

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA

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



ABORDER LA QUESTION DES PROGRAMMES D'ACTION DU MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Faten Aggad

Numéro 5, juin 2008

A propos de SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) est fier d'être depuis longtemps reconnu comme le premier institut de recherches sur les questions internationales en Afrique du Sud. Nous sommes une cellule de réflexion indépendante, non-gouvernementale, dont les objectifs stratégiques principaux sont d'apporter une contribution efficace à la politique du gouvernement et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales. C'est à la fois un centre de recherche d'excellence et un lieu de rencontre pour stimuler les discussions publiques. Les articles dans cette collection présentent des analyses thématiques acerbes et offrent un ensemble de perspectives sur les politiques-clés et questions de gouvernance en Afrique et au-delà.

A propos du programme

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP du SAIIA a permis la promotion de débats publics et la production d'étude sur les questions de gouvernance critique et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme a pour but de perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers-formateurs et d'associations de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance et considérer leur publication dans cette collection. Editeurs de cette collection: Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za et Ross Herbert ross.herbert@wits.ac.za Le Programme de Gouvernance et du MAEP tient à remercier Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn and Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles. Traduction Française faite par A la French www.alafrench.co.za et Beullens. Révision du texte traduit par Faten Aggad. Consulting fabian@bconsult.co.za SAIIA présente sa reconnaissance envers l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette collection.

Autres publications

Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs: Leçons à tirer des pionniers est la première étude approfondie sur le MAEP, elle examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Les difficultés rencontrées par la population civile pour faire entendre leur voix ont été illustrées dans des études de cas au Ghana, au Kenya, au Rwanda, à l'Île Maurice et en Afrique du Sud. Cette étude présente 80 recommandations pour renforcer le MAEP.

Le DVD-Rom MAEP: les outils de travail est une librairie électronique de ressources pour les universitaires, les diplomates et les activistes. Il a été créé en anglais et en français, et inclus des interviews filmées, des guides sur les mécanismes et enquêtes de responsabilité participative, un ensemble complet des documents officiels du MAEP; les normes de bonne gouvernance et plusieurs articles et rapports de conférence. Ce DVD-Rom est inclus dans le livre 'Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs: Leçons à tirer des pionniers'.

Les normes de Gouvernance du MAEP: une collection classé contient toutes les normes et codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires doivent ratifier et appliquer, le tout réuni dans un volume de 600 pages et aussi disponible en français.

Réussir la planification de l'évaluation par les Pairs: guide pour les points focaux expose les principes pour diriger un procédé MAEP national robuste et crédible. Cet ouvrage fournit des conseils pratiques sur la façon de former des institutions, conduire des recherches, l'implication du public, les prévisions budgétaires et les médias. Aussi disponible en français et en portugais.

Comment influencer le MAEP: un guide pour la société civile donne des conseils stratégiques et tactiques aux organisations de la société civile sur la façon de s'engager avec les différents acteurs et institutions, afin d'avoir un impact politique dans le cadre de leur processus de MAEP. Aussi disponible en français et en portugais.

Institut Sud-Africain des affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 11 339-2021 • Fax +27 11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

Couverture conçue par Future Pre-Press

©SAIIA. Tous droits réservés. Toute reproduction, utilisation, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit – support électronique ou mécanique, photocopie ou autre – est interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne traduisent pas nécessairement celles du SAIIA.

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA

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



African Perspectives. Global Insights.

ABORDER LA QUESTION DES PROGRAMMES D'ACTION DU MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Faten Aggad

Numéro 5, juin 2008

Résumé

Les Programmes d'Action (PA) du MAEP, ensemble de plans visant à combler les lacunes au niveau de la gouvernance dans le processus du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), mis en avant dans les recommandations du Panel, devraient faire l'objet d'une importante considération.

Les analyses révèlent que la majorité des recommandations des pairs ont été ignorées lorsque les six premiers pays africains ont entamé la rédaction de leurs PA. Dans le cas de l'Afrique du Sud, sur les 182 recommandations émises par un panel de personnes éminentes, 60 % seulement ont été incluses. Dans le cas du Rwanda, environ 90 % de ces recommandations ont été ignorés. De plus, trop souvent, les participants confondaient objectifs - une fin - et actions, un moyen pour parvenir à une fin. Des objectifs complexes, nécessitant toute une gamme de solutions, étaient parfois traités comme si une action unique pouvait résoudre les choses. Des priorités, des échéances plus claires et un système de mesure avaient besoin d'être introduits.

Le simple fait que cette analyse révèle des lacunes ne signifie pas que l'exercice était une perte de temps, puisqu'il a permis d'amener des questions dans l'arène publique. Des processus officiels sont en cours pour rectifier ces préoccupations relatives aux procédures et au contenu. Par conséquent, cet article, qui constitue une contribution aux idées et aux perspectives des efforts actuels visant à affiner le processus de PA, apporte des recommandations pratiques. Il s'agit de la nécessité d'une hiérarchisation plus importante, en utilisant des indicateurs mesurables et une meilleure intégration des plans nationaux existants au PA.

Introduction

Lancé en 2003², le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) a été conçu pour améliorer les systèmes de gouvernance africains par le biais d'une combinaison unique de consultation publique, d'évaluations d'experts et de pression diplomatique par les pairs. A ce jour, le public et les médias se sont essentiellement concentrés sur les rapports nationaux analytiques du MAEP, qui décrivent divers problèmes de gouvernance. Les conclusions des processus de consultation et de recherche, qui ont pris un temps considérable, menant aux Rapports Nationaux d'Auto-évaluation (RNAE) et aux Rapports Nationaux d'évaluation finaux, sont sans aucun doute cruciales. Le rapport Kenyan, par exemple, avait mis en garde contre les tensions ethniques latentes liées au processus électoral, et le rapport sud-africain soulignait la possibilité de violences xénophobes, chacun de ces problèmes étant malheureusement survenus en 2008.

Mais la culmination du processus – les Programmes d'Action (PA) dont l'objectif est de remédier à ces déficiences – a en comparaison reçue une attention bien moins importante. L'objectif final du processus d'évaluation par les pairs ne devrait pas être oublié: trouver des solutions.

Le PA, ensemble d'engagements que le pays évalué accepte de mettre en œuvre afin de répondre aux lacunes de gouvernance identifiées dans le processus du MAEP, mérite une grande attention. Quelles tendances ont émergé des PA réalisés jusqu'à présent ? Quels sont les changements qui pourraient être introduits afin d'améliorer la qualité des réformes de gouvernance générées par le système du MAEP?

Les responsables du MAEP et les représentants des pays affinent actuellement le processus de formulation des PA, et ont identifié les problèmes clés au cours d'une réunion des parties prenantes organisée à Alger, en Algérie, en novembre 2007. Ce document tente d'apporter des idées et des perspectives à cet effort continu.

Il tire des leçons des six premiers pays évalués jusqu'en janvier 2008 (l'Algérie, le Bénin, le Ghana, le Kenya, le Rwanda et l'Afrique du Sud) et examine les contributions politiques de ces PA et la mesure dans laquelle ils complètent les Plans Nationaux de Développement existants et le processus budgétaire. Il propose des étapes permettant d'améliorer la qualité des PA, et le processus permettant de les développer. La première partie passe en revue le contenu des PA, en particulier en rapport avec les recommandations du Panel des Personnes Eminentes³, les problèmes nationaux et les programmes nationaux existants. La seconde partie propose des conseils sur la manière d'améliorer les futurs PA.

Le processus de formulation des Programmes d'Action

Comme cela est indiqué dans les Directives du MAEP⁴ :

L'objet principal du Programme d'Action National est d'orienter et de mobiliser les efforts du pays au niveau de la mise en œuvre des changements nécessaires pour améliorer l'état de sa gouvernance et son développement socioéconomique. Le Programme d'Action National est de plus l'apport essentiel que le pays apporte à l'évaluation par les pairs.

Cependant, malgré l'importance des PA, les pays ne reçoivent que peu d'orientation sur la manière dont ils devraient les développer. Dans le processus du MAEP, un pays formule et soumet un PA préliminaire en annexe à son RNAE. Selon les Directives du MAEP, le PA préliminaire devrait intégrer des plans nationaux existants, en vue de coordonner et d'intégrer les dépenses et la mise en œuvre (voir Encadré A, paragraphe 12). Le Panel des Personnes Eminentes, le Secrétariat du MAEP et la Mission d'Évaluation Nationale (MEA) évaluent conjointement ce document initial, préparent leurs recommandations et demandent au pays de réviser son PA préliminaire afin de prendre en compte ces recommandations. Au-delà de la présentation générale de cette séquence, les principaux documents du MAEP (voir Encadré A) ne fournissent que des informations limitées sur le développement des PA, laissant les pays pionniers développer leurs propres méthodes, formules et procédures lorsqu'ils préparent leurs documents.

Encadré A: Que disent les Directives du MAEP sur les PA

Le Programme d'Action du MAEP est décrit dans les Directives aux Pays en Vue de leur Préparation et de leur Participation au Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs. Mais comme le montrent les extraits ci-dessous, peu d'indications sont fournies quant au format ou au contenu de ces documents importants.

- Directives du MAEP, Paragraphe 12: assurant la cohérence avec les efforts nationaux en cours, comme les Documents sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), d'autres stratégies nationales de réduction de la pauvreté, les Structures de Dépenses à Moyen Terme (MTEF), les Plans Nationaux d'Action sur les Droits de l'Homme, les stratégies des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM), les réformes institutionnelles en cours et autres stratégies, programmes et projets de développement socioéconomique et des directions concernés. Ceci comprend aussi les efforts des pays participants pour résoudre les problèmes faisant obstacle au développement de moyens dans toutes ces activités, ainsi que pour faciliter et coordonner l'alignement du soutien international sur le Programme d'Action National que les pays participants se doivent de développer et de mettre en œuvre. »
- Directives du MAEP, Paragraphe 18 (v): Les pays sont chargés du développement d'un Programme d'Action Réaliste qui incorpore et combine les éléments appropriés des programmes existants, des politiques et des stratégies traitant des objectifs clés du MAEP.
- Directives du MAEP, Paragraphe 21 (vii): Le Secrétariat du MAEP en examinera alors, sous la direction du Panel du MAEP, les résultats et les recommandations et, si jugé nécessaire, mettra à jour la Liste des Problèmes. Si besoin en était, le pays en cours d'évaluation mettrait également à jour son projet de Programme d'Action. »
- Directives du MAEP, Paragraphe 33: Le Programme d'Action National devrait inclure les points suivants:
 - a. évaluer la conformité aux Objectifs, Standards, Critères et Indicateurs du MAEP, et discussion des développements majeurs et des obstacles à surmonter par le pays en matière de directions;
 - b. souligner les priorités en vue du renforcement des directions et du développement socioéconomique à court, moyen et long termes;
 - c. décrire les efforts actuels du pays, déployés par exemple pour les DSRP et les autres programmes de réduction de la pauvreté, les stratégies des Objectifs de Développement du Millénaire, les Plans d'Action pour les Droits de l'Homme, les réformes institutionnelles et autres stratégies de développement;
 - d. établir des engagements clairs à dates garanties sur les priorités clés en matière de gouvernance et de développement socioéconomique, couvrant les trois années à venir; ceci devra comprendre l'identification des partenaires clés pour la mise en œuvre, et une estimation des implications et allocations budgétaires;
 - e. décrire les consultations nationales qui ont lieu au cours de l'auto-évaluation et du développement du Programme d'Action National;
 - f. décrire les principes du mécanisme établi pour la distribution des informations reçues, afin de tenir au courant les partenaires locaux engagés dans le processus, et montrant les efforts faits pour diffuser les informations d'une manière accessible et facile à comprendre;
 - g. décrire les exigences de l'accroissement des moyens et de la mobilisation de ressources nécessaires à l'entreprise du Programme d'Action;
 - h. souligner les mécanismes de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation du Programme d'Action.
- Directives du MAEP, Paragraphe 48 (ii): Les pays participants devraient développer un Programme d'Action National qui:
 - a. se déroulera conformément au consensus national et fournira les renseignements sur les consultations nationales ayant pris place au cours de l'élaboration du Programme d'Action;
 - b. est réaliste;
 - c. est fondé sur une auto-évaluation approfondie conformément aux Objectifs, Standards, Critères et Indicateurs fixés;

- d. discutera des développements majeurs et des obstacles de gestion que devra surmonter le pays;
 - e. déterminera les priorités devant permettre de s'occuper des problèmes connus et d'améliorer à court, moyen et long termes le développement socioéconomique et celui des directions;
 - f. décrira les efforts continus du pays à cet égard, comme la DSRP et les autres programmes destinés à réduire la pauvreté, les stratégies des ODM (objectifs du millénaire), les Plans d'Action des Droits de l'Homme, les réformes institutionnelles et les autres stratégies de développement;
 - g. comprendra des engagements clairs, à termes fixés, sur les priorités clés des directions et du développement socioéconomique pour les 3 années à venir, et incluant l'identification des partenaires clés pour la mise en œuvre et pour une évaluation du coût de toutes les activités;
 - h. identifier le renforcement des moyens et la mobilisation de ressources nécessaires à la mise en œuvre du Programme d'Action;
 - i. donnera un aperçu du mécanisme de renvoi d'informations établi pour maintenir les partenaires locaux au courant et engagés dans le processus et comprenant les efforts pour la large distribution d'informations d'accès facile et de compréhension aisée. »
- Recommandations du MAEP, Paragraphe 48 (v): Les pays devraient: promouvoir un processus orienté sur les résultats se concentrant sur la formulation d'un Programme d'Action National.
 - Recommandations du MAEP, Paragraphe 48 (v): Les pays devraient promouvoir la participation totale des parties prenantes pertinentes au développement ainsi qu'à la mise en œuvre du Programme d'Action.

Sensibilité aux recommandations du Panel

Le MAEP présume que le pays évalué traitera des problèmes mis en avant dans le Rapport National d'Evaluation Final et les recommandations émises par le Panel. Et pourtant, une analyse des PA (voir note de méthodologie ci-dessous; tableau 1) dans les six pays qui avaient terminé leurs révisions en janvier 2008 – l'Algérie, le Bénin, le Ghana, le Kenya, le Rwanda et l'Afrique du Sud – indique que ces pays n'avaient pas pris en compte l'ensemble des recommandations émises par le Panel (voir Tableau 1).

Tableau 1 : Comparaison des prises en compte des recommandations du Panel dans les premiers pays du MAEP

Pays	Nombre total de recommandations émises par le Panel	Nombre total de recommandations traitées en intégralité ou en partie dans le PA final	Pourcentage traité
Algérie	186	35	19 %
Bénin	229	28	12 %
Ghana	196	69	35 %
Kenya	230	102	45 %
Rwanda	105	10	10 %
Afrique du Sud	182	108	60 %

Note sur la méthodologie utilisée pour évaluer la conformité aux recommandations du Panel

Toutes les recommandations explicitement listées en tant que telles et émises par le Panel des Personnes Eminentes du MAEP dans le cas de chacun de ces six pays sont extraites des Rapport d'Evaluation Nationaux. Celles-ci étaient ensuite comparées aux éléments d'action listés dans la section correspondante du PA. Il s'agissait d'un exercice limité, d'arithmétique – ce tableau ne juge ni de la qualité des recommandations, ni des éléments d'action. La comparaison portait strictement sur le fait de savoir si un élément d'action spécifique classé sous un objectif donné répondait à la recommandation émise sous le même objectif, même si cela n'était que partiellement le cas. Au Rwanda, le Panel n'a émis aucune recommandation sur deux objectifs de la section consacrée à la Gouvernance d'Entreprise – Objectif 3 (Promouvoir l'adoption de codes de bonne déontologie d'affaires pour parvenir aux objectifs de l'entreprise) et Objectif 4 (S'assurer que les entreprises traitent toutes leurs parties prenantes de manière juste et équitable, et par conséquent il n'y avait pas d'action correspondante). Les recommandations pour les acteurs non étatiques (dans les rapports de l'Algérie et du Bénin) n'étaient pas intégrées, puisqu'elles n'étaient pas destinées au gouvernement, qui est la seule partie répondant au rapport.

Certains acteurs – comme les gouvernements participants et les membres des missions d'évaluation – affirment que les pays se sont contentés de hiérarchiser les questions fondamentales et ont choisi d'ignorer les moins pertinentes. Et pourtant, comme le montrent les événements récents dans certains pays évalués tel que l'Afrique du Sud et le Kenya, les pays ont en fait ignoré des questions pressantes qui auraient dû être des priorités.

L'exemple de la xénophobie en Afrique du Sud le démontre bien. A cet égard, le Panel a noté que

En dépit de la solidarité et de la camaraderie entre les Sud-Africains noirs et le reste des peuples de l'Afrique sub-saharienne au cours des décennies de lutte contre l'apartheid et pour la libération, les étrangers, pour la plupart d'origine africaine, sont victimes de brutalités et de détentions. La xénophobie à l'encontre d'autres africains est actuellement en augmentation.⁵

La vague d'attaques xénophobes qui a submergé le pays en mai 2008 a entraîné la mort de plus de 60 personnes, confirmant que les mises en garde du Panel étaient légitimes. Le point de vue de ses membres était étayé par de nombreux rapports condamnant la manière par laquelle l'Afrique du Sud avait géré les attaques contre les ressortissants étrangers d'origine africaine. Une étude réalisée par le Projet sur les Migrations en Afrique australe indique que les niveaux de xénophobie ont considérablement augmenté entre 1997 et 1999. Selon l'étude, plus de 64 % des Sud-Africains ont le sentiment que les étrangers devraient être renvoyés dans leur pays d'origine. La même étude indique également que les Sud-Africains se montrent particulièrement xénophobes à l'égard des Africains d'autres pays. L'étude a noté que, sur une échelle de 1 à 10 – un correspondant à la perception la plus négative et 10 à la plus positive, les perceptions que les Sud-Africains avaient des Africains étaient évaluées à 4, contre plus de 5 pour les Européens⁶. Une telle analyse a été confirmée par la Commission des Droits de l'Homme sud-africaine, qui notait dans son rapport au Parlement en 2004 que l'Afrique du Sud était une société extrêmement xénophobe⁷.

Et pourtant la réponse du gouvernement sud-africain au Panel était provocante: [L'] affirmation selon laquelle les immigrants illégaux sont victimes d'un traitement brutal et inhumain est fortement contestée.⁸

De même, le crime – une question extrêmement grave pour le pays – n'était pas traité de manière adéquate. Les Services de Police sud-africains ont noté dans leur rapport de 2007 qu'entre avril et septembre 2007, 24 personnes avaient été assassinées en moyenne tous les jours, 62 femmes violées sur la même période et 16 personnes étaient victimes de vols à main armée tous les jours⁹.

Le Rapport National sur l'Afrique du Sud confirme ceci en citant les statistiques de la police, faisant référence à plus de 52 000 viols tous les ans de 2001/02 à 2005/06¹⁰. Il y était également indiqué que le crime est l'un des nombreux défis les plus difficiles à surmonter auquel l'Afrique du Sud postapartheid se trouve confrontée aujourd'hui¹¹.

On peut donc s'attendre à ce qu'une grande partie du PA sud-africain soit consacré à répondre à ce grave problème qu'est le crime. Mais il n'est fait mention de la violence et de la criminalité, et en particulier à l'encontre des femmes et des enfants, qu'une seule fois dans le PA¹². Dans sa réponse au rapport du Panel, le gouvernement sud-africain s'est montré défensif sur cette question. Leur réponse indiquait ce qui suit:

Il ne faudrait pas que l'impression soit créée que le Gouvernement ne prend pas de mesures pour y mettre fin [i.e. au crime]. Outre un grand nombre d'initiatives actuellement en cours, le groupement Justice, prévention du crime et sécurité (JCPS) et les Communications du Gouvernement travaillent avec le secteur privé et d'autres parties prenantes afin de formuler une Campagne Nationale de Lutte contre la Criminalité concentrée sur la mobilisation de la communauté et l'amélioration du partenariat populaire avec le système de justice criminelle¹³.

On peut identifier des questions similaires dans le PA du Rwanda. Par exemple, le rapport rwandais recommandait que le Gouvernement prenne les mesures nécessaires pour garantir à tous les citoyens une justice juste dans le système Gacaca¹⁴. Cette recommandation est formulée dans un contexte où la population a exprimé ses préoccupations quant au processus Gacaca (une forme à jour de tribunal communautaire conçu pour traiter des poursuites relatives au génocide de 1994). Une étude réalisée par le Ministère de la Justice rwandais, l'Université Nationale du Rwanda et l'Université John Hopkins aux Etats-Unis indique que les répondants avaient exprimé leurs préoccupations quant à la possibilité que des témoins et des criminels se présentent devant les tribunaux et que les juges soient corrompus. Des efforts devraient être faits d'une part pour rassurer la population sur ces questions, mais aussi pour mettre en œuvre des mécanismes appropriés afin de

contrer de tels événements »¹⁵. L'étude indiquait également que dans les divers segments de la population rwandaise, des émotions négatives fortes persistent encore par rapport aux événements liés au génocide [...] On ne connaît pas vraiment les effets que les stipulations de la loi Gacaca [...] auront sur les émotions négatives que les populations cherchent toujours à surmonter et qu'elles n'ont probablement réussi à dissimuler que de manière superficielle.¹⁶

Le Panel des Personnes Eminentes a exprimé des préoccupations similaires, articulant sa position de la manière suivante: Si les tribunaux Gacaca sont considérés par le Gouvernement et certains segments de la population rwandaise comme le principal moyen alternatif pour résoudre le conflit et comme un moyen nécessaire de parvenir à ce que justice soit faite et à une réconciliation, des préoccupations importantes sont émises quant à leur légitimité et à leur capacité à gagner la confiance du peuple dans l'administration de la justice¹⁷.

En dépit de l'importance apparente des défis auxquels le processus Gacaca est confronté du point de vue du développement d'une réconciliation nationale, le gouvernement du Rwanda n'a pas inclus le moindre point pour répondre à ces préoccupations dans son PA.

L'Afrique du Sud et le Rwanda n'étaient pas les seuls à cet égard. Le Bénin par exemple refusa d'inclure à son PA un point sur la réforme du financement des partis politiques dans le pays, en dépit du fait que le Panel avait fortement insisté sur cette question et sur sa pertinence pour le développement démocratique. La Convention des Nations Unies contre la corruption et les normes de l'Union Africaine et de l'Organisation pour l'Unité Africaine, embrassés par le MAEP, demandaient explicitement une transparence et une réglementation du financement des partis politiques. L'Algérie a également ignoré certaines recommandations fondamentales dans son PA, incluant par exemple l'amélioration du système bancaire, considéré comme un frein majeur aux investissements directs étrangers. L'Algérie a également passé outre les recommandations relatives à la nécessité de mettre en place un système cohérent pour l'allocation de logements HLM, en dépit de l'importance de cette question pour les électeurs et son lien avec la corruption.

Au Kenya, le Panel a recommandé que le Gouvernement [...] mette en place un cadre solide et robuste pour la gestion de la diversité¹⁸. Le Panel a identifié le défi auquel le Kenya se trouvait confronté suite à une mauvaise gestion de la diversité ethnique. Le rapport mettait en garde contre l'ethnisation des politiques et l'absence de représentation ethnique équilibrée au sein du Conseil des ministres, entre autres problèmes. Et pourtant, le gouvernement du Kenya n'a proposé aucun élément solide dans le PA pour répondre à cette préoccupation. Certains analystes¹⁹ ont indiqué que l'échec du gouvernement Kenyan à prendre en compte ces mises en garde a résulté en partie sur les confrontations politiques suite aux élections présidentielles de décembre 2007.

Certains pays ont également échoué à réévaluer les programmes existants, même lorsque le Panel avait indiqué que ceux-ci ne s'étaient pas avérés efficaces. En Afrique du Sud par exemple, le Panel a affirmé que la qualité et le niveau d'éducation fourni aux populations désavantagées continuait à être inadéquat, mais le PA se contente de lister des processus en cours » dans ses actions relatives au secteur de l'éducation.

Il existe clairement un écart considérable entre les recommandations du Panel et les PA. Les pays n'ont pas répondu de manière adéquate aux recommandations du Panel. Cela étant dit, il est cependant important d'insister sur le fait que le non respect des recommandations ne signifie pas non plus que le processus du MAEP est un exercice totalement futile. Le MAEP a ses mérites, en ce qu'il a permis d'attirer l'attention de la population sur diverses questions.

Il est néanmoins important de se demander si ce respect inadéquat est le résultat de la conception du processus, ou si les recommandations sont délibérément ignorées par les pays.

Le document Organisation et Processus du MAEP donne à la Mission Nationale d'Évaluation la tâche d'évaluer l'adéquation du PA. Il indique, au paragraphe 6.8, que la Visite Nationale d'Évaluation se concentrera sur la détermination de l'adéquation ou de la non adéquation du Programme d'Action préliminaire du pays par rapport à la prise en compte des défis évalués, et en cas de non adéquation, sur la façon d'aider le pays à renforcer son Programme d'Action préliminaire final et ses capacités pour le mettre en œuvre. Ce travail supplémentaire pourrait éventuellement comprendre une implication supplémentaire des Institutions Partenaires du MAEP. »

Ce processus est en cours de clarification par Dalmar Jama, du Secrétariat continental du MAEP à Midrand, en Afrique du Sud, qui a indiqué comment le processus d'amendement du PA est censé se dérouler:

1. Les pays soumettent un PA préliminaire en même temps que leurs rapports d'auto-évaluation.
2. Le PA pourrait être révisé si nécessaire [c'est-à-dire par le pays concerné] afin de garantir le respect aux normes du MAEP quelques temps [avant la fin de l'évaluation].
3. Une fois le Rapport MAEP du pays soumis, le gouvernement du pays doit réviser une fois de plus le PA afin de prendre en compte les recommandations formulées dans le Rapport National d'Évaluation du MAEP. Bien entendu, le Gouvernement devrait consulter/travailler avec toutes les parties prenantes et les Conseils/Commissions de Gouvernance du MAEP sur cette étape.²⁰

En d'autres termes, les pays devraient avoir le temps de réviser leur PA préliminaire à la réception des recommandations.

Et pourtant, les pays pionniers indiquent que dans la pratique, ces procédures n'ont pas été suivies strictement. De ce fait, des pays ont adopté une vue différente sur la manière de rédiger leurs PA respectifs. Le Secrétaire Exécutif du Conseil National de Gouvernance du Ghana, Dr Francis Appiah, affirme que les raisons pour lesquelles les recommandations et les points du PA ne correspondent pas sont liées au processus. Il indique que les recommandations du Panel sont parvenues à son Conseil une fois le PA rédigé par le pays²¹.

Les membres des Conseils de Gouvernance d'autres pays ont indiqué que ni l'échéance donnée pour mettre à jour le PA, ni la qualité des recommandations n'étaient adéquates pour permettre de procéder aux révisions du PA avant la présentation du rapport final aux chefs d'Etat. Geoffrey Omedo, du Secrétariat du Nepad au Kenya, affirme que les recommandations du Panel étaient d'une nature trop générale et ne s'attachaient pas à des questions spécifiques telles qu'elles sont identifiées dans le Rapport National d'Auto-évaluation du Kenya. Il indique que les recommandations ne prennent pas en compte les questions de coût. Les pays ne prennent donc en compte que ce qui est faisable – et toutes les recommandations ne le sont pas²².

En effet, les pays ont choisi des approches différentes pour traiter leurs PA. Ce point est encore renforcé par le Dr Kojo Busia, de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA), qui indique:

Certains pays ont rassemblé toutes leurs stratégies de développement dans les Programmes d'Action, alors que d'autres ont considéré qu'il était nécessaire de limiter l'étendue du Programme d'Action et se concentrent stratégiquement sur les questions qu'ils jugent les plus essentielles, en fonction des ressources dont ils disposent²³.

Jama ajoute également:

A la troisième étape, c'est au Gouvernement de décider des priorités listées dans le PA, et il devrait être prêt à défendre la sensibilité de son PA devant ses pairs au Forum [des Chefs d'Etat et de Gouvernement]. De plus, certaines recommandations du Panel pourraient déjà avoir été abordées ailleurs dans les divers autres programmes d'action du Gouvernement²⁴.

Ceci suggère fortement qu'il est de la prérogative du pays d'accepter ou de rejeter les recommandations formulées par le Panel, ce qui peut à son tour mener à remettre en question l'utilité ou la nécessité du processus d'évaluation par les pairs si les gouvernement peuvent librement rejeter toute recommandation avec laquelle ils sont en désaccord.

Quelques pairs sont susceptibles de pousser un pays sur une quelconque question au cours du Forum. Non seulement on entend des allégations selon lesquelles les chefs d'Etat se rendent aux réunions du MAEP sans s'y préparer, mais il est également courant que les chefs d'Etat ne parviennent pas à remettre en question leurs politiques respectives. Le concept de souveraineté est très respecté.

Le Panel ne dispose d'aucun pouvoir pour s'assurer que les recommandations sont respectées. Un membre du Panel a affirmé: Nous ne disposons d'aucune juridiction pour obliger les pays à adopter nos recommandations. Par nature, il s'agit de recommandations; ce qui signifie que leur destinataire peut choisir de les accepter ou de les rejeter²⁵.

Le respect de la souveraineté et des choix du pays évalué est un principe sous-jacent important dans la réalisation du MAEP. Bien que les pays aient volontairement accepté de participer à l'évaluation par les pairs, la mise en pratique du processus s'est trouvée confrontée à des obstacles liés aux sensibilités – des membres de l'équipe d'évaluation du pays, des chefs d'Etat et du Secrétariat – sur l'ingérence dans les affaires d'Etats souverains. Une approche d'arrangement négocié a donc été adoptée.

Ce point est bien présenté par Busia, qui indique que:²⁶

Tous les pays doivent ajuster leurs Programmes d'Action en négociations avec le Panel des Personnes Eminentes du MAEP et c'est ainsi que le processus fonctionne. Le Programme d'Action est le résultat de l'ensemble du processus et pour parvenir à un consensus sur ce qui devrait faire partie du Programme d'Action, il est nécessaire que des négociations soient entamées entre le Secrétariat du MAEP et le pays évalué (écriture en italique ajoutée)

L'obtention d'un consensus ne devrait cependant pas se faire au détriment d'une évaluation constructive – une évaluation qui prend des mesures en faveur de la résolution de questions très pertinentes. Le MAEP a été conçu comme un exercice de conseil et de diagnostic, basé sur une introspection, les contributions d'experts et l'apprentissage par les pairs. Par conséquent, des mesures devraient être prises pour s'assurer que les pays respectent les recommandations du Panel sur autant de questions que possible.

Distinguer les objectifs des actions

Les Programmes d'Action tendent à confondre objectifs et actions. Les objectifs sont des fins; les actions sont les moyens d'y parvenir. Une action devrait clairement indiquer les étapes à mettre en place afin d'atteindre un objectif (un but). La question à quoi voulons-nous parvenir? aide à développer chaque objectif. La question comment allons-nous y parvenir? indiquera les actions appropriées. Comment le gouvernement peut-il améliorer l'accès à la justice? Dans de nombreux PA, les éléments listés dans la colonne des actions décrivent les objectifs ou les résultats finaux et ne fournissent aucune information sur les méthodes ou les étapes devant être adoptées pour parvenir à ces résultats.

Le PA sud-africain cite par exemple le rapprochement des services judiciaires des townships et des communautés rurales comme action visant à garantir l'accès des pauvres à la justice, quelle que soit leur localisation géographique²⁷. Il s'agit d'un but à atteindre – un objectif, plutôt qu'un plan concret. L'indicateur correspondant est le nombre de tribunaux construits et restaurés dans les zones rurales et les townships²⁸. Mais le PA n'indique absolument rien par rapport à l'augmentation du nombre de juges devant travailler dans ces tribunaux nouvellement construits, et ne propose pas de plans pour former plus d'avocats d'Etat, de personnel de support ou pour gérer les autres problèmes logistiques.

Les directives du MAEP demande à ce que les points énoncés dans le PA soient mesurables afin de permettre un suivi et une évaluation constants. Par conséquent, le PA devrait stipuler des indicateurs de succès mesurables.

La majorité des actions indiquées dans les PA manque d'une approche complète à la résolution de problèmes. Pour reprendre l'exemple de la justice ci-dessus, une approche complète reconnaîtrait qu'une grande diversité de facteurs affecte la justice, et qu'un nombre plus élevé d'interventions pourrait s'avérer nécessaire. Dans de nombreux cas, les actions proposées pourraient être positives, mais elles sont insuffisantes pour résoudre fondamentalement le problème.

Par exemple, l'Afrique du Sud comme le Kenya citent les campagnes de sensibilisation de la population comme action pour lutter contre la corruption. Etant donné qu'un système efficace de lutte contre la corruption nécessite toute une série d'approches de surveillance/d'investigation de la responsabilité, de la transparence et du contrôle financier, les réponses kényane et sud-africaine sont inadéquates pour engager une véritable lutte contre la corruption et ne constituent pas une approche complète pour répondre à ce défi.

Les gouvernements, les conseils de gouvernance et les agences de recherche techniques qui réalisent les PA devraient par conséquent réfléchir clairement à des actions détaillées, spécifiques et mesurables qui permettraient de contribuer à la réalisation des objectifs. Des problèmes majeurs nécessiteront des solutions à plusieurs approches, et parfois une réforme majeure des systèmes de gouvernance.

Allocation des coûts et plans nationaux existants

Le PA du MAEP peut créer une valeur ajoutée en contribuant à consolider de nombreux plans nationaux existants en un document cohérent, en rationalisant l'utilisation de ressources rares pour parvenir à de meilleurs résultats. Un exercice complet de sélection des programmes et d'allocation des coûts est par conséquent important dans la formulation du PA.

Tous les pays évalués ont pris en compte les plans nationaux et les budgets et ont entrepris des consultations avec les organes pertinents et les ministères du gouvernement afin d'intégrer les plans et les budgets au PA et d'assurer une complémentarité par rapport aux plans nationaux existants. Les PA du MAEP ont produit des chiffres qui s'élèvent à plusieurs millions ou milliards de dollars américains (voir Encadré 2).

Encadré 2: Budgets prévisionnels de mise en œuvre des six premiers PA

Algérie	US\$ 20,7 millions ²⁹
Bénin	US\$ 2,3 milliards ³⁰
Ghana	US\$ 2,8 milliards ³¹
Kenya	US\$ 5,3 milliards ³²
Rwanda	US\$ 3,4 milliards ³³
Afrique du Sud	US\$ 2 milliards ³⁴

Omedo, du Secrétariat du Nepad au Kenya, indique:³⁵

Le Kenya dispose d'un grand nombre d'initiatives de développement, comme la Stratégie de Reprise Conjoncturelle (ERS), [les Objectifs de Développement du Millénaire] (ODM), les DSRP, entre autres programmes se rapportant au gouvernement. Le PA du MAEP devait être intégré à ces programmes; par conséquent, la raison de la réunion avec tous les comptables des Ministères du Gouvernement était de s'assurer qu'ils adaptaient leurs plans au PA [...] Le processus d'évaluation des coûts impliquait une intégration étroite aux dépenses du Gouvernement.

En effet, à moins que le MAEP ne s'intègre avec succès aux différentes initiatives de réforme – DSRP, Structures de Dépense à Moyen Terme, Stratégies Nationale de Développement, etc., il court le risque de compliquer davantage le processus de développement dans le pays en question. Les Directives du MAEP insiste également sur ce point, en indiquant que les PA devraient être formulés pour:

[assurer] la cohérence avec les efforts nationaux en cours, comme les Documents sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), d'autres stratégies nationales de réduction de la pauvreté, les Structures de Dépenses à Moyen Terme (MTEF), les Plans Nationaux d'Action sur les Droits de l'Homme, les stratégies des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM), les réformes institutionnelles en cours et autres stratégies, programmes et projets de développement socio-économique concernés. Ceci comprend aussi les efforts des pays participants pour résoudre les problèmes faisant obstacle au développement de moyens dans toutes ces activités, ainsi que pour faciliter et coordonner l'alignement du soutien international sur le Programme d'Action National que les pays participants se doivent de développer et de mettre en œuvre.

En dépit des efforts réalisés par les pays, il est difficile d'évaluer la manière dont d'autres programmes nationaux ont été intégrés aux PA, en particulier du fait de l'absence de notes explicatives quant à la manière dont le PA était développé. Par exemple, dans le PA du Ghana, une comparaison entre la Structure de Dépenses à Moyen Terme (SDMT) et la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCR) I et II indique que certains coûts se recoupent, en particulier au niveau de la mise en œuvre des projets d'infrastructure. Dans le PA du Ghana, l'Objectif 4 de la section consacrée au développement socioéconomique attribuait 300 000 dollars en 2005 à l'amélioration des routes rurales. Et pourtant un Fonds pour les routes avait déjà été alloué pour cette même année dans le cadre de la SDMT 2005-2009 afin de prendre en charge des projets similaires, avec 8 millions de dollars alloués à la seule année 2005. Les programmes spécifiques auxquels les 300 000 dollars supplémentaires étaient destinés n'étaient pas clairement indiqués dans le PA.

Il est de la plus haute importance que l'allocation des coûts soit clairement justifiée et transparente, à la fois pour les pays dépendant de l'aide de donateurs et souhaitant lever des fonds externes, et pour les pays auto-suffisants qui espèrent

pouvoir utiliser leurs ressources de manière optimale. Ceci est stipulé dans les directives du MAEP, qui indique que les pays devraient Promouvoir la coordination des bailleurs de fonds et la conformité aux priorités identifiées dans le Programme d'Action, en particulier à l'égard des contraintes en terme de capacités et des études requises de faisabilité, ainsi que des évaluations des programmes et projets³⁶.

Les réformes apportées au processus de génération des PA devraient faire des distinctions claires entre:

- les initiatives qui existent déjà et qui sont mentionnées dans le PA afin de fournir un contexte, mais qui ne sont pas modifiées;
- les initiatives en cours qui doivent être développées ou améliorées;
- des initiatives totalement nouvelles.

Ceci faciliterait la tâche du ministère des finances pour, par exemple, intégrer les engagements du PA au budget.

Dans la plupart des cas cependant, les pays n'ont pas conçu de budget sur la base des activités. Les pays ont plutôt choisi d'allouer des budgets à des objectifs spécifiques – et non des actions – qui ne justifient pas les quantités dépensées, étant donné que l'allocation des coûts doit être réalisée en fonction de l'action/activité proposée. Les inquiétudes soulevées ci-dessus quant à la confusion entre les objectifs et les actions rendent l'allocation des coûts encore plus difficile. Souvent une action telle qu'elle apparaît dans un PA est en fait un objectif qui requiert une série d'actions afin de pouvoir y parvenir.

L'allocation finale des fonds ne peut être réalisée qu'une fois qu'un audit des ressources disponibles a été réalisé. Par conséquent, les pays qui préparent leur MAEP devront soigneusement évaluer les programmes en cours et les ressources qui leur sont allouées. Une fois cette tâche réalisée, une évaluation des lacunes et des faiblesses devrait informer le développement du PA. Il est très important de définir clairement comment les autres programmes s'intègrent au PA.

Améliorer les PA: Quelques recommandations

Le processus consistant à développer les cibles des PA devrait être soigneusement étudié. Tout d'abord, il est important d'établir la liste des problèmes du moment et de définir les objectifs à atteindre. Ensuite, il faudrait étudier les différentes options possibles disponibles pour les résoudre, tout en insistant sur une approche holistique à la résolution de problèmes. A la fin de l'exercice, une liste des actions potentielles doit être rédigée. Troisièmement, les actions qui ont déjà été mises en œuvre et qui n'ont pas fonctionné devraient être éliminées, et les processus en cours portant sur l'action proposée (comme les DSRP) devraient être notés. Quatrièmement, l'implication potentielle du coût de chaque option devrait être évaluée. Chaque problème unique pourrait être résolu de plusieurs manières, chacune entraînant un coût différent. Cinquièmement, il faudrait développer un consensus autour des actions proposées par le biais d'une discussion avec les parties prenantes concernées. Une fois les actions proposées adoptées, leur coût peut être officiellement évalué par les autorités compétentes, qui devraient s'assurer que ces actions sont intégrées au SDMT ainsi qu'aux plans nationaux de développement. Cet article formule certaines recommandations à cet effet.

Structure. Bien qu'aucun format n'ait été prescrit à l'origine pour les PA du MAEP, les pays pionniers en ont développé un désormais couramment utilisé - un format en matrice composé de colonnes pour les objectifs, les actions, et les départements chargés des mises en œuvre, les parties prenantes et l'allocation des coûts. Il s'agit d'un outil couramment utilisé dans les exercices de planification, mais étant donné que le MAEP aspire à rassembler divers plans nationaux en un plan complet, il semblerait qu'un niveau de détail considérablement plus important soit requis. Le système en grille actuel limite la quantité de détails et ne permet qu'une discussion incomplète des méthodes et des défis entrant en ligne de compte dans la résolution des problèmes identifiés.

Directives pour améliorer le développement des PA

- La nécessité d'un PA efficace devrait être prise en compte dans le processus du MAEP dès le début, et non gérée comme une arrière-pensée du processus d'auto-évaluation. La recherche et la consultation publique devraient se concentrer sur les solutions ainsi que sur les problèmes. Ceci permettrait au pays de développer un PA en parallèle au RNAE et de gagner ainsi du temps lors du développement du document.
- Les PA devraient impliquer des groupes de travail d'experts pour identifier et évaluer des solutions alternatives à chaque problème. Ils devraient étudier les coûts et les difficultés managériales relatives aux approches alternatives, et étudier comment et pourquoi les tentatives de réforme précédentes n'ont pas abouti.
- Certains problèmes, du fait de leur envergure ou de leur complexité, n'ont pas de solutions évidentes. Ces questions non résolues ne devraient pas être abandonnées mais devraient être identifiées comme des lacunes nécessitant une recherche et une consultation plus importantes.
- Les solutions proposées par le public et rejetées par la suite devraient être listées, en indiquant les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été sélectionnées, ce qui permettra de susciter une plus grande confiance en le processus.
- Les solutions devraient être regroupées sous l'agence ou le ministère responsable afin d'identifier les parties prenantes chargées de leur mise en œuvre.
- Un programme de mise en œuvre devrait être préparé pour chaque action proposée.
- Un résumé devrait être préparé pour expliquer pourquoi une action donnée a été choisie.
- Des exercices de validation par le public devraient être organisés afin d'autoriser un commentaire et une modification du contenu proposé du PA et de générer un consensus entre toutes les parties prenantes (société civile, secteur privé, gouvernement, donateurs).

Tiré de Herbert & Gruzd, 2008³⁷

Le développement d'un PA accompagné d'un texte narratif l'étayant (comme cela est utilisé par certaines agences des Nations Unies) serait une option, bien que le simple nombre de questions abordées par le MAEP (pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines) peut rendre ce format problématique. Mais ce format peut être adapté et utilisé en conjonction avec la matrice pour permettre une explication plus détaillée des questions fondamentales, et le texte servirait alors de note explicative.

Notes explicatives. Une brève note expliquant la réflexion sous-jacente à chaque objectif et à l'impact désiré de ce dernier devrait être incluse, indiquant comment d'autres programmes nationaux et flux de financement se rapportent au PA; ceci faciliterait également l'évaluation de la progression et l'identification des contributions du MAEP. Par exemple, si le pays s'engageait à accélérer le processus d'adoption d'une loi, il serait aisé de revenir au rapport de progression et de vérifier si le pays a adopté la Loi au moment indiqué par le PA.

Mesurabilité. Il est difficile d'évaluer si la progression relative à certaines questions, comme la construction de routes, est véritablement liée aux engagements passés dans le cadre du MAEP, ou s'il s'agit du résultat d'autres processus nationaux de développement parallèles. Par exemple, lorsque le Ghana note dans son rapport de progression que « au moins 60 % des routes urbaines et 50 % des routes rurales ont été rendues propres à la circulation, on ne sait pas si c'est le résultat du MAEP au du plan plus large de développement des infrastructures du gouvernement³⁸. Des problèmes similaires ont été identifiés dans le PA du Kenya qui liste par exemple le développement des infrastructures comme une action sous l'Objectif 1 dans la section consacrée à la Gouvernance et à la Gestion Economiques. Son premier rapport de progression indique qu'un Document Parlementaire portant sur [la] création d'[un] Organe Autonome de Gestion des Routes [avait] été développé et approuvé par le Conseil des ministres »³⁹. Mais le PA ne clarifie pas la relation qui existe entre les plans nationaux existants et les éléments listés dans le PA. Ce qui rend difficile la tâche de voir ce à quoi le MAEP a contribué dans ce qui est nouveau.

Que le développement des infrastructures soit terminé ou non n'est pas la question. L'important est la capacité à identifier la source de la *réussite* et d'être capable d'évaluer les sources *d'échec*. En d'autres termes, si l'on attribue la réussite au mauvais programme ou aux mauvais facteurs, il se pourrait que les pays ne puissent pas comprendre ni identifier les mauvais programmes ou les autres problèmes.

Prendre en compte l'allocation des coûts. Les fonds constituent l'épine dorsale de la bonne mise en œuvre des décisions. Les pays devraient par conséquent évaluer le coût de leur PA sur la base des actions spécifiques. Il est également important de prendre en compte l'origine des fonds éventuels, et si le poste sera intégré au budget national ou si l'on recherchera la participation de bailleurs de fonds. Ceci pourrait permettre au pays de prévoir le flux de financement nécessaire aux actions proposées et d'éviter de compromettre la mise en œuvre des actions.

Des échéances claires pour chaque objectif. Les échéances rendent plus aisé le suivi de la progression et la prise de mesures correctrices afin de gérer les retards lorsqu'ils surviennent. Le PA devrait être affiné afin d'intégrer des produits livrables sur *le court terme et le moyen à long terme*. Il s'agit d'un point fondamental: certaines questions nécessitent une action immédiate et pourraient entraîner des résultats immédiats, alors que d'autres auront besoin de plus de temps pour qu'un impact puisse être observé. Par exemple, si une éducation gratuite dans les villages des zones rurales peut augmenter le nombre d'élèves inscrits tous les ans, les ateliers d'information sur la santé des femmes n'auront un impact observable que bien après, car ce n'est pas seulement la disponibilité des informations qui est requise, mais aussi la réforme des pratiques sociales acceptées.

De plus, les pays devraient prendre en compte le temps nécessaire à la rédaction de la politique afin de permettre la mise en œuvre d'une action donnée; une telle politique devrait ensuite être présentée au Parlement et adoptée. Il s'agit souvent d'un processus lent, et les actions stipulées dans le PA devraient en prendre conscience.

Hiérarchisation. La classification des éléments livrables selon différentes échéances devrait également être hiérarchisée. Les problèmes pouvant engendrer des résultats à court terme devraient se voir accorder la priorité sur ceux devant entraîner des résultats à long terme. Le fait de montrer une progression sur le court terme permettra de conserver un certain élan et devrait encourager les parties prenantes à travailler à des objectifs à plus long terme.

L'un des principaux défis du MAEP est qu'il tente de se concentrer sur tous les aspects de la gouvernance. En dépit des mérites d'une telle approche intégrée, il est important de hiérarchiser. Le Panel a déjà isolé des domaines prioritaires dans son rapport – généralement intitulés questions générales ou transversales - mais il devrait sélectionner de la même manière les recommandations qu'il considère être les plus importantes ou les plus urgentes. Au lieu de se contenter de formuler des recommandations sur une vaste gamme de problèmes, le Panel devrait envisager d'indiquer les questions nécessitant une action à court, moyen ou long terme.

De plus, les recommandations du Panel devraient être plus spécifiques et plus ciblées. Il est possible de tirer des leçons de l'expérience d'autres pays en utilisant l'expérience des membres de l'équipe d'évaluation et du Panel. La valeur de l'évaluation par les pairs tient dans les leçons qu'il est possible de tirer de l'expérience des autres.

Prendre en compte les effets en chaîne. La hiérarchisation est liée à des externalités positives, c'est-à-dire que les résultats produits par la mise en œuvre d'un objectif auront un impact sur un autre objectif. L'éducation des petites filles sera par exemple susceptible d'avoir, entre autres, un effet positif sur la santé des femmes, le nombre d'infections par le VIH et le contrôle des naissances.

Mécanismes de suivi intégrés. Les mécanismes de suivi qui intègrent à la fois le gouvernement et la société civile sont utiles pour maintenir un sentiment de propriété. Il est conseillé aux pays de garder leur conseil de gouvernance en tant qu'organes de suivi, même une fois la première auto-évaluation terminée. Il s'agit des organes disposant d'une expertise de première main dans le processus, et s'avéreront précieux pour suivre la progression de la mise en œuvre.

Conclusion

Le MAEP est un processus évolutif et les participants apprennent à mesure qu'ils progressent. Mais les participants ont demandé des changements significatifs des directives et des processus utilisés pour développer les PA. On observe un consensus important sur le fait que les améliorations à la gouvernance rendues possibles par le système du MAEP seront encore améliorées si l'on concentre plus d'attention à la phase de PA du processus.

En effet, l'expérience des pays pionniers a démontré la nécessité de réviser le *modus operandi* actuellement utilisé dans la réalisation des évaluations des pays et dans la formulation des PA. Il est évident que le Secrétariat du MAEP et le Panel doivent fournir davantage de directives aux pays, en particulier au niveau de la formulation des PA, et que les échéances relatives à la formulation des PA devrait être reconsidérées.

Toutes les parties doivent affirmer qu'elles respectent l'espace commun que le MAEP a créé et les règles mises en place. Dans le cas contraire, il serait possible qu'un manque de confiance et des craintes se développent autour de ce processus et que l'on observe une érosion de la capacité à faciliter le changement.

Notes de fin d'article

- 1 Faten Aggad est un chercheur du Programme Gouvernance et MAEP à l'Institut Sud-Africain des Affaires Internationales.
- 2 Les premiers documents du MAEP ont été publiés en 2002. Mais ce n'est qu'en mars 2003 que le programme est entré en opération, au moment de la signature par les premiers pays du Protocole d'Accord.
- 3 Le Panel des Personnes Eminentes du MAEP est un groupe d'Africains éminents composé de sept membres. En mai 2008, ses membres étaient Abebayo Abedeji (Nigeria), Graça Machel (Mozambique), Chris Stals (Afrique du Sud), Mohamed-Séghir Babes (Algérie), Dorothy Njeuma (Cameroun), Bethuel Kiplagat (Kenya) et Marie-Angélique Savané (Sénégal). Le Panel est mandaté pour contrôler la réalisation du processus du MAEP, et en assurer l'intégrité (Document de base du MAEP, Paragraphe 6).
- 4 Secrétariat du MAEP, Directives aux Pays en vue de leur Préparation et de leur Participation au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), Midrand: Secrétariat du MAEP, novembre 2003, paragraphe 32, p. 10.
- 5 *Ibid.*, paragraphe 956, p. 286
- 6 Crush, J & W Pendleton, 'Regionalizing xenophobia? Citizen attitudes to immigration and refugee policy in Southern Africa', Johannesburg: Projet sur les Migrations en Afrique australe, 2004.
- 7 Commission sud-africaine des Droits de l'Homme, 'Parliamentary Open hearing on xenophobia and problems related to it', undated, http://www.sahrc.org.za/sahrc_cms/downloads/Xenophobia%20Report.pdf (accès le 5 mai 2008)
- 8 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République d'Afrique du Sud, Midrand: Secrétariat du MAEP, mai 2007, p. 367
- 9 Statistiques sur la criminalité, Avril-septembre 2007, Publiées par les Services de Police Sud-africains, 6 décembre 2007.
- 10 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République d'Afrique du Sud, op. cit., p.277.
- 11 *Ibid.*, paragraphe 3, p. 128.
- 12 *Ibid.*, p. 307.
- 13 *Ibid.*, p. 364.
- 14 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République du Rwanda, Midrand: Secrétariat du MAEP, novembre 2005, p. 43.
- 15 Ministère de la Justice du Rwanda, Université Nationale du Rwanda & Université John Hopkins, Perceptions about the Gacaca law in Rwanda: Evidence from a multi-method study, avril 2001, p. 19.
- 16 *Ibid.*, p. 18
- 17 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République du Rwanda, op. cit., p. 18.
- 18 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République du Kenya, Midrand: Secrétariat du MAEP, mai 2006, p. 66.

- 19 Voir Manby, B. Was the APRM Process in Kenya a Waste of Time ? Lessons that Should Be Learned for the Future, Cape Town: Open society Initiative. 2008.
- 20 Discussion par Email avec l'auteur, 6-8 février 2008.
- 21 Réponse du Dr Francis Appiah à une présentation de l'auteur lors d'une conférence MAEP organisée par le SAIIA, Johannesburg, 22 novembre 2007.
- 22 Discussion par Email avec l'auteur, 4 mars 2008.
- 23 Busia, K. interrogé par *East African weekly*, Kenya ignored ARPM warning on poll violence, 9-16 June 2008.
- 24 Discussion par Email avec l'auteur, 6-8 février 2008.
- 25 Entretien téléphonique avec un membre du Panel MAEP, 9 avril 2008.
- 26 Busia, K. *op.cit.*
- 27 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République d'Afrique du Sud, *op. cit.*,p. 309.
- 28 *Ibid.*
- 29 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République d'Algérie, Midrand: Secrétariat du MAEP, juin 2007, pp. 337-401
- 30/31 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République du Bénin, Midrand: Secrétariat du MAEP, Janvier 2008, pp. 388
- 32 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République du Ghana, Midrand: Secrétariat du MAEP, juin 2005. Le coût total du PA Ghanéen est estimé à 2 386 670 013 Cedi Ghanéens. La conversion en dollars a été réalisée sur la base du taux de change de février 2007 estimé à US\$1=10 099 Cedi ghanéens.
- 33 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République du Kenya, *op.cit.* p. 404
- 34 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République du Rwanda, *op. cit.*, pp. 170-183.
- 35 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'évaluation pays MAEP: République d'Afrique du Sud, *op. cit.*,p. 342. Le coût total du PA sud-africain est estimé à 13 901,5 milliards. La conversion en dollars a été réalisée sur la base du taux de change de février 2007 estimé à US\$1=R6,9.
- 36 Entretien par Email avec l'auteur, 4 mars 2008.
- 37 Secrétariat du MAEP, Directives aux Pays en vue de leur Préparation et de leur Participation au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), *op. cit.*, p. 18.
- 38 Herbert R & S Gruzd, *The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers*, L'Institut Sud-Africain des Affaires Internationales, Johannesburg, Février 2008, pp. 93-96.
- 39 Secrétariat du MAEP au Ghana, Ghana Progress Report on the implementation of the African Peer Review Mechanism (APRM) national programme of action 2007", Objectif 4, Section Développement Socioéconomique, Accra: Secrétariat du MAEP, 2008, p. 223.
- 40 Secrétariat du Nepad au Kenya, "Kenya Progress Report on the implementation of the African peer review mechanism (APRM) national programme of action, July 2006-June 2007". Nairobi: Secrétariat du Nepad au Kenya, 2007, p. 54.



**Perspectives africaines.
Discernements mondiaux.**

**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**