et sur le rapport de l'équipe nationale d'évaluation, le pays finalise son programme d'action, qui fixe les politiques et les pratiques de la mise en œuvre. Lors de la quatrième phase, le rapport de l'équipe nationale d'évaluation et le plan d'action sont présentés au Forum du MAEP par l'éminente personnalité et le chef d'Etat ou de gouvernement du pays et soumis à l'examen des autres chefs d'Etat et de gouvernement participants. Enfin, après examen du rapport et du PNA par le Forum du MAEP, il est présenté au Sommet de l'UA avant d'être rendu public.

Toutefois, le cœur du MAEP se situe après que le rapport d'auto-évaluation du pays a été finalisé et le rapport d'évaluation et le programme d'action du pays ont été rendus publics. Cette période se situe entre un cycle d'auto-évaluation et d'évaluation du pays et le suivant. Le MAEP est conçu comme un cycle incessant d'évaluation et de mise en œuvre. Une fois tous les cinq ans, les pays qui se sont soumis à l'auto-évaluation nationale sont censés entreprendre à nouveau entièrement l'exercice et élaborer un nouveau programme d'action.

Mise en œuvre du MAEP au Ghana: le processus

Adhésion et création des structures nationales

Le Ghana a fait partie de la première tranche des pays ayant accédé au MAEP. Il a déclaré son intention de le faire en novembre 2002 et il a signé le Mémoire d'entente (MdE) relatif au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) le 9 mars 2003, lors de la réunion de l'HSGIC du NEPAD à Abuja, au Nigeria, au cours de laquelle le MdE et plusieurs autres documents essentiels pour le MAEP ont été adoptés. Le gouvernement ghanéen a affirmé notamment son engagement sur les volets suivants:

- 'Adoption de la déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises [AHG/235(XXXVIII) Annexe I].
- Acceptation des principes du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs [AHG/235(XXXVIII) Annexe II] et engagement à les mettre en œuvre.
- Pleine contribution au financement du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, afin d'affirmer l'appartenance du mécanisme aux Africains.
- Prise de toutes les dispositions pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'un Programme national d'action visant à améliorer notre performance dans les domaines de la gouvernance et du développement socio-économique, comme indiqué dans le Document de base du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.
- Participation de l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration du Programme national d'action, y compris des syndicats, des femmes, des jeunes, de la société civile, du secteur privé, des communautés rurales et des associations professionnelles.
- Signature du Mémoire d'entente sur les Evaluations techniques et la Visite nationale d'évaluation du pays à

la suite de consultations avec l'ensemble des parties prenantes'.¹

Le présent document a pour objectif d'examiner dans quelle mesure ces engagements, et plus particulièrement ceux pris par rapport à la participation de la société civile, ont été respectés.

Le ministère de la Coopération régionale et du NEPAD et le Conseil d'administration du MAEP

En mars 2002, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a fourni des fonds au ministère des Affaires étrangères pour engager le Dr Francis Appiah, alors chef du département de la School of Public Administration à l'University of Ghana Business School, afin de mettre sur pied et diriger un nouveau Secrétariat du NEPAD au sein du ministère. En mai 2003, le président John Agyekum Kufuor a nommé le Dr Kofi Konadu Apraku chef d'un nouveau ministère de la Coopération régionale et du NEPAD, suite à l'accession du Ghana au MAEP. Le Dr Appiah est alors devenu conseiller technique national sur le NEPAD, basé au sein du nouveau ministère. Il a joué un rôle important en contribuant à la création du Conseil national d'administration du MAEP (NAPRM-GC)² et lorsque, en mars 2004, celui-ci est devenu le 'point focal' pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs au Ghana, il a été nommé secrétaire exécutif et consultant principal. Avec ses collaborateurs, il a formé le secrétariat du Conseil d'administration et a quitté le ministère

1 Mémoire d'entente relatif au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 9 mars 2003, NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MoU. Disponible à l'adresse <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>.

2 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong, président du Conseil national d'administration du MAEP pour le Ghana.

pour déménager dans des locaux séparés.³

Le président Kufuor a inauguré officiellement le Conseil national d'administration du MAEP pour le Ghana le 18 mars 2004, un an après la création du ministère de la Coopération régionale et du NEPAD.⁴ La base juridique du NAPRM-GC a été arrêtée par le procureur général dans un courrier adressé à ses membres, dans lequel il expliquait que le gouvernement tirait son autorité, pour son fonctionnement, de son appartenance au NEPAD et au MAEP. Le NAPRM-GC a été créé sous la forme d'un organe autonome et placé en dehors de l'orbite de son ministère de tutelle.

Durant la période qui a précédé la création du Conseil d'administration, le Dr Appiah a annoncé que ses membres seraient nommés à titre individuel, ce qui a provoqué la fureur des groupes de la société civile, qui estimaient que les membres du conseil devaient représenter un éventail de groupes cibles. Aussi, l'annonce officielle a-t-elle été repoussée de trois mois.⁵ Toutefois, lorsque les membres du NAPRM-GC ont été enfin annoncés par le président Kufuor, ils ont été désignés à titre individuel, sur la base de leur expérience et de leur renommée dans leurs domaines respectifs.⁶

3 Portrait de Dr. Francis Appiah sur le site internet du MAEP pour le Ghana, <http://www.naprm-gc.org/home.php>.

4 Le Dr Francis Appiah a expliqué que les critères de sélection des membres du Conseil d'administration étaient les suivants: I. Acteurs non étatiques, c'est-à-dire que les personnes désignées ne sont pas des agents de l'Etat. II. Compétence professionnelle. III. Intégrité, objectivité, impartialité et indépendance dans le domaine public. IV. Droiture notoire. V. Capacité à se soumettre à l'examen public des conclusions du MAEP. VI. Capacité à provoquer l'engagement du Parlement, du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire et de la société civile et à s'assurer de leur participation et VII. Prise en compte des éléments suivants: équilibre ethnique et régional, représentation religieuse, représentation universitaire, plaidoyer de la société civile, équilibre des genres, représentation juridique et expérience dans l'évaluation des organisations internationales. Document intitulé 'Ghana's experience and lessons learnt in the implementation of the APRM' présenté lors du Colloque sur le NEPAD, 9-11 décembre 2004, Cotonou, Bénin (disponible à l'adresse <http://www/ces-benin.org/even/nepad.php> et <http://www.naprm-gc.org/home.php>).

5 Entretien de l'auteur avec le Dr Francis Appiah, secrétaire exécutif, Secrétariat du MAEP pour le Ghana.

6 Le président était le Professeur S.K. Adjepong, ancien recteur de l'University of Cape Coast et actuellement président du Methodist University College. Les autres membres nommés au Conseil étaient l'ambassadeur Alex Ntim Abankwa, diplomate à la retraite et ancien chef de la mission du Ghana auprès de l'Union européenne, qui avait travaillé avec tous les gouvernements du Ghana depuis l'indépendance, le professeur Samuel K. Botwe Asante, consultant international et ancien conseiller régional principal auprès de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), le Dr Bishop Paul Bemile, Evêque catholique de Wa et directeur du dialogue interrégional, le professeur Miranda Greenstreet, ancienne directrice de l'Institute of Adult Education de l'Université du Ghana et présidente de la Coalition des observateurs nationaux lors des élections du Ghana entre 2001 et 2004, Monsieur Nutifafa Kuenyehia, ancien président de l'Association du Barreau ghanéen et de la Commission des Médias nationaux et Madame Gloria Ofori-Boadu, ancienne directrice adjointe de la Fédération internationale des avocates (FIDA) du Ghana et actuellement présidente de la Women's Assistance and Business Association (WABA).

La plupart de ces membres étaient des retraités, mais un ou deux étaient encore en exercice.⁷ Nonobstant leurs antécédents, le fait qu'ils aient été nommés à titre individuel et sans consultation ouverte sur la composition du Conseil d'administration ni sur sa structure a donné lieu à certains commentaires négatifs.⁸

Au départ, le Conseil d'administration du MAEP était en contact direct avec le président de la République. Toutefois, le président du conseil a demandé au président Kufuor de nommer un point de contact proche de la présidence, par l'intermédiaire duquel le Conseil d'administration du MAEP pourrait s'engager avec le président et le gouvernement. Madame Chenery Hesse, conseillère principale du président et ex directrice adjointe de l'Organisation internationale du travail, a été désignée pour remplir ce rôle.

En avril 2006, le ministère de la Coopération régionale et du NEPAD a été intégré dans le ministère des Affaires étrangères. Toutefois, les autres structures créées pour le MAEP au Ghana sont restées en place.

Financement du MAEP

Tous les pays qui accèdent au MAEP doivent apporter une contribution annuelle minimum de 100.000 dollars US pour le financement des activités du Panel des éminentes personnalités et du Secrétariat du MAEP, basés en Afrique du Sud. En outre, les gouvernements sont responsables du financement des Conseils nationaux d'administration et de leurs secrétariats. Les membres du NAPRM-GC Ghana ne sont pas rétribués ; toutefois, le coût de la création du Conseil d'administration, de son secrétariat et de ses programmes devait être supporté par le gouvernement. Le gouvernement a fourni les fonds nécessaires pour entreprendre les tâches requises. Le coût total du processus du MAEP au Ghana, de l'inauguration du NAPRM-GC à la préparation du rapport d'auto-évaluation du pays, s'élève à environ 1,5 million de dollars.⁹ Le gouvernement ghanéen a fait appel à l'appui financier d'un certain nombre d'agences extérieures, notamment aux gouvernements du Royaume-Uni et d'Allemagne, pour aider à couvrir ces dépenses. Deux des membres du secrétariat sont pris en charge par le bureau du

7 *African Peer Review Mechanism: Country Review Report of the Republic of Ghana*, juin 2005, p. 5 (désigné ci-après sous l'appellation de Rapport d'évaluation par pays du MAEP).

8 Entretien de l'auteur avec le Dr Appiah. Voir également Eric Albert Opoku in *Effective Stakeholder Participation in APRM Process for Promotion of Democratic Governance: A Case Study of Ghana*, UNDP Oslo Governance Centre, décembre 2006, p. 26, et Steven Grudz in *An Independent View on Ghana's APRM*, Daily Graphic (Accra), 19 juin 2006.

9 Entretien de l'auteur avec le Dr Appiah.

PNUD au Ghana.¹⁰ La vérification des comptes du Conseil d'administration du MAEP et du secrétariat est faite par le contrôleur général.

Préparation de l'auto-évaluation nationale

Le processus d'auto-évaluation nationale au Ghana peut être divisé en deux grands domaines d'activité, chacun avec des subdivisions. Le premier de ces domaines comprend les activités du NAPRM-GC et le deuxième les activités des instituts de recherche technique (IRT) désignés pour effectuer les recherches destinées à constituer le rapport d'auto-évaluation nationale.

Le NAPRM-GC était chargé des activités de vulgarisation et de sensibilisation du public parmi les parties prenantes et également de les consulter pour s'assurer de leur participation effective à l'élaboration et la validation du rapport d'auto-évaluation et du programme d'action. Les instituts de recherche technique étaient chargés de s'assurer qu'ils réalisaient les enquêtes, les analyses et les comptes rendus des opinions des Ghanéens sur la nature de la gouvernance politique, de la gestion économique, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique au Ghana.

Désignation des instituts de recherche technique

L'une des premières tâches du NAPRM-GC a consisté à déterminer comment entreprendre l'auto-évaluation nationale. Le NAPRM-GC a décidé que cette tâche devait être effectuée par quatre instituts spécialisés et, une fois ces organes désignés, il les a approchés pour la réalisation de l'exercice d'auto-évaluation dans leurs domaines de compétences respectifs. Les organes sélectionnés ont été: le Centre for Democratic Development (CDD) pour la démocratie et la bonne gouvernance politique, le Centre for Economic Policy Analysis (CEPA) pour la gouvernance et la gestion économiques, la Private Enterprise Foundation (PEF) pour la gouvernance des entreprises et l'Institute for Statistical, Social and Economic Research (ISSER) pour le développement socio-économique. Ces quatre organisations sont renommées pour la qualité de leurs recherches et de leurs publications et sont reconnues au Ghana pour être parmi les meilleures dans leurs domaines respectifs.

L'ISSER, le plus ancien des quatre instituts, a été créé sous sa forme actuelle en 1969, en tant qu'institut de recherche

sociale et économique, après avoir existé auparavant en tant qu'Institute of Statistics de l'Université du Ghana, depuis 1962. La création du CEPA remonte à 1993, sous la forme d'un groupe de prospective indépendant, non gouvernemental, sous la houlette de Joe Abbey, économiste et ancien ministre des Finances et de la Planification économique. Il produit des analyses et des perspectives en matière de politique économique pour le Ghana et le monde en développement. La PEF a quant à elle été créée en 1994 par quatre organes du monde des affaires (l'Association des Industries du Ghana, la Chambre nationale de commerce du Ghana, l'Association des Employeurs du Ghana et la Fédération des Associations d'Exportateurs du Ghana), pour mener à bien des recherches et du plaidoyer en matière de politique, de gestion des contrats et des services, de développement des capacités institutionnelles et de formation et de promotion des industries technologiques. Enfin, le CDD a vu le jour en 1998, avec pour objectif la promotion des débats sur les questions de gouvernance et les liens avec le développement. Il a effectué un certain nombre d'enquêtes sur les aspects de l'architecture politique au Ghana et ses processus de surveillance, notamment le contrôle des élections.

Une fois désignés, les TRI, en étroite collaboration avec le NAPRM-GC et les uns avec les autres, ont convenu que, si chacun allait se charger de la partie du questionnaire tombant sous le coup de son domaine de compétences, ils partageraient les informations issues de leurs conclusions afin de permettre aux autres de réaliser leur partie de l'exercice. Ce processus a donc entraîné, avec l'aval du Panel, un remaniement du questionnaire, pour mieux le rendre apte à choisir les informations définies par les questions précises reçues du Secrétariat du MAEP.¹¹

Education et consultation du public par le NAPRM-GC

Le NAPRM-GC était chargé à la fois des activités d'éducation du public et de vulgarisation destinées à apporter des contributions substantielles au processus en donnant des informations aux citoyens ghanéens sur le MAEP, et de s'assurer de la consultation effective d'un vaste éventail de groupes de la société civile, afin d'avoir leur avis et leur soutien pour le processus du MAEP. Afin de faciliter ses activités de sensibilisation et de consultation du public, le NAPRM-GC du Ghana a utilisé un officier de liaison avec les parties prenantes pour s'engager auprès des groupes de la société civile et du grand public.

Atelier national des parties prenantes

Les membres de la Mission d'appui au pays du Panel du MAEP sont arrivés au Ghana en mai 2004 pour démarrer officiellement le processus du MAEP au Ghana. Lors d'une

10 Dr Francis Appiah, in "The ARPM Process – The Experience of Ghana", document présenté à la Troisième Conférence de l'Association de l'Evaluation africaine, du 1er au 6 décembre, Cape Town, Afrique du Sud (la référence au site Internet du Conseil national d'administration du Ghana et au titre du discours ne donnent aucune indication sur l'année de soumission). Site Internet MAEP pour le Ghana: <http://www.naprm-gc.org/home.php> (cliquer sur 'speeches' puis sur '2nd speech').

11 Entretiens du MAEP avec des membres du Conseil national d'administration du MAEP au Ghana et des instituts de recherche technique.

cérémonie de signature qui a eu lieu le 24 mai, le ministre de la Coopération régionale et du NEPAD, K.K. Apraku, a signé le 'Mémoire d'Entente relatif à la Mission d'évaluation technique et la Visite nationale d'évaluation du MAEP' au nom du gouvernement de la République du Ghana. Le Dr Chris Stals, membre du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP, a signé au nom du panel.¹²

Au cours des jours suivants (27-29 mai), un atelier national des parties prenantes, organisé par le NAPRM-GC, a eu lieu à Akosombo, à environ deux heures de route d'Accra, pour les différents groupes de parties prenantes, dont la société civile, avec la participation de membres de la mission nationale d'appui. L'auteur estime la participation à environ deux cents personnes. Outre la signature du MdE, l'objectif de cette mission d'appui était d'évaluer l'état de préparation de l'Etat du Ghana pour commencer la phase d'auto-évaluation du processus du MAEP. Une grande partie de la réunion a été consacrée à des discussions sur la nature du questionnaire et les changements requis pour le rendre plus adapté au contexte ghanéen.¹³

Principaux événements de consultation organisés par le NAPRM-GC:

- Atelier national des parties prenantes, Akosombo, 27-29 mai 2004
- Délibérations sur le rapport d'auto-évaluation nationale et le PNA, Ghana Institute of Management and Public Administration (GIMPA), 10-13 février 2005
- Réunion nationale de validation dans le cadre de la Mission nationale d'évaluation, GIMPA, 4-11 avril 2005
- Réunion de validation avec la participation de la présidente du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP, Madame Marie-Angélique Savané, Regency Hotel, Accra, 8 juin 2005

Education du public sur le MAEP

Même avant la création du NAPRM-GC ou du ministère de la Coopération régionale et du NEPAD, ce qui était à l'époque le ministère de la Planification économique et de la Coopération régionale a organisé, en collaboration avec le PNUD, un atelier pour les parlementaires sur le NEPAD et le MAEP, le 10 décembre 2002, et un autre pour les gens travaillant dans les médias deux jours plus tard, le 12 décembre.

A l'issue de l'atelier national des parties prenantes qui a eu lieu en mai 2004 à Akosombo, le NAPRM-GC a commencé

un programme de sensibilisation et de vulgarisation à travers le pays, dont les activités ont eu lieu essentiellement de juin à septembre 2004, avec notamment neuf forums régionaux des parties prenantes.¹⁴ Après une interruption lors de la campagne et du déroulement des élections générales le 7 décembre 2004, certains événements se sont poursuivis début 2005. En tout, plus d'un millier de personnes ont assisté à ces réunions, avec une large représentation du secteur étatique.¹⁵

Tableau 1: Participants aux forums de sensibilisation du MAEP, mai 2004 à avril 2005¹⁶

Région/Institutions	Hommes	Femmes	Total
Région du Haut Ghana occidental	54	8	62
Région du Haut Ghana oriental	72	16	88
Région du Nord	89	16	105
Région de Brong Ahafo	84	14	98
Région d'Ashanti	94	33	127
Région orientale	104	25	129
Région occidentale	55	5	60
Région de la Volta	117	30	147
Services de sécurité	59	20	79
Syndicats et associations commerciales	33	9	42
Personnes handicapées	57	24	81
Groupes de jeunes	113	67	180
NCCE et médias	23	4	27
Total	954	271	1 225

Les réunions se déroulaient selon un processus standard. Le discours d'ouverture, prononcé par le plus haut représentant de la région ou de l'institution organisatrice de la réunion, était suivi de présentations faites par le président du NAPRM-GC du Ghana ou son représentant, sur le NEPAD ou le MAEP en général, par les membres du Conseil d'administration sur chacun des quatre domaines thématiques du MAEP et, enfin, par le Dr Appiah, secrétaire exécutif du NAPRM-GC, sur les détails de la mise en œuvre du MAEP au Ghana. Une session de questions-réponses suivait ces présentations, puis les participants se séparaient en quatre 'équipes' ou groupes de discussion reflétant les quatre domaines thématiques du MAEP, afin d'étudier ces thèmes plus en détail. Après les débats, une séance plénière était organisée, pour permettre aux gens de rendre compte des principaux points abordés

12 Mission d'appui au Ghana du MAEP – mai 2004 – Communiqué disponible à l'adresse [http://sites.dbsa.org/aprm/index3php/filename=APRM Support Mission to Ghana](http://sites.dbsa.org/aprm/index3php/filename=APRM%20Support%20Mission%20to%20Ghana).

13 Mission d'appui au Ghana du MAEP, 24-29 mai 2004, document papier fourni par le Secrétariat du MAEP au Ghana.

14 Site Internet du NAPRM-GC du Ghana: [http://www.naprm-gc.org/home.php/publications/1st RSforum report and 2nd RSforum report](http://www.naprm-gc.org/home.php/publications/1st%20RSforum%20report%20and%202nd%20RSforum%20report).

15 Basé sur une analyse du site Internet du Conseil d'administration du NAPRM du Ghana à l'adresse [http://www.naprm-gc.org/home.php/publications/1st RSforum report and 2nd RSforum report](http://www.naprm-gc.org/home.php/publications/1st%20RSforum%20report%20and%202nd%20RSforum%20report).

16 Opoku, op cit, p. 26.

lors des discussions de groupe. L'objectif de ces réunions était d'introduire les membres du Conseil d'administration au public, d'identifier et d'instruire les parties prenantes régionales sur le processus du MAEP, de préparer le terrain pour les équipes techniques chargées de la gestion des questionnaires du MAEP et de veiller à ce que le MAEP soit impartial et exempt de toute manipulation politique.¹⁷

Le processus de promotion de la sensibilisation du public s'est poursuivi en 2005. Ainsi, un événement a été organisé en février 2005 à Dodowa, dans le Sud du Ghana, sur le thème 'Démocratie et bonne gouvernance politique', par le Secrétariat national du MAEP, en collaboration avec la National Commission for Civic Education (NCCE). A cette période-là, le *Daily Graphic* a indiqué que d'autres événements de ce type auraient lieu dans toutes les régions.¹⁸

Activités de recherche des instituts de recherche technique

Méthodologie suivie pour les enquêtes générales

Parallèlement aux activités de sensibilisation du NAPRM-GC, les quatre TRI ont entrepris de déterminer les opinions des divers segments de la population ghanéenne. Les TRI ont tous reçu le questionnaire en avril 2004. Les premiers rapports préliminaires ont été faits en septembre 2004 et les textes soumis au NAPRM-GC en janvier 2005.

Essentiellement en raison de leurs divers domaines thématiques, et donc de la nécessité de choisir des échantillons dans les divers segments de la population, chaque TRI a utilisé des méthodes légèrement différentes pour choisir leur échantillon et rassembler leurs données. Toutefois, la formule globale choisie par tous a été de suivre un processus en trois étapes.

La première étape, la méthodologie de préparation du terrain, consistait à faire des recherches internes ou des études de documents, des activités d'éducation, de sensibilisation ainsi que d'appropriation pour les Ghanéens ordinaires, l'harmonisation et la coordination d'approches méthodologiques au sein des équipes chargées de l'examen technique, l'identification des parties prenantes, la refonte du questionnaire sous forme d'outil d'enquête et la collecte et l'analyse des données. La deuxième, la méthodologie sur le terrain, consistait à réaliser des entretiens avec des fonctionnaires et des agents indépendants du gouvernement

et avec des groupes de la société civile et, pour finir, des enquêtes par sondage auprès de citoyens ghanéens ordinaires. La troisième et dernière, la méthodologie de retour de terrain, comprenait tout un éventail d'activités, telles que l'évaluation par des experts indépendants nommés par le Conseil d'administration des documents produits par les TRI et des exercices de validation effectués par diverses parties prenantes, afin de déterminer si les conclusions des TRI étaient conformes à ce que les personnes expertes dans les différents domaines thématiques estimaient réaliste.¹⁹ Ce dernier point est en fait une vérification de la réalité des conclusions, non pas en faisant des enquêtes par échantillonnage, mais en se faisant une opinion éclairée.

Les formes les plus courantes de la participation dans le domaine de la recherche ont consisté à organiser des 'panels' ou entretiens avec des groupes, essentiellement d'agents du gouvernement et d'acteurs non étatiques compétents dans leur domaine. Pour les groupes d'individus, des discussions en groupes ont été organisées. Lorsqu'il s'agissait de groupes organisés, comme les syndicats, des 'groupes de discussion restreints'²⁰ étaient employés et les résultats intégrés dans le processus. Des mémorandums étaient obtenus auprès des groupes sélectionnés, comme les syndicats et les associations d'enseignants, à l'issue des activités d'éducation et de sensibilisation de leurs membres dans le domaine du MAEP.

Les TRI ont consulté environ cinq mille personnes en tout, mais en utilisant des méthodes légèrement différentes.²¹ Chacun a récolté des informations auprès des 'élites' du gouvernement, des secteurs dotés d'un financement public et des organisations non gouvernementales, aussi bien que du grand public. Toutefois, en raison de la diversité des domaines thématiques étudiés (gouvernance politique, gestion économique, gouvernance des entreprises et développement socio-économique), l'équilibre entre les enquêtes auprès des élites et des masses a été différent pour chaque institut. Tous les membres des TRI interrogés ont indiqué avoir joui d'une parfaite autonomie en ce qui concernait leur choix des personnes à interroger et n'avoient rencontré absolument aucune interférence de qui que ce soit.²²

17 Rapport sur les activités de sensibilisation sur le NAPRM-GC du Ghana. http://www.naprm-gc.org/Misc/Documents/1st_RSForum.pdf (ni le site Internet, ni le titre des documents ne donnent d'indication sur les dates des divers événements de sensibilisation).

18 Article de Donald Ato Dapatem, *Daily Graphic*, 10 février 2005, p. 12.

19 Rapport d'évaluation nationale du Ghana – MAEP, p. 137, Programme national d'action du Ghana (PNAG).

20 Dans le cadre du NAPRM-GC, le terme groupe *restreint* signifie la même chose qu'une réunion de type atelier.

21 Rapport d'évaluation nationale du NAPRM-GC, p. 137, PNA.

22 Entretiens de l'auteur avec Daniel Armah-Attoh et Joseph Asurka, chargés de programmes au Ghana Centre for Democratic Development ; Samuel Cudjoe, responsable des contrats de services, PEF, actuellement chargé des programmes au Secrétariat du MAEP ; Abena Oduro, professeur titulaire de chaire, département des Sciences économiques à l'Université de Legon, Ghana ; Dr Peter Quarterly, chercheur, Institut de recherche statistique, sociale et économique à l'Université de Legon, Ghana ; Cynthia Addoquaye Tagoe, assistante principale en recherche, Institut de recherche statistique, sociale et économique à l'Université de Legon, Ghana.

Les TRI ont rencontré régulièrement le NAPRM-GC durant la phase d'élaboration du questionnaire, afin de garantir une certaine cohérence. Le questionnaire présentant par nature des points qui se recoupent, et afin d'éviter les redondances dans les résultats, un accord a été trouvé pour déterminer ceux qui approcheraient telle agence pour récolter des informations. Les données rassemblées ont alors été partagées entre les quatre TRI. Lorsque l'étude nécessitait des consultations de groupes, les personnes réalisant les entretiens savaient qu'elles devaient noter ce qui, d'après elles, constituait l'opinion communément admise par le groupe, tout en prenant également note des opinions minoritaires.

Pour contrôler la qualité des résultats dans le domaine de la démocratie et de la bonne gouvernance, des groupes d'experts compétents de la société civile ont été invités à réaliser des études techniques pointues. Pour les domaines particulièrement pointus, des experts ont été nommés comme consultants pour réaliser des études internes par les pairs des documents produits par les équipes techniques.

Méthodologie des différents TRI

Le **CDD**, chargé du domaine thématique de la démocratie et de la bonne gouvernance, a engagé les services d'un organe consultatif de 12 personnes de la société civile, pour l'aider à remplir sa mission.²³ Deux études ont été réalisées: l'une, basée sur un sondage auprès d'un échantillonnage de foyers de 1.200 personnes, fourni par le Service des statistiques du Ghana, l'autre étant une enquête auprès de 200 personnes appartenant aux élites.²⁴ L'étude de masse a été réalisée sur deux semaines, au mois d'août, et a permis d'obtenir des informations sur les opinions des citoyens ordinaires sur les questions de gouvernance. L'enquête auprès des élites, davantage que le sondage auprès des foyers, a produit des contributions au programme d'action. Les résultats des recherches internes ont également produit des contributions au programme d'action. Ces recherches internes ont été axées sur la liste des codes et normes que doivent observer les pays participants dans le cadre du processus du MAEP, afin de déterminer dans quelle mesure ils ont intégré dans leur droit interne les protocoles ratifiés. Au cours de l'enquête,

le CDD – tout comme l'ISSER – a découvert que les citoyens n'avaient pas encore reçu la visite des équipes chargées de la sensibilisation du public.

Le **CEPA**, qui avait pour mission d'examiner la qualité de la gouvernance économique, s'est concentré sur un groupe d'environ 200 contacts. Les principales catégories constituant ce groupe étaient des agents du gouvernement, des membres du secteur privé, des personnes bien informées, des assemblées des districts (la principale structure des autorités administratives locales au Ghana), des membres des syndicats et certaines organisations de la société civile (cinq environ). Le questionnaire a été modifié pour le rendre plus adapté à la situation du Ghana. Tous les entretiens ont été réalisés sous la forme d'un face à face, par quatre membres du CEPA. Les principaux groupes de la société civile interrogés étaient le Centre du développement social, l'Institut de gouvernance démocratique et l'Union des Associations commerciales du Ghana (GUTA), tous à Accra ; le Centre for Development of People (CEDEP), à Kumasi et la Social Enterprise Development Foundation (SEND), basée dans le nord du Ghana. Les personnes qui ont réalisé l'enquête pour le CEPA ont passé deux mois à rassembler les données nécessaires. Comme on pouvait s'y attendre, elles se sont aperçues que le groupe ciblé possédait déjà certaines connaissances sur le MAEP, mais elles ne pouvaient être sûres que c'était le fruit du programme de sensibilisation.²⁵

Le **PEF**, chargée de la gouvernance des entreprises, a divisé le questionnaire en sections adaptées aux parties prenantes spécifiques, telles que les entreprises, les institutions publiques et les groupes de la société civile. En tout, 600 personnes ont été interrogées, mais le secteur informel a été exclu.²⁶ Le tableau suivant indique la proportion des différents segments sociaux approchés par la PEF dans le cadre de l'évaluation nationale.

23 Entretien de l'auteur avec Daniel Armah Attah et Joseph Asunka, du CDD. Les membres de l'organe consultatif étaient: l'administrateur en chef Avorgah ; le Dr Nicholas Amponsah, Ni Osah Mills (juriste), Madame Esther Ofei Aboagye (directrice de l'Institute of Local Government Studies), Madame Nana Oye Lithur (Commission des droits de l'homme des Nations Unies), Madame Sena Gabianu (fonctionnaire à la retraite), George Sarpong (secrétaire exécutif, National Media Commission), K.B. Asante (diplomate de carrière à la retraite), Ben Assoroz, professeur Kofi Quashigah (faculté de droit, université du Ghana), Madame Bernice Sam (secrétaire exécutive, Women in Law and Development, WILDAF) , Dr Kwesi Anning (chef du département du CPRMD, Centre Kofi Annan de formation au maintien de la paix) et professeur Kwame Bofo-Arthur (département des Sciences politiques, université du Ghana).

24 Entretien de l'auteur avec Daniel Armah Attah et Joseph Asunka, du CDD.

25 Entretien de l'auteur avec Abena Oduro, Core Fellow, PNA, actuellement professeur au département des Sciences économiques de l'université du Ghana.

26 Entretien de l'auteur avec Samuel Cudjoe, responsable des services de contrats, PEF, et actuellement chargé de programmes au Secrétariat du MAEP du Ghana.

Tableau 2: entretiens de la PEF – objectifs et réalisations

Segment	Cible	Réali- sation	% réalisé	% du total réalisé
Associations commerciales et du monde des affaires	40	25	62,50	4,02
Organisations de la société civile	20	13	65,00	2,09
Syndicats	5	2	40,00	0,32
Entreprises (multi-nationales et PME)	230	206	89,57	33,12
Travailleurs (syndiqués et non syndiqués)	100	99	99,00	15,92
Membres des communautés	400	238	59,50	38,26
Régulateurs	15	8	53,33	1,29
Experts	20	18	90,00	2,89
Ministères, départements et agences	10	6	60,00	0,96
Sociétés d'audit et de droit	10	7	70,00	1,13
Total	850	622	73,00	100,00

Source: section de la PEF chargée du rapport d'auto-évaluation du Ghana, p. 124. Dernière colonne ajoutée par l'auteur.

Ce tableau montre qu'en utilisant la définition de la société civile donnée par la PEF, le pourcentage de personnes interrogées dans ce secteur représentait juste un peu plus de 2 pour cent des personnes interrogées. Une définition moins restrictive, incluant les syndicats, les associations commerciales et du monde des affaires, les travailleurs (syndiqués et non syndiqués) et les membres des communautés, ramènerait le pourcentage des personnes de la société civile interrogées à plus de 60 pour cent.

L'hypothèse de travail était que les syndicats nationaux représentaient leurs membres dans les régions et que, par conséquent, les personnes n'avaient pas été interrogées séparément dans les régions. Cinq régions – celle du Ghana occidental, du Grand Accra, d'Ashanti, de Brong Ahafo et du Haut Ghana occidental – ont fait l'objet d'enquêtes de cette façon pour les 'opinions de groupes' de ces organes, tels que les syndicats régionaux et les autres organisations de membres.

Les échantillonnages de l'ISSER, dans le cadre de leurs recherches sur le développement socio-économique, ont amené à prendre le point de vue d'un millier de personnes, réparties en trois grands groupes. Le premier groupe a fait

l'objet d'un sondage par échantillonnage, sur un minimum de 20 personnes interrogées dans les deux districts de chacune des 10 régions du Ghana. L'un des districts de chaque région devait être un district très performant dans le domaine du développement socio-économique et l'autre un district à faible performance. Les critères de performance élevée ou faible étaient notamment la scolarisation et les résultats pédagogiques à l'Examen du Certificat d'Education de Base (BECE), passé au bout de neuf années de scolarisation dans le primaire et le secondaire au niveau du collège, la capacité à générer leurs propres ressources et un revenu économique élevé.²⁷ Dans la région orientale, par exemple, les deux districts choisis étaient New Juaben et Birim North.²⁸ Par ailleurs, environ deux groupes de discussion (impliquant entre 15 et 20 personnes) ont été organisés dans chaque région. Dans un cas, l'équipe chargée de réaliser l'enquête a décidé de se retirer pour permettre au processus de sensibilisation de se dérouler avant de revenir pour mener à bien leur tâche.²⁹ La dernière catégorie d'entretiens a été celle réalisée avec des membres de l'élite au sein des ministères et des agences du gouvernement, ainsi que des ONG, avec un minimum de 800 personnes interrogées ou consultées en tout.

Adoption du rapport d'auto-évaluation nationale et du programme d'action préliminaire

Une fois les versions initiales des auto-évaluations thématiques nationales prêtes, le NAPRM-GC a désigné quatre personnes comme experts techniques, une pour chaque domaine thématique, chargée d'examiner et d'évaluer le travail effectué par les TRI. Le rapport d'évaluation nationale du Ghana enregistre un certain nombre d'événements organisés pour valider le rapport d'auto-évaluation et le PNA:

- Validation des projets de rapports et du PNA par les parties prenantes présentée par les équipes chargées de l'évaluation technique, au cours d'un exercice national de validation organisé par le NAPRM-GC du 10 au 13 février 2005 au Ghana Institute of Management and Public Administration (GIMPA).
- Révisions de l'Auto-évaluation nationale basée sur les procédures de l'atelier national de validation.
- Evaluation ministérielle interne effectuée par des fonctionnaires du ministère de la Coopération régionale et du NEPAD.
- Etude des versions préliminaires du rapport d'auto-évaluation et du PNA réalisée par une équipe d'experts constituée par le gouvernement lors d'une retraite à Elmina, du 18 au 20 février 2005.
- Evaluation par une équipe de ministres du gouvernement.
- Evaluation par une commission parlementaire choisie

27 Entretien de l'auteur avec le Dr Peter Quarterly, chercheur à l'ISSER.

28 Entretien de l'auteur avec Cynthia Addoquaye Tagoe, assistante principale de recherche, ISSER.

29 Entretien de l'auteur avec le Dr Peter Quarterly, chercheur à l'ISSER.

pour les questions liées au MAEP.

- Evaluation par le Congrès des syndicats (TUC).³⁰

Une cinquantaine de personnes (sur les 200 invitées) ont assisté à la 'réunion de validation' du 10 au 13 février 2005, au cours de laquelle les projets de rapports des TRI ont été présentés et les participants invités à contribuer à la formulation d'un programme d'action basé sur leurs conclusions. Les personnes présentes étaient 'des organisations gouvernementales et non gouvernementales, des membres du Conseil d'administration, du personnel du secrétariat du NAPRM-GC et des TRI. Parmi les organisations non gouvernementales représentées, on peut citer l'Institute of Democratic Governance (IDEG), l'African Security Dialogue and Research (qui ont été très critiques sur le processus au Ghana), Children's Rights International, l'Association of Ghana Industries, l'Association des employeurs du Ghana, la Chambre nationale de Commerce et d'Industrie du Ghana et l'Initiative des droits de l'homme du Commonwealth, le Bureau du président, les ministères de la Coopération régionale et du NEPAD, des Affaires étrangères, de l'Environnement et des Sciences, de l'Alimentation et de l'Agriculture, ainsi que la Commission nationale sur l'Education civique, les Forces armées du Ghana, le Service des statistiques du Ghana, le Centre pour la promotion des investissements au Ghana et le CHRAJ'.³¹

Ainsi, le Programme d'action semble avoir intégré des contributions d'au moins deux sources: les TRI et les participations à la réunion de validation.³² Deux membres des TRI ont indiqué que la demande d'un programme d'action a été présentée par le Conseil d'administration comme une demande supplémentaire, alors qu'ils approchaient de la finalisation de l'exercice de collecte des données.³³ Il a donc été généré à partir des observations, commentaires et suggestions des différentes personnes interrogées et ensuite assemblé.

Le rapport final d'auto-évaluation nationale (CSAR) et un programme d'action préliminaire ont été présentés au gouvernement le 15 mars 2005 et, ce même mois, au Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud.³⁴ Le programme d'action préliminaire n'avait pas encore été chiffré par les ministères et agences techniques dotés de l'expertise technique requise, ce qui a retardé sa soumission finale à mai 2005.³⁵ Lorsqu'il a été chiffré, le PNA coûtait au total 5,5 milliards de dollars sur cinq ans.

30 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 141, PNA.

31 Opoku, op.cit., p. 27.

32 Entretiens de l'auteur avec les TRI et certains membres de la société civile, qui ont assisté à la réunion de validations de février 2005.

33 Réunion de l'auteur avec Samuel Cudjoe et le Docteur Peter Quarterly.

34 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 7, section 23.

35 Entretien de l'auteur avec des membres des TRI.

Mission d'évaluation de pays et soumission du rapport d'évaluation du Ghana

A l'issue de la soumission du projet de rapport d'auto-évaluation nationale, une équipe d'évaluation de pays constituée de 16 personnes du Panel et du Secrétariat du MAEP est arrivée dans le pays pour réaliser une évaluation du processus. L'objectif de la mission d'évaluation était de donner à l'équipe une occasion 'de discuter du programme d'action préliminaire mis au point par le pays pour améliorer sa gouvernance et son développement socio-économique, renforcer positivement les aspects pratiques et remédier aux faiblesses et défaillances observées dans les divers domaines de gouvernance et de développement'.³⁶ Comme d'habitude, l'équipe était dirigée par le Dr Chris Stals, accompagné par des experts d'un éventail d'institutions continentales.³⁷ Du 4 au 16 avril 2005, ils se sont déplacés à travers le pays et ont rencontré toute une palette de parties prenantes.

La plus importante de ces réunions a peut-être été la réunion nationale de validation organisée à Accra au GIMPA, vers la fin de leur séjour. Toutefois, le secrétariat du MAEP au Ghana, malgré la demande qui lui a été faite, n'a pas été en mesure de fournir une liste des participants à cette réunion, ni un rapport sur ce qui s'était passé.³⁸

En outre, les membres de la Mission d'évaluation ont entrepris un certain nombre d'activités, notamment en:

36 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 11.

37 Les autres membres étaient le Dr Bernard Kouassi (directeur général), Madame Evelynne Change (coordinatrice pour la gouvernance des entreprises), Monsieur Dalmar Jama (analyste en recherches pour la gouvernance des entreprises), tous deux du Secrétariat continental du MAEP ; Monsieur Sudir Chuckun (coordonnateur pour les relations et la politique multilatérales), du secrétariat du NEPAD ; Monsieur Seward M. Cooper (premier conseiller et directeur de l'Unité de la bonne gouvernance) et le professeur Claudius Dele Olowu (premier expert en gouvernance en administration publique), tous deux de la Banque africaine de Développement ; Madame Zemenay Lakew (coordinatrice principale chargée des programmes, de l'Unité d'appui au NEPAD-à l'Union africaine, PNUD) ; et le Dr Okey Onyejekwe (conseiller régional principal), UNECA. Les sept consultants indépendants étaient le Professeur Ahmed Mohiddin (directeur de la 21st Century Africa Foundation), le professeur Michelo K. Hansungule (professeur en droit des droits de l'homme au Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria, en Afrique du Sud) et Monsieur Alfred Mubanda (ancien représentant résident du PNUD au Ghana et ancien ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères de l'Ouganda), tous trois dans le domaine de la démocratie et la bonne gouvernance, le Dr Afeikhen T. Jerome (consultant et chargé de recherches au département des Sciences économiques de l'université d'Ibadan, au Nigeria), le Dr Omotunde Johnson (consultant sur les questions économiques et ancien représentant résident du Fonds monétaire international au Ghana) a travaillé sur les questions de gouvernance et de gestion économiques, Madame Gertrude Takawira (ancienne directrice de pays au South and Eastern African Trade Information and Negotiating Institute [SEATIN] et consultante administratrice déléguée aux Services de la gouvernance et du développement, Zimbabwe) était chargée de la gouvernance des entreprises et le professeur L. Adele Jinadu (directeur exécutif, Centre for Advanced Social Science, Port Harcourt, Nigeria), se sont chargés du développement socio-économique.

38 Voir l'annexe sur la méthodologie.

- Organisant des sessions de travail avec le NAPRM-GC et les équipes techniques pour débattre du 'Document sur les problèmes' au Ghana, préparé par le Secrétariat du MAEP, sur la base d'informations indépendantes et des versions préliminaires initiales du CSAR et du PNA
- Assistant à un atelier au cours duquel le Congrès des syndicats, les intellectuels et les organisations non gouvernementales se sont réunis pour débattre du CSAR et évaluer dans quelle mesure les Ghanéens ont été impliqués dans le processus d'évaluation
- Assistant à des réunions avec des représentants de domaines précis, comme le Bureau des fraudes graves, la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, le Bureau du vérificateur des comptes et des ministères, départements et agences
- Se rendant dans différentes capitales régionales, dont Ho (région de la Volta et régions orientales), Cape Coast (régions du centre et de l'Ouest), Wa (régions du Haut Ghana occidental, du Haut Ghana oriental et du nord) et Kumasi (régions d'Ashanti et de Brong-Ahafo), pour y rencontrer les parties prenantes régionales. Au cours de ces réunions, les membres de l'équipe ont été en mesure d'évaluer, notamment, le niveau de participation élargie, le rôle des parties prenantes régionales dans la prise de décision et les défis spécifiques aux régions
- Assistant à un atelier à Accra avec des membres du Parlement (MP). L'atelier a permis des délibérations ouvertes sur les processus nationaux du MAEP et le rôle du Parlement en tant qu'institution législative et de contrôle
- Rencontrant des partenaires au développement du Ghana
- Organisant une réunion avec l'adjoint du ministre des Finances et le gouverneur adjoint de la Banque du Ghana, pour parler de la politique macro-économique et de la gestion au Ghana³⁹

Pendant ce temps-là, le gouvernement aussi examinait le rapport d'auto-évaluation nationale. Au cours d'une série de réunions, dont l'une sous la présidence du président Kufuor, le rapport a été étudié de près et approuvé par le cabinet du président, et un engagement a été pris sur la mise en œuvre du programme d'action.⁴⁰

Après le départ de l'équipe chargée de la Mission d'évaluation, la présidente du Panel des éminentes personnalités du MAEP, Marie-Angélique Savané, s'est rendue tout spécialement à Accra, accompagnée du Dr Stals, pour réaliser sa propre évaluation du processus du MAEP au Ghana. Cette réunion n'était pas inscrite au calendrier des visites du Panel des membres du MAEP mais, selon le Rapport d'évaluation nationale du Ghana, elle a été effectuée pour permettre à la présidente d'étudier la nature de l'engagement du NAPRM-

GC auprès de la société civile et de discuter du PNA chiffré.⁴¹ La présidente a pu rencontrer un certain nombre de parties prenantes le 8 juin 2005.⁴² Le Rapport d'évaluation nationale note que: 'lors d'interactions avec le Ghana suite au Mécanisme d'évaluation par pays, notamment une visite de la présidente du Panel, le responsable du processus d'évaluation nationale, le Secrétariat et le Panel se sont estimés satisfaits devant le fait que le PNA:

- A été élaboré par l'ensemble des parties prenantes du Ghana, qui ont toutes participé activement au processus d'auto-évaluation ;
- Couvre les défaillances et déficiences importantes mises à jour au cours du processus approfondi du MAEP ;
- Donne des indications satisfaisantes sur les coûts et délais d'exécution ;
- Prend en compte les responsabilités en matière de contrôle et de mise en œuvre ;
- Représente un engagement ferme de l'ensemble des parties prenantes ; et
- Reçoit l'entière approbation du gouvernement, qui accepte sans réserve sa part de responsabilité dans la mise en œuvre du programme.⁴³

Le Panel du MAEP a préparé son Rapport d'évaluation nationale pour le Ghana en se basant sur le rapport d'auto-évaluation qui lui avait été soumis, le PNA, le document du Secrétariat du MAEP sur les problèmes et les conclusions de la Mission d'évaluation de pays. Ce rapport a été soumis au gouvernement du Ghana le 18 mars 2005.⁴⁴ Une lettre datée du 10 juin 2005, émanant du NAPRM-GC du Ghana, au nom du gouvernement, a répondu à un certain nombre de préoccupations. Le 19 juin 2005, le Panel du MAEP a soumis le Rapport d'évaluation du Ghana et le Programme national d'action au Forum du MAEP.

Pour les médias au Ghana, cela a marqué la fin du processus au Ghana et ils ont considéré que le Ghana avait fait l'objet de l'évaluation par les pairs. Lors d'une conférence de presse, le professeur Adjepong a expliqué que ce n'était pas le cas et que le Ghana ferait l'objet d'une évaluation en août 2005.⁴⁵ Cette confusion provient du fait que le Document de base du MAEP indique que 'La Quatrième Phase commence lorsque le rapport de l'équipe est soumis aux chefs d'Etat et de gouvernement participants par le biais du Secrétariat du MAEP. L'examen et l'adoption du rapport final par les chefs d'Etat et de gouvernement participants, y compris leur décision sur cette question, marquent la fin de cette phase.'⁴⁶ Et de

39 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 9-10.

40 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong.

41 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong et le Dr Appiah.

42 Secrétariat du MAEP au Ghana: "Ghana's Journey Through The African Peer Review Mechanism", *Daily Graphic*, 4 novembre 2005.

43 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 125, paragraphe 18.

44 Entretien de l'auteur avec l'ambassadeur Abankwa.

45 *Daily Graphic*, 25 juin 2005.

46 Document de base du MAEP, section 23 <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>.

poursuivre: 'Six mois après l'examen du rapport par les chefs d'Etat et de gouvernement participants des pays membres, il doit être officiellement et publiquement présenté devant les principales structures régionales et sous-régionales, telles que le Parlement panafricain, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le futur Conseil pour la paix et la sécurité et le Conseil économique, social et culturel (CECOSOC) de l'Union africaine. Ceci constitue la cinquième et dernière Phase du processus.⁴⁷

En fait, il s'est avéré que le président John Kufuor n'a pas abordé les questions contenues dans le Rapport d'évaluation du Ghana avec ses pairs avant le 22 janvier 2006, au cours d'une réunion du Forum du MAEP qui s'est déroulée à Khartoum, au Soudan. Il semblerait que la procédure prévue dans le Document de base ait été légèrement modifiée pour permettre au chef d'Etat du pays faisant l'objet de l'évaluation par les pairs de répondre au rapport d'évaluation par pays présenté au Panel du MAEP. Toutefois, le Rapport d'évaluation du Ghana a été mis dans le domaine public par le Secrétariat du MAEP pour le continent le 6 octobre 2005, y compris le programme d'action.

Contrôle de la mise en œuvre du PNA

Afin de stimuler la sensibilisation du public à la mise en œuvre du Programme d'action, le Conseil d'administration a organisé deux événements autour du Rapport d'évaluation nationale pour le Ghana et du Programme d'action, l'un pour le grand public, le 18 avril 2006 au Centre des conférences internationales d'Accra, et l'autre pour la communauté diplomatique et les organisations internationales, le vendredi 5 mai 2006, au Golden Tulip Hotel d'Accra. Par ailleurs, il a fait distribuer 7.000 exemplaires du rapport d'évaluation nationale à des personnes et des institutions publiques et privées du pays.⁴⁸ En se penchant désormais sur la manière de mettre en œuvre le PNA, le président Kufuor a demandé aux membres du NAPRM-GC de poursuivre leurs responsabilités de contrôle du MAEP et de superviser sa mise en œuvre.⁴⁹ Le Conseil d'administration et le Secrétariat sont donc maintenus. Ce n'est pas le cas au Kenya, par exemple, où le Conseil national d'administration du MAEP a été dissous.

Le PNA identifie les agences responsables de chacune de ses activités constituantes. Le gouvernement avait pris des dispositions pour harmoniser le budget du PNA avec les autres volets de son programme de développement. Le coût estimé de 5,5 milliards de dollars couvrirait certains projets qui avaient déjà été budgétisés. Certains des fonds

supplémentaires seraient fournis par le gouvernement et par des sources extérieures.

Mise en œuvre

Le programme d'action indiquait en détail les résultats visés, les conséquences, les coûts et les agences chargées de la mise en œuvre, sur la base des projets pris individuellement, ce qui en rend le contrôle relativement aisé. Une étape cruciale du processus de mise en œuvre est que le PNA doit être entièrement harmonisé avec le cadre stratégique de développement du Ghana existant. Les autres programmes concernés sont la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRIP II), la Matrice des résultats des partenaires au développement et la Matrice multi-bailleurs d'appui au budget, ainsi que les cibles des Objectifs du millénaire pour le développement.⁵⁰ Conformément à son mandat, le Conseil d'administration participe à présent au groupe consultatif formé par le gouvernement pour harmoniser tous les programmes relatifs à la gouvernance.⁵¹ Le résultat final devrait être que ces différents programmes soient reflétés tout d'abord dans les cadres de dépenses à moyen terme, puis dans les budgets annuels. Le gouvernement du Ghana a entrepris de prendre les mesures nécessaires non seulement pour intégrer le PNA dans le cadre de développement national existant, mais également de mettre à disposition les fonds requis pour la mise en œuvre. Pour reprendre les termes du Rapport d'évaluation nationale du Ghana, le PNA 'reçoit l'entière adhésion du gouvernement, qui accepte sans réserve sa part de responsabilité dans la mise en œuvre du programme'.⁵² Dans ce contexte, la tâche du Conseil d'administration consistera à contrôler les mesures prises dans ce domaine et le degré de réussite qu'elles ont rencontré. Une fois que les fonds sont disponibles dans les quantités prévues, pour les projets prévus, aux moments prévus, alors sa tâche est de veiller à un contrôle effectif du PNA.

Contrôle

Le NAPRM-GC a constitué un partenariat stratégique avec la Commission nationale sur l'éducation civique (NCCE), un organe constitutionnel chargé de mettre en place un cadre pour le contrôle et l'évaluation du programme d'action. Pour ce faire, il a travaillé au renforcement des capacités des organisations de la société civile au niveau des districts, au

47 Document de base du MAEP, section 25.

48 Rapport de Contrôle et d'évaluation sur la Mise en œuvre du Programme national d'action du Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 12.

49 Ibid., p. 8.

50 Bartholomew Armah in "Towards Policy Coherence: Integrating APRM with Existing Processes (MDGs et PRS)", document présenté à la Conférence continentale du MAEP intitulée 'Africa's Bold March to Capture the 21st Century – Le rôle du MAEP', 8-10 mai 2007, Accra, Ghana.

51 Connu sous le nom de Groupe consultatif sur le Pilier III – Gouvernance et responsabilité civile, Référence – Rapport de contrôle et d'évaluation sur la mise en œuvre du Programme national d'action pour le Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 14.

52 Rapport d'évaluation nationale du MAEP sur le Ghana, p. 125.

contrôle et à l'évaluation participatifs et à l'utilisation d'outils comme les Rapport d'évaluation citoyenne'.⁵³

Le secrétariat du NAPRM-GC a organisé au moins un atelier pour explorer les questions soulevées par l'élaboration d'un cadre de contrôle et d'évaluation.⁵⁴ Les TRI ont été approchés dans le cadre de cet exercice et ont indiqué ce que leur participation coûterait. Dans le même temps, le secrétariat du Conseil d'administration poursuit ses propres efforts en respectant les critères d'établissement des rapports. Le Ghana, allant même au-delà du rapport annuel exigé, a envoyé à ce jour des rapports intermédiaires tous les six mois.⁵⁵

Le Conseil d'administration note qu'il a effectué des recherches de bureau, ainsi qu'une enquête auprès des ménages sur 1.200 citoyens issus de 20 districts, dans l'ensemble des dix régions, entre le 3 octobre et le 10 décembre 2006, en utilisant des recenseurs formés par le NCCE. Une liste de pointage pour les enquêtes a été également dressée pour les groupes de discussion qui ont été organisés avec les groupes identifiables – autorités traditionnelles, groupes de jeunes, etc'.⁵⁶ Des groupes de discussion ont été organisés avec les divers groupes de parties prenantes, notamment les autorités traditionnelles (chefs et reines mères), groupes de jeunes, membres des assemblées de districts et organisations de la société civile, à travers les dix régions du Ghana. Des entretiens personnels ont également eu lieu avec 32 experts dans différents domaines, tels que l'économie, la gouvernance, les finances, les questions de genre et celles concernant les enfants.⁵⁷ Enfin, l'information collectée auprès de toutes les sources a fait l'objet d'un strict processus de validation au niveau communautaire aussi bien qu'au niveau national. L'ensemble des parties prenantes ont eu la possibilité de faire des contributions sur la question abordée quelle qu'elle soit'.⁵⁸

Pour s'assurer de la contribution de la société civile, le Conseil d'administration a passé contrat avec quatre organisations de la société civile sélectionnées pour agir en tant qu'agences motrices pour contrôler les activités du secteur de la société civile, dans le cadre de leurs domaines d'expertise respectifs. Deux de ces quatre organisations sont le CDD, pour la démocratie et la bonne gouvernance politique, et le PEF, pour

la gouvernance des entreprises. La première 'collabore avec des institutions parapluies comme la Coalition anti-corruption du Ghana, l'Initiative pour l'intégrité du Ghana, la Fondation SEND, ISODEC, l'Institut pour la gouvernance démocratique, etc' et la deuxième avec 'l'Institute for Directors, l'Association des Industries du Ghana, la Chambre des Mines du Ghana, l'Institute of Chartered Accountants, l'Association of Bankers du Ghana, l'Association of Garages, etc', pour interagir avec leurs membres et la population en général dans le contrôle des progrès réalisés en vue de la mise en œuvre du PNA'.⁵⁹

Au moins l'un des TRI a informé l'auteur qu'ils avaient été approchés par le Conseil d'administration pour contribuer à l'élaboration d'un cadre de contrôle et d'évaluation pour le PNA. Ils avaient indiqué ce que leur participation leur coûterait et attendaient d'être informés par le gouvernement de la disponibilité de l'argent.⁶⁰ Un autre TRI a dit qu'ils avaient fait appel à la Banque africaine de développement, avec l'appui du gouvernement, pour pouvoir contrôler la mise en œuvre du PNA dans les domaines de la démocratie et de la bonne gouvernance.⁶¹

Principaux résultats du PNA

D'après les rapports intermédiaires, les principaux éléments du PNA déjà mis en œuvre sont:⁶²

- L'adoption de la Loi sur fonction publique locale, dite Local Government Service Act, et mise en place du Conseil de la fonction publique locale, même si la fonction publique locale n'est pas encore opérationnelle.
- L'amendement du Code pénal de 1998, qui criminalise les rites de veuvage cruels et la servitude rituelle.
- Le renforcement et la présentation devant le Parlement de la loi sur les mutilations génitales féminines (MGF).
- L'adoption de la loi interdisant la traite des personnes et la mise en place de 120 équipes de volontaires pour la protection des enfants, qui servent de chiens de garde des enfants.
- L'adoption de la loi sur le handicap de 2006, dite Disability Act (Act 715).
- L'adoption de la loi sur les informateurs, dite Whistleblowers Act de 2006.
- La révision du projet de loi sur la liberté d'information, dit Freedom of Information Bill, et la soumission au ministre de la Justice et au procureur général aux fins d'examen.
- La deuxième lecture au Parlement du projet de loi sur la violence domestique, dit Domestic Violence Bill.⁶³

53 Rapport de contrôle et d'évaluation sur la mise en œuvre du Programme national d'action du Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 14.

54 Entretien de l'auteur avec Cynthia Addoquaye Tagoe. L'atelier s'est déroulé au Greenland Hotel de Swedru, en présence d'un vaste éventail de parties prenantes, ainsi que de représentants des TRI.

55 Entretien de l'auteur avec Samuel Cudjoe, chargé de programmes au Secrétariat du MAEP pour le Ghana. Les rapports intermédiaires sont disponibles en ligne sur le site du Conseil national d'administration du MAEP pour le Ghana: <http://www.naprm-gc.org/home.php>.

56 Rapport annuel 2006 de l'APRM-GC national pour le Ghana, pp. 3-4.

57 Ibid., p.4.

58 Rapport de contrôle et d'évaluation sur la mise en œuvre du Programme national d'action du Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 11.

59 Rapport de contrôle et d'évaluation sur la mise en œuvre du Programme national d'action du Ghana pour la période allant de janvier à juin 2006, p. 9.

60 Entretien de l'auteur avec le Dr Peter Quarterly.

61 Entretien de l'auteur avec Daniel Armah-Attoh et Joseph Asunka, chargés de programmes au CDD.

62 Rapport annuel 2006 de l'APRM-GC national pour le Ghana, pp.vii-xiv.

63 Ce projet de loi a été adopté par le Parlement le 21 février 2007 et intégré dans la législation par le président Kuofor peu après.

- L'Institute of Chartered Accountants – le Ghana a déclaré que toutes les sociétés et entreprises ghanéennes devaient adopter les Normes de comptabilité internationale à compter du 1er janvier 2007.
- Des textes de lois très restrictifs, comme la loi sur les relations industrielles de 1965, dite Industrial Relation Act, qui freinaient les activités syndicales, ont été supprimés avec l'adoption de la loi sur le travail de 2003, dite Labour Act (Act 651).
- Le projet de loi sur les assurances, dit Insurance Bill, a été corrigé et inscrit au Journal Officiel et des corrections sont en cours.

Le MAEP au Ghana: questions autour de l'implication de la société civile

Le MAEP et le concept de société civile

Les divers documents du MAEP utilisent le concept de société civile d'une manière légèrement différente selon le contexte. Ainsi, le Document de base du MAEP indique: 'Au cours de la Phase Deux, l'équipe d'évaluation se rend dans le pays concerné où elle mène ses activités par ordre de priorité en commençant par des consultations approfondies avec le gouvernement, les hauts responsables, les partis politiques, les parlementaires et les représentants des organisations de la société civile (y compris les médias, les intellectuels, les syndicats, les entreprises, les associations professionnelles).'⁶⁴ Toutefois, dans le document intitulé 'Organisation et processus', la description de la société civile est plus large: 'L'équipe de l'AEP agira en interaction, en les consultant de manière approfondie, avec les hauts responsables du gouvernement, les parlementaires, les représentants des partis politiques, le monde des affaires, les représentants de la société civile (y compris les médias, les intellectuels, les syndicats, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations communautaires de base (OCB), les communautés rurales et les représentants des organisations internationales.'⁶⁵ Cependant, dans le Mémoire d'Entente relatif au MAEP, adopté à Abuja en 2003, les gouvernements s'engagent à 'veiller à la participation de l'ensemble des parties prenantes au développement du programme national d'action, y compris les syndicats, les femmes, les jeunes, la société civile, le secteur privé, les communautés rurales et les associations professionnelles'.⁶⁶ Le concept de la société civile qui est

retenu ici est de toute évidence plus étroit que dans les documents précédents.

Dans le cadre du présent rapport, la société civile est considérée comme l'ensemble des associations entre des personnes qui occupent l'espace social entre le foyer ou la maison et l'état, auxquelles on peut adhérer librement, qui se définissent et se gouvernent elles-mêmes, selon des paramètres légaux en vigueur. Ces associations sont: les associations commerciales, les syndicats, les groupes communautaires de base, les organisations de plaidoyer ouvertes aux adhérents, les organisations de plaidoyer qui ne sont pas ouvertes aux adhérents et les organisations religieuses. Le plus souvent, les fondateurs de ces organes sont issus des mêmes rangs que l'élite au pouvoir. Parfois cependant, ils sont formés par ceux qui se situent aux échelons inférieurs de l'échelle sociale et qui, en s'associant, ont pu accroître leur pouvoir d'action d'une manière qui aurait été impossible autrement, même au sein d'une démocratie représentative libérale. Les relations des groupes de la société civile avec l'état évoluent au fil du temps, embrassant des rôles variés en tant qu'organe 'institué', avec pour impératif de soutenir et protéger l'état, en tant que contractuel de l'état, voire même en tant que pouvoir compensatoire de l'état. La saveur du système politique d'une société repose en partie sur la densité et l'équilibre relatif entre ces différents types d'organisation de la société civile.

Société civile et culture politique au Ghana

La société civile au Ghana a entretenu des relations complexes avec les différents gouvernements au pouvoir depuis l'indépendance. Les facteurs qui ont influé sur ces

64 Document de base du MAEP, section 19.

65 Document du MAEP sur l'Organisation et le processus: NEPAD/HGSIC-3-2003/APRM/Guideline/O&P9, mars 2003, section 7.8.

66 Mémoire d'Entente portant création du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 9 mars 2003, <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>.

relations sont notamment le caractère pluraliste de la société, le niveau d'activisme entre les principaux groupes sociaux, la primauté des dispositions constitutionnelles relatives à la liberté d'association et la culture politique.

Le Ghana n'a pas, dans son histoire, de profondes divisions basées sur la foi ou l'ethnicité. Toutefois, au cours de son demi-siècle d'indépendance, il a connu deux sources de division importantes: d'origine socio-économique et idéologique. La politique du gouvernement du premier président ghanéen, Kwame Nkrumah, a été une source de ce qu'on peut désigner sous l'appellation de pluralisme idéologique. Nkrumah a été le grand défenseur de la démocratie sociale, de l'étatisme et du panafricanisme. Ses politiques ont généré une contre-perspective et une contre-position. Ainsi, l'élite ghanéenne a fait le lit de deux idées très distinctes sur la façon dont la société devrait être organisée. Cela signifiait que tout gouvernement au pouvoir était inéluctablement confronté à une contre-tendance bien organisée et historiquement enracinée. Ces points de vue opposés n'ont pas toujours été exprimés par une activité politique, mais parfois par des organisations de la société civile. De ce point de vue, le mouvement syndicaliste d'un côté, et l'Association du barreau ghanéen de l'autre, ont, à certains moments précis de l'histoire du Ghana, endossé ce rôle vis-à-vis du gouvernement ou du régime en place.

Deux aspects spécifiques au gouvernement de Nkrumah étaient les domaines de l'éducation et de la participation de l'état à l'économie. On a assisté sous son égide à un accroissement massif des opportunités en matière d'éducation. Deux nouvelles universités ont été créées et, avec l'Université de Legon qui existait déjà, ont produit un flot de diplômés dotés d'une bonne éducation. Les systèmes de l'enseignement primaire et secondaire ont également bénéficié du financement des ressources de l'état. En un certain nombre d'années, la taille de l'élite éduquée au Ghana a grandi. L'une des conséquences de ce phénomène a été la possibilité de fragmentation au sein de ce groupe. Le premier gouvernement de l'indépendance a également poursuivi une politique de participation directe de l'état dans l'économie, ce qui a eu pour conséquence un certain nombre d'entreprises publiques fonctionnant dans tous les secteurs de l'économie. Les résultats de l'économie ghanéenne, particulièrement dans les années 1970, sont devenus une autre source de pluralisme social. Les inégalités ont augmenté, tandis que les résultats économiques chutaient. Au cours des années 1980, la tendance vers un état 'participatif' ou élargi s'est inversée et un programme de désinvestissement a été mis en route, qui se poursuit encore de nos jours. L'une des conséquences de ce mouvement sur le plan social a été une diminution massive des niveaux d'emploi au sein du gouvernement et du secteur public. Le chômage qui s'en est suivi a été une source de stratification sociale accrue. Mais la réduction des emplois au sein du gouvernement a créé des mécanismes alternatifs

de survie.⁶⁷ Si la tendance en matière de développement socio-économique dans les premières années a été un accroissement du nombre de personnes composant l'élite, la tendance a ensuite évolué vers un écart croissant entre les divers groupes sociaux, notamment pendant les périodes de prospérité économique. Cette tendance s'est poursuivie de nos jours où, malgré la croissance, on a vu une augmentation de l'extrême pauvreté.⁶⁸

La lutte contre le colonialisme au Ghana a pris un tournant décisif en s'orientant vers une plus grande implication de la population en général lorsque le parti de Kwame Nkrumah, le Convention People's Party (CPP), a mobilisé les 'veranda boys' – le petit peuple, mal rémunéré et frappé par le chômage – pour participer à la lutte pour l'indépendance. Lorsque le CPP a accédé au pouvoir, il a adopté une approche interventionniste de la mobilisation sociale. Il a cherché à affilier un tas d'organisations au parti et à coopter des groupes de travailleurs, de femmes et de jeunes, notamment. Une deuxième vague d'activisme de base a vu le jour avec l'arrivée au pouvoir par un coup d'état militaire en 1981 de Jerry Rawlings, qui a appelé à la création de comités de défense des populations et des travailleurs à travers tout le pays. Ces deux périodes ont stimulé des forces compensatrices, qui se sont opposées à ce que le pouvoir soit exercé par le bas de l'échelle sociale. Le régime de Rawlings a renoncé à temps à cette tentative de mobilisation populaire. Toutefois, au cours du processus, deux tendances avaient vu le jour. D'un côté, le régime de Rawlings avait déclenché l'hostilité d'une certaine partie de l'élite qui, à travers ses associations professionnelles, faisait de l'agitation et œuvrait à minimiser et en réalité freiner les mesures introduites par le régime. Leur principal argument était le droit à la liberté d'association. De l'autre côté se trouvait la portion de l'élite intellectuelle qui avait été attirée au départ par Rawlings mais qui, pour des raisons diverses, était devenue désabusée. Ces gens là aussi étaient d'avis qu'il était à présent important de laisser de l'espace à la société civile pour s'exprimer librement. Le résultat a été que pendant la rédaction de la Constitution de 1992, qui devait guider un nouveau Ghana démocratique, lors des derniers jours du pouvoir militaire, les deux ailes de la division idéologique étaient prêtes à laisser de l'espace à la liberté d'expression et la mobilisation autonome de la société civile.

Ainsi, un certain nombre de libertés fondamentales, dont la liberté d'association et d'expression, et l'absence de discrimination pour des raisons de religion, de genre, de handicap et d'appartenance ethnique, ont été inscrites dans la Constitution de 1992. La distribution politique actuelle est la première de toute l'histoire du Ghana qui soit étayée par

67 Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, et Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Vol II, Clarendon Press, 1987, pp. 93-125.

68 Fonds des Nations Unies pour la population, *State of Ghana Population Report 2003*, UNFPA, 2004, 'Population, Poverty and Development', pp. 21-21.

l'hypothèse que la position normale de l'organisation sociale est une position de liberté d'association, d'expression, d'absence de discrimination, etc. Le New Patriotic Party (NPP) du président Kufuor, qui est issu d'une tradition qui n'est pas statique, aura probablement moins de difficulté à adhérer à ces principes inscrits dans la constitution. Cela ne s'avère pas facile pour autant dans la pratique, comme on peut le deviner en constatant que le processus pour mettre ces libertés en vigueur ne se déroule pas sans rencontrer des résistances. L'exemple récent peut-être le plus remarquable est le débat actuel autour d'une loi sur la liberté de l'information. Le gouvernement donne tous les signes de vouloir introduire cette loi, mais il prétend également qu'elle ne va pas sans poser de problèmes.⁶⁹ L'une des raisons à cet état de fait tient au paysage politique du Ghana: le niveau élevé de pluralisme idéologique dans le pays, la densité des groupes de la société civile, le niveau très élevé d'éducation et de compétence des protagonistes de chaque bord, ainsi que l'histoire de son activisme.

Dispositions du MAEP en faveur de l'engagement de la société civile

Bien que le Mémoire d'Entente relatif au MAEP stipule que les gouvernements doivent 's'assurer de la participation de l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration du Programme national d'action, y compris des syndicats, des femmes, des jeunes, de la société civile, du secteur privé, des communautés rurales et des associations professionnelles',⁷⁰ les directives mises en place pour aider les gouvernements tout au long du MAEP les invitent à 'définir, en collaboration avec les parties prenantes, une carte routière de la participation au MAEP, qui doit faire l'objet d'une large publication...'⁷¹ Il a été avancé que le choix de l'une ou l'autre de ces approches ferait une différence dans la manière dont la société civile est engagée. Dans le cas présent, il semble que le NAPRM-GC ait décidé de travailler avec la société civile dans le sens défini dans le Mémoire d'Entente, plutôt que dans celui contenu dans les directives. Si ces dernières avaient été retenues, la nature du processus du Ghana aurait probablement été quelque peu différente.

69 Selon la Ghana News Agency, le président aurait dit, le 17 mai 2007, que la liberté d'information était une arme potentiellement dangereuse qu'il fallait planifier, tandis que, selon le *Daily Dispatch*, le procureur général aurait déclaré que 'le Ghana n'a pas atteint un stade où il a besoin d'une loi sur la liberté d'information et où il peut la mettre en œuvre avec succès'. La formulation laissait penser que l'idée d'une loi sur la liberté d'information ne soulevait pas l'enthousiasme.

70 Mémoire d'Entente portant création du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 9 mars 2003, paragraphe 22.

71 Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 2003, paragraphe 31 (a).

Le Conseil national d'administration du MAEP

La première salve tirée par la société civile dans son engagement avec le gouvernement dans le cadre du processus du MAEP au Ghana a peut-être été sa réponse à l'annonce faite par le Dr Francis Appiah au cours de l'atelier organisé par le South African Institute of International Affairs (SAIIA), en novembre 2003, concernant la nomination des membres du NAPRM-GC pour le Ghana. La réaction de l'audience a été telle que l'annonce de la décision a été repoussée de trois mois. Les groupes de la société civile présents 'étaient ouvertement en colère contre leur gouvernement, réfutant les arguments selon lesquels une vaste consultation avait eu lieu'.⁷² Que ce soit pendant les trois mois où l'annonce de ses membres a été retardée que des consultations significatives ont été organisées avec la société civile et d'autres parties prenantes n'est pas très clair ; mais lorsque l'annonce a été faite, le Conseil national d'administration était composé d'individus qui, même s'ils faisaient autorité, n'incluaient personne que la société civile considérait comme la représentant. C'est pourquoi la réaction à l'annonce est moins répréhensible qu'elle n'aurait pu l'être en d'autres circonstances. Outre leur statut social reconnu, les membres de l'APRM-GC ont été collectivement investis de l'autorité pour agir en tant que point focal de l'ARPM pour le pays. Cela voulait dire qu'ils communiqueraient directement avec le Panel et le Secrétariat du MAEP, sans avoir à passer par le gouvernement. Ils n'avaient pas à faire allégeance au président et étaient d'accord sur le fait qu'ils devaient se sentir libres d'exercer leur pouvoir comme ils le souhaitaient.⁷³ Selon les mots de l'un d'entre eux, ils avaient tous le sentiment d'avoir 'des réputations à protéger'.⁷⁴

Désignation des TRI

Le deuxième moment clé a été la désignation des TRI. Les quatre organes sélectionnés, bien que compétents, ont été choisis par le Conseil d'administration. Comme il y avait un certain nombre d'alternatives possibles, un bon nombre de personnes se sont demandé sur quelle base ce choix avait été fait. Le problème n'était pas tant une question de confiance dans les TRI, mais plutôt de confiance dans la façon dont le Conseil d'administration avait choisi de procéder.⁷⁵ En ne désignant pas des personnes, ni des agences du gouvernement, pour entreprendre l'exercice d'auto-évaluation nationale, comme cela aurait pu être le cas, on pourrait pardonner au NAPRM-GC en se disant que son action pourrait être considérée par certains comme un exemple de l'implication de la société civile. Toutefois, la société civile n'a pas vu les choses de cette façon et, de toute

72 Steven Gruzd, "Africa's Trailblazer: Ghana and the APRM", *Services Delivery Review* (SDR), vol. 4, No. 3, 2006, p. 23 (Journal of the South African Department of Public Services and Administration).

73 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong.

74 Entretien de l'auteur avec l'ambassadeur Abankwah.

75 Entretiens de l'auteur avec les différents groupes de la société civile.

évidence, n'a pas eu l'impression qu'elle s'engageait dans le processus en tant que partenaire. Le processus du MAEP engageait plutôt des groupes de la société civile en tant que consultants, au lieu de consulter la société civile comme une voix indépendante.

Sensibilisation et consultation

Ordonnancement de la sensibilisation et de l'évaluation

Le troisième moment phare de l'engagement de la société civile a été dans le domaine de la sensibilisation et de la consultation du public. C'est dans ce domaine que la société civile a semblé avoir le plus grand nombre de problèmes avec le processus adopté par le NAPRM-GC. Le premier point a été l'exercice de sensibilisation du public, qui n'a pas atteint une aussi grande partie du pays qu'il l'aurait dû, ce qui signifie que de nombreuses personnes ne savaient toujours pas grand-chose au sujet du MAEP, alors que l'auto-évaluation avait démarré. Les activités de sensibilisation n'ont pas été entreprises avant le processus d'évaluation, mais en parallèle. Cela a amené certaines situations où les gens entendaient d'abord parler du MAEP par les enquêteurs envoyés par les différents TRI, au lieu d'entendre parler du processus d'auto-évaluation nationale en premier lieu par le NAPRM-GC. Dans certains cas, les enquêteurs sur le terrain entraient en contact avec les citoyens avant le NAPRM-GC⁷⁶ et il y a eu un cas où une décision a été prise de retirer le personnel du terrain jusqu'à ce que la sensibilisation et la vulgarisation aient été effectuées.⁷⁷ Deuxièmement, la consultation sur le rapport d'auto-évaluation nationale et le programme d'action a été jugée par certains comme extrêmement hâtive, ne donnant pas vraiment aux gens tous les éléments sur les documents qu'ils examinaient. Ils n'avaient pas non plus la possibilité de savoir comment leurs suggestions seraient utilisées, ni même si elles le seraient.

Taux de pénétration

Plus importante encore que l'ordonnancement du processus de sensibilisation et d'évaluation a été la nature de l'exercice de sensibilisation et de consultation lui-même. De toute évidence, c'était une tâche énorme, qui supposait de pénétrer profondément dans la société pour être considérée comme une réussite. Le NCCE a été appelé en renfort pour le processus de sensibilisation pour permettre une pénétration plus profonde.⁷⁸ Sachant que 50.000 personnes avaient entendu parler du MAEP, cela supposait un taux de pénétration de la population adulte d'environ 0,5 pour cent. Ce niveau de pénétration signifie que, dans la pratique, de nombreux adultes ne sont pas au courant du processus du MAEP. Les directives du MAEP ne disent rien sur les niveaux

de pénétration qui constitueraient un niveau satisfaisant. L'une des recommandations de ce rapport tente de corriger ce point.

Consultation et validation

Les événements de consultation et de validation majeurs ont été l'atelier des parties prenantes nationales qui s'est déroulé à Akosombo, en mai 2004, avec la participation d'environ 200 personnes, l'atelier national de validation organisé à GIMPA, en février 2005, avec la participation d'environ 50 personnes, et l'atelier national de validation qui a eu lieu au Regency Hotel d'Accra, en juin 2005.

La majorité de ces réunions, et des réunions en général, ont eu lieu dans le sud du pays, dans la capitale, Accra, ou à proximité, avec des invitations adressées aux groupes de la société civile dans les régions. Le NAPRM-GC et son agent de liaison pour les parties prenantes ont décrété quelles personnes et quels groupes étaient invités aux ateliers de sensibilisation et aux autres programmes du Conseil d'administration. Même si cela remplit le critère figurant dans le Mémoire d'Entente entre l'Union africaine et le gouvernement, cela ne passe pas la barre mise plus haut par les directives du MAEP. Aucune invitation n'a été envoyée au public, seules des invitations ciblées ont été adressées.

Les principales questions concernant la nature de la consultation sont les suivantes:

- Comment l'entrée au lieu de consultation a-t-elle été organisée?
- Quelle aide a été apportée à ceux qui en avaient besoin pour pouvoir participer?
- Les participants ont-ils reçu de la documentation contenant des informations à temps, avant les événements organisés?
- Quelles dispositions ont été prises pour lever les éventuelles barrières à la pleine participation de toutes les personnes présentes (langue, handicap physique, malentendance ou malvoyance)?
- Y a-t-il eu assez de temps pour le bon déroulement de l'évènement?
- L'évènement a-t-il donné aux participants suffisamment d'occasions d'exprimer librement leurs points de vue?
- Dans quelle mesure les points de vue exprimés ont-ils été intégrés dans la documentation?
- Quelles occasions les participants ont-ils eues de contrôler la façon dont leurs interventions avaient été prises en compte dans la documentation?

Entrée: Le NAPRM-GC était chargé de décider qui était invité aux consultations et aux exercices de validation. Les invitations n'ont pas été adressées au public, mais à des personnes et des organisations. Cela veut dire que, même avec la meilleure volonté au monde, des accusations de favoritisme ou d'exclusion pouvaient être lancées, sans qu'elles puissent

76 Entretien de l'auteur avec l'Institute for Democratic Governance et avec Abena Oduro, alors au CEPA.

77 Entretien de l'auteur avec le Dr Peter Quartey, chercheur, ISSER, University of Ghana, Legon.

78 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong.

réellement être réfutées.⁷⁹ Il y a vraiment eu un sentiment, parmi les personnes interrogées dans le cadre de ce rapport, selon lequel le NAPRM-GC a été peut-être coupable d'avoir ciblé uniquement ceux sur l'allégeance desquels il pouvait compter. Toutefois, les faits ne corroborent pas vraiment ce sentiment, puisque ceux qui étaient connus pour être critiques vis-à-vis du processus ont été invités à assister aux principaux ateliers de consultation et de validation. Il semble que les responsables des organisations invitées ont eu tendance à demander à leurs subalternes d'y assister à leur place.

Aide à la participation: Aucune mention n'est faite de dispositions prises en faveur des membres de la société civile pour leur permettre d'assister aux différentes réunions de consultation et de validation. Cela peut avoir de l'importance, étant donné que les événements projetés dans certains endroits n'ont pas eu lieu, et qu'à la place, les événements de validation se sont déroulés en un seul endroit pour tout le pays.

Documentation distribuée à temps et avant les événements prévus: il n'existe aucune trace de documents ou textes de synthèse qui auraient été envoyés avant l'exercice de consultation ou de validation, portant sur le thème qui serait abordé lors de la réunion à laquelle les participants avaient été invités. Ce type de documentation a été distribué lors de la réunion.

Facilitation de l'accès: il n'existe aucune donnée sur des dispositions prises en faveur des participants aux trois événements de consultation et de validation examinés et qui faciliteraient leur accès au lieu ou aux procédures.

Durée: les exercices de consultation et de validation ont souvent duré un ou deux jours. On peut estimer qu'il s'agit là d'une durée raisonnable pour le bon déroulement des débats portant sur les questions abordées.

Adéquation du cadre pour l'expression des opinions: il a été demandé au Secrétariat national du MAEP de donner des informations sur les listes des participants ou sur les rapports établis à partir des débats lors des réunions de consultation et de validation, mais il ne l'a pas fait.

Intégration des opinions dans la documentation: les participants à l'événement de validation de février 2005 n'ont pas pu voir le rapport sur lequel ils délibéraient, le projet de rapport d'auto-évaluation nationale (CSAR), même si on leur a fait des présentations et donné certains éléments documentaires, sur lesquels ils ont pu faire des commentaires. Pour reprendre les mots d'Eric Opoku, du PNUD, leurs recommandations ont permis 'd'enrichir les rapports nationaux définitifs sur le Ghana'.⁸⁰ Leurs commentaires ont peut-être été utilisés dans ce sens, mais ils n'ont pas pu vérifier si tel avait été le cas.

79 Okopu, op.cit., p. 27.

80 Ibid., p.28.

Possibilités pour les participants de contrôler l'utilisation faite des idées exprimées: le NAPRM-GC du Ghana n'a mis en place aucun mécanisme permettant aux participants de contrôler la manière dont leurs commentaires, observations et suggestions étaient utilisés, que ce soit dans le document final ou dans la conception du processus.

Tous ces facteurs ont eu pour conséquence la production d'un processus qui garantissait un certain niveau d'engagement de la société civile, mais qui laissait les membres les plus éminents de ce groupe penser que, s'ils avaient été invités à la fête, ils n'avaient joué aucun rôle significatif dans son organisation – ce que, à tort ou à raison, ils s'étaient attendu à faire au début du processus. Le NAPRM-GC n'a pas eu l'occasion de réaliser un exercice de contrôle et d'évaluation parmi les parties prenantes afin de savoir comment elles avaient ressenti le processus. L'une des recommandations du présent rapport est qu'un exercice de ce type soit réalisé.

Problèmes soulevés lors des événements de sensibilisation

Au cours des événements de sensibilisation eux-mêmes, les participants ont soulevé un certain nombre de problèmes liés à l'amélioration de l'engagement de la société civile, soit au cours des sessions de questions/réponses à l'issue des présentations principales, soit au cours des discussions organisées. Parmi les suggestions les plus importantes, on note les points suivants auxquels le NAPRM-GC devrait être attentif⁸¹:

- Organiser des forums au niveau des districts plutôt que des régions
- Organiser la validation par les parties prenantes du rapport d'auto-évaluation nationale avant sa soumission au Panel des Eminentes Personnalités du MAEP
- S'assurer de la participation des groupes minoritaires
- Souligner l'importance d'une loi sur la liberté de l'information
- Renforcer l'engagement du NCCE dans le processus
- Faire des présentations sur le processus en Twi (la langue la plus couramment parlée par les Ghanéens) au lieu de les faire en anglais
- Traduire le questionnaire du MAEP et d'autres documents en langues ghanéennes

Le NAPRM-GC a retenu les leçons suivantes des différentes observations qui lui ont été faites:

- L'idée que le NEPAD/MAEP bénéficie d'un intérêt général, malgré les commentaires de certains participants selon lesquels les masses n'ont pas été correctement consultées pendant la maturation de l'idée. Cela montre que les populations aimeraient être impliquées dans les décisions qui affectent leur développement.
- Les citoyens sont prêts et désireux de participer au processus, pour exprimer leurs points de vue sur les

81 Site Internet du NAPRM-GC: <http://www.naprm-gc.org/home.php> (cliquer sur publications, puis sur 1st RSForum).

différentes questions liées au développement. Les consultations doivent donc être élargies et inclure un nombre assez large de personnes, pour que les Ghanéens puissent vraiment prendre possession du processus et de ses résultats.

- L'indépendance du Conseil d'administration et des équipes techniques est considérée comme louable et extrêmement importante, car elle permet de supprimer toute suspicion de manipulation politique et de garantir l'objectivité des résultats finaux.
- Il faut renforcer la création en matière de sensibilisation au niveau du processus, notamment en travaillant avec le NCCE, et également veiller à une couverture responsable par les médias afin d'inciter à la participation et de garantir le succès du processus du MAEP.

Le processus du MAEP au Ghana s'est déroulé dans des circonstances particulières. La plus notable de ces circonstances est peut-être qu'il a eu lieu peu après l'arrivée au pouvoir du gouvernement du président Kufuor, mais également que le processus d'auto-évaluation nationale a chevauché l'élection marquant la fin de son premier mandat. Les sensibilités politiques étaient exacerbées. Au mieux, on pourrait avancer que les membres du Conseil d'administration, dont aucun n'était issu de la société civile, n'étaient pas familiarisés, et par conséquent peut-être pas à l'aise, avec l'engagement de la société civile. Bien entendu, il est possible que, étant donné l'autorité des membres et le caractère hiérarchique de la société africaine, cela ait été délibéré ; mais cela reste encore à prouver. Il faut également mentionner la contrainte au niveau du temps, puisque le Panel du MAEP a demandé que le processus soit finalisé dans les six mois suivant la signature du Mémoire d'Entente. Cela n'a d'ailleurs pas été le cas. Enfin, la question de l'argent s'est posée. Comme un dirigeant africain l'a fait remarquer en soutenant l'adoption de l'espagnol comme l'une des langues officielles de l'Union africaine, face à une certaine résistance aux coûts supplémentaires, 'la démocratie a un prix'. Un programme de sensibilisation du public vraiment pénétrant aurait été très coûteux. Une consultation importante des parties prenantes de la façon indiquée ci-dessus aurait également été coûteuse. Mais le processus ayant eu lieu, il convient de faire une pause, et de faire le point, pour que les positions ne deviennent pas des endroits de retraite, mais des endroits où l'on tend la main à d'autres personnes ayant des positions différentes.

Contrôle de la mise en œuvre du PNA

En parlant avec ceux qui au sein des TRI étaient impliqués dans l'auto-évaluation nationale, l'auteur a acquis la nette impression que les TRI attendaient que le Conseil d'administration résolve la question du financement d'un cadre de contrôle et d'évaluation, pour pouvoir être engagés

et contribuer au processus.⁸² D'un autre côté, le rapport intermédiaire du Conseil d'administration, résumé plus avant, suggère qu'il est en bonne voie non seulement vers l'élaboration de ce cadre, mais vers sa mise en œuvre. L'idée d'utiliser une combinaison d'organisations communautaires de base au niveau des districts, travaillant en collaboration avec les responsables des districts chargés de l'administration du gouvernement au niveau local, pour mettre en place ce que l'on appelle 'des comités de surveillance et de mise en œuvre au niveau des districts', sous-tend ce cadre. Toutefois, les groupes de la société civile auxquels on a parlé estimaient que cela viendrait bureaucratiser et peut-être politiser inutilement le processus. Le *District Chief Executive*, qui serait un élément clé du système, est désigné par le président du pays, quel qu'il soit, et on ne peut s'attendre à ce qu'il soit très critique sur les initiatives du gouvernement.⁸³

Evaluation indépendante des groupes de la société civile

Le rapport d'évaluation du Ghana note que 'On peut ajouter que certaines organisations de la société civile, notamment l'African Security Dialogue and Research (ASDR) et l'Institute for Democratic Governance (IDEG), ont entrepris de leur propre chef une évaluation nationale du MAEP parallèle pour passer au crible et compléter le processus officiel d'évaluation, afin de renforcer l'engagement de la consultation nationale. Cela a permis d'obtenir d'autres informations, qui ont été prises en compte dans la préparation du PNA.'⁸⁴ Le Dr Appiah a fait une déclaration quelque peu similaire lors d'un discours prononcé dans le cadre d'une conférence en Afrique du Sud.⁸⁵

82 Entretiens de l'auteur avec Samuel Cudjoe, principal chargé de programmes, Secrétariat du MAEP au Ghana, Dr Peter Quartey, chercheur à l'ISSER, Daniel Armah-Attoh, chargé de programmes au CDD et Joseph Asunka, chargé de programmes au CDD.

83 Dr Emmanuel O. Akwetey, directeur exécutif, Institute for Democratic Governance, Nana Oye Lithur, directrice exécutive, Initiative des droits de l'homme du Commonwealth, Emmanuel Nkonu, coordonnateur de la campagne internationale pour des Ecoles sans corruption, Kwabena Yarko Otoo, chargé de recherches, Ghana Trades Union Congress, Afi Yakubu, directeur, Foundation for Security and Development in Africa (FOSDA).

84 Rapport d'évaluation du MAEP sur le Ghana, p. 136, PNA pour le Ghana.

85 Document du Dr Francis Appiah intitulé 'Le processus du MAEP – L'expérience du Ghana', soumis lors de la Troisième Conférence de l'Association de l'Évaluation africaine, 1-6 décembre (ni le titre de la conférence, ni le site Internet ne donnent d'indication sur l'année), Cape Town, Afrique du Sud, site Internet du NAPRM-GC pour le Ghana: <http://www.naprm-gc.org/home.php>. Le Dr Appiah indique que: 'On peut ajouter que certaines organisations de la société civile, notamment l'African Security Dialogue and Research (ASDR) et l'Institute for Democratic Governance, entreprennent de leur propre chef une évaluation nationale du MAEP parallèle pour passer au crible et compléter le processus officiel d'évaluation, afin de renforcer l'engagement de la consultation nationale. Ces organisations ont reçu des fonds de donateurs pour entreprendre leur propre évaluation de manière autonome. Si cela peut sembler se produire parallèlement à l'évaluation officielle, et donc être inutile, nous n'avons pas condamné cette autre évaluation. Nous estimons que si elle est faite de manière constructive et responsable, elle peut compléter le processus de l'évaluation officielle. De plus, certaines organisations le font sur la base d'une comparaison entre un certain nombre de pays africains. Ce type d'initiatives de la société civile pourrait enrichir le processus à long terme si elles sont faites de façon constructive.'

Ce passage suggère un niveau extrêmement élevé d'implication de la société civile, ainsi que des relations de travail étroites et cordiales entre la société civile et le Conseil d'administration. Quelle a été la nature de ce MAEP parallèle indépendant et comment les résultats ont-ils été intégrés dans l'engagement de consultation nationale? Cependant, le professeur Adjepong, président du NAPRM-GC pour le Ghana, a indiqué qu'il n'avait pas vu le rapport de l'IDEG ni de l'ASDR, mais qu'il avait entendu parler de l'évaluation parallèle du MAEP entreprise par l'IDEG et l'ASDR lorsqu'il avait sollicité des fonds auprès de DANIDA pour soutenir le processus du MAEP.⁸⁶ Au cours de ses recherches, le CDD avait également entendu parler d'une évaluation parallèle du MAEP effectuée par l'IDEG, mais n'avait pu trouver le document pertinent.⁸⁷

Interrogés à ce sujet, l'African Security Dialogue and Research (ASDR) et l'Institute for Democratic Governance (IDEG) ont tous deux déclaré qu'ils n'avaient pas entrepris une évaluation parallèle du MAEP. Ce que l'IDEG avait fait, a expliqué le Dr Emmanuel Akwetey, son directeur général, était la mise en place, avec l'aide de DANIDA, d'un 'forum de questions sur la gouvernance' (GIF), en tant que mécanisme permettant de favoriser le dialogue politique public au sein d'un spectre plus large d'acteurs non étatiques de la société civile et du secteur privé, que ce qui aurait été le cas autrement.⁸⁸ Il a également déclaré qu'il avait expliqué tout cela au Conseil d'administration lors d'une réunion à laquelle un certain nombre des membres de ce dernier assistaient, sous la présidence du professeur Adjepong.⁸⁹ De plus, l'IDEG est impliqué aux côtés d'AfriMAP pour réaliser une évaluation de la performance du gouvernement ghanéen dans un certain nombre de domaines, mais cette évaluation n'était pas terminée au moment de l'évaluation du MAEP. L'ASDR, pour sa part, a été impliqué dans la préparation d'un ensemble de rapports comparatifs publiés par l'Institute of Security Studies in South Africa, sous l'égide de l'African Human Security Initiative, un projet d'un an auquel ont participé sept ONG africaines, chargées de rendre compte de la performance de huit gouvernements africains (dont celui du Ghana), dans le domaine de la sécurité humaine, notamment du respect des normes des droits de l'homme, de la démocratie, de la bonne gouvernance et d'autres questions.⁹⁰ Il semblerait donc qu'aucune organisation n'ait participé sciemment à une évaluation parallèle du MAEP. Aussi, au vu de tout cela, le passage auquel il est fait référence plus avant reste-t-il un mystère.

86 Entretien de l'auteur avec le professeur Adjepong.

87 Entretien de l'auteur avec Daniel Armah Attah et Joseph Asunka, du CDD.

88 Entretien de l'auteur avec le Dr Emmanuel Akwetey, directeur général de l'IDEG.

89 Entretien de l'auteur avec le Dr Akwetey.

90 Pour de plus amples informations, consulter le site Internet <http://www.africanreview.org/>.

Non publication du rapport d'auto-évaluation nationale

Il y a une grande différence dans le traitement accordé au Rapport d'auto-évaluation nationale du Ghana (CSAR) et au Rapport d'évaluation du Ghana (CRR). Le premier est le rapport produit par le pays au cours du processus d'auto-évaluation et le principal document sur lequel le deuxième, le rapport présenté aux chefs d'état participant au MAEP, a été basé. Le Rapport d'évaluation a été rendu public par le Panel du MAEP six mois après sa présentation au Forum de l'AEP par le Panel, soit même avant que le président Kufuor n'aborde les questions contenues dans ce rapport devant ses pairs. D'un autre côté, seule une partie du Rapport d'auto-évaluation nationale – le PNA – a été publiée, et pas par le secrétariat du Conseil national d'administration du MAEP, et seulement parce que faisant partie intégrante du Rapport d'évaluation. La plus grande partie du Rapport d'auto-évaluation nationale reste en dehors du domaine public. L'auteur a demandé au Dr Appiah du secrétariat du MAEP au Ghana, sans succès, de jeter un coup d'œil sur ce document. Toutefois, il a pu voir une page sur laquelle figurait le texte suivant: 'Ce document de travail du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est confidentiel et ne peut en aucun cas faire l'objet d'une citation ni d'une publication jusqu'à ce que le processus d'évaluation soit achevé et le rapport national publié sous sa forme définitive.'⁹¹ Toutefois, absolument rien n'indique, dans les documents de base du MAEP, qu'il y a des conditions à l'entrée du CSAR dans le domaine public.⁹² Aussi, la justification de cette interdiction n'est-elle pas claire. Mais quand bien même elle aurait une justification plausible, sur la base du texte figurant sur la page que l'auteur a vue, les conditions fixant l'interdiction de publication dans le temps ont expiré et le moment est largement venu, voire même passé, de le mettre dans le domaine public.

91 Rapport d'auto-évaluation nationale sur le Ghana, section sur la gouvernance des entreprises, p. 124.

92 C'est vrai pour le Document de base; les Directives; le Mémoire d'Entente relatif à l'évaluation technique et l'évaluation nationale; les Objectifs, normes et critères; Organisation et processus; le Questionnaire; l'Initiative sur la démocratie et la gouvernance politique; les Conditions du développement durable; l'Initiative sur la paix et la sécurité; et, de fait, la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises.

Observations finales sur le MAEP au Ghana et en Afrique

Le MAEP représente un nouveau départ pour la gouvernance africaine. Il constitue le premier cadre permettant aux pays africains d'évaluer leurs efforts collectifs vers la réalisation d'objectifs communs. En tant que tel, il présente de nouvelles possibilités de lancement de stratégies collectives de développement, au niveau régional aussi bien que continental. Ainsi, le MAEP peut être utilisé pour faire avancer tout projet collectif au niveau du continent. Pour réussir sur cette voie, il doit mobiliser une masse importante de la population, dans le cadre d'un effort soutenu sur le plan conceptuel, pratique, stratégique et opérationnel.

Un plus grand engagement auprès de la société civile: l'un des dangers, toutefois, est qu'il se bureaucratise et n'arrive pas à mobiliser les segments essentiels de la population. Les leçons que l'on peut retenir de l'expérience du MAEP au Ghana sont le besoin de différencier au moins trois types d'audience: les membres du gouvernement et les institutions d'Etat indépendantes, les membres de la société civile ayant à la fois de l'intérêt et des compétences dans les quatre domaines thématiques du MAEP et les citoyens ordinaires qui ont de l'intérêt pour les domaines thématiques mais pas forcément les compétences. L'un des aspects frappants de l'auto-évaluation nationale est que, par exemple, les points de vue du secteur informel des affaires ont été largement ignorés. Pourtant, ce secteur est de loin le premier employeur du pays. Bien entendu, il peut être possible de définir des stratégies efficaces pour un sous-secteur, sans tenir compte des points de vue des membres qui le composent. Dans quelle mesure les indicateurs de gouvernance des entreprises seront significatifs et pertinents pour les membres de ce groupe, ce point est discutable. La société civile peut être à même de donner des informations cohérentes sur des thèmes qui ne font pas normalement partie du domaine public.

Avoir un nombre suffisamment important de pays participants: à dater de mai 2007, le Ghana, le Rwanda et le Kenya avaient fait l'objet de l'évaluation par les pairs. A compter de juillet 2007, deux autres pays, l'Algérie et l'Afrique du Sud, avaient également été évalués.⁹³ A partir de mai 2007, huit autres pays avaient accueilli des missions de soutien, ce qui veut dire que, si tout se passe bien, l'auto-évaluation nationale sera faite entre janvier et mai 2008, et qu'ils feront l'objet de l'évaluation par les pairs entre juillet 2008 et janvier 2009. Cela amènera à 13 le nombre total de pays ayant suivi le processus, plus huit autres pays qui ont indiqué leur volonté d'entreprendre ce voyage.⁹⁴

Nécessité d'évaluer le MAEP: Une fois qu'un nombre suffisamment important de pays aura entrepris le processus d'auto-évaluation, il devrait y avoir une évaluation de l'ensemble du processus, en se penchant surtout sur la façon dont on peut (a) rendre le questionnaire plus attractif dans son utilisation, (b) encourager les pays à s'engager auprès de la société civile en tant que partenaires au cours du processus, (c) partager plus efficacement les informations et les meilleurs pratiques et (d) mieux structurer le questionnaire pour qu'il puisse servir à étudier le mouvement vers la réalisation des objectifs du MAEP: stabilité politique, croissance, développement durable et intégration.

93 Voir: "The African Peer Review Mechanism (APRM): Africa's Innovative Thinking on Governance", document préparé par le MAEP pour la Huitième Réunion du Forum du partenariat africain, Berlin, Allemagne, 22-23 mai 2007.

94 Communiqué de la Conférence continentale sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: 'Africa's Bold March to Capture the 21st Century', qui s'est déroulée à Accra, du 8 au 10 mai 2007.

Meilleur accès à l'information: le fait de ne pas publier le Rapport d'auto-évaluation nationale du Ghana et les documents annexés (résultats de sondages d'opinion, etc) ne contribue pas à renforcer l'idée de transparence et un nouveau partenariat entre le gouvernement et les citoyens. Sur ce point, il pourrait être utile que le Panel du MAEP adopte des mesures en vue de l'élaboration d'un cadre d'accord pour que les gouvernements publient les auto-évaluations nationales en même temps que la publication de l'évaluation nationale.

Partage des expériences: au fur et à mesure que le nombre des pays membres du MAEP augmente, une masse d'expériences et d'informations sera rassemblée. Il semble important de donner régulièrement des occasions, au niveau régional et continental, aux parties prenantes des pays participants, de s'informer mutuellement des meilleures – et des pires – pratiques, sous l'égide du Secrétariat continental du MAEP.

Utilisation du MAEP pour atteindre les objectifs de développement: L'objectif du MAEP est d'atteindre la stabilité politique, la croissance, le développement durable et l'intégration en Afrique. Avec le temps, il deviendra nécessaire d'avoir des cibles pour chacun de ces thèmes, et de se servir du questionnaire comme d'un moyen permettant aux pays de s'informer eux-mêmes de leurs résultats dans ces domaines. Deux questions reviennent souvent au sujet du MAEP lors des forums de sensibilisation du grand public. La première question porte sur la différence qui existe entre le MAEP et les initiatives extérieures, la deuxième est de savoir si les pays riches du monde permettront aux pays africains d'atteindre les objectifs du MAEP. Il semble que ce seront là les tests essentiels qui permettront aux gens de juger de la performance du MAEP. Le questionnaire est la première ligne de défense, ou peut-être d'attaque, pour placer l'Afrique dans la direction qu'elle a choisie. La deuxième est la capacité de l'Afrique à persuader, convaincre, voire même forcer ses pays membres à adhérer à des objectifs décidés d'un commun accord. Dans l'état actuel des choses, on peut penser qu'il y a un chevauchement entre les indicateurs des grandes stratégies qui sont utilisés dans les différentes stratégies de développement du Ghana – et de l'Afrique. Toutefois, les gouvernements, dans leurs efforts concertés d'harmonisation des approches concernant, pour ne citer que ces exemples, les Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et le MAEP, peuvent être amenés à faire des choix difficiles. Le SRP est une stratégie, les Objectifs de développement du millénaire ne sont que cela – un simple ensemble d'indicateurs de développement qui, en principe, pourraient être atteints grâce à un certain nombre de stratégies différentes. Cependant, les indicateurs ne sont pas neutres, surtout s'ils sont détaillés, spécifiques et hiérarchisés. En adoptant un ensemble précis d'indicateurs comme cibles à atteindre, la préférence est accordée à une stratégie de développement plutôt qu'une

autre. Aussi ne sera-t-il peut-être pas possible d'harmoniser sans mal les diverses stratégies. Cela s'avère particulièrement vrai lorsque les différents programmes donnent des poids différents, et par conséquent des ordres de priorité différents, aux diverses cibles. Au final, l'Afrique devrait pouvoir aboutir à un tronc commun de stratégies, taillées pour leurs objectifs choisis, auxquels les gouvernements adhéreront quelles que soient leurs couleurs politiques, afin que règnent une plus grande cohérence et une plus grande continuité dans le choix de la stratégie de développement du continent.

Recommandations pour l'amélioration de l'implication de la société civile dans le processus du MAEP dans le futur

Pour le MAEP au Ghana, les recommandations sont les suivantes:

Pour les gouvernements:

1. Renforcer l'institutionnalisation des institutions du MAEP en étayant le Conseil d'administration et le Secrétariat du MAEP par une loi votée par le Parlement, plutôt que, comme c'est le cas à présent, de les faire reposer sur l'accession du Ghana aux accords du NEPAD et du MAEP au niveau africain.
2. Renforcer l'indépendance du NAPRM-GC et permettre une plus grande continuité en nommant ses membres pour des mandats fixes, échelonnés de telle sorte qu'une proportion donnée (disons un quart ou un tiers) soit remplacée à des intervalles réguliers.

Pour le NAPRM-GC au Ghana:

3. Mettre le rapport d'auto-évaluation nationale du Ghana et l'ensemble des pièces et documents annexes dans le domaine public dans les meilleurs délais.
4. Ordonner une enquête indépendante pour l'ensemble des parties prenantes afin de déterminer a) comment ils voient l'exercice d'auto-évaluation nationale du Ghana qui vient d'être effectué, b) les suggestions pour le contrôle de la mise en œuvre du PNA et agir au vu de ces résultats.

Pour les groupes de la société civile:

5. Prendre des dispositions pour le partage des conclusions faites au cours du processus de contrôle du PNA.
6. Explorer les moyens de se mobiliser avec plus d'efficacité pour s'engager ensemble dans le MAEP.

Pour le MAEP au niveau continental, les recommandations aux autorités compétentes sont les suivantes:

7. Modifier les divers documents relatifs au MAEP pour aboutir à une uniformité dans le traitement des organes et procédures majeurs et à une plus grande normalisation des critères à respecter par les

gouvernements participants, notamment un cadre prévoyant la publication des rapports d'auto-évaluation nationale par les gouvernements.

8. Encourager et contrôler l'engagement des gouvernements auprès de la société civile en tant que partenaires au cours du processus d'auto-évaluation du MAEP et de l'élaboration du programme d'action.
9. Avoir pour objectif d'effectuer une évaluation détaillée de la réalisation du MAEP, une fois qu'un nombre important de pays auront fait l'évaluation, peut-être en 2008, en ne perdant pas de vue l'évaluation et la mise en œuvre de ses leçons.
10. Dans le cadre de l'évaluation pour modifier le questionnaire du MAEP et le rendre plus convivial, davantage apte à récolter les points de vue sur les objectifs stratégiques, et prévoir des plages pour les indicateurs clés de performance.

Chronologie – Etapes clés du processus du MAEP au Ghana

Accession au MAEP	
3 novembre 2002	Déclaration de l'intention d'accéder au MAEP
9 mars 2003	MdE relatif au MAEP signé par le Ghana
Préparation du terrain	
1er mai 2003	Désignation d'un point focal national – Ministère de la Coopération régionale et du NEPAD
Février 2004	Formation du secrétariat du MAEP ¹
18 mars 2004	Inauguration du Conseil national d'administration du MAEP ²
	••••• TRANSLATION TO FOLLOW ••••• Appointment of Technical Research Institutes
Auto-évaluation nationale et programme d'action	
24 mai 2004	Arrivée de la Mission de soutien au Ghana ³
27 mai 2004	Signature du MAEP entre le gouvernement du Ghana et le Panel du MAEP au cours d'une cérémonie d'ouverture officielle intitulée Atelier national des parties prenantes
27-29 mai 2004	Atelier national des parties prenantes du MAEP
29 mai 2004	Départ de la Mission de soutien au Ghana
Septembre 2004	Forum des parties prenantes pour les handicapés – Centre de réhabilitation d'Accra ⁴
23-25 septembre 2004	Formation en vue de l'atelier des formateurs, en collaboration avec le NCCE, Crystal Rose Hotel, Kumasi ⁵
Août 2004	Forum des services de sécurité ⁶
10-13 février 2005	Déclaration sur le Rapport d'auto-évaluation nationale et le PNA au Ghana Institute of Management and Public Administration – GIMPA, Accra
24 février 2005	Lancement du MAEP à Dodowa, en collaboration avec le NCCE
Mars 2005	Rapport final d'auto-évaluation (CSAR) soumis au Secrétariat du MAEP avec le programme d'action préliminaire
4 avril 2005	Démarrage de la visite de l'Equipe d'évaluation du MAEP
Avril 2005	Réunion nationale de validation – GIMPA, Accra
Avril 2005	Forum des parties prenantes organisé pour les chefs à Kumasi ⁷
16 avril 2005	Fin de la visite de l'Equipe d'évaluation du MAEP
Mai 2005	Soumission du PNA préliminaire au Secrétariat du MAEP
8 juin 2005	Réunion de validation avec le président du Panel du MAEP ⁸
10 juin 2005	Evaluation par les pairs du Ghana dans le cadre du MAEP, Khartoum
19 juin 2005	Présentation du Rapport d'évaluation du Ghana dans le cadre du MAEP au Forum du MAEP (chefs d'Etat participants) ⁹
22 janvier 2005	Evaluation par les pairs du Ghana dans le cadre du MAEP, Khartoum
Mise en œuvre du programme d'action	
Mars 2007	Atelier de mise en œuvre du PNA du MAEP, Bolgatanga ¹⁰
Mai 2007	Atelier de mise en œuvre du PNA du MAEP, Ho
Mai 2007	Atelier de mise en œuvre du PNA du MAEP, Takoradi

1 A.E. Amoah, "National African Peer Review Mechanism in Focus", *Daily Graphic*, 25 May 2004, p. 7.

2 Entretien de l'auteur avec les membres du NAPRM-GC du Ghana.

3 Communiqué – Mission de soutien au Ghana du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), 24-29 mai 2004.

4 Secrétariat national du MAEP au Ghana: "Ghana's Journey through the APRM Mechanism", *Daily Graphic*, 4 novembre 2005

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Mark-Anthony Vinokor "Ghana not yet Reviewed by APRM", *Daily Graphic*, 25 juin 2005, p. 1.

10 Benjamin Glover, "Workshop on APRM held in Bolga", *Daily Graphic*, 19 mars 2007.

Méthodologie

Sources sur lesquelles le présent rapport est basé:

Documents du MAEP

- Document de base du MAEP – Document de base du MAEP [AHG/235(XXXVIII) Annexe II] <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>
- Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 2003
- Mémoire d'Entente (MdE) relatif au MAEP [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MoU]
- Déclaration sur la Gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises [AHG/235(XXXVIII) Annexe I]
- Organisation et processus du MAEP [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/O&P]
- Objectifs, normes, critères et indicateurs du MAEP [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/OSC]
- Plan du Mémoire d'Entente relatif aux évaluations techniques et à l'évaluation par pays [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/Outline]
- Rapport d'évaluation nationale du MAEP pour le Ghana – <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>
- Questionnaire du MAEP <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>

Conseil national d'administration du Ghana/ Documents du Secrétariat

- Rapport de la Mission de soutien au Ghana du MAEP – 24-29 mai 2004
- Rapport intermédiaire annuel du MAEP sur le Ghana

- Premier rapport intermédiaire semestriel du MAEP sur le Ghana
- Site Internet du MAEP <http://www.nepad.org/aprm/>

Les demandes suivantes d'information adressées au Secrétariat n'ont pas eu de suite:

- Copie du Rapport d'auto-évaluation nationale pour le Ghana – Demande refusée aux motifs que: a) il n'y avait qu'une seule copie disponible, b) il ne pouvait être lu par l'auteur qu'en présence du Dr Appiah, c) le Dr Appiah ne serait pas dans les locaux entre le moment où la demande était formulée par l'auteur et le départ de ce dernier et il n'existait pas de version électronique du document.
- Une liste des groupes de la société civile ayant participé à l'atelier national des parties prenantes au cours de la visite de la mission d'appui par pays, du 27 au 29 mai 2004, ainsi qu'un rapport des délibérations de cette réunion – Demande refusée aux motifs que ces informations n'existaient pas.
- Une liste des groupes de la société civile ayant participé à la réunion nationale de validation au cours de la visite de la mission d'évaluation nationale, en avril 2005, ainsi qu'un rapport des délibérations de cette réunion – Demande refusée aux motifs que ces informations n'existaient pas.
- Une liste des groupes de la société civile ayant participé à la réunion nationale de confirmation/validation avec la présidente du Panel des Eminentes Personnalités du MAEP le 8 juin 2005 au cours de sa visite à la fin du processus, ainsi qu'un rapport des délibérations de cette réunion – Demande refusée aux motifs que ces informations n'existaient pas.

Le président du Conseil d'administration a été informé par téléphone et par courrier électronique des éléments ci-dessus.

Entretiens

Les entretiens ont tous été réalisés en mai 2007

Membres du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour le Ghana

Professeur Samuel K. Adjepong – président du Conseil national d'administration du MAEP pour le Ghana

Professeur S.K.B. Asante, membre du NAPRM-GC pour le Ghana

Ambassadeur Abankwa – membre du NAPRM-GC pour le Ghana

Dr Bishop Paul Bemile – Evêque catholique de Wa et directeur du Dialogue interrégional, membre du NAPRM-GC pour le Ghana

Dr Francis Appiah – directeur général, Secrétariat du MAEP au Ghana

Samuel Cudjoe – chargé de programmes, Secrétariat du MAEP au Ghana

Membres des TRI

Daniel Armah-Attoh – chargé de programmes, Ghana Centre for Democratic Development

Joseph Asunka – chargé de programmes, Ghana Centre for Democratic Development

Samuel Cudjoe – responsable des prestations de services du PEF, actuellement chargé de programmes au Secrétariat du MAEP

Abena Oduro – chargé de recherches principal, Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Legon, Ghana

Dr Peter Quartey – chargé de recherches, Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Legon, Ghana

Cynthia Addoquaye Tagoe – assistante principale chargée de recherches, Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Legon, Ghana

Membres de la société civile

Dr Emmanuel O. Akwetey – directeur exécutif, Institute for Democratic Governance

Général de Division Coleman – African Security Dialogue and Research

Nana Oye Lithur – coordinatrice de l'Initiative des droits de l'homme du Commonwealth

Emmanuel Nkomu – coordonnateur de la Campagne internationale pour des écoles sans corruption

Kwaneba Yarko Otoo – chargé de recherches, Ghana Trade Union Congress

Afi Yakubu – directrice, Foundation for Security and Development in Africa (FOSDA)

Journaux

Daily Graphic – de janvier 2004 à mai 2007