

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA

Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà



PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU PROCESSUS DU MAEP EN OUGANDA

Juliet Nakato Odoi

Numéro 2, Juin 2008

About SAIIA

The South African Institute of International Affairs (SAIIA) has a long and proud record as South Africa's premier research institute on international issues. It is an independent, non-government think-tank whose key strategic objectives are to make effective input into government policy, and to encourage wider and more informed debate on international affairs. It is both a centre for research excellence and a home for stimulating public discussion. The papers in this series present topical, incisive analyses, offering a variety of perspectives on key policy and governance issues in Africa and beyond.

About the programme

Since 2002, SAIIA's Governance and APRM Programme has promoted public debate and scholarship about critical governance and development questions in Africa and beyond. The programme seeks to improve public policymaking by linking governments, citizens and researchers through a variety of publications, training workshops and research fellowships. The project has worked on the African Peer Review Mechanism and governance in almost 20 African Countries. SAIIA welcomes original governance-related manuscripts to consider for publication in this series.

Series editors: Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za and Ross Herbert ross.herbert@wits.ac.za

The Governance and APRM Programme thanks Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn and Pat Tucker for editorial assistance on these papers.

SAIIA gratefully acknowledges the Royal Netherlands Embassy in South Africa, which has generously supported the Governance and APRM Programme and this series.

Other publications

The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers is the first in-depth study of the APRM, examining its practical, theoretical and diplomatic challenges. Case studies of Ghana, Kenya, Rwanda, Mauritius and South Africa illustrate difficulties faced by civil society in making their voices heard. It offers 80 recommendations to strengthen the APRM.

The *APRM Toolkit* DVD-ROM is an electronic library of resources for academics, diplomats and activists. In English and French, it includes video interviews, guides to participatory accountability mechanisms and surveys, a complete set of the official APRM documents, governance standards and many papers and conference reports. It is included with the *Pioneers* book.

APRM Governance Standards: An Indexed Collection contains all the standards and codes mentioned in the APRM that signatory countries are meant to ratify and implement, in a single 600-page volume. Also available in French.

Planning an Effective Peer Review: A Guidebook for National Focal Points outlines the principles for running a robust, credible national APRM process. It provides practical guidance on forming institutions, conducting research, public involvement, budgeting and the media. Also available in French and Portuguese.

Influencing APRM: A Checklist for Civil Society gives strategic and tactical advice to civil society groups on how to engage with the various players and institutions in order to have policy impact within their national APRM process. Also available in French and Portuguese.

Institut Sud-africain des Affaires Internationales
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Afrique du Sud
Tél. : +27 11 339-2021 • Fax : +27 11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

Cover design and layout by Claire Waters

© SAIIA. All rights are reserved. No part of this publication may be reproduced or utilised in any form by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording, or by any information or storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher. Opinions expressed are the responsibility of the individual authors and not of SAIIA.

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA

Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà



PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU PROCESSUS DU MAEP EN OUGANDA

Juliet Nakato Odoi

Numéro 2, Juin 2008

Résumé

En Ouganda, des organisations parapluie ont été désignées pour représenter la société civile au sein de la Commission nationale du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

Mais certaines n'avaient pas la portée qui leur était supposée, et d'autres étaient dirigées par des personnes occupées par d'autres engagements.

Deux organisations non-gouvernementales (ONG) non représentées, Minority Rights Group International (MRG) et Care International Ouganda, ont tout de même décidé de participer au MAEP, cela leur donnant l'opportunité de soulever des questions qui touchaient leurs groupes et de proposer des solutions. Un élément décisif était que le Président Yoweri Museveni a déclaré que le MAEP serait intégré dans d'autres processus gouvernementaux tel que le Plan d'Action pour l'éradication de la pauvreté. MRG et Care voulaient faire entendre leur voix.

Ils ont proposé un document de position à une organisation parapluie, le Forum ONG, qui a été présenté à la commission. Lorsque leurs préoccupations n'étaient pas abordées de manière suffisamment approfondies dans le rapport du Forum ONG, ils ont intégré d'autres ONG en organisant une réunion de validation et en faisant circuler leur document de position préliminaire, puis en incluant les contributions de leurs nouveaux partenaires. Le rapport approfondi a été présenté au Secrétariat du MAEP en Ouganda et aux sièges du Secrétariat continental du MAEP en Afrique du Sud. Ils ont également participé à des réunions organisées par la Mission d'évaluation nationale en visite dans le pays et ont directement présenté un bref rapport à la Mission.

L'auteur note que la participation au MAEP demande beaucoup de temps et peut être pesante, mais qu'en formant des partenariats et des coalitions, les ressources pouvaient être mises en commun. Elle recommande que les organisations de la société civile prennent en compte la participation au MAEP à l'avance dans leurs plans de travail et leurs budgets.

Juliet Nakato Odoi est titulaire d'une maîtrise en études sur les femmes et le genre à l'Université Makerere, à Kampala, en Ouganda. Elle occupe depuis six ans le poste de responsable de projet Afrique pour Minority Rights Group International (à Kampala). Avant de travailler avec MRG, elle a servi comme membre du Council for Economic Empowerment for Women of Africa (section régionale Ouganda). Une première version de cet article a été présentée lors de l'atelier « Evaluation par les pairs et réformes : Un atelier pour les experts et la société civile », événement organisé par l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales, à Johannesburg, du 20 au 22 novembre 2007.

Introduction

Cet article étudie le processus du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) du point de vue de Minority Rights Group International (MRG), une organisation non gouvernementale (ONG) en Ouganda. MRG n'était pas membre de la Commission nationale du MAEP mais a néanmoins pensé que le MAEP constituait une excellente occasion pour soulever des questions sur les besoins de gouvernance des minorités en Ouganda et d'y proposer des solutions. MRG pensait que sa participation aiderait l'ONG du point de vue de ses stratégies de réduction de la pauvreté des groupes minoritaires et à utiliser les institutions et les mécanismes africains permettant de protéger leurs droits et de favoriser le développement. Mais la question primordiale était la suivante : Comment participer ?

MRG est une ONG internationale qui vise à garantir les droits des minorités ethniques, religieuses et linguistiques et des peuples autochtones dans le monde. Elle apporte une éducation et une formation aux communautés minoritaires pour leur permettre de revendiquer leur place légitime dans la société. Son travail montre clairement que l'inclusion des communautés minoritaires permet de développer des sociétés plus fortes et plus cohésives. MRG fait pression sur les gouvernements et les organisations internationales comme les Nations Unies au nom des minorités, convaincue que leur exclusion peut mener à une instabilité, à des conflits et, dans des cas extrêmes, à des génocides.

L'Ouganda et le MAEP

Soutenant la stratégie et la vision du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad), l'Ouganda a intégré le processus du MAEP en 2003. Le principal objectif du MAEP, selon ses principes officiels, était de « favoriser l'adoption de lois, de politiques, de normes et de pratiques appropriées qui mènent à une stabilité politique, une forte croissance économique, un développement durable et une intégration économique du continent et des régions accélérée ». ¹ Ses quatre centres d'attention sont : Démocratie et gouvernance politique ; gouvernance économique et gestion ; gouvernance d'entreprise ; développement socioéconomique.

Par conséquent, le Gouvernement ougandais a mis en place des structures comme le Point focal national du MAEP (le Ministre d'Etat pour la Planification) et une Commission nationale du MAEP composée de 17 personnes (par la suite élargie pour inclure 21 membres) pour diriger le processus. Elle se compose de diverses parties prenantes, dont des fonctionnaires, des députés, des organisations confessionnelles, des ONG, des représentants du secteur privé, des commerçants, des universitaires et autres. Bien que l'Ouganda ait intégré le MAEP en 2003, le processus de rédaction du Rapport National d'Auto-Evaluation (RNAE) n'a débuté que le 19 février 2007. Le RNAE attribue ce retard à la lenteur du processus de mobilisation des ressources, de création des institutions nécessaires, et aux élections nationales de février 2006. ²

Le Président ougandais, Yoweri Museveni, a déclaré que le MAEP ferait partie du cadre de développement national, incluant le Plan d'Action d'Eradication de la Pauvreté. A cette fin, le gouvernement a donné à l'Organe National de Planification la responsabilité de coordonner le processus Nepad/MAEP à partir du mois d'août 2004.

La Commission du MAEP : Processus et pratique

Le Point Focal du MAEP a assuré à la population la neutralité du processus et a appelé la société civile à participer pour garantir son succès. Le président de la Commission nationale du MAEP, Elisha Semakula, Professeur à l'Université Makerere, a noté que cette participation était essentielle. De nombreux membres de la société civile ougandaise ont partagé ce point de vue, pensant qu'ils détenaient un mandat de la société pour aider la population à prendre part au processus qui pourrait transformer leur vie.

Selon le RNAE de l'Ouganda, la Commission du MAEP a été mise en place en septembre 2005, mais n'a été officiellement inaugurée que le 19 février 2007. Bien que les membres aient été choisis parmi un large éventail de la société, cette commission n'a pas été créée de manière consultative. Les représentants de la société civile ont été

présentés à une Commission qui avait déjà été composée. La façon dont les membres ont été choisis n'est pas très bien documentée et l'on ne sait pas vraiment qui s'est chargé de la sélection, même dans la description suivante présentée dans le RNAE de l'Ouganda :³

Les membres ont été choisis parmi des acteurs reconnus de la gouvernance et impliqués dans des processus consultatifs nationaux comme les documents sur la SRP (stratégie de réduction de la pauvreté), le PAEP (Plan d'Action d'Eradiation de la Pauvreté) et la Surveillance des OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement). Chaque acteur de la gouvernance devait soumettre un nom basé sur l'éminence, la crédibilité et la capacité adéquate pour représenter les intérêts du groupe, de la communauté et les intérêts organisationnels dans le processus MAEP. Les membres ont reçu une lettre officielle de nomination du Ministre Point Focal National. La Commission nationale du MAEP se compose de neuf représentants de la société civile, incluant les médias, quatre fonctionnaires du gouvernement (national et local), trois organes statutaires, un représentant du secteur privé, un représentant de syndicat, et trois membres du parlement (avec un représentant de l'opposition, du parti au pouvoir et de l'Assemblée Législative est-africaine). Cette commission est présidée par un représentant universitaire, assisté d'un dirigeant religieux parfaitement au fait de la question et le secrétaire est le directeur exécutif de l'Organe de Planification nationale. Ils ont été élus par vote à bulletin secret lors de la première session de travail de la Commission après induction...

Bien que la pratique habituelle de création de commissions en Ouganda se fait par la voie de droit, une loi adoptée par le Parlement étant votée, attribuant ainsi un statut juridique autonome, un mandat et un pouvoir à la Commission, et en définissant légalement la composition, ce n'est pas de cette manière officielle que la Commission Nationale du MAEP en Ouganda a été créée. Elle bénéficie pourtant de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à la conduite de ses opérations. Ce qui est à mettre au crédit du Gouvernement qui a facilité cet environnement favorable et assisté les membres de la Commission dans leur gestion de cette dernière.

Un critère de sélection d'une organisation consistait en une large base d'adhérents, impliquant une portée étendue. Cela justifiait la sélection d'organisations parapluie comme le Forum ONG ou Development Network of Indigenous Voluntary Associations (Deniva).⁴ Cependant, certains de ces groupes ne disposaient pas d'un public aussi important que ce qu'ils prétendaient. L'ONG Forum, par exemple, ne représentait pas un large éventail d'organisations de la société civile (OSC). De plus, le manque d'informations a signifié que de nombreuses organisations qui auraient dû participer ne savaient pas comment s'impliquer. Plusieurs personnes contactées par l'auteur ont été surprises d'apprendre que le MAEP avait commencé.

Mais on a également pu relever des éléments positifs. Certains représentants étaient des personnes très haut placées, très respectées et crédibles, opérant souvent comme directeurs exécutifs d'organisations. L'inconvénient était que nombre d'entre eux occupaient des emplois chargés, soulevant des interrogations sur le temps et l'énergie qu'ils pouvaient consacrer au processus.⁵

Le Forum ONG a publié une brochure en 2005 exhortant les organisations de la société civile (OSC) à s'impliquer et a communiqué les indications suivantes (voir encadré) :

S'impliquer et chercher à influencer

Le conseil suivant donné à la société civile ougandaise est directement tiré d'une brochure intitulée «The African Peer Review Mechanism: What is it and how can civil society participate?», («Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : De quoi s'agit-il et comment la société civile peut-elle y participer ?»), publiée par le Forum des ONG nationales ougandaises en 2005⁶.

La société civile devrait porter un vif intérêt à s'assurer que le MAEP fonctionne comme prévu. Le MAEP devrait être vulgarisé afin que la masse des citoyens en soit informée et y participe de façon efficace.

Pour maximiser la participation au processus du MAEP, la société civile devrait :

- S'informer du mécanisme et de ses différentes étapes.
- Participer avec le gouvernement à l'élaboration du Plan national d'Action et garantir sa mise en oeuvre.
- Diriger des études pouvant informer les documents généraux et le rapport préliminaire de l'Equipe d'évaluation au début du processus et lors de la deuxième étape.
- Fournir autant d'informations crédibles que possible à l'Equipe d'évaluation et s'assurer que son apport est correctement reflété dans le rapport préliminaire (cela se fera au mieux si la société civile dispose d'une équipe de direction pour coordonner cette étape).
- Disposer d'experts locaux de la société civile sur l'initiative du Nepad et du MAEP pouvant formuler de façon claire ces processus pour le bénéfice de la communauté dans son ensemble et prendre la tête du processus de traduction des concepts en bénéfices concrets observables et appréciables par la communauté peut « voir » et apprécier.
- Garantir l'intégrité du processus en s'assurant qu'il est dénué de toute manipulation politique.
- Utiliser les conclusions du MAEP pour faire pression sur le gouvernement en faveur d'une action correctrice.
- Utiliser le MAEP comme processus d'apprentissage en s'assurant que les leçons tirées sont vulgarisées.
- Assurer une interface régulière au sein de la société civile et entre la société civile, le gouvernement, le secteur privé et les autres partenaires pour gérer les problèmes et contrôler le progrès réalisé.
- Identifier et traiter les lacunes en terme de capacité. Mener des études et des analyses approfondies sur les domaines où l'on observe des lacunes dans les informations relatives au processus MAEP.
- Influencer l'agenda de l'évaluation en identifiant et en sélectionnant les domaines d'intérêt particulier de la société civile incluant la gouvernance, la démocratie, la transparence (particulièrement la corruption), etc. et en s'assurant qu'ils deviennent des centres d'attention de l'Equipe d'évaluation.
- Rendre les documents du Nepad et du MAEP accessibles au grand public en les traduisant dans des langues locales, en développant des brochures, et des affiches pour que ces documents soient plus facilement accessibles au grand public. Diffuser largement les conclusions du rapport MAEP.
- Faire pression sur les structures clés régionales et sous-régionales comme le Parlement panafricain, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, le Conseil pour la Paix et la Sécurité et le Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC) de l'Union Africaine pour s'assurer que le rapport d'évaluation reçoit l'attention qu'il mérite.

Les avantages de la sélection d'organismes en réseau pour représenter la société civile étaient évidents, comme le fait qu'ils avaient été impliqués à diverses reprises dans des processus gouvernementaux clés comme l'évaluation du Plan d'Action d'Eradication de la Pauvreté. Cependant, des contraintes de temps et de ressources constituaient un problème et des organismes comme le Forum ONG étaient déjà submergés de travail. Une autre faiblesse était que les technocrates et politiciens du gouvernement, autres que ceux directement liés au programme, ont exprimé leur ignorance du processus d'autoévaluation.

La population n'a obtenu que des informations limitées. La majorité de celles-ci était en Anglais, que de nombreuses personnes ne comprennent pas, limitant ainsi la participation – malgré l'affirmation du RNAE que « toutes les communications étaient réalisées en cinq langues, à savoir l'Anglais, le Luganda, le Luo, l'Ateso et le Runyakitara, pour permettre à autant d'Ougandais (que possible) de participer au processus MAEP ». ⁷

La publicité des activités comme les réunions destinées à informer la population du travail de la Commission n'a pas été correctement réalisée. Du fait du peu de temps accordé entre le moment où la publicité était faite et la date des réunions prévues, les personnes vivant dans les régions ne pouvaient se rendre aux événements, même si elles étaient intéressées.

Même lorsqu'un délai suffisant était accordé, les distances étaient parfois trop importantes pour permettre à bon nombre de personnes et organisations de participer. On a pu noter un mécontentement général quant au manque de publicité relative aux événements du MAEP. Il se peut que cela ait été dû aux fonds limités dont disposait le Secrétariat. ⁸ Les membres de la société civile ont également exprimé leurs préoccupations quant au calendrier préliminaire serré et à l'immensité de la tâche. Peu de conseils ont été donnés sur le processus, bien que les employés de l'Organe National de Planification se soient montrés cordiaux. Ainsi, peu d'indications ont été données quant à la façon de s'attaquer au très long questionnaire du MAEP.

Dans plusieurs réunions du MAEP, les participants ont noté que la Réunion des Chefs de Gouvernement du Commonwealth (CHOGM) en Ouganda en novembre 2007 a semblé constituer un événement plus important aux yeux du gouvernement que le MAEP. Ils ne comprenaient pas pourquoi ils étaient censés prendre l'exercice plus au sérieux que le gouvernement ne le faisait. ⁹ Une étude a constaté que les élites du pays qui avaient joué un rôle important dans la promotion du Nepad étaient davantage positives quant au rôle que le Nepad pouvait jouer dans l'amélioration des prospects économiques que ceux qui n'avaient pas été aussi impliqués. ¹⁰ L'étude a constaté que la confiance en l'initiative était la plus importante en Afrique du Sud et la plus faible au Zimbabwe et en Ouganda.

Cependant, cela ne reflète pas nécessairement la réalité en Ouganda. De nombreux acteurs ont expliqué que leur indifférence provenait d'un manque de foi dans la capacité et dans la volonté du gouvernement à mettre en œuvre les plans du Nepad, y compris le MAEP.

Les membres de la société civile et la population ont noté que plusieurs lois et politiques étaient en place sans pourtant être mises en œuvre. Parmi celles-ci se trouvent la Land Act 1998 (Loi foncière), l'Investment Code Act 1991 (Loi sur le code de l'investissement) et la National Environment Act 1995 (Loi nationale sur l'environnement), pour n'en citer que quelques-unes. Les cyniques considéraient le MAEP comme un processus de plus qui n'aurait que peu de résultat. Les faibles niveaux de confiance se rapportaient davantage aux niveaux perçus de corruption et de manque de transparence élevés par les dirigeants de l'Ouganda qu'à un manque de foi en le Nepad.

Faire entendre nos voix

Malgré quelques points négatifs, les OSC comme MRG et Care International Ouganda ¹¹ ont jugé que l'implication dans le processus MAEP constituait une opportunité de mettre en avant la situation critique dans laquelle se trouvaient les groupes sur lesquels ils se concentrent. ¹² Ayant noté que les problèmes affectant les minorités ethniques obtenaient peu d'attention dans le Plan d'Action d'Eradication de la Pauvreté, MRG souhaitait utiliser le MAEP pour souligner ces problèmes.

Cependant, MRG, comme de nombreuses autres OSC, n'était pas habituée au processus et incertaine quant à la façon d'y participer. Le questionnaire MAEP était complexe, long, intimidant et nombreux étaient ceux qui ne savaient pas par où commencer. Les OSC représentées par le Forum ONG et Deniva n'ont reçu que peu d'informations de la part de ces organisations parapluie quant à ce qui devait être fait, par qui et comment. Interrogée sur le document de position qu'elle devait rédiger, le Forum ONG a rapidement répondu qu'un document OSC était « en cours ». Cela conduit à la question : « Qui écrit le document si ce ne sont pas les OSC ? » MRG a fait part de ses préoccupations sur la négligence des problèmes des minorités au Forum ONG, qui a promis de les traiter.

Le temps constituait un problème à la participation des OSC. Lorsque les activités du MAEP n'avaient pas été incluses aux plans de travail et aux budgets, les employés devaient se détourner de leurs tâches quotidiennes. Cela

a entraîné un jugement négatif, apparemment largement partagé, selon lequel s'impliquer constituait une activité pesante. Cherchant à partager la charge et les ressources, MRG a demandé, au début de l'année 2007, à Care International Ouganda de travailler sur un document conjoint portant sur les questions de gouvernance pertinentes aux minorités ethniques en Ouganda.

Après avoir parcouru le questionnaire, les partenaires ont conclu que s'impliquer constituait en fait une tâche herculéenne nécessitant les services d'un consultant, ce qui représentait une dépense supplémentaire.

MRG et Care International Ouganda ont décidé de développer un document de position séparé du fait de la probabilité que les problèmes des minorités passeraient inaperçus dans un rapport global des préoccupations des OSC. Les préoccupations des minorités bénéficient déjà d'une visibilité limitée dans l'agenda national.

En juin 2007, MRG et quelques autres organisations ont participé à une réunion de cinq jours avec des membres de l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) pour débattre de l'engagement de la société civile dans le MAEP. La réunion a permis de démystifier et de simplifier le processus. La question du questionnaire intimidant a été soulevée et il a été conseillé aux OSC participantes de se concentrer simplement sur les questions les plus importantes à leurs yeux, en mettant en avant tous les désaccords et en émettant des recommandations constructives.

La réunion a généré une plus grande confiance. MRG et Care International Ouganda ont changé leur stratégie pour se pencher d'abord sur les préoccupations clés affectant le groupe ciblé. Parce que la réunion a réitéré la nécessité de coopérer avec d'autres, les deux ont demandé à cinq partenaires supplémentaires de participer en organisant une réunion de validation et en faisant circuler un document préliminaire afin d'y apporter des contributions. Le document final a été soumis au Secrétariat du MAEP à Kampala et aux sièges du secrétariat continental du MAEP en Afrique du Sud en décembre 2007.

Assurer l'honnêteté du processus

MRG a aussi eu l'occasion de participer avec d'autres OSC lorsque le Forum ONG s'est réunie, le 3 août 2007, pour valider la proposition des OSC. Contrairement à la Commission du MAEP, le Forum ONG a fait circuler une version préliminaire complète avant la réunion, permettant des discussions significatives. La réunion a également apporté une occasion inattendue de partager des informations sur les minorités en Ouganda.¹³ L'exercice visait à donner aux acteurs de la société civile une chance d'évaluer la précision du document et de vérifier si les domaines de priorité clé avaient été correctement identifiés.

Les membres des OSC ont noté que le rapport était sommaire dans certains domaines et manquait d'informations détaillées. Il contenait un unique et bref paragraphe sur les minorités, qui n'énonçait basiquement que leur existence. Des questions relatives au genre et au VIH/Sida étaient aussi incorrectement couvertes. Dans un délai limité – la Commission espérait soumettre son rapport en octobre 2007 – les organisateurs ont recherché des volontaires pour travailler sur les faiblesses du rapport pendant le week-end. MRG s'est portée volontaire pour traiter des minorités. Cela n'a demandé qu'une révision du document développé avec Care International Ouganda pour qu'il s'adapte au format requis, montrant l'importance de disposer d'un document de position déjà rédigé. La proposition des OSC au MAEP en Ouganda a été publiée dans un rapport intitulé «*Country Self-Assessment: The way we see ourselves.*» («*Autoévaluation nationale : quelle image avons-nous de nous-mêmes.* »)

Transparent ou opaque ?

Lors de l'inauguration de la Commission du MAEP en février 2007, ses membres ont noté que l'évaluation de bureau – un rapport basé sur les informations existantes dans les domaines clés de la gouvernance préparé par des chercheurs – constituait un document qui pourrait être disponible afin d'y apporter des contributions. Cet engagement n'a pas été tenu. Des employés contactés par l'auteur ont par exemple déclaré que le rapport d'évaluation était confidentiel.¹⁴

Les points de vue des parties prenantes à travers le pays ont été collectés lors de réunions régionales d'une

journée, permettant aux membres de la Commission d'entrer en contact avec la population. Mais selon toute probabilité, les réunions ont laissé de côté les groupes les plus marginalisés. Par exemple, comment les minorités pauvres auraient-elles pu trouver l'argent nécessaire pour participer ? L'auteur a aussi noté la faible participation d'autres groupes d'intérêt particulier, comme les handicapés. Une réunion à laquelle l'auteur a participé à Kampala en août 2007 regroupait principalement des conseillers municipaux (dirigeants locaux) et le centre d'attention portait en partie sur des questions de différences et de gouvernance dans le conseil. Peu de membres d'ONG et d'autres OSC était présent, probablement parce qu'ils n'avaient pas reçu de notification ou avaient choisi de participer à des réunions ultérieures.

Des groupes de discussion, des audiences publiques et des mémorandums soumis ont servi à générer des données destinées à l'autoévaluation nationale préliminaire produite avec l'aide des Institutions Partenaires Techniques (IPT).¹⁵ Le RNAE a affirmé que 96 discussions de groupe avaient été organisées dans cinq districts (Gulu, Jinja, Mbarara, Luwero et Kampala), et qu'elles étaient « structurées pour donner la parole, entre autres, aux pauvres chroniques, aux paysans et aux groupes minoritaires ». ¹⁶ Le rapport a aussi noté que 32 audiences publiques ont été organisées dans 13 districts, avec en moyenne 100 participants à chaque audience, et « plus de 100 mémorandums de groupes d'intérêts ont été reçus par la Commission ». ¹⁷

L'évaluation préliminaire n'a pas été communiquée aux membres de la société civile. Le Secrétariat a affirmé que le document était confidentiel et qu'il serait rendu disponible ultérieurement. Au moment de l'étape de validation, le Secrétariat a publié un résumé dans les principaux journaux de langue anglaise et a envoyé un résumé à plusieurs personnes et organisations. Diverses parties prenantes ont été invitées aux réunions de validation, organisées au niveau régional.¹⁸

Lors des réunions de validation, de brèves présentations PowerPoint ont été présentées aux participants qui devaient les commenter. Cela signifiait que ceux qui avaient apporté des informations n'avaient aucun moyen de savoir si elles avaient été incluses ou si la forme était acceptable. De nouveau, il existait une sorte de secret, ne permettant pas à la société civile d'apporter une contribution efficace. Comme l'a demandé un participant : « Que validons-nous ? »

L'exercice ne correspondait clairement pas à ce que de nombreuses personnes pensaient, mais à ce stade, il n'y avait que peu de possibilité d'ajustement. Le Rapport national d'autoévaluation final a été publiquement diffusé en janvier 2008.¹⁹ Aucun autre pays n'avait rendu public son RNAE jusqu'à présent, et l'Ouganda faisait un pas important dans la promotion de la transparence. En faisant entrer le RNAE dans le domaine public, tous les Ougandais, y compris les OSC, pouvaient vérifier exactement ce qui avait été proposé en leur nom.

Espérons que les publications deviendront une pratique courante.

Il est à noter que, tandis que presque toutes les questions clés étaient mises en avant dans la proposition (par Care, MRG et par d'autres), il n'existait pas d'activité correspondante dans le Programme d'Action. D'autres groupes d'intérêts ont noté la disparité.

Remplir la mission: Une seconde chance

Le processus d'autoévaluation nationale est le domaine dans lequel les OSC peuvent avoir le plus d'influence. Mais il existe un autre canal essentiel – la visite de la Mission d'évaluation nationale (MEN), le groupe d'experts africains qui examine le RNAE et le Programme d'Action préliminaire en traversant le pays pendant plusieurs semaines.

Armés d'une copie du RNAE et du programme de la mission, MRG, Care et les partenaires ont envoyé des propositions écrites au Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud, qui a exprimé un intérêt à leur participation.

La MEN était en Ouganda du 3 au 24 février 2008, organisant des réunions avec les parties prenantes. MRG a invité ses partenaires à faire participer des représentants de communautés minoritaires aux réunions lorsque cela était possible. Care International Ouganda a facilité la représentation dans la région ouest dans le district Mbarara. Puis MRG a envoyé une liste de partenaires qui souhaitaient participer aux réunions de la mission au Secrétariat du MAEP pour qu'ils puissent recevoir des invitations.²⁰

Avant de participer, Care International Ouganda, Community Development and Resource Network (CDRN) et MRG ont organisé une réunion de groupes partageant la même vision pour établir une stratégie, en s'assurant que ceux qui ne pouvaient participer soient tenus informés. Comme le gouvernement ne pouvait pas tout faire avec un budget limité, ils ont recommandé que l'attention soit portée sur trois interventions clés (et non pas quatre comme cela est indiqué dans le rapport RNAE). Les priorités suivantes à inclure dans le Programme d'Action ont été acceptées :

- Développer une politique sur les minorités ethniques ;
- Action affirmative pour la participation des minorités aux processus politiques/de prise de décision ; et
- Restitution pour les communautés ethniques affectées par l'aliénation de terres.

L'objectif principal était de présenter ces recommandations à inclure. Craignant qu'avec tant de différentes parties prenantes participant, ces questions pourraient ne pas être entendues, les participants ont décidé que les représentants lèveraient la main jusqu'à ce que toutes ces questions aient été abordées.

Lors de la réunion de la MEN à Kampala les 6 et 8 février 2008, MRG et ses partenaires ont présenté leurs préoccupations et proposé un document de deux pages soulignant le fait que des domaines couverts par le RNAE avaient été omis dans le Programme d'Action. Espérons qu'ils seront inclus dans la version finale, qui sera discutée par les chefs d'Etat en juin-juillet 2008.

Leçons et recommandations

Le MAEP représentait évidemment une opportunité pour les OSC en Ouganda de s'exprimer sur des préoccupations se rapportant à leur travail et à leur pays, en particulier parce que le processus bénéficiait du soutien des dirigeants politiques.²¹ Cependant, les OSC doivent mieux comprendre le processus via le soutien d'organisations comme SAIIA et via le partage d'expériences avec des membres des OSC dans des pays qui ont déjà entamé le processus. Il est important de garder à l'esprit les obstacles que rencontrent différents pays, comme un climat politique non favorable à la participation de la société civile malgré l'assurance du contraire.

Les OSC doivent travailler en partenariats et en coalitions pour mettre en commun les ressources et atténuer les impacts négatifs qui se produisent lorsque l'on travaille seul. Le MAEP leur donne l'occasion de soutenir les gouvernements souhaitant effectuer un changement de l'intérieur.

Voici quelques leçons tirées de notre expérience en Ouganda :

- Impliquer rapidement et souvent la société civile : Tandis qu'il semble que la Commission ait réalisé un travail satisfaisant étant donné les contraintes, davantage aurait été nécessaire pour assurer une participation efficace des OSC. Avec quatre années pour préparer le MAEP, les parties prenantes auraient dû être mieux informées sur la façon d'y participer. Par exemple, des principes clairs basés sur les domaines de centre d'attention auraient dû être définis. Le Forum ONG présentait de nombreuses bonnes idées dans sa brochure (voir encadré ci-dessus). Trop peu a été mis en pratique.
- Envoyer les bons signaux : Les gouvernements doivent sensibiliser la population au processus MAEP bien à l'avance. De nombreux Ougandais ont exprimé un intérêt, mais ne pouvaient pas se faire entendre du fait des problèmes présentés ci-dessus. La sensibilisation doit commencer bien avant les autres activités. Les fonds doivent être engagés, comme le gouvernement l'a fait rapidement pour la réunion des CHOGM. Les dépenses doivent être correctement suivies et auditées pour prévenir les utilisations abusives (comme cela s'est, dit-on, produit avec les fonds des fonctionnaires du gouvernement et des CHOGM). Dans le cas contraire, le message envoyé aux parties prenantes est que le processus n'est pas important, voire que le gouvernement ne le prend pas sérieusement. Pour un processus conçu pour être inclusif, le secret entourant les documents clé était inacceptable et pourrait affecter le sentiment d'appartenance publique du processus.
- Utiliser les langues locales : La communication et la publicité devraient être réalisée dans diverses langues, en utilisant différents médias, pour toucher un public plus large et éduquer la population sur son importance.

La Commission et l'Organe National de Planification ont publié des brochures d'informations en cinq langues principales, mais les événements publics étaient presque exclusivement menés en anglais. Certaines réunions étaient régionales, la publicité aurait dû être réalisée dans les principales langues de la région. Une meilleure utilisation des stations radio FM réparties sur tout le territoire, certaines utilisant des langues locales, aurait assuré une mobilisation plus efficace, malgré le fait que la Commission a affirmé avoir utilisé plus de 30 programmes radiodiffusés interactifs.²²

- **Rendre les réunions accessibles :** Les réunions MAEP devraient être plus accessibles à la population et aux groupes marginalisés. La nature régionale des arrangements en Ouganda signifiait que de nombreuses personnes qui s'intéressaient au processus ne pouvaient pas participer. Les réunions régionales auraient pu être divisées en rassemblements moins importants pour s'assurer de la participation des communautés pauvres. Des mobilisateurs de la communauté auraient pu être utiles à cet égard.
- **Mettre les versions préliminaires complètes à disposition :** Les rapports préliminaires devraient être mis à disposition par la Commission du MAEP pour permettre un engagement constructif, et les instructions à cet effet devraient être communiquées à tous les employés chargés des documents. Il est difficile de parler de validation lorsque les personnes reçoivent des versions abrégées et non l'original. L'énonciation du texte compte.
- **Plan pour l'évaluation par les pairs :** Les OSC doivent inclure la participation dans le processus du MAEP à leur budget et aux plans de travail. Elles doivent prendre en compte des facteurs comme les ressources humaines, l'impact sur le déroulement normal du travail et les conséquences des retards et changements de la Commission MAEP. Par exemple, la Commission a dévié de sa propre feuille de route à cause des retards d'accès aux fonds et de présentation des rapports par les IPT et autres raisons. De nombreuses organisations n'ont pas été en mesure d'intégrer dans les activités MAEP à un stade tardif. Il est également important qu'elles restent impliquées, qu'elles constatent le potentiel de discussion des questions nationales cruciales, qu'elles soient prêtes à faire des sacrifices volontairement.
- **Ne pas uniquement se reposer sur les organisations parapluie :** Les organisations en réseau comme le Forum ONG n'ont pas toujours la portée qu'elles prétendent avoir. De plus, de nombreuses ONG et organisations communautaires ne sont pas membres des organisations parapluie existantes et sont involontairement mises de côté. Des demandes pressantes provenant de divers programmes, jointes à des limitations de personnel, peuvent aussi affecter la performance des réseaux et leur capacité à impliquer des membres.

Mais elles n'en ont pas fait suffisamment pour se faire entendre malgré les problèmes existants. Care International Ouganda et MRG n'étaient pas convaincus que le Forum ONG les autoriserait à exprimer leurs préoccupations, du fait d'intérêts conflictuels. MRG a donc présenté son document de position à différents forums et a fait des présentations lorsque cela était possible. Cela a permis de partager des informations sur le MAEP et les préoccupations des minorités avec d'autres OSC, dont certaines ont rejoint le processus ultérieurement.

- **Favoriser les relations, rester informé :** Les OSC doivent faire un effort pour rester en contact avec la Commission et le Secrétariat, ce qui les aidera à rester dans le circuit d'informations sur les réunions, les documents publiés, etc. De nombreuses OSC semblaient ne pas vouloir soulever de questions sur la Commission, en dépit du fait que des doutes s'étaient faits ressentir sur la façon dont elle accomplissait son travail. Il est nécessaire que les OSC soient fermes quant aux préoccupations notées dans le processus et qu'elles disposent de plans d'action lorsque celles-ci ne sont pas traitées (23). MRG et Care International en Ouganda travaillent avec d'autres organisations, certaines au niveau communautaire. Nous leur avons expliqué le processus et les avons convaincu de s'y joindre. Le Forum ONG n'a exprimé que peu de résistance, car elle appréciait que nous traitions l'exercice avec le sérieux qu'il mérite.

Références

- Union Africaine/Nepad. Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Protocole d'entente sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Nepad/HSGIC/03-2003/APRM/MOU, 2003
- Union Africaine/Nepad. Principes directeurs pour que les pays se préparent et participent au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). 2003
- Coalition des organisations non gouvernementales. 'A vibrant and strong NGO sector is necessary for the country: Do not legislate it away.' Déclaration pour la presse, 2006.
- 'Ministers in trouble over CHOGM cash', *The Monitor*, 19 octobre 2007. Publié sur <http://allafrica.com/stories/200710181199.html>
- Nepad/Unité MAEP 2007. *Uganda Nepad Newsletter*, Volume 003, avril 2007.
- Commission nationale du MAEP Ouganda. 'The Uganda Country Self-Assessment Report'. Novembre 2007.
- ONG nationale en Ouganda Forum. 'CSO engagement in the upcoming peer review for Uganda'. Déclaration présentée à la Mission de soutien au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs en Ouganda le 14 février 2005 au Grand Imperial Hotel, Kampala.
- ONG nationale en Ouganda Forum. 'The African Peer Review Mechanism: What is it and how can civil society participate?' 2005. <http://www.ngoforum.org.ug/docs/APRM.pdf>
- Verwey L. 'Nepad and civil society participation in the APRM'. Publication occasionnelle, IDASA Budget Information – Africa Budget Project. Publié sur <http://www.idasa.org.za>

Notes

- 1 UA/Nepad, Principes directeurs pour que les pays se préparent et participent au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), 2003.
- 2 Commission nationale du MAEP en Ouganda, *The Uganda Country Self-Assessment Report*, novembre 2007, p. 18, 26 (traduction non-officielle)
- 3 *Ibid.*, p. 19-20.
- 4 Ce point de vue est exprimé dans une déclaration intitulée 'CSO engagement in the upcoming Peer Review for Uganda', présentée par le Forum ONG à la Mission de soutien MAEP en Ouganda en 2005.
- 5 Un des membres de la Commission était un secrétaire permanent d'un ministère du gouvernement débordé de travail.
- 6 L'ONG nationale en Ouganda Forum, 'The African Peer Review Mechanism: What is it and how can civil society participate?', 2005, p. 4. Voir <http://www.ngoforum.or.ug/docs/APRM.pdf>
- 7 RNAE Ouganda, p.22.
- 8 Professeur Elisha Semakula, la présidente de la Commission MAEP, a fait allusion aux problèmes de financement dans son discours au cours d'un atelier sur la société civile le 16 février 2007, avant le lancement de la Commission MAEP.
- 9 La question a été soulevée dans plusieurs forums MAEP dans lesquels les participants ont noté que le gouvernement semblait plus absorbé par la réunion du Commonwealth que par le processus africain qu'est le MAEP.
- 10 L'étude *African Elite Perspectives: AU and Nepad* a été réalisée par le Centre for International and Comparative Politics et le Konrad-Adenauer-Stiftung en Afrique du Sud, au Nigeria, au Sénégal, en Algérie, au Kenya, en Ouganda et au Zimbabwe en octobre et novembre 2002.
- 11 Care International en Ouganda est une ONG internationale qui travaille à lutter contre la pauvreté et l'injustice et s'implique dans la promotion de la dignité au sein des peuples. Care International en Ouganda s'implique dans l'apport de services d'urgence, de développement économique et de construction de la société civile.
- 12 L'auteur, comme de nombreux autres membres de la société civile, a commencé avec des informations sommaires sur le

processus mais a constaté les avantages possibles à mettre en avant la situation critique dans laquelle se trouvaient les minorités en Ouganda et à apporter un changement dans leur vie.

- 13 L'auteur s'est vu accordé une plage de 10 minutes pour parler des minorités en Ouganda, ce qui était suffisant pour partager des informations et souligner l'importance qu'il y a à traiter leurs préoccupations.
- 14 les employés s'étaient montrés chaleureux et ont fourni d'autres documents, y compris des brochures et des lettres d'informations sur le MAEP, mais rien qui se rapportait à l'évaluation de bureau préliminaire
- 15 L'auteur, comme de nombreux autres membres de la société civile, a eu peu d'interaction avec les IPT, qui se sont plaints du peu de temps accordé pour la recherche et la production de rapports visant à alimenter l'Autoévaluation nationale.
- 16 RNAE Ouganda, p. 24.
- 17 Ibid., p. 25.
- 18 L'auteur a participé à la réunion de validation organisée à Kampala.
- 19 Le rapport est disponible sur le site Web du Nepad Ouganda, <http://www.nepaduganda.or.ug/general/index.php>
- 20 Les réunions se faisaient sur invitation
- 21 Le Président de l'Ouganda a clairement approuvé le processus dans son discours lors de l'inauguration de la Commission nationale MAEP le 19 février 2007.
- 22 Autoévaluation Ouganda, p.23.



African Perspectives. Global Insights.

**Institut Sud-africain des Affaires Internationales
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Afrique du Sud
Tél.: +27 11 339-2021 · Fax: +27 11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za**