

LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS A MAURICE

Evaluation de la première étape

juin 2007

Sheila Bunwaree
(Université de Maurice)



Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP)



AfriMAP

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

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

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



OSISA

L'Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA) soutient et encourage la participation du public à la gouvernance démocratique, l'état de droit et le respect des droits de l'homme en

accordant des subventions, en développant des programmes et en réunissant des dirigeants et groupes de la société civile de différents horizons. L'OSISA vise à promouvoir une société ouverte et à consolider les principes et pratiques démocratiques au travers d'une plus grande participation du public et de la création d'un solide cadre institutionnel pour les droits de l'homme. L'OSISA vise à jouer un rôle actif en encourageant un dialogue ouvert et éclairé sur des enjeux d'importance nationale.

Copyright © 2007 Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)
ISBN 978-1-920051-75-4

Designed and produced by Compress
www.compress.co.za

For further information, contact:
AfriMAP, Braamfontein Centre, 23 Jorissen Street, Johannesburg, South Africa
info@afriMAP.org www.afriMAP.org

Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)

Table des matières

INTRODUCTION	1
DONNEES DE BASE SUR LE PAYS	4
LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE (NEPAD) ET LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS (MAEP)	5
LE PROCESSUS DU MAEP A MAURICE	8
Le Conseil national économique et social (Point focal du MAEP)	8
La Structure nationale de coordination	9
Mission de soutien préparatoire	10
Première réunion de la Structure nationale de coordination	11
Mission de soutien au pays	11
Production de la première version du rapport d'autoévaluation	12
Implication des organisations régionales dans le processus	14
Le point sur le processus aujourd'hui	15
EVALUATION D'ETAPE DU PROCESSUS DU MAEP	18
Absence de direction au niveau politique	18
Défaillance en matière d'évaluation des coûts financiers et de mobilisation des ressources	18
Lacunes du CNES en tant que point focal	19
Faible participation de la société civile	20
Problèmes au niveau de la gestion du questionnaire	21
Difficultés d'accès à l'information	22
Absence de stratégie de communication efficace	23
Barrière de la langue	23
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	23
Elargissement de la conception de démocratie	24
Recommandations particulières	25
ANNEXES	27
1: La Structure nationale de coordination	27
2: Bibliographie	29
3: Liste des personnes interrogées	31

Préface

Les Etats africains ont pris un nombre croissant d'engagements pour la bonne gouvernance depuis que l'Union africaine (UA) a remplacé l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 2002. Dans l'Acte constitutif de l'UA, les Etats africains se sont engagés à promouvoir les droits de l'homme, les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance. D'autres engagements plus précis en faveur de la bonne gouvernance ont été pris dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP).

En devenant l'un des quatre premiers pays à s'ouvrir à l'examen critique et rigoureux du MAEP, Maurice a contribué à donner corps à ce mécanisme auquel de plus en plus d'Etats africains ont par la suite adhéré. Cependant le processus à Maurice a été interrompu pendant près de deux ans pour diverses raisons analysées dans ce rapport. La relance du processus début juin 2007 est une nouvelle bien accueillie. Il s'agit maintenant de s'assurer que les raisons du blocage au cours de la première phase du processus sont bien identifiées et confrontées. Cela ne peut être fait qu'après un examen critique de la première phase du MAEP. Seules une identification claire des raisons du blocage du MAEP à Maurice et une volonté politique de les surmonter contribueront à s'assurer que cette seconde phase est suffisamment inclusive et crédible, conformément aux Directives données aux pays pour la préparation et la participation au MAEP. C'est ce que Sheila Bunwaree a essayé de faire dans ce rapport, « *Le Mécanisme d'Evaluation par les Pairs à Maurice, Evaluation de la première étape.* »

Cet examen du processus MAE P à Maurice s'inscrit dans le cadre d'une série de rapports commandés par AfriMAP, le Projet pour l'Observation et le Plaidoyer pour la Bonne

Gouvernance du réseau des fondations africaines de l'*Open Society Institute*. Ce rapport a été rédigé par Sheila Bunwaree, qui a participé à bon nombre de réunions décrites ici et a été une observatrice attentive du processus du MAEP au cours de sa première phase. Le rapport se limite à la phase du processus mauricien d'autoévaluation pour le MAE P qui a précédé la relance de juin 2007. Il analyse dans quelle mesure ce processus a respecté les critères d'efficacité et de crédibilité définis par les documents fondateurs de ce mécanisme, en particulier dans quelle mesure il a été ouvert, participatif, transparent et responsable. À partir d'entretiens avec bon nombre des participants, Sheila Bunwaree examine les difficultés auxquelles le processus a été confronté au cours de sa première étape, notamment le manque d'un réel sens de direction politique et de ressources financières de la part du gouvernement, les limites du Conseil National Economique et Social agissant comme point focal du processus, et la faiblesse de l'engagement de la société civile. Bunwaree conclut que pour réussir, la revitalisation du MAE P à Maurice devra être accompagnée par une importante réflexion parmi les acteurs du processus afin de l'ouvrir à une large participation.

Ozias Tungwarara
Directeur
Africa Governance Monitoring and Advocacy Project
– AfriMAP

Introduction

Maurice faisait partie des premiers pays signataires du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et des quatre premiers à être sélectionné aux fins d'examen. Le processus national d'autoévaluation a été initié début 2004 et une version préliminaire du projet de rapport d'autoévaluation a été préparée en mars 2005. Le processus était ensuite entré en léthargie, ce qui était dû en grande partie à l'inefficacité du pilotage et de la gestion du processus, notamment à l'incapacité d'assurer la large participation de la société civile. Il est paradoxal que Maurice – souvent cité comme un modèle de réussite en matière de développement en raison de ses remarquables réalisations sur le plan économique, de sa composition multiethnique harmonieuse et de sa stabilité politique – n'ait pas encore pu faire le travail requis pour le MAEP. Le nouveau gouvernement, au pouvoir depuis mi 2005, a indiqué sa volonté de relancer le processus pour Maurice. Une firme privée de consultance, choisie par le gouvernement pour conduire le processus, a récemment indiqué que le lancement du processus est prévu pour début juin 2007. Ceci sera l'occasion de rectifier les erreurs précédentes et de préparer un rapport national et un programme d'action de haute qualité. Toutefois, pour ce faire, certaines difficultés devront être surmontées, les plus grandes étant de s'assurer de la participation élargie et significative de la société civile et que les deux ministères essentiellement responsables de la mise en œuvre du processus du MAEP – le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances – s'accordent sur la pertinence de l'examen pour Maurice et fassent preuve de la volonté politique requise pour sa mise en œuvre. Pour que le processus soit un succès, il est essentiel d'avoir la conviction que l'examen est un instrument précieux pour le renforcement de la démocratie à Maurice, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

Le présent document présente les différentes étapes du processus du MAEP qui s'est déroulé à Maurice, depuis la signature du Mémoire d'entente mettant en place le MAEP en juillet 2003, jusqu'à la visite dans le pays d'une équipe du secrétariat du MAEP en avril 2006 pour redémarrer le processus. Ce document propose ensuite une évaluation du processus et des problèmes rencontrés. Ces facteurs sont notamment le manque de direction politique et de vision commune entre les principaux acteurs responsables de la mise en œuvre du processus, une faiblesse au niveau de la compréhension et l'appréciation des objectifs sous-jacents et de la raison d'être du MAEP, une approche extrêmement centrée sur l'Etat, une faible participation de la société civile, l'absence d'évaluation préalable des coûts financiers de l'exercice et une confusion sur les sources de financement, l'absence de stratégie de communication efficace, le manque de capacité technique pour réaliser l'évaluation et l'incapacité à suivre les principes directeurs essentiels de l'exercice.

Le présent document présente en conclusion un certain nombre de recommandations. Parmi celles-ci, on peut noter la remise en question du choix du point focal, l'adaptation du questionnaire aux réalités du pays, la nomination d'équipes techniques composées de spécialistes et la garantie que l'évaluation est basée sur des recherches. Aucune de ces recommandations ne sera significative sans l'engagement politique nécessaire et la pleine compréhension de la philosophie du MAEP.

Selon un certain nombre de parties prenantes, le fait que Maurice n'ait pas été à la hauteur pour cet exercice a constitué une source d'embarras pour le gouvernement. Pourtant, si la seule chose qui décide la République de

LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS A MAURICE

Maurice à progresser au niveau de l'APR est « la politique de l'embarras », cela signifiera que le gouvernement n'aura pas su saisir la philosophie sous-jacente de l'APR et qu'il finira une fois de plus par rendre un rapport qui ne reflète pas la voix du peuple.

La revitalisation en juin 2007 du processus du MAEP à Maurice est une nouvelle bien accueillie. Nous espérons que ce rapport apportera une contribution à son succès.

Données de base sur le pays

La République de Maurice, située au large de la côte de Madagascar, dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien, a souvent été citée comme un modèle de réussite en raison de ses remarquables réalisations sur le plan économique dans les années 1980 et 1990 et de son niveau de gouvernance démocratique. C'est l'un des rares pays africains à organiser des élections tous les cinq ans, avec des transitions de gouvernement pacifiques. Maurice a un pouvoir judiciaire indépendant, une presse libre dynamique et un grand nombre d'associations indépendantes qui constituent sa société civile. La multiethnicité de Maurice a souvent été considérée comme un modèle de paix et d'harmonie sociale.

Lors de son accession à l'indépendance en 1968, le nouveau gouvernement a hérité d'une économie très faible. En moins de deux décennies, Maurice s'est transformé en un pays à revenu moyen, avec un revenu annuel par habitant d'environ 5.000 dollars américains.¹ Les facteurs qui ont contribué à la croissance économique du pays ont notamment été une politique de contrôle de la population réussie, le refus du gouvernement de se soumettre à la pression du FMI/de la Banque mondiale pour abolir l'éducation gratuite et les soins gratuits dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, de solides capacités de négociation en matière de diplomatie économique, l'existence d'une classe moyenne et une quantité importante de capitaux au niveau local.

Pourtant, Maurice est à présent confronté à de graves nouvelles difficultés. Le seul atout comparatif majeur du pays, la main d'œuvre bon marché, est en train de s'effriter rapidement face à la concurrence de pays comme la Chine, le Bangladesh et le Sri Lanka; le démantèlement de l'accord

international multifibre, avec la perte qui s'en est suivie au niveau de la protection des marchés et de la garantie des prix, a affecté l'importante industrie textile; et un nouveau régime de l'Union européenne sur le sucre a entraîné une baisse importante des prix payés pour le sucre mauricien. Ces difficultés ont entraîné un gonflement des déficits budgétaires, ainsi qu'une hausse du niveau de chômage qui se compte à présent en pourcentage à deux chiffres, avec comme conséquence un accroissement des niveaux de pauvreté. Avec la fermeture d'entreprises dans la zone de traitement des exportations, de nombreuses femmes notamment ont perdu leur emploi, ce qui a entraîné une féminisation croissante de la pauvreté.² La plupart des indicateurs macroéconomiques sont dans le rouge et les taux de croissance ont considérablement diminué. Cette situation est encore aggravée par ce que les gens perçoivent comme une augmentation du niveau de corruption dans le pays.³

Le déclin économique actuel n'augure rien de bon pour la cohésion sociale de Maurice, plus particulièrement dans le contexte des dynamiques ethniques complexes du pays. Maurice est un pays caractérisé par la diversité sur le plan ethnique, suite à plusieurs vagues de migration qui se sont succédé dans son histoire. Aujourd'hui, les Indo-Mauriciens représentent 68 pour cent de la population, les Créoles 27 pour cent, les Sino-Mauriciens 3 pour cent et les Franco-Mauriciens 2 pour cent. Les Indo-Mauriciens sont composés de Musulmans et d'Hindous, la majorité hindoue

1 Kearney, R., 'Mauritius and the NIC Model Redux or how many cases make a model?' In *Journal of Developing Area*, Vol. 24, No. 2, 1990, pp.195-216.

2 Bunwaree, S., 2004, "Export oriented employment and social policy in Mauritius", Razavi, S., Pearson, R. et Danloy, C. (ed), In *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*, Royaume-Uni.

3 De Navacelle, J. et Lapierre, J., *For a Quick and Transparent Outcome to Investigations*, Transparency Mauritius Press Release, 8 July 2004.

constituant quelque 50 pour cent de la population, tandis que les Musulmans représentent environ 18 pour cent de la population. La diminution des perspectives économiques et une asymétrie grandissante dans la distribution des droits ont donné naissance à de nouvelles formes de politiques basées sur l'identité, ce qui représente d'importantes difficultés pour la gouvernance. Les émeutes de février 1999 sont essentiellement attribuées à la frustration et l'aliénation grandissantes de certains segments de la communauté afro-mauricienne.⁴

Le Rapport Sachs de 2002 sur la Réforme constitutionnelle et électorale⁵ indiquait que le système politique mauricien souffre de deux problèmes principaux: la large sous-représentation des femmes dans la vie politique et le système électoral, hérité de son passé colonial. Maurice a un système de scrutin majoritaire (SMUT)/à vote bloqué, dans lequel les électeurs votent pour trois candidats dans chaque circonscription. Ce système est combiné à un ajustement au « meilleur perdant », en vertu duquel huit sièges sont mis de côté pour chacun des différents groupes ethniques, afin de veiller à une représentation correcte des minorités.⁶ La tendance générale est que les gens votent normalement pour trois candidats du même parti et parfois pour deux candidats d'un parti et un candidat d'un autre parti. Même si certains pensent que ce système contribue à la stabilité politique de Maurice, cela entraîne également une disproportionnalité considérable entre le pourcentage de votes récoltés par chaque parti et le nombre de sièges obtenus au Parlement. Ainsi, en 1982 et en 1995, il n'y avait pas d'opposition dans le pays, hormis une poignée de candidats entrés au Parlement par le biais de l'ajustement au « meilleur perdant ».

Les élections de 2005 ont été contestées par environ trente-cinq partis politiques, mais la compétition existait essentiellement entre deux grands blocs: d'un côté, le *Mouvement Militant Mauricien* (MMM), le *Mouvement Socialiste Mauricien* (MSM) et le *Parti Mauricien Social Démocrate* (PMSD) et de l'autre côté l'*Alliance Sociale*, composée du parti travailliste, du *Mouvement Militant Socialiste Mauricien* (MMSM), du *Mouvement Républicain* (MR), du *Parti Mauricien Xavier Duval* (PMXD) et du parti *Les Verts Fraternelles*. L'*Alliance Sociale*, dirigée par Navin Ramgoolam, du Parti travailliste, a remporté les élections et obtenu 38 des 70 sièges, avec 49 pour cent des voix. Le Parti travailliste a toujours eu une orientation socialiste marquée,

mais les réformes proposées par le gouvernement actuel sous la bannière de la responsabilité fiscale provoquent de lourds ressentiments à travers d'importants segments de la population.⁷

4 Bunwaree, S., *ibid.*

5 Sachs, A., Tandon, B. et Ahnee, R., 2002 Report of the Commission on Constitutional and Electoral Reform, Port-Louis, Bureau du Premier ministre, <http://www.gov.mu>.

6 S. Bunwaree et M. Yoon, 2006 'Women's Legislative Representation in Mauritius: A Grave Democratic Deficit,' In *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 24, No. 2, pp.229-243

7 Etienne, P., 'Opposition and unions rave against Sithanen's budget', *Express Outlook*, 29 août 2006, Port Louis, Maurice.

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

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

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

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

Le CCEGMO est composé de trois pays par région de l'Union africaine, avec à sa tête le président Olusegun Obasanjo (Nigeria), qui occupe le poste de président élu, et les présidents Abdelaziz Bouteflika (Algérie) et Abdoulaye Wade (Sénégal) comme vice-présidents. Le CCEGMO rend compte à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA. Le comité de Direction (ou Comité pilote), qui comprend vingt Etats membres de l'UA, est chargé de surveiller les progrès des projets et des programmes.

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

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

LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS A MAURICE

En mars 2003, le CCEGMO du NEPAD, qui s'est réuni à Abuja, au Nigeria, a adopté un Mémoire d'entente (MOU) sur le MAEP. Ce Mémoire d'entente fonctionne en fait comme un traité. Il est entré en vigueur immédiatement à Abuja, avec l'accord de six Etats de se soumettre à ses conditions; jusqu'en mai 2007, 26 pays y avaient accédé. Ceux qui ne le font pas ne sont pas soumis à l'évaluation. La réunion de mars 2003 a également marqué l'adoption des « objectifs, normes, critères et indicateurs » du MAEP. La réunion a permis la création d'un secrétariat du MAEP, également basé en Afrique du Sud, et de la nomination d'un « panel d'éminentes personnalités » composé de sept membres et chargé de superviser la conduite du processus du MAEP et de veiller à son intégrité.

Le secrétariat de l'APR, tel qu'il fonctionnait fin 2003, a élaboré un questionnaire basé sur un vaste éventail de traités et de normes africaines et internationales des droits de l'homme, afin de guider les Etats participants au niveau de l'autoévaluation de leur respect des principes du NEPAD. Les questions sont regroupées sous quatre grandes rubriques: démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économique, gouvernance des entreprises et développement socioéconomique. Le questionnaire a été adopté officiellement en février 2004 à Kigali, au Rwanda, lors de la première réunion du Forum du MAEP, composé des représentants des chefs d'Etat et de gouvernement de tous les Etats participants au MAEP. A ce stade, le processus officiel d'évaluation par les pairs était prêt à démarrer: la réunion a identifié les quatre premiers pays qui seraient soumis à l'évaluation, à savoir le Ghana, le Kenya, Maurice et le Rwanda.

Chaque pays soumis à cette évaluation est attribué à l'une des sept éminentes personnalités, qui examinent et étudient les rapports et font des recommandations au Forum de l'APR. Les membres du Panel sont: Marie-Angélique Savané (Sénégal), présidente; Adebayo Adedeji (Nigeria); Bethuel Kiplagat (Kenya); Graça Machel (Mozambique); Mohammed Babes (Algérie, remplace la personnalité algérienne 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 au niveau national et un comité national de coordination pour diriger le processus d'examen et faire la liaison avec le secrétariat de l'APR.

Les documents du MAEP fixent cinq étapes pour le processus d'évaluation. La première et la plus importante étape est celle de l'autoévaluation. Une mission de soutien au pays est chargée par le secrétariat de l'APR de visiter le pays participant, avec à sa tête l'éminente personnalité désignée pour cette tâche, afin de permettre une compréhension commune des règles, processus et principes de l'APR. L'équipe fait la liaison avec le point focal désigné dans chaque pays et

organise des sessions de travail et des ateliers techniques avec les parties prenantes; l'éminente personnalité signe un Mémoire d'entente avec le gouvernement sur les modalités de la mission d'évaluation dans le pays. Le pays commence alors son rapport d'autoévaluation, basé sur le questionnaire de l'APR. Le pays doit également formuler un programme d'action préliminaire basé sur les politiques, programmes et projets existants. L'autoévaluation doit normalement impliquer la vaste participation de toutes les parties prenantes pertinentes, notamment des organisations de la société civile, ainsi que celle des ministères et services gouvernementaux.

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

Lors de la troisième étape, l'équipe chargée de l'examen du pays rédige son propre rapport sur le pays, en se basant sur les informations réunies au cours de sa mission d'étude et sur des documents indépendants élaborés par le secrétariat de l'APR, et fait part de ses conclusions au gouvernement. En se basant sur le rapport d'autoévaluation et sur le rapport de l'équipe chargée de l'examen du pays, le pays finalise son programme d'action, en définissant les politiques et pratiques à mettre en œuvre. Au cours de la quatrième étape, le rapport de l'équipe chargée de l'examen du pays et le programme d'action sont présentés au Forum de l'APR par l'éminente personnalité et le chef d'Etat ou de gouvernement du pays, aux fins d'examen par les autres chefs d'Etat ou de gouvernement. Enfin, une fois que le rapport a été examiné par le Forum de l'APR, il est présenté au Sommet de l'UA, avant d'être rendu public.

Le Processus du MAEP à Maurice

Maurice a signé le Mémorandum d'Entente (MOU) mettant en place le MAEP lors du 8^{ème} Sommet du Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement chargé de la mise en œuvre (CCEGMO) du NEPAD, à Maputo, au Mozambique, le 9 juillet 2003, devenant le sixième pays à le faire depuis son adoption initiale lors du sommet d'Abuja, au Nigeria, en mars 2003.⁸

Le Conseil national économique et social (Point focal de l'APR)

En octobre 2003, le gouvernement a annoncé que le processus de l'APR à Maurice serait piloté par le Conseil national économique et social (CNES), un organe statutaire composé de représentants du gouvernement, des affaires, du travail et de la société civile. Le rôle du CNES était d'agir en tant que point focal pour le processus du MAEP à Maurice, assurant la liaison entre les parties prenantes nationales et le Secrétariat de l'APR, et de se charger en premier lieu de la préparation du rapport d'autoévaluation de l'APR et d'un Programme national d'action préliminaire.

La Loi de 2001 du CNES stipule que le CNES constitue une plate-forme pour la réalisation d'un consensus à travers un dialogue sur les questions économiques et sociales auxquelles le pays est confronté. Le CNES est composé de 23 conseillers des quatre secteurs, dont environ la

moitié sont nommés par le gouvernement.⁹ Le président et le vice-président sont élus parmi les conseillers, par les conseillers eux-mêmes. Cependant, bien qu'« élus » par les conseillers, les présidents des différents organes et organisations sont généralement choisis par le gouvernement et sont considérés comme des personnes dont la nomination est politique. Le Conseil comporte trois « commissions », établies conformément à la disposition de la Loi sur le

9 La composition précise du CNES se décline comme suit:

- (1) Cinq conseillers issus des organisations de travailleurs, dont un qui est nommé par le ministre du Travail et les quatre autres proviennent des quatre plus importants syndicats;
- (2) Cinq conseillers issus des organisations du monde des affaires, dont un qui est nommé par le ministre des Finances et du Développement économique et les quatre autres par le Conseil économique mixte;
- (3) Huit conseillers issus de la société civile, dont un qui est nommé par le Conseil mauricien des services sociaux (MACOSS) choisi parmi ses organisations membres, un par le Conseil national des femmes, choisi parmi ses organisations membres; un conseiller, âgé de plus de 60 ans, nommé par le Conseil des Sages; un conseiller désigné par le National Youth Council parmi les organisations de la Jeunesse; quatre conseillers nommés par le ministre des Finances et du Développement économique, pour permettre la contribution d'universitaires et d'autres spécialistes dans divers domaines, en fonction des différents problèmes soulevés au moment de leur nomination.
- (4) Cinq conseillers issus des ministères du gouvernement, dont:
 - Le directeur du service civil;
 - Le directeur-général, ministère des Finances et du Développement économique;
 - Le secrétaire permanent du ministère de la Sécurité sociale, la Solidarité nationale, Les Sages, les Institutions de l'aide sociale et de la réforme;
 - Le secrétaire permanent du ministère du Travail et des Relations industrielles;
 - Le président du Conseil exécutif de l'Assemblée régionale de Rodrigues ou son/sa représentant(e).Voir *NESC Annual Report, 2003-2004*, p.2. De plus amples informations sur le CNES sont disponibles à l'adresse Internet <http://www.nesc-mauritius.org>.

8 The African Peer Review Mechanism (APRM): The Rules and Procedures of the APR Panel and the APR Secretariat, NEPAD/APR FORUM1/02-2004/Rules/Doc2a, février 2004, Paragraphe 3.

CNES: la commission chargée des affaires économiques, la commission des infrastructures, des ressources matérielles, de l'environnement et du développement durable et la commission des affaires sociales et du développement des ressources humaines.¹⁰ Chaque commission, composée de 8 à 12 membres, est présidée par un commissaire, choisi encore une fois par les conseillers eux-mêmes.

Il existe également un Comité exécutif (CE) du Conseil, composé du président, du vice-président, des trois commissaires et du secrétaire général du CNES. Le CE gère les affaires du CNES et surveille la mise en œuvre des programmes de travail de la commission. Il prépare les propositions et les comptes budgétaires qui doivent être soumis à l'approbation du CNES et nomme des groupes de travail sur recommandation de ces commissions.

Le principe sous-jacent est que chaque organisation ou institution à Maurice fait partie de l'un ou de plusieurs des groupes intéressés existants qui composent le CNES, notamment les groupes de la société civile, les universitaires, les partis politiques, les organisations de travailleurs, les organisations du monde des affaires et les ministères et services gouvernementaux. Etant donné que le CNES fonctionnait d'après une « philosophie holistique basée sur la propriété », le gouvernement a estimé qu'il convenait de désigner le CNES comme point focal pour l'APR puisqu'il s'inscrivait dans la droite ligne du principe du MAEP d'engagement des parties prenantes de la base jusqu'au sommet, en vue d'une représentation égale de l'ensemble des parties prenantes.¹¹ Le CNES, en tant que point focal, fournirait une plateforme commune pour la représentation équitable de l'ensemble des parties prenantes.¹²

La Structure nationale de coordination

Quelques semaines après sa désignation comme point focal du MAEP, le CNES a nommé une Structure nationale de coordination (SNC). En fait, le CNES est un comité de direction composé de représentants des divers ministères, du secteur privé, des médias, des organisations du travail, des partis politiques, des parlementaires, des associations de travailleurs, des partis politiques, des parlementaires,

des associations professionnelles, des organisations non gouvernementales (ONG) et autres.¹³ Parmi les membres de la SNC figure le Mauritius Council of Social Services (MACOSS), une organisation fédérative regroupant plus de deux cents organisations non gouvernementales et établie par une loi du parlement.

Tous les membres du CNES sont automatiquement devenus membres de la SNC. Les autres membres ont été invités par courrier, envoyés soit aux organisations et services en leur demandant de désigner des personnes, soit à des personnes précises. Etant donné la taille relativement modeste du réseau des organisations et personnes à Maurice, beaucoup de contacts « informels structurés » et de contacts personnels ont fait passer le message sur le lancement des invitations. La composition de la SNC, au mois de mars 2005, est donnée dans l'Annexe 1.

La SNC a été établie afin de promouvoir le dialogue national autour de l'autoévaluation, conformément à l'exigence du MAEP selon laquelle les résultats doivent être évalués sur la base des points de vue et « réalités » exprimés par l'ensemble des parties prenantes.¹⁴ La SNC a également été chargée de valider le rapport d'autoévaluation et d'aider à rédiger le programme national d'action. De plus, il était entendu que les membres de la SNC répondraient au questionnaire de l'APR.

La SNC s'est réunie officiellement en trois occasions entre mai 2004 et mars 2005. La plupart des membres de la SNC ont également assisté à l'atelier de sensibilisation qui s'est déroulé en juin 2004, pendant le déroulement de la mission d'appui au pays du Secrétariat de l'APR.¹⁵

10 <http://www.nesc-mauritius.org/commission.asp> (23 octobre 2006)

11 Entretien avec Jayaraj Ramjada, secrétaire exécutif du CNES, Moorgate House, Port Louis, Maurice, 22 mars 2006.

12 Cette notion a été exposée lors d'une conférence en Algérie, 27-29 novembre 2005, organisée par l'Union des Conseils Economiques et Sociaux d'Afrique (UCESA), intitulée 'Quel rôle pour les Conseils Economiques et Sociaux dans l'atteinte des objectifs du NEPAD, notamment dans la perspective de la mise en oeuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).'

13 Entretien avec Riad Sultan, chargé de recherches au CNES, Port Louis, 22 mars 2006

14 Entretien avec Ram Nookady, secrétaire exécutif du MACOSS, Astor Court, Port Louis, 23 mars 2005. La question des 'réalités exprimées par l'ensemble des parties prenantes' a également été évoquée lors de l'atelier de sensibilisation du 29 juillet 2004, auquel a participé l'auteur du présent rapport.

15 Entretien avec Jayaraj Ramjada, secrétaire exécutif du CNES, 22 mars 2006, au CNES, Moorgate House, Port Louis.

Réunions de la Structure nationale de coordination

31 mai 2004	Session d'ouverture dans la salle de conférence du Conseil national économique et social, Sir W. Newton Street
29 juin 2004	Atelier de sensibilisation organisé par la mission d'appui au pays, au Domaine Les Pailles
9 septembre 2004	Réunion au Sir Hareelall Vagjee Hall
31 mars 2005	Premier atelier de validation de la première version du rapport d'autoévaluation du MAEP, organisé à la salle de conférence du Conseil national de la productivité et de la compétitivité, St James Court, Denis Street, Port-Louis

Mission de soutien préparatoire

En janvier 2004, le Secrétariat de l'APR, basé en Afrique du Sud, a envoyé au CNES un Mémoire d'entente pour la mission technique d'évaluation, ainsi que les directives proposées pour la préparation et participation des pays au MAEP. En février, une mission réduite du MAEP a été envoyée en avant-garde à Maurice. Il y a très peu d'informations disponibles sur cette visite, en partie en raison du fait que les archives du CNES n'ont été créées que deux mois plus tard, en mars 2004.¹⁶ Quelques réunions ont apparemment été organisées avec le ministère des Affaires étrangères et le Comité exécutif du CNES afin d'établir l'état de préparation du pays par rapport au processus du MAEP. Il a été convenu que le CNES serait chargé de la gestion pratique de l'autoévaluation, mais qu'un plus grand nombre de questions stratégiques devait être abordé au niveau de la Structure nationale de coordination.¹⁷

Lors de la première réunion du Forum de l'APR qui s'est déroulée en février 2004, composée de représentants des chefs d'Etat et de gouvernement de tous les pays participant au MAEP, il a officiellement été annoncé que Maurice était l'un des quatre premiers pays à être choisis pour l'évaluation (avec le Ghana, le Kenya et le Rwanda). Le représentant de Maurice à cette réunion était l'ambassadeur S. Servansing, représentant personnel du Premier ministre en poste à ce moment là. Le questionnaire de l'APR et les règles de procédure appliquées pour les évaluations du MAEP ont également été présentés et la réunion a demandé au Secrétariat de l'APR de les envoyer aux pays choisis pour

l'évaluation.¹⁸ En avril 2004, le Secrétariat de l'APR a fait parvenir au CNES le questionnaire à utiliser pour l'exercice d'autoévaluation.

Première réunion de la Structure nationale de coordination

Lors de sa première réunion officielle qui s'est déroulée en mai 2004, la SNC a examiné les questions présentées dans le questionnaire de l'APR et a arrêté la méthodologie à suivre avec l'APR. La SNC a adopté une décision très importante: si les ministères du gouvernement coordonneraient la collecte des réponses de leurs services pour les soumettre au CNES (qui est le point focal), les organes du secteur privé, les représentants des organisations des travailleurs et des groupes de la société civile enverraient leurs réponses directement au CNES. Les questionnaires ont été envoyés à divers ministères ainsi qu'au MACOSS et aux autres membres de la SNC. Le CNES a recommandé aux ministères de répondre aux questions et points pertinents pour leurs ministères respectifs. La deuxième décision a été que le rapport d'autoévaluation devait être préparé par le CNES et validé par l'ensemble des membres de la SNC.

Mission de soutien au pays

En juin 2004, la mission de soutien au pays de l'APR s'est rendue à Maurice, avec à sa tête Mourad Medelci, un membre du Panel des personnalités éminentes de l'APR. La délégation était composée de Keralla Yansane et Evelynne Change, du Secrétariat de l'APR, de Michael Mahmoud, de la Banque africaine de développement, de José Dieudonné, de Shamika Sirimanne et de Guy Ranaivomanana, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA).

Un atelier de sensibilisation d'une durée d'un jour a été organisé avec tous les membres de la SNC, le 29 juin 2004; un vaste éventail de parties prenantes y ont assisté, notamment des responsables de ministères et de services gouvernementaux, des représentants du secteur privé, des syndicats, des universitaires, des partis politiques et des organisations de la société civile. La délégation a mis l'accent sur la signification du processus du MAEP et sur l'importance de la pleine participation des parties prenantes au processus. La délégation et le président du CNES ont souligné que le processus du MAEP devait impliquer le plus grand nombre de personnes possible, et la SNC a été invitée à s'ouvrir à une

¹⁶ Entretien avec un membre du CNES, 7 septembre 2006.

¹⁷ Entretiens au ministère des Affaires étrangères, Port Louis, 23 mars 2006.

¹⁸ Communiqué publié à l'issue du premier sommet du comité des chefs d'Etat et de gouvernement participant au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (Forum APR) de Kigali, Rwanda, 13 février 2004.

participation plus vaste et à publier le questionnaire de façon plus efficace.

Le 30 juin, un mémorandum d'entente a été signé par Mourad Medelci, au nom du Panel du MAEP, et par Jayen Cuttaree, le ministre des Affaires étrangères, du Commerce international et de la Coopération régionale alors en poste, au nom du gouvernement mauricien.¹⁹

En réponse aux pressions exercées par la délégation du MAEP pour une plus vaste participation, le CNES a publié un avis dans la presse le 15 juillet, invitant les parties intéressées à participer à l'exercice d'autoévaluation du MAEP et à remplir tout ou partie du questionnaire de l'APR, selon leur souhait. Une copie du questionnaire a été mise sur le site Internet du CNES afin de garantir sa diffusion à grande échelle. Voici l'avis qui est paru dans la presse:

Communication générale, 15 juillet 2004

Le Conseil national économique et social entreprend un exercice qui implique la participation des parties prenantes pertinentes, en vue de l'élaboration d'une autoévaluation des résultats de notre pays à travers tous les aspects de sa vie économique, politique et sociale.

Cet exercice, appelé Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), s'inscrit dans le cadre d'une initiative de l'Union africaine et est reprise dans un certain nombre de pays africains, qui ont volontairement choisi d'y participer. Les institutions qui sont impliquées dans des activités sociales et économiques peuvent rejoindre la liste des institutions identifiées par le CNES pour effectuer le MAEP.

La participation consistera à remplir un questionnaire qui, en raison de sa longueur, a été mis sur le site Internet du CNES à l'adresse www.nesc.mauritius.org. Les institutions qui souhaitent y participer doivent faire part de leur intention avant le vendredi 23 juillet 2004 au secrétariat du CNES, 7th floor, Moorgate House, Sir William Street, Port Louis, Tel 213 0772 Fax 213 0765 Email: secretariat@nesc.intnet.mu

La SNC a été élargie en août 2004. Des lettres ont été envoyées à plusieurs organisations, les invitant à participer à la SNC. La nouvelle SNC élargie a été constituée et une réunion s'est déroulée en septembre 2004. Comme il y avait de nouveaux membres supplémentaires provenant de différents segments de la société civile mauricienne, l'objectif et le processus de l'exercice ont été une fois de plus présentés et discutés, afin de familiariser les personnes présentes avec les différentes étapes prévues. L'importance d'un atelier de validation a également fait l'objet de discussions et un calendrier provisoire a été fixé pour l'envoi des réponses, la rédaction du rapport d'autoévaluation et du programme d'action (PdA).²⁰

Production de la première version du rapport d'autoévaluation

Suite aux réunions de la SNC et à la visite de soutien au pays de l'APR, le CNES a commencé à rassembler les réponses au questionnaire de l'APR de toutes les parties prenantes. Le CNES pensait que MACOSS, jouerait un rôle essentiel dans l'obtention du point de vue de la société civile dans le processus de l'APR. MACOSS a organisé quelques réunions avec ses membres et des personnes extérieures compétentes dans les différents domaines thématiques du questionnaire, mais très peu de gens sont venus à ces réunions. Fin novembre 2004, le CNES avait reçu un certain nombre de réponses, essentiellement des ministères du gouvernement, et de quelques unes des personnes représentant différentes organisations du secteur privé et des syndicats. Les parties prenantes qui ont répondu au processus du MAEP sont les suivantes:

Liste des entités ayant répondu au questionnaire du MAEP

- Service du contrôle financier
- Bank of Mauritius
- Ministère des Affaires du Service civil
- Ministère de l'Education
- Ministère de l'Environnement
- Ministère des Finances & du Développement économique
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de la Santé
- Ministère de l'Habitat
- Ministère de l'Industrie
- Ministère du Travail
- Ministère du Gouvernement local
- Ministère des Infrastructures publiques
- Ministère des Services publics
- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère de la Formation et du Développement des compétences
- Ministère des Droits de la femme
- Police
- Bureau du Premier ministre
- Bureau de la Loi de l'Etat
- Bureau central des Statistiques
- Unité des Renseignements financiers (FIU)
- Commission indépendante de lutte contre la Corruption (ICAC)
- Institut de la Gouvernance des entreprises
- Conseil économique mixt
- Conseil mauricien des Services sociaux (MACOSS)

19 Le titre exact de ce document est "Mémorandum d'entente sur l'évaluation technique et la visite d'évaluation dans le pays".

20 Entretiens téléphoniques avec des membres du MACOSS et le syndicat du FPU, 17-24 mai.

- Bureau de contrôle de la gestion
- Autorité chargée du Développement industriel de Maurice
- Congrès du Travail mauricien
- Services météorologiques
- Archives nationales
- Bibliothèque nationale
- Autorité nationale des Transports
- Service des Prisons
- Archives générales
- Registre de l'état-civil
- Bureau de l'enregistrement des sociétés
- Conseil des Sages
- *Union Mauricienne*

Le CNES n'ayant pas les capacités internes pour rédiger le rapport d'autoévaluation sur la base des soumissions reçues, il a décidé d'engager un consultant de l'Université de Maurice dans ce but. Le CNES a soutenu s'être assuré que le consultant avait pris en compte l'ensemble des soumissions et que, si les informations avaient fait l'objet d'une synthèse, les principales idées contenues dans les différentes soumissions étaient rapportées objectivement et étaient incluses dans le rapport d'autoévaluation.²¹ Le consultant a classé les soumissions en fonction des domaines thématiques de l'APR et a produit un rapport découpé en quatre chapitres: démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique et gestion, gouvernance des entreprises et développement socioéconomique.

En mars 2005, une première version du rapport d'autoévaluation était prête. Le 31 mars 2005, la SNC s'est réunie pour le premier atelier de validation au tribunal de St James, à Port Louis. Lors de cette réunion, le CNES a présenté le projet de rapport et a informé les parties prenantes que, tel qu'il se présentait, le rapport ne pouvait être soumis au Secrétariat de l'APR, car il contenait d'importantes lacunes au niveau des informations. Le CNES a signalé que des informations plus complètes étaient requises et a plaidé pour un plus grand nombre de soumissions, pour pouvoir élaborer un Programme d'action pertinent.

Le bas niveau et la piètre qualité des contributions de la société civile ont amené les membres de la SNC à proposer que des groupes de la société civile soient contactés une nouvelle fois pour consolider le projet de rapport d'autoévaluation. Le CNES a ensuite organisé une réunion le 15 avril avec MACOSS, ainsi qu'avec d'autres ONG qui ne sont pas membres de MACOSS, quelques représentants des syndicats et de la communauté des affaires. La pertinence

de l'exercice du MAEP, de même que la signification et l'importance de la participation de la société civile dans cet exercice, ont été à nouveau soulignées et un appel fait aux différentes parties prenantes pour soumettre leurs réponses au CNES.

Fin avril 2005, le CNES a envoyé un projet de rapport au Secrétariat de l'APR. Le CNES a souligné que le rapport était en cours de rédaction, un projet qui avait encore besoin d'être renforcé, et que dès que c'était chose faite, le rapport serait officiellement soumis au Secrétariat de l'APR. Toutefois, la soumission a entraîné une certaine confusion et a été rapportée dans les médias comme étant un rapport *validé* au Panel des éminentes personnalités de l'APR.²²

Implication des organisations régionales dans le processus

L'Institut sud-africain des Affaires internationales (SAIIA), une organisation non gouvernementale basée à Johannesburg, a fait des recherches sur le NEPAD et les questions de gouvernance dans plusieurs pays africains, dont le Malawi, le Ghana et le Rwanda. Fort de son expérience dans ces pays, le SAIIA a décidé d'entreprendre une étude à Maurice sur les questions de gouvernance.²³ Le SAIIA a désigné Straconsult, une société mauricienne indépendante, comme son homologue local, et a chargé Amédée Darga, directeur de Straconsult et ancien parlementaire, de rédiger un papier. Darga a également été consultant pour le programme de recherche de l'UNECA sur la gouvernance à Maurice. Dans le même temps, les préposés aux recherches de l'Institut SAIIA ont interrogé un grand nombre de parties prenantes dans le pays. Ces entretiens ont été intégrés avec le papier de Darga dans un rapport intitulé « *Mauritius: The Big Issues* ».

Le 27 juillet 2005, le SAIIA a organisé un atelier intitulé « Evaluation de la gouvernance à Maurice: élaboration d'un consensus sur les grands problèmes », à l'Hôtel Labourdonnais de Port Louis. La réunion avait pour objectif de fournir une plateforme pour un engagement plus grand de la société civile au niveau de leur projet de rapport. Des représentants d'une quarantaine d'organisations de la société civile provenant de diverses sphères d'activités – gouvernement, universités, secteur privé et société civile – ont assisté à l'atelier. Certains membres du CNES y ont également assisté, mais ils n'ont fait aucun commentaire sur le rapport présenté par Darga et les chercheurs de l'Institut SAIIA. Les questions soumises aux discussions s'inscrivaient dans les

21 Entretien avec le Dr Sobhee, consultant, à l'Université de Maurice, 24 mai 2006.

22 Entretien avec des membres de la CNES, 22 mars 2006.

23 Bien que cela ait eu lieu après la signature de Maurice pour le MAEP, ce n'était pas directement lié au processus APR à Maurice.

quatre domaines phares du MAEP et les contributions des participants ont été intégrées dans le projet.²⁴

L'atelier a fait remarquer à MACOSS la vaste participation de la société civile au rapport du SAIIA, alors que MACOSS avait eu des difficultés à galvaniser la société civile autour de l'exercice d'autoévaluation du MAEP. Dans ce contexte, MACOSS a demandé à SAIIA que le rapport de SAIIA soit officiellement soumis en tant que contribution de la société civile mauricienne au processus du MAEP. A cette fin, le SAIIA a organisé un atelier de deux jours en collaboration avec MACOSS pour un certain nombre d'ONG et de représentants des syndicats à l'hôtel Pearl Beach à Maurice les 25 et 26 octobre 2005. Les participants ont convenu de soutenir le rapport du SAIIA comme soumission conjointe au CNES. Pourtant, à ce jour, personne ne semble savoir exactement ce qui est arrivé au rapport.²⁵

Fait intéressant, Darga, l'homologue initial local de SAIIA, n'a pas participé à l'atelier. Cependant, il a été impliqué dans un autre atelier intitulé « L'engagement de la société civile dans le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: perspectives et défis », organisé deux semaines plus tôt, le 14 octobre 2005, aux Domaines Les Pailles, par le réseau *Southern African Integration Network* (SAINET), en collaboration avec Straconsult. SAINET est un réseau régional travaillant sur la bonne gouvernance, dont le siège est abrité par l'*Electoral Institute of Southern Africa* (EISA) de Johannesburg. Le principal objectif de l'atelier a été annoncé comme étant la facilitation de l'interaction de la société civile avec le processus du MAEP. Le discours d'ouverture a été prononcé par le ministre des Affaires étrangères, Mad Dalloo.²⁶ Dans son discours d'ouverture prononcé lors de la conférence, le ministre a réaffirmé l'engagement du gouvernement mauricien envers le MAEP et a conclu en disant que « le MAEP est vraiment un processus d'avant-garde qui n'a pas encore été testé sur le continent africain. Le MAEP est un processus auquel nous devons être fidèles, car garantir sa réussite est notre responsabilité commune. »²⁷

Le point sur le processus aujourd'hui

Le processus du MAEP à Maurice a en fait été mis en suspens pendant plus d'un an après l'atelier de validation du 31 mars 2005, notamment en raison des élections qui se sont déroulées à Maurice en juillet 2005, entraînant un changement de gouvernement. Le nouveau gouvernement a pris du temps pour se familiariser avec le processus du MAEP et nommer de nouveaux responsables pour sa mise en œuvre. En mai 2006, une délégation du MAEP composée de Sudhir Chukun, un Mauricien basé au Secrétariat de l'APR, et de Moïse Nembot, s'est rendue à Maurice en espérant relancer l'APR à Maurice. La question a été décrite comme étant « quelque peu sensible sur le plan politique » et nécessitant d'être traitée avec diplomatie.²⁸ Ce ne fut qu'en juin 2006 qu'un nouveau président du CNES a été choisi, ce qui a redonné de l'impulsion au processus.²⁹ L'éminente personnalité affectée à Maurice, Mourad Medelci, avait entre-temps rejoint le gouvernement de son pays, (Algérie) et il avait été remplacé par son compatriote Mohammed Babes, qui a également dû se familiariser avec le processus.

Lors du sixième Forum sur la gouvernance africaine, qui s'est déroulé à Kigali du 9 au 11 mai 2006, Maurice s'est retrouvé dans la situation embarrassante où il n'avait pas encore soumis son rapport APR. Un article de presse intitulé « Maurice sur la sellette à Kigali », qui est paru dans *Le Mauricien*, l'un des principaux journaux de Maurice, signalait qu'au cours de la réunion, il avait été fait référence plusieurs fois à Maurice, forçant la délégation mauricienne à se défendre. L'ambassadeur Cure, chef de la délégation mauricienne à Kigali, dut redoubler d'efforts pour rassurer les autres représentants des pays présents que Maurice ne s'était pas retiré du processus du MAEP et qu'il soumettrait son rapport dans un délai raisonnable.³⁰

Un autre article de presse a rendu compte de rumeurs selon lesquelles le rapport de Maurice avait été rejeté par les organes centraux de l'APR, mais citait Bernard Kouassi, directeur exécutif du Secrétariat de l'APR, qui réfutait ces allégations: « Le rapport mauricien n'a jamais été rejeté par le panel [de l'APR] ou le forum. Le processus de révision du rapport mauricien est toujours en cours et un délai

24 Entretien avec Steven Gruzd, directeur des recherches, SAIIA, 13 septembre 2006, Misty Hills Hotel, Muldersdrift, Afrique du Sud.

25 Ibid.

26 Entretien téléphonique avec Gilles Joomun, chargé de recherches à Straconsult, 22 mai 2006; entretien avec Grant Masterson, chercheur à l'EISA, 13 septembre 2006, à Muldersdrift.

27 Cité dans un rapport intitulé 'Report on SAINET workshop on civil society engagement in the APRM process in Mauritius on 14 October 2005', Straconsult, Port Louis, Maurice.

28 Entretien avec des membres du Secrétariat de l'APR, 22 septembre 2006.

29 Entretien avec des agents du gouvernement, Beau Bassin, 25 août 2006.

30 'Maurice sur la sellette à Kigali', *Le Mauricien*, 11 mai 2006: 'L'ambassadeur Cure qui dirige la délégation mauricienne à Kigali s'est vu forcé de multiplier les efforts pour rassurer les responsables des pays présents que Maurice ne s'est pas exclu du mécanisme d'évaluation et soumettra son rapport dans un délai raisonnable.'

supplémentaire a été accordé à Maurice après les récentes élections générales dans le pays. »³¹

Selon des fonctionnaires mauriciens, mi 2006, le gouvernement était prêt à aller de l'avant dans ce processus et des ressources avaient été affectées dans les récentes discussions budgétaires au niveau du nouveau Comité directeur du CNES, ce qui suggérait un désir et une volonté d'aller de l'avant. Mohamad Vayid, le nouveau président du CNES, semble avoir le dynamisme et la capacité nécessaires pour garantir la mise en œuvre du processus. Il y a eu communication entre le ministère des Affaires étrangères et le CNES au sujet de l'APR à Maurice. Le premier a demandé au CNES de préparer les termes de référence d'un appel d'offre invitant les sociétés de consultants à faire des soumissions. Au bout d'une procédure de marché public conduite par le CNES, une firme privée de consultance, *Ernst and Young Mauritius*, a été choisie début février 2007 pour conduire le processus.³²

Le président du CNES, Mohamad Vayid, a tenu une conférence de presse lundi 14 mai 2007 pour expliquer l'importance et les objectifs du MAEP à Maurice. Le 23 mai, une émission de débat a été diffusée à la télévision nationale avec la participation de Marcello Yeung; responsable d'équipe à *Ernst and Young*; Mohamad Vayid, président du CNES; Jane Ragoo, une syndicaliste; et Victor Glover, ancien président de la Cour suprême de Maurice. Le but de l'émission était d'informer le public mauricien sur les objectifs du MAEP. Le président du CNES a insisté sur l'importance de l'évaluation et a souligné l'occasion qui était ainsi offerte aux Mauriciens de participer à une évaluation de la performance de leur pays dans tous les aspects de la gouvernance. Au cours de l'émission il était annoncé que la relance du processus interviendrait le 6 juin 2007 et que le processus allait durer 6 mois à peu près.

Quoiqu'aucune allusion n'ait été faite à la première tentative d'évaluation du MAEP, les participants ont mis beaucoup d'accent sur l'importance d'impliquer la société civile, d'adapter le questionnaire au contexte national, d'assurer l'objectivité du processus, etc. On a ainsi l'impression que les problèmes qui ont affecté la première phase de l'évaluation sont généralement connus même en l'absence d'leur

reconnaissance explicite. Aussi bien durant la conférence de presse qu'au cours de l'émission télévisée les participants ont souligné l'importance du rapport d'autoévaluation et l'attente d'un tel rapport de la part d'organismes comme l'Union Européenne et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Les discussions informelles avec d'autres acteurs du processus permettent de soulever des questions parmi lesquelles: la stratégie de communication adoptée par le CNES à ce jour est-elle satisfaisante? dans quelle mesure la société civile sera-t-elle réellement impliquée dans la nouvelle phase de l'évaluation? le processus de l'évaluation ne sera-t-il pas essentiellement limité à la classe d'élites? différentes personnalités impliquées dans le processus sauront-elles travailler ensemble avec une vision commune?³³ Il est important, pour éviter ces obstacles possibles, de conduire une évaluation complète de la première phase du processus dans le but d'en dégager d'importantes leçons et de proposer des recommandations pratiques pour la seconde phase du processus du MAEP à Maurice.

Chronologie des événements

Octobre 2003	Désignation du Conseil national économique et social comme Point focal pour le MAEP
Janvier 2004	Réception du projet de Mémoire d'entente sur la Mission d'évaluation technique et la Visite d'évaluation dans le pays Réception du projet de directives pour la préparation et la participation des pays au processus du MAEP
Février 2004	Visite de la Mission préparatoire de soutien
Avril 2004	Réception du questionnaire du Secrétariat du MAEP
Mai 2004	Structure nationale de coordination (SNC) créée par le CNES
31 mai 2004	Première réunion de la SNC

31 'Mécanisme africain d'évaluation par les pairs – Gouvernance: Dossier Mauricien Rejeté', *L'Express* 20 mai 2006: 'Le rapport mauricien n'a jamais été rejeté par le panel ou le forum. Le processus de révision de Maurice est toujours en cours. Une remise à jour a été reçue par Maurice après les récentes élections générales dans ce pays' citant le *Kenya Daily Nation* du 19 mai 2006.

32 « Le National Economic and Social Council relance l'exercice à Maurice », *Le Mauricien*, 5 février 2007, <http://www.mauritiustoday.com/redirect/index.php?url=http://lemauricien.com/mauricien/070426/EC.HTM#1> (dernière visite, 29 mai 2007)

33 Entretiens conduits au CNES et au ministère des Affaires étrangères, 25 août – 6 octobre 2006

LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS A MAURICE

27–30 juin 2004	Visite de la Mission de soutien au pays	14 mai 2007	Le CNES tient une conférence de presse pour expliquer l'importance du MAEP à Maurice
	Briefing avec le CNES sur le processus APR	6 juin 2007	Début de la seconde phase du processus du MAEP à Maurice
	Sessions de travail avec le CNES et les principales parties prenantes		
	Atelier de sensibilisation avec les parties prenantes		
	Consultation avec les principales parties prenantes		
	Signature du Mémorandum d'entente (MOU)		
Juillet 2004	Publication d'un avis dans la presse pour inviter à une large participation; placement du questionnaire du MAEP et d'autres documents sur le site Internet du CNES		
Août 2004	Structure et composition du CNES finalisé		
	Processus participatif finalisé		
	Programme des activités pour la mise en oeuvre du MAEP à Mauritius finalisé		
Septembre 2004	Deuxième réunion de la Structure nationale de coordination		
Novembre 2004	Soumission au CNES des réponses au questionnaire par les membres de la SNC		
Février 2005	Rédaction du rapport d'autoévaluation		
Mars 2005	Premier atelier de validation du rapport d'autoévaluation avec les membres de la Structure nationale de coordination		
Avril 2005	Réunion avec les groupes de la société civile: réouverture de la soumission des réponses au questionnaire du MAEP		
27 juin 2005	Atelier SAIIA		
15 octobre 2005	Atelier SAINET		
25–26 octobre 2005	Deuxième Atelier SAIIA		
Mai 2006	Visite de la délégation du Secrétariat du MAEP		
Février 2007	<i>Ernst and Young</i> est choisie pour conduire une nouvelle autoévaluation		

Evaluation d'étape du processus du MAEP

Plusieurs raisons expliquent la lenteur des progrès dans le processus MAEP à Maurice, notamment l'absence de direction au niveau politique, la défaillance en matière de mobilisation des ressources, les lacunes du CNES en tant que point focal, la faible participation de la société civile, les difficultés d'accès à l'information, l'échec de la vulgarisation du questionnaire (notamment à le traduire en Créole) et la médiocrité de la stratégie de communication.

Absence de direction au niveau politique

Au début du processus, le gouvernement n'a pas donné la direction nécessaire au niveau politique, y compris une vision claire des objectifs de l'exercice d'autoévaluation et du processus de mise en œuvre qui doit s'en suivre. En conséquence, les parties prenantes n'avaient pas de vision unifiée de l'APR et étaient donc confrontées à des points de vue et perspectives différents. La plupart des personnes impliquées ont adopté une approche fonctionnelle plutôt que de percevoir l'autoévaluation comme un outil de consolidation de la gouvernance démocratique. Comme l'a dit un fonctionnaire du gouvernement: « lorsque nous avons commencé l'exercice, nous avons été attirés par l'idée de pouvoir l'utiliser pour mettre en exergue la situation démocratique qui règne dans le pays et attirer peut-être les bailleurs de fonds, mais nous n'avons pas réalisé l'étendue des ressources requises pour que l'exercice soit significatif. »³⁴ Un autre facteur qui a peut-être freiné le processus a été sa

planification dans le temps, puisque son démarrage intervenait l'année précédant les élections générales, à un moment où l'attention des principaux acteurs politiques était concentrée sur la campagne. Etant donné les relations de clientélisme entre l'Etat et certains segments de la société, les personnes hésitaient à exprimer leurs points de vue réels.

Défaillance en matière d'évaluation des coûts financiers et de mobilisation des ressources

L'indication la plus visible de l'absence d'intérêt politique suffisant pour le processus de l'APR est peut-être l'échec du gouvernement et du CNES à effectuer une évaluation solide sur le plan technique des coûts financiers du processus et à mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'évaluation. Aucune évaluation préalable des coûts de l'étude n'a été faite, ce qui témoigne d'une grave lacune en terme de planification. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a fourni une subvention de 20.000 dollars au CNES pour le processus du MAEP, au premier trimestre 2004. Ce fonds a été le seul appui financier donné au CNES pour la mise en œuvre des étapes initiales de l'évaluation. En comparaison avec les budgets d'autres pays soumis à l'évaluation (Ghana: 800.000 dollars et Rwanda: 500.000 dollars), il n'y pas eu l'engagement nécessaire du gouvernement mauricien. Les gens pensaient que le gouvernement attribuerait des fonds supplémentaires pour combler le déficit, mais cela n'a pas été le cas.

Le CNES s'est embarqué dans l'évaluation en étant confronté à de sérieuses contraintes financières.³⁵ De plus, il a dû

34 Entretien avec un haut fonctionnaire du gouvernement, 23 mars 2006. Cet argument est ressorti sur le plan pratique dans la plupart des entretiens, même s'il a été saisi différemment par les différentes personnes.

35 Entretien au Secrétariat du CNES, 22 mars 2006

faire face à de graves problèmes en terme de capacités. Un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères a fait la remarque suivante: « Le CNES ne dispose pas des capacités requises. Lorsque nous avons signé le MOU, le CNES avait simplement commencé avec de l'argent pour démarrer. Je veux dire que non seulement le CNES ne dispose pas des ressources financières requises, mais qu'il lui manque toutes les formes de capacités: sur le plan administratif, technique et des connaissances; les lacunes sont nombreuses. »³⁶

Si les parties prenantes, dans d'autres pays soumis à l'évaluation, ont fait preuve d'un savoir – faire au niveau de la mobilisation des ressources fournies par les bailleurs de fonds, Maurice n'a démontré aucune capacité dans ce domaine. Sans doute parce que la République de Maurice est classée comme pays à revenu intermédiaire et considérée comme ayant une trajectoire de développement plutôt bonne, l'accès au financement et au soutien des bailleurs de fonds est plus difficile.³⁷ Le ministre des Affaires étrangères décrit la République de Maurice comme étant « victime de sa propre réussite. »³⁸ Cependant, cela n'aurait pas dû empêcher le CNES et le MACOSS d'être davantage proactifs dans la levée de fonds pour l'APR. Leur légitimité et leur crédibilité en tant qu'institutions indépendantes et autonomes auraient été renforcées.

Lacunes du CNES en tant que point focal

La désignation du CNES en tant que point focal de l'APR était inappropriée. Bien que le CNES soit supposé être un forum indépendant, il est largement considéré comme une sinécure, ne disposant pas des capacités institutionnelles permettant de coordonner et de piloter le processus de l'APR. Plus précisément, le CNES n'avait ni la volonté, ni la capacité de galvaniser une large participation au processus.³⁹ Le CNES n'a pas compris que l'engagement pour une large participation à l'évaluation était aussi important que le rapport final, au lieu « de se focaliser en excès sur le produit plutôt que sur le processus. »⁴⁰

Les lacunes en terme de capacités techniques au sein du CNES ont entraîné un certain nombre de défaillances méthodologiques. Le CNES n'avait pas de stratégie précise pour s'assurer que l'évaluation serait largement participative, sous la forme d'un dialogue national. Le CNES n'a pas su compléter le questionnaire du MAEP avec d'autres méthodes et instruments de collecte et d'analyse d'informations appropriés, comme des études, des discussions de groupe ciblées ou des réunions informelles. En réalité, le processus consistait à organiser quelques ateliers et à demander à différents ministères, ainsi qu'à certains représentants de la société civile, de remplir les parties du questionnaire qu'ils estimaient être de leur ressort.

Le CNES n'a donné aucune indication en matière de méthodologie pour les recherches: les personnes interrogées ont reçu le questionnaire à remplir sans aucune indication d'ordre technique sur la façon de le gérer. Même s'il a été avancé que le questionnaire était long, fastidieux et que certaines parties manquaient de pertinence, le CNES n'a pas tenté de l'adapter au contexte national. Un membre du PNUD a déclaré: "Si l'exercice a été adopté et mis en oeuvre, il n'a pas été suffisamment enraciné à la base et très peu de gens en avaient connaissance... La réponse a été vraiment médiocre. Et, plus important encore, les gens doivent pouvoir faire le lien avec les choses et, dans le cas présent, il semble que certaines questions n'aient absolument pas été adaptées à la réalité mauricienne."⁴¹

La faiblesse institutionnelle du CNES était telle qu'il n'a même pas suivi les directives de base envoyées par le Secrétariat du MAEP. Lors d'un récent atelier organisé par SAIIA à Johannesburg,⁴² Michael Mahmoud, conseiller financier de la Banque africaine de développement (BAD), a souligné l'importance du rôle joué dans le processus d'évaluation par les équipes nationales chargées de l'expertise technique. Ces équipes ont été mises sur pied dans les trois autres pays soumis en premier à l'évaluation, mais aucune n'a encore été créée à Maurice. Aussi, l'APR n'a-t-il pas été suffisamment axé sur les recherches à Maurice, ce qui explique en partie la médiocrité du rapport. Amédée Darga, de Straconsult, affirme que le rapport mauricien a été décrit par le Secrétariat de l'APR comme étant « superficiel et manquant de substance. »⁴³

36 Entretien, ministère des Affaires étrangères, 23 mars 2006.

37 D'après un activiste d'une ONG, 'Il semble y avoir un manque de transparence autour de cet exercice; le CNES est comme un grand éléphant blanc; ils sont les protégés de l'Etat. Ils ne font qu'absorber des ressources, mais ils n'ont même pas essayé de contribuer à trouver d'autres ressources.' Entretien avec un activiste d'une ONG qui souhaitait rester anonyme, 25 août 2006.

38 Entretien, ministère des Affaires étrangères, Government House, Port Louis, 23 mars 2006.

39 Darga, A., 'Resolving the APRM Challenge: the Tools,' papier présenté au séminaire sur 'NEPAD Five Years Later, Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy, en collaboration avec le Centre for Policy Studies de Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

40 Entretien avec des responsables du PNUD, Bureau du PNUD, Port Louis, 19 mai 2006.

41 Ibid.

42 Atelier du SAIIA "APRM Lessons Learned: A Workshop for Civil Society, Practitioners and Researchers", Johannesburg, 12-13 septembre 2006.

43 Darga, A., 'APRM – The Mauritius Experience' paper presented at the above mentioned workshop.

Faible participation de la société civile

La faiblesse du processus d'autoévaluation a été encore renforcée par le manque de participation de qualité des organisations de la société civile, imputable en partie à leurs propres faiblesses internes et en partie à la faible mobilisation par le CNES et la SNC.

Si l'on parle généralement du dynamisme de la société civile dynamique à Maurice, la réalité est que les organisations de la société civile du pays sont assez apathiques, avec peu de débats populaires.⁴⁴ Bien que la CNS ait finalement été élargie et ait inclus les organisations de la société civile qui souhaitaient participer à cet exercice, la plupart des réponses soumises au questionnaire du MAEP l'ont été par des ministères et services gouvernementaux. Seuls quelques groupes de la société civile ont répondu, notamment MACOSS, le Congrès mauricien du travail, le *Senior Citizens Council* et le parti de l'Union Mauricienne.

Soixante-douze partis politiques se sont inscrits pour les élections générales de juillet 2005, dont les plus importants et les plus puissants étaient le *Mouvement Militant Mauricien* (MMM), le Labour Party (LP) et le *Mouvement Socialiste Mauricien* (MSM), mais aucun de ceux-ci n'ont fait de soumission à l'autoévaluation du MAEP.⁴⁵ Parmi les absents, on peut citer également la Fédération des employeurs mauriciens et les fédérations de syndicats, comme la *Confédération Mauricienne des Travailleurs*, la *Fédération des Travailleurs Unis* et la Fédération des syndicats de fonctionnaires.

La faible représentation et la faiblesse générale de la société civile ont été soulignées par un certain nombre d'observateurs et de participants au processus. Lors d'un séminaire sur le NEPAD qui s'est déroulé à Nairobi, en avril 2006, sous l'égide de l'International Peace Academy et du Centre for Policy Studies, dont le siège est à Johannesburg, Amédée Dargaa a indiqué que: « D'une certaine façon, l'incapacité à remplir cette tâche illustre l'incapacité des représentants de la société civile à assumer leurs responsabilités. Cela remet en question la légitimité de ces représentants et touche à la faiblesse générale de la société civile. »⁴⁶

44 *Mauritius Competiveness Report*, National Productivity Council, Port Louis.

45 Bunwaree, S. and Kasenally, R., 'Political Parties and Democracy in Mauritius', *EISA Research Report 19*, Electoral Institute of Southern Africa, 2006.

46 Darga, A., 'Resolving the APRM Challenge: the Tools,' papier présenté lors d'un séminaire sur 'NEPAD Five Years Later, Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy en collaboration avec le Centre for Policy Studies, Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

Le CNES n'a pas établi de stratégie sur la façon de galvaniser la société civile et de créer un débat sur les questions de gouvernance, s'appuyant essentiellement sur MACOSS pour le faire. Toutefois, MACOSS a ses propres problèmes de gouvernance et reste faible dans son rôle en tant qu'organisation parapluie d'ONG à Maurice. L'un des objectifs de MACOSS est d'organiser des ateliers, des séminaires, des conférences et des cours de formation pour les ONG et, par conséquent, on aurait pu logiquement penser que MACOSS était bien placé pour jouer un rôle de coordination pour les groupes de la société civile dans le cadre du processus de l'APR. Cependant, d'après les observateurs, très peu de membres du MACOSS sont des professionnels ayant la capacité de s'engager dans l'exercice du MAEP.⁴⁷ Le MACOSS lui-même dépend en grande partie de l'état de son financement, un facteur qui affecte son indépendance. Il n'a pas de culture du débat et s'engage à peine dans un travail de plaidoyer.⁴⁸ Comme l'a dit un activiste travaillant dans une ONG: «cet exercice est censé être basé sur une vaste série de consultations avec des gens, mais les consultations que nous avons eues laissent beaucoup à désirer. Nous voyons les mêmes dirigeants des différents groupes d'intérêt lors des réunions consultatives, mais ces dirigeants n'entrent pas nécessairement en communication avec les gens. »

Lors de l'atelier de validation du 31 mars 2005, l'auteur de ce rapport a assisté à la réunion en tant que membre de la société civile et a souligné l'importance de la publication du rapport d'autoévaluation dans son entier dans les médias nationaux: « Dans un réel esprit d'ouverture, et pour respecter l'esprit de l'exercice du MAEP, il est important que le grand public, c'est-à-dire la société civile dans son ensemble, ait l'occasion de répondre et d'agir en interaction sur certaines des questions qui sont abordées. Cela élargira l'espace pour une forme de consultations. »⁴⁹ Le CNES s'est opposé à cette idée et l'autoévaluation n'a jamais été rendue publique dans son intégralité.

Problèmes au niveau de la gestion du questionnaire

Le projet de rapport d'autoévaluation contient des chapitres sur « L'évaluation des réponses des parties prenantes » et sur un « Projet de cadre pour le Programme d'action ». Ces chapitres ont été préparés par le consultant mandaté

47 Entretien avec Roukoya Kasenally et Sanjeev Sobhee, de l'Université de Maurice, 24 mai 2006.

48 Entretien avec Ram Nookady, secrétaire du MACOSS, 22 mai 2006, Astor Court, Port Louis.

49 Intervention orale de Sheila Bunwaree lors de l'atelier de validation.

par le CNES, en se basant sur les réponses reçues – en fait, essentiellement sur les contributions des ministères et services gouvernementaux, en raison du très faible niveau de réponse de la société civile.

Les groupes de la société civile, les organisations de travailleurs et les organisations du monde des affaires sollicités pour participer à l'évaluation, outre leurs activités habituelles, ont été confrontés à des difficultés au niveau de la gestion du questionnaire. Les complexités et la longueur du questionnaire du MAEP ont fait que de nombreux participants qui avaient accepté d'être membres de la SNC n'ont pas participé activement au processus. Il y a eu un manque d'engagement, ainsi que d'expertise et de ressources. Les organisations de la société civile qui n'ont pas participé à l'exercice ont fourni des réponses très médiocres et incomplètes. Il était attendu que les réponses seraient étayées, dans la mesure du possible, de faits objectifs et d'analyses, ce qui pourrait amener finalement à un Programme d'action. Pourtant, dans beaucoup de cas, les organisations ont fait des critiques uniquement basées sur des jugements de valeur et des opinions.⁵⁰

Même les réponses reçues des différents ministères du gouvernement n'étaient pas toujours complètes ou exactes. On parlait de l'hypothèse que les ministères seraient capables de fournir des informations et des données exactes pour les sections pertinentes du questionnaire. Toutefois, dans la réalité, les réponses ont souvent été désorganisées, répétitives et manquaient d'informations détaillées. Souvent, les contributions n'étaient pas le reflet d'analyses profondes sur les questions abordées, mais tendaient plutôt à décrire des plans, des stratégies et autres travaux des ministères et services du gouvernement. De plus, en raison de la complexité du questionnaire, de nombreuses sections ont été laissées sans réponses ou ont eu des réponses contenant des informations qui n'étaient pas pertinentes et qui n'étaient pas étayées par des preuves tangibles.

Avec ces problèmes, il n'est pas surprenant que certains participants à l'atelier du 31 mars 2005 aient eu l'impression que le projet de rapport était partial, en faveur du gouvernement, se contentant de chanter les louanges des réalisations de certains ministères. Pourtant, si le gouvernement, par le biais du CNES, s'est essentiellement appuyé sur les services des différents ministères pour répondre au questionnaire d'autoévaluation, l'Etat lui-même a été perçu comme détaché et indifférent au processus du MAEP qui se déroulait dans le pays.⁵¹

Difficultés d'accès à l'information

Les difficultés d'accès aux informations détenues par le gouvernement ont engendré d'autres problèmes pour les groupes de la société civile qui tentaient de répondre à certaines parties du questionnaire. La législation régulant la liberté d'information a été régulièrement promise par divers partis politiques lorsqu'ils se trouvent dans l'opposition. Le gouvernement actuel avait inclus une promesse de législation dans ce domaine dans son manifeste pendant la campagne électorale de 2005. Toutefois, Maurice ne dispose toujours pas de législation prévoyant un droit aux informations gouvernementales, ce qui entraîne un manque de transparence et de responsabilité. Bien souvent, les rapports produits par les différents ministères ou agences de l'Etat ne circulent pas ouvertement et lorsque des chercheurs demandent à les consulter, on leur dit généralement qu'ils sont « confidentiels ». Bien que Maurice ait un Bureau central des statistiques relativement bien organisé, certaines données restent confidentielles et inaccessibles. En outre, beaucoup de statistiques ne sont pas déconsolidées, ce qui rend difficile l'obtention d'analyses exactes. D'après des agents du Bureau central des statistiques, la plupart des données ne sont pas effectivement utilisées ou divulguées lorsqu'elles sont considérées comme « trop sensibles » ou si « leur divulgation peut entraîner une instabilité dans le pays. »⁵²

Absence de stratégie de communication efficace

Le CNES n'a pas élaboré de stratégie de communication autour de l'APR. Les interviews réalisées dans le cadre de ce rapport avec les agents de développement communautaire, les travailleurs sociaux, les conseillers des gouvernements locaux et les universitaires ont confirmé que, s'ils étaient dans l'ensemble bien informés des affaires courantes, beaucoup d'entre eux ne savaient pas grand-chose sur le MAEP. Un représentant syndical a déclaré: « Tout ce que je sais du MAEP est que cela a un lien avec le NEPAD, mais pratiquement aucune information n'est parue dessus dans la presse. »⁵³ Un universitaire de l'Université de Maurice a indiqué: « J'en ai entendu parler, mais je ne suis pas sûr de ce que cela représente ni de l'idée sous-jacente. »⁵⁴

50 Entretien avec Sanjeev Sobhee à l'Université de Maurice.

51 Entretien avec Radakrishna Sadien, président de l'association des fonctionnaires du gouvernement, à Unity House, Beau Bassin, 25 août 2006.

52 Entretien avec des experts du Bureau central des statistiques, Port Louis, 18 mai 2006.

53 Entretien avec un dirigeant syndical, Rose-Hill, 23 mai 2006.

54 Entretiens avec Jennifer Ah-Kion, Uma Bhowon et Roubina Juwaheer, Université de Maurice, Reduit, 24 mai 2006.

La communication avec les médias a vraiment été très mauvaise, sans aucun effort concerté pour utiliser les médias dans le cadre du processus. D'un autre côté, d'aucuns avancent que les médias ont été contactées, mais qu'elles ont été indifférentes. On ne peut établir clairement si c'est parce que les médias elles-mêmes n'ont pas trouvé suffisamment d'intérêt à l'APR, ou parce que le CNES n'a pas été assez proactif au niveau des médias. Hormis un communiqué invitant le public à participer au processus de l'APR, envoyé aux médias le 15 juillet 2004, il y a eu très peu, pour ne pas dire aucune, interaction entre le CNES et les médias.

Barrière de la langue

Le Créole est la langue parlée par la majorité de Mauriciens, tandis que les langues des colonisateurs, l'Anglais et le Français, sont parlées par l'élite. Toutefois, le questionnaire n'a pas été traduit en Créole, ce qui a eu pour conséquence d'exclure automatiquement de larges segments de la population de toute participation et d'avoir un processus par définition élitiste.⁵⁵

55 Entretien téléphonique avec un dirigeant politique d'opposition, 25 août 2006.

Conclusions et recommandations

La redynamisation du processus du MAEP à Maurice est une nouvelle bien accueillie, mais si cette redynamisation est uniquement motivée par la nécessité de sauver la face sur les plateformes internationales et régionales, alors l'essence de l'exercice aurait une fois de plus échappé au gouvernement mauricien. Le renforcement de la démocratie et l'engagement plus large de la population vont au-delà de ces considérations politiques. Il faut que les principaux acteurs chargés de la mise en œuvre du MAEP réfléchissent de façon différente, en particulier en ce qui concerne l'ouverture du processus à une participation élargie. Il est essentiel de montrer que la préoccupation exprimée par de nombreuses personnes, selon laquelle Maurice pourrait à nouveau échouer à organiser une consultation élargie et produire un rapport grâce à une poignée de consultants sans participation élargie, est sans objet.

Suite aux interviews menées à bien dans le cadre de ce rapport, il est clair que l'opinion largement admise est que la CNES n'a absolument pas la compétence, l'autonomie, la crédibilité, ni la légitimité requises pour piloter ce processus. Un CNES réhabilité dans sa légitimité et sa crédibilité est nécessaire à la réussite de la reprise et de la mise en œuvre de l'exercice.

Etant donné la quantité pléthorique de problèmes rencontrés, il est évident que Maurice n'était pas préparé au MAEP. Cela soulève la question suivante: pourquoi Maurice s'est-il porté volontaire pour se soumettre à l'évaluation par les pairs? Est-ce parce que le gouvernement estime que le pays a si bien réussi qu'il a réellement certaines « meilleures pratiques » à offrir aux autres pays du continent? Ou est-ce parce qu'il pense qu'en s'engageant dans cet exercice, il sera en mesure d'améliorer son image auprès des bailleurs de fonds

et d'attirer de l'aide et d'autres formes d'investissement ou d'accords préférentiels, à un moment où l'économie connaît un déclin pénible?

Lors d'une réunion à Nairobi, en avril 2006, l'ambassadeur Bethuel Kiplagat a indiqué que tous les chefs d'Etat qui avaient signé pour se soumettre au MAEP ne savaient pas forcément ce que cela impliquait exactement.⁵⁶ A la lumière du processus qui s'est déroulé, il se peut que Maurice ait été l'un de ces pays. Il semble que les principaux acteurs aient considéré l'exercice d'un point de vue « fonctionnel » plutôt que comme « un outil d'approfondissement de la démocratie. »⁵⁷ Approfondir la démocratie par l'APR implique de donner une « voix » aux citoyens, de trouver une approche du bas vers le haut et de veiller à ce que les préoccupations et les points de vue des citoyens soient pris en compte dans la conception et la formulation des politiques qui affecteront leurs vies et leurs subsistances. Citant Ravi Kanbur, Mutume remarque: « Un moyen essentiel pour tester la réussite sera la participation de la société civile. Le processus gagnerait à l'instauration d'un dialogue fort avec la société civile et à la conduite d'une vaste série d'études effectuées par divers secteurs de la société. »

56 Kiplagat, B., Intervention au cours de discussions avec la salle lors d'un séminaire sur le 'NEPAD Five Years Later, Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy en collaboration avec le Centre for Policy Studies, au Windsor Golf and Country Club, Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

57 Darga, A., 'Resolving the APRM Challenge: the Tools,' papier présenté lors d'un séminaire sur le 'NEPAD Five Years Later, Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'International Peace Academy en collaboration avec le Centre for Policy Studies, au Windsor Golf and Country Club, Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

Bien que la relance du processus d'autoévaluation du MAEP ait été annoncée certaines questions essentielles n'ont toujours pas de réponse: Qui va définir les méthodologies à suivre? Comment les consultations avec les parties prenantes seront-elles organisées? Les ressources financières nécessaires pour l'exercice sont-elles à présent disponibles? Qui va travailler sur le plan d'action et comment cela sera-t-il fait?

Elargissement de la conception de démocratie

Dans un article paru en 2004 intitulé « Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs: examen du concept et de la conception », Kanbur remarque que « si le MAEP est une adjonction opportune à une structure institutionnelle africaine, sa conception devra être améliorée pour que ce soit une réussite. » Il suggère les trois critères de réussite suivants: compétence, indépendance et compétitivité.⁵⁸ A ces critères, Kajee ajoute l'appropriation et la communication.⁵⁹ En analysant le processus du MAEP à Maurice, il devient clair qu'aucun de ces critères n'a été présent. Outre ceux-ci, il est essentiel d'avoir une vaste participation au processus.

Dans un entretien paru dans le *Financial Times*, le Premier ministre Navin Ramgoolam a indiqué que Maurice payait le prix de sa réussite: « Nous nous trouvons devant un paradoxe. Nous disons, de même que l'Europe et d'autres pays, qu'il faut effacer la dette des pays pauvres lourdement endettés et promouvoir la démocratie, qu'il faut promouvoir la bonne gouvernance et tout le reste. Point n'est besoin de promouvoir la démocratie à Maurice: elle existe déjà. Nous avons une bonne gouvernance, des institutions... nous ne sommes pas allés mendier dans le monde entier. Nous nous sommes servis des avantages que nous avons... et à présent nous allons être – je ne sais pas si je peux utiliser le mot « punis » – mais nous allons être punis pour notre réussite. »⁶⁰

Avancer que la démocratie n'a pas besoin d'être défendue à Maurice implique un point de vue très restrictif sur la démocratie. S'il est vrai que Maurice a un certain nombre de réalisations à son actif, il y a encore certaines lacunes au niveau de la démocratie. A moins d'un changement

dans la façon de penser, qui amènerait à comprendre que la démocratie implique également la participation et le renforcement du pouvoir des citoyens, le MAEP a peu de chance d'être une réussite à Maurice.

Afin de garantir la participation le renforcement du pouvoir des citoyens, il faut également examiner la nature de la société civile à Maurice. La société civile à Maurice n'est pas un bloc homogène et il y a un besoin urgent d'effectuer des recherches dans ce domaine. De nouvelles ONG poussent comme des champignons chaque jour, mais on ne peut dire exactement dans quelle mesure elles font vraiment une différence sur le terrain. Si nous devons renforcer et consolider la société civile, il est impératif d'entreprendre préalablement une étude approfondie du secteur.

La fierté de certaines parties prenantes a été blessée par le fait que Maurice n'a pas été en mesure de s'acquitter de l'APR avec succès et de soumettre un rapport. De plus en plus, on estime qu'il est important de poursuivre le processus afin d'éviter de perdre davantage la face. Lors d'entretiens accordés dans le cadre de ce papier, le ministre des Affaires étrangères et le nouveau président du CNES ont indiqué qu'il était important de poursuivre le processus et que tous les efforts seraient déployés dans ce sens. Mais ces bonnes intentions seront-elles vraiment traduites dans la réalité, c'est une question qui se pose toujours. La poursuite du processus demande une interaction de plusieurs facteurs et une volonté politique générale.

Recommandations particulières

1. Reconstituer la Structure nationale de coordination, avec une plus large représentation et une plus grande participation des groupes de la société civile;
2. Désigner des équipes d'experts techniques tôt dans le processus et s'assurer que l'évaluation est basée sur des recherches;
3. Développer une stratégie complète de communication et chercher l'obtention d'un consensus autour du processus;
4. Se servir de la presse et des médias radiotélévisés à Maurice et Rodrigues pour informer les gens de l'exercice, ainsi que de sa pertinence;
5. Assurer la formation des parlementaires sur les questions de gouvernance, par le biais de cours brefs et intensifs;
6. Adapter le questionnaire au contexte national en le traduisant en créole, afin de le rendre accessible à tous;
7. Entreprendre un exercice de planification pour estimer les coûts de la refonte de l'exercice du MAEP à Maurice et lever les fonds nécessaires;
8. Identifier les structures pertinentes, telles que les centres d'action sociale, les centres pour les jeunes et

58 Kanbur, R. (2004), *The African Peer Review Mechanism: An Assessment of Concept and Design*, at www.people.cornell.edu/pages/sk145

59 Kajee, A. (2004), NEPAD's APRM: A progress Report – Practical limitations and challenges, *SA Yearbook of International Affairs 2003/2004*, SAIIA, Johannesburg, Afrique du Sud.

60 David White et John Reed, 'Interview: Arguing the case for some special treatment', *FT.com*, 13 mars 2006.

LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS A MAURICE

les centres communautaires, où des réunions pourraient être organisées pour faciliter la décentralisation de l'exercice. Il faut amener le MAEP aux gens, plutôt que les gens au MAEP.

Une fois que les recommandations ci-dessus auront été mises en place, l'ensemble des experts techniques devra trouver une méthodologie appropriée, en se servant de la base institutionnelle solide dont dispose le pays pour engager différents segments de la société mauricienne dans un dialogue national. Cependant, faute d'engagement politique, il sera impossible de dépasser l'état actuel des choses, qui sont au point mort.

Annexe 1: La Structure nationale de coordination

Gouvernement/Ministeres

- Cabinet du Premier ministre
- Ministère des Finances & du Développement économique
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de l'Industrie
- Affaires relatives à la fonction publique
- Ministère de l'Education
- Ministère de la Sécurité sociale
- Ministère de l'Habitat
- Ministère du Tourisme
- Ministère de la Santé
- Ministère du Travail
- Ministère de l'Environnement
- Ministère des Infrastructures publiques
- Ministère du Gouvernement local
- Ministère des Services publics
- Ministère de la Formation et du Développement des compétences
- Ministère des Droits de la femme
- Bureau central des Statistiques
- Bureau de contrôle de la gestion
- Services métrologiques
- Archives nationales
- Bibliothèque nationale
- Autorité nationale des Transports
- Service des Prisons
- Archives générales
- Registre de l'état-civil
- Bureau de l'enregistrement des sociétés

- Président du Conseil exécutif de l'Île Rodrigues
- Bureau la Loi de l'Etat
- Direction de la Police
- Bank of Mauritius
- Département du contrôle financier
- Bureau du Commissaire aux Elections
- Commission des Services financiers
- Unité des Renseignements financiers (FIU)
- Conseil de la Productivité Nationale et de la Concurrence
- Comité des investissements
- Commission indépendante de lutte contre la Corruption (ICAC)
- Autorité chargée du Développement industriel de Maurice

Organes du secteur privé

- *Association Des Hôteliers et Restaurateurs – Maurice (AHRIM)*
- Association des fabricants mauriciens
- Conseil du Barreau
- Gouvernance des entreprises – Rogers
- Zones de traitement des exportations
- Autorité chargée du Développement
- Conseil économique mixte
- Association des banquiers mauriciens
- Chambre mauricienne de l'Agriculture
- Chambre mauricienne du Commerce et de l'Industrie
- Fédération des employeurs mauriciens

LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS A MAURICE

- Associations mauriciennes de la Zone de traitement des exportations
- Association mauricienne des producteurs de sucre
- Association médicale
- Association des notaires

Syndicats

- *Confédération Mauricienne des Travailleurs*
- *Fédération des Travailleurs Unis*
- Fédération de l'Union des fonctionnaires
- *Fédérations des Syndicats des Corps Constitués*
- Fédération de l'Union libre démocratique
- Congrès du Travail mauricien
- Fédération Nationale des jeunes agriculteurs
- Confédération Nationale des Syndicats
- Fédération des Travailleurs Généraux
- Fédération des Agents de l'Etat
- Fédération mauricienne du Travail
- Association des Employés de l'Industrie sucrière

Organisations de la société civile

- *Mauritius Council of Social Services (MACOSS)*
- *Transparency Mauritius*
- Conseil des Sages
- Conseil national de la jeunesse
- Conseil national des Femmes
- SOS Village d'Enfants
- Soroptimiste IPSAE
- Fonds fiduciaire pour l'Intégration sociale des Groupes Vulnérables
- Eglise Presbytérienne de Maurice
- CEDREFI
- Fonds MEDIA
- *University of Mauritius*
- Centre de Recherche sociale appliquée
- Sociétés de consultants (StraConsult & DCDM)

Parlement et politiciens

- Assemblée nationale
- Comité des Comptes publics
- Partis politiques (10)
- Parlementaires

Source: Conseil National Economique et Social

Annexe 2: Bibliographie

Anyangwe, C. *Formulation and Implementation of a National Human Rights Strategy for Mauritius, Situation Analysis of the Human Rights Landscape in Mauritius*, PNUD, Maurice, 2006.

Adedeji, A. Papier présenté lors de la conférence sur 'le NEPAD, les CER et l'Union africaine' organisé par le Centre pour la Résolution des conflits, Cape Town, 2005.

Bowman, L. W. *Mauritius: Democracy and Development in the Indian Ocean*, Boulder West View Press, 1991.

Bunwaree, S. 1997. 'Education and the marginalisation of girls in the Post-GATT Era' COMPARE Vol. 27: 297-317, 1997.

Bunwaree, S. 'The Marginal in the Miracle: Human Capital in Mauritius'. In *International Journal of Educational Development*, Vol. 21, No. 3: 257-271, 2001.

Bunwaree, S. "Export-oriented employment and social policy in Mauritius", in *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*, publié par Razavi, S., Pearson, R. et Danloy, C., Royaume-Uni, 2004.

Carroll, T. et Carroll, B. 'The consolidation of Democracy in Mauritius,' *Democratization*, Vol. 6, No. 1, 1999.

Darga, A. 'Resolving the APRM challenge: The tools', papier présenté lors d'un séminaire sur 'NEPAD five years later: Critical Institutional and Civil Society Perspectives', organisé par l'*International Peace Academy*, en collaboration avec le *Centre for Policy Studies*, Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

De Navacelle, J. et Lapierre, J. 'For a Quick and Transparent Outcome to Investigations', Communiqué de presse de *Transparency Mauritius*, 8 juillet 2004.

Dukhira, C. *History of Mauritius: Experiments in Democracy*, Brijbasi Art Press Ltd, New Delhi, 2002.

Dommen, E. and Dommen, B. *Mauritius: An Island of Success*, Wellington: Pacific Press, 1999.

Eriksen, T. *Common Denominators: Ethnicity, Nation Building and Compromise in Mauritius*. Oxford: Berg, 1998.

Government of Mauritius *Battersby Report: Actuarial Review as at 30 June 1995*, Mauritius National Pensions Fund, 1998.

Gulhati, R. & Nallari, R. *Successful Stabilisation and Recovery in Mauritius*, EDI, Policy Cast Series, World Bank, Washington, DC, 1990.

Kajee, A. NEPAD's APRM: A Progress Report – Practical Limitations and Challenges, SA, In *Yearbook of International affairs 2003/2004*, SAIIA, Johannesburg, Afrique du Sud, 2004.

Kanbur, R. (2004) The African Peer Review Mechanism: An assessment of concept and design, www.people.cornell.edu/pages/sk145.

LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS A MAURICE

Kearney, R. Mauritius and the NIC model Redux: or how many cases make a model? In *Journal of Developing Area*, Vol. 24, No. 2: 195-216 1990.

Kiplagat, B. Remarque faite au cours d'interventions de la salle lors d'un séminaire sur "NEPAD – five years later – Critical Institutional and Civil Society Perspectives", organisé par l'International Peace Academy en collaboration avec le Centre for Policy Studies – Windsor Golf and Country Club, Nairobi, Kenya, 27-29 avril 2006.

Lall, S. and Wignaraja, G. *Mauritius: Dynamising Export Competitiveness*. Secrétariat du Commonwealth, Londres, 1998.

Masterson, G. 'Peer learning: How to conduct inclusive and transparent reviews' In *Service Delivery Review*, Vol. 4, No. 3, South African Department of Public Service and Administration, 2006.

Meisenhelder, T. 'The Developmental state in Mauritius', In *Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No. 2: 279-297, 1997.

Ministère du Travail et des Relations industrielle, 1988, Rapport annuel, Port Louis, Maurice.

Mutume, G. 'States call each other to account', In *Africa Renewal*, Vol. 18, No. 4, 2005.

National Productivity and Competitiveness Council. *Competitiveness Foresight: What Orientations for Mauritius?* Discussion Paper, Port Louis, Maurice, 2004.

Sachs, A., Tandon, B. et Ahnee, R. *Report on the Commission on Constitutional and Electoral Reform*, Port Louis; Bureau du Premier ministre, 2002. <http://www.gov.mu>

Sandbrook, R. *Closing the Circle: Democratisation and Development in Africa*, Toronto, Between the Lines Books, 2000.

Titmuss, R. M. and Abel Smith, B., assisted by Tony Lynes. *Social Policies and Population Growth in Mauritius*, London: Frank Cass, 1968.

Vision 2020. *The National Long Term Perspective Study*, Government Printing Press, Port Louis, Maurice, 1996.

Annexe 3: Liste des personnes interrogées

1. Ambassadeur Patrice E. Cure, membre du ministère des Affaires étrangères
2. Yousouf M. Ramjanally, membre du ministère des Affaires étrangères
3. Ram Nookadee, membre du MACOSS
4. Madun Dulloo, ministère des Affaires étrangères
5. Brigemohn, membre du CNES
6. Jayeraj Ramjadah, membre du CNES
7. Loga Virahsawmy, représentant de l'Observatoire des médias (*Media Watch*).
8. Yusuf Sooklall, syndicaliste
9. Deepak Benydin, syndicaliste
10. Aisha Timol, PDG de l'Association des banquiers mauriciens
11. Riad Sultan, membre du CNES
12. Rosa Fanny, chargée de recherches au MACOSS
13. Roland Alcindor, PNUD, Port-Louis
14. A. Darga, Straconsult, Maurice
15. Sanjeev Sobhee, *University of Mauritius*, consultant engagé pour faire le rapport d'autoévaluation
16. Roukoya Kasenally, *University of Mauritius*, Unité des communications, Faculté des études sociales
17. Uma Bhowon, Département de Psychologie, *University of Mauritius*
18. Jennifer Ah-Kion. Département de Psychologie, *University of Mauritius*
19. Roubina Juwaheer, Faculté de Droit et de Management, *University of Mauritius*
20. Cassam Uteem, ancien président de Maurice
21. Indira Seebun, ministre des Droits de la femme
22. Nando Bodha, leader de l'opposition
23. Riaz Chuttoo, syndicaliste
24. Magda Verdict, PNUD
25. Jean Claude Bibi, président de la Justice
26. Gilles Joomun, chargé de recherches, Straconsult
27. Grant Masterson, chercheur à EISA, Johannesburg.
28. Steven Gruzd, directeur des recherches à SAIIA, Johannesburg
29. Claude Ricaud, ancien président du CNES