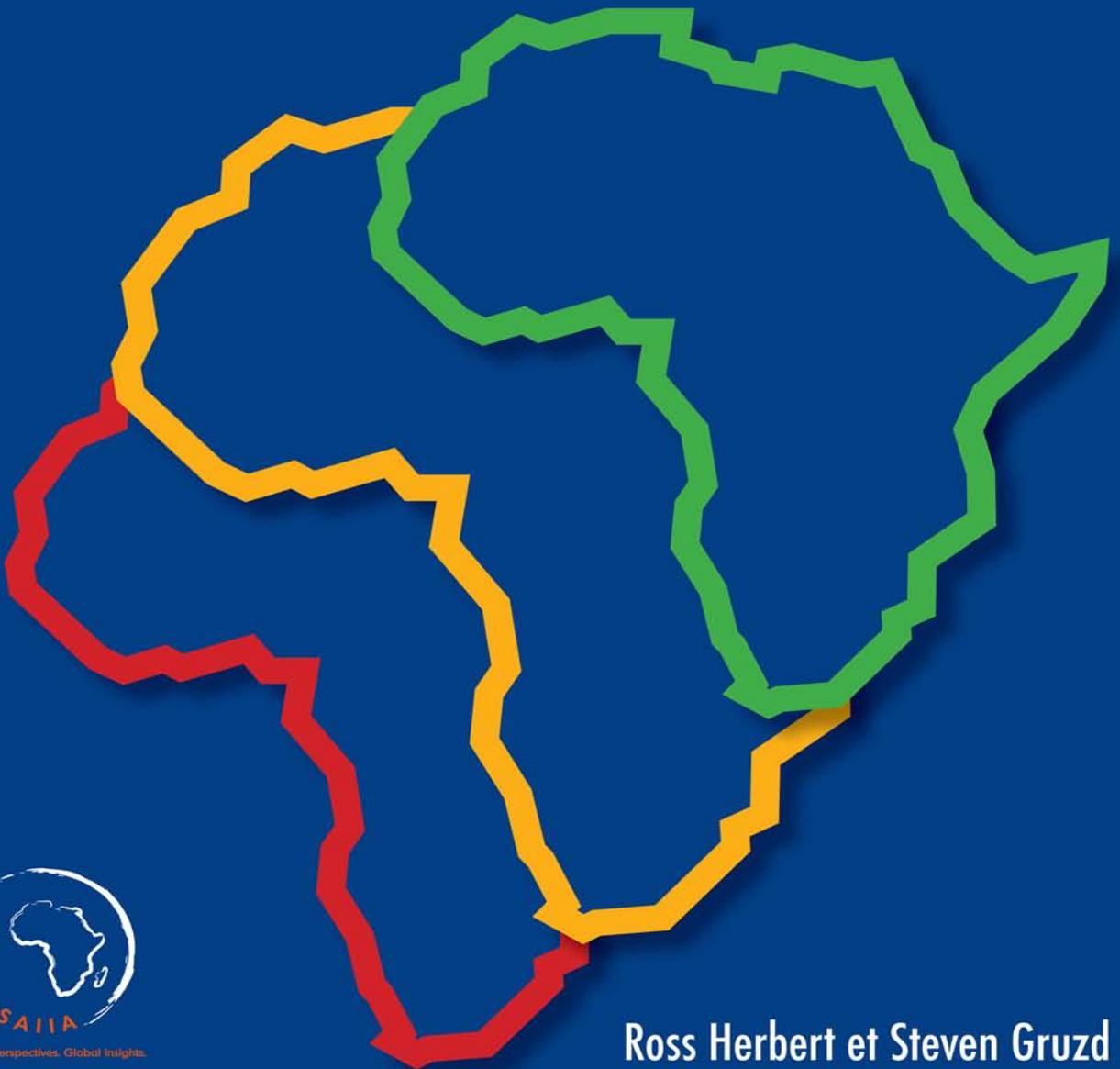


LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Leçons des pionniers



African Perspectives. Global Insights.

Ross Herbert et Steven Gruzd

LE MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS

Leçons des Pionniers

Ross Herbert et Steven Gruzd



The South African Institute of International Affairs
Jan Smuts House, Johannesburg

Edition révisée publiée en février 2008 par
The South African Institute of International Affairs
Jan Smuts House, East Campus
University of the Witwatersrand
Johannesburg, Afrique du Sud
PO Box 31596, Braamfontein 2017

www.saiia.org.za
info@saiia.org.za

Tél +27 11 339-2021
Fax +27 11 339-2154

Edition traduite en Français © SAIIA octobre 2009

Tous droits réservés

Les droits de reproduction de la totalité de cet ouvrage sont la propriété du South African Institute of International Affairs, les droits de reproduction du texte sont cependant la propriété des auteurs. Toute reproduction ou utilisation d'une partie quelconque de cet ouvrage par quelque procédé que ce soit, électronique ou mécanique, y compris par la photocopie et l'enregistrement ou par tout système d'information ou de mémoire et de collecte de données, est interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les vues exprimées dans cet ouvrage sont la responsabilité de chaque auteur et non de l'Institut sud-africain des affaires internationales.

ISBN No: 978-1-919969-65-7

Traduction française par Hélène du Preez *et al.* et A la French

Couverture par Limeblue

Imprimé par Intrepid Printers – 5218

TABLE DES MATIERES

Préface	vii
Note pour l'édition française	xi
Remerciements	xiii
Abreviations et sigles	xv
Introduction	xix
1^{ère} partie : Les Étapes et Structures Fondamentales	1
Chapitre 1 : Perspectives sur une expérience extraordinaire	3
Chapitre 2 : Règles, processus et institutions	13
2^e partie : Leadership National et Recherche	21
Chapitre 3 : Gouvernance du processus national	23
Chapitre 4 : Le questionnaire et ses implications pour la recherche	39
Chapitre 5 : Recherche, consultation et rédaction des rapports	55
Chapitre 6 : Le développement du programme d'action	77
3^e partie : Leçons et recommandations des pionniers	107
Chapitre 7 : Le MAEP en tant que processus politique	109
Chapitre 8 : Les clés de l'influence de la société civile	131
Chapitre 9 : La solution	149
4^e partie : Etudes de cas des pays	169
Chapitre 10 : Ghana	171
Chapitre 11 : Kenya	207
Chapitre 12 : Rwanda	237
Chapitre 13 : Ile Maurice	267
Chapitre 14 : Afrique du sud	281
5^e partie : Annexes	349
Annexe A : Résumé des documents d'orientation officiels	351
Annexe B : Les normes du MAEP par zone thématique	369
Annexe C : Sources utiles pour les recherches documentaires sur la gouvernance	383
Annexe D : Que faut-il demander – Une liste de contrôle de la société civile	391
Annexe E : 80 leçons pour réussir	399
Lectures recommandées	427

PRÉFACE

Aucun ouvrage ne pouvait arriver à un moment plus opportun que le *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Leçons des pionniers* de Ross Herbert et Steven Gruzd. Cette ressource complète et qui donne matière à réflexion arrive à un moment où l'on observe un intérêt accru pour la gouvernance en tant qu'élément essentiel de la stratégie du développement africain. Cet ouvrage éclairant, qui donne un compte-rendu agréablement franc, pénétrant et parfaitement informé du processus du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), est le premier ouvrage à part entière de ce genre, puisqu'il s'agit de la première étude académique à creuser si profondément ce nouveau processus. La gamme des questions qui y sont abordées est impressionnante, tous les aspects du processus du MAEP étant étudiés dans le détail. L'ouvrage d'Herbert et Gruzd donne un aperçu bien documenté de la pertinence historique, du contexte, des constructions théoriques et de la logique convaincante du processus du MAEP.

Depuis le tournant du vingt-et-unième siècle, l'Afrique a traversé ce que l'on a pu qualifier d'importante révolution de gouvernance, une révolution différant considérablement de la lutte pour l'indépendance politique. L'indépendance politique a toujours été considérée par les dirigeants africains comme un véhicule de développement des économies de leurs pays respectifs. Cependant, comme l'indépendance économique ne suit pas automatiquement l'indépendance politique, la gouvernance constitue une nouvelle lutte nécessaire pour parvenir à cet objectif. Ainsi, après l'indépendance, de nombreux dirigeants sont apparus qui croyaient généralement pouvoir gouverner leurs sociétés selon leurs propres critères sans avoir à consulter ni à inclure les citoyens dans la gouvernance politique. Un certain nombre d'entre eux ont transformé la présidence en une occupation à vie, et les systèmes politiques à parti unique se sont mis à fleurir sur le continent. A la fin des années 1980, la plupart des Etats africains se sont trouvés en proie à une crise de gouvernance et de légitimité politique.

La nécessité d'un nouveau régime de gouvernance visant à relever ces défis en Afrique a donné naissance à des initiatives dans les domaines de la gouvernance et de la démocratie, comme l'ordre du jour du Nouveau

Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) le reflète, annonçant l'avènement d'une aube nouvelle dans les régimes de gouvernance en Afrique. Pour faire en sorte que les progrès du point de vue de la démocratie, des droits humains, de la bonne gouvernance et des bonnes pratiques de développement mis en évidence dans l'initiative du Nepad soient irréversibles, le MAEP a été adopté comme mécanisme africain d'auto-évaluation. Il s'agit de l'un des concepts les plus originaux à naître du document du Nepad, qui a attiré l'attention du Groupe des Huit (G8) et des autres donateurs d'aide à un moment où l'attention de la communauté internationale se tournait vers d'autres problèmes, illustrant la position unique du MAEP dans le discours du développement africain.

C'est dans ce contexte que nous recommandons fortement l'ouvrage capital d'Herbert et Gruzd, qui analyse entre autres les espoirs, la réalité, les défis et les expériences émergeant du processus du MAEP. Dans cet ouvrage, la représentation équilibrée des questions capitales de cette expérience extraordinaire, l'évaluation scientifique des institutions nationales et internationales du MAEP, l'étude des sujets de litige - ce qui présente un intérêt considérable pour les vétérans du processus tout comme les nouveaux adhérents du MAEP - ainsi que la chronologie comparative du MAEP, contribuent sensiblement au corpus de connaissances pratiques et théoriques qui viennent étayer le processus du MAEP.

Il est indéniable que l'évaluation par les pairs est l'un des concepts les plus audacieux imaginés par les dirigeants africains au cours de ces dernières années. Il s'agit probablement de la réforme la plus importante à venir du continent. L'évaluation par les pairs peut marquer le début d'un nouveau genre de diplomatie africaine. Son succès déterminera si le Nepad ne restera qu'un rêve ou s'il deviendra réalité. Si les dirigeants africains ne réussissent pas à se tenir mutuellement responsables envers les nouveaux principes qu'ils épousent, la renaissance du continent n'aura pas lieu.

Le lancement du MAEP et la réalisation des trois premiers rapports nationaux (sur le Ghana, le Rwanda et le Kenya) et leurs évaluations par les pairs, examinés d'un œil critique dans cet ouvrage, constituent une transition dans une étape importante, de l'engagement de l'Afrique à la consolidation de la gouvernance politique, économique et d'entreprise ainsi qu'au développement socio-économique du continent. Il s'agit d'une réussite essentielle pour l'Afrique.

Les études de cas des pays sont particulièrement détaillées et instructives. L'étude du Ghana, qui se pose comme l'innovateur africain du MAEP, est remarquable. Pour nous, le MAEP est considéré au Ghana comme un élément important dans la quête du pays pour un gouvernement démocratique, responsable et transparent afin de promouvoir une image plus positive des institutions ghanéennes et attirer les investissements privés indispensables. Nous pensons que le processus du MAEP peut améliorer considérablement

la qualité de la gouvernance dans tous les domaines d'activité, y compris de meilleures prestations de service pour satisfaire les demandes légitimes croissantes des Ghanéens à participer à un développement plus rapide et plus effectif. Ce processus a permis des opportunités d'investissement et un accroissement du flux d'assistance, une plus grande stabilité économique et politique, et une hausse de la création d'emplois. Une telle stabilité réduirait le facteur de risque pour les investisseurs locaux et internationaux, en impliquant que le pays deviendra une destination plus attractive pour les investissements commerciaux et industriels.

Le Mécanisme africain de l'évaluation par les pairs : Leçons des pionniers souligne aussi de façon significative la nécessité d'une participation active de la part des organisations de la société civile dans le processus du MAEP pour le rendre viable et crédible. Il évalue la mesure dans laquelle le mécanisme permet à la société civile et au gouvernement de coopérer pour atteindre les objectifs désirés. Pour la première fois, la société civile a un rôle à jouer dans les systèmes de gouvernance africains. De même, les leçons tirées jusqu'ici de l'expérience sur la dynamique du processus du MAEP sont nombreuses et instructives. Ces leçons permettent d'améliorer les processus, les procédés et les règles qui permettront au gouvernement et à la société civile de tirer le meilleur parti de l'opportunité fournie par le MAEP.

L'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA) est jusqu'ici la seule institution africaine à avoir entrepris des recherches, des facilitations et des formations d'une telle diversité et à avoir participé activement à la série d'ateliers sur le processus du MAEP. Les efforts innovants et louables du SAIIA permettront d'apporter une assistance considérable aux gouvernements ainsi qu'aux groupes de la société civile pour répondre aux défis posés par ce processus.

Bien que tout le monde n'accepte pas nécessairement toutes les idées et raisons avancées par les auteurs, chacun s'accorde à dire qu'Herbert et Grudz ont exprimé clairement et avec concision les thèmes principaux du processus du MAEP. Leur approche attirera l'attention des universitaires, chercheurs et décideurs politiques, en particulier des Etats membres de l'Union Africaine, et les encouragera à faire progresser l'étude des perspectives et la promesse du processus de MAEP.

*Professeur SKB Asante
Consultant international
Membre du Conseil de Direction National du MAEP du Ghana
Boursier, Académie des Lettres et Science du Ghana*

NOTE POUR L'ÉDITION FRANÇAISE

Cette courte note vise à informer le lecteur des développements clés survenus dans le système du MAEP depuis la première publication de la version anglaise de *The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers* en février 2008.

- **L'évaluation par les pairs sur le Forum du MAEP a pris de l'essor.** En janvier 2008, seuls cinq chefs d'Etat et de gouvernement avaient discuté de leurs Rapports d'évaluation nationale avec leurs pairs. En juillet 2009, ce nombre était passé à 12, pour inclure le Ghana, le Rwanda, le Kenya, l'Algérie, l'Afrique du Sud, le Bénin, l'Ouganda, le Nigeria, le Burkina Faso, le Mali, le Mozambique et le Lesotho.
- **De nouveaux pays ont rejoint le mécanisme.** La Mauritanie, le Togo et le Cap Vert ont adhéré au mécanisme depuis la publication de la version anglaise, portant le nombre total de pays adhérents à 30. La Mauritanie a cependant été suspendue en octobre 2008, suite à un coup d'Etat cette même année et à la suspension de son adhésion à l'Union Africaine. En juillet 2009, la suspension de l'adhésion de la Mauritanie à l'UA a été levée, sa suspension du MAEP devrait donc également l'être prochainement.
- **Introduction de réunions extraordinaires du Forum de l'EAP.** Du fait, entre autres, du nombre croissant d'évaluations devant être réalisées par le Forum lors de ses réunions biannuelles habituelles, une réunion extraordinaire du Forum de l'EAP a été convoquée en octobre 2008 à Cotonou, au Bénin, afin de terminer les évaluations du Nigeria et du Burkina Faso, qui n'avaient pas pu être achevées lors de la réunion du Forum en juin 2008 à Sharm-el-Cheikh, en Egypte. Cette réunion a également examiné quelques questions transversales clés ayant émergé des premiers rapports, dont la gestion de la diversité, les élections, la prévention de la corruption et la question foncière. La participation des chefs d'Etat et de gouvernement s'est cependant avérée faible. Un second Forum extraordinaire a été prévu en octobre 2009 à Addis-Abeba, et il se pourrait que cela devienne un événement annuel.

- **Secondes évaluations en suspend.** Au début de l'année 2009, il a été annoncé que plusieurs pays pourraient recevoir leur seconde évaluation, dont le Kenya, le Ghana et l'Ouganda. Au moment de la rédaction de cette mise à jour, la seconde évaluation programmée pour le Kenya était reportée. Les premières informations indiquent que ces évaluations seront plus limitées et se passeront de l'autoévaluation.
- **Changements politiques et administratifs.** Plusieurs chefs d'Etat qui avaient joué un rôle fondamental pour forger et diriger le MAEP, en particulier les chefs d'Etat sud-africain et nigérian, ont quitté leurs fonctions, et le Forum du MAEP compte désormais plusieurs nouveaux présidents et premiers ministres. Le processus de remplacement des membres du Panel des Personnes éminentes du MAEP s'est avéré lent, et des directives claires lui font défaut. Le Secrétariat compte désormais un Responsable par intérim depuis juillet 2007, et l'attribution d'une personnalité juridique au Secrétariat en Afrique du Sud a gêné le recrutement du personnel. Il s'agit des principaux défis qui devront être résolus pour que le mécanisme conserve son indépendance, son utilité et son élan au cours des prochaines années. Ceci met également une fois de plus l'accent sur la nécessité pour la société civile sud-africaine de rester engagée dans le MAEP, et de s'assurer que le processus tient ses promesses et affiche les normes de transparence et de responsabilité les plus exigeantes qui soient.

REMERCIEMENTS

Ce manuel se base sur un programme de recherche et de formation sur cinq ans entrepris par l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA). Le SAIIA a assuré une formation en Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) dans plus de douze pays et interviewé la société civile, les gouvernements, les instituts de recherche et les membres du conseil d'administration du MAEP au Ghana, au Kenya, au Rwanda, à l'île Maurice et en Afrique du Sud.

La mission de l'ouvrage, qui est triple, n'est pas aisée : fournir une vue d'ensemble du processus du MAEP, expliquer son déploiement dans chacun des cinq pays pionniers et tirer les leçons essentielles de ces premières expériences. Il s'agit d'un défi car aucun ouvrage ne traite du sujet. Ce n'est que dans quelques conférences et rapports de conférences que l'on a proposé quelques critiques du processus, et les rapports nationaux officiels du MAEP offrent peu de détails quant à la procédure utilisée. La vaste majorité des informations et des conclusions présentées ici sont issues d'entretiens réalisés auprès des participants, qui ont généreusement offert leur temps et leurs idées. Cet ouvrage essaie de synthétiser ces idées de manière simple et directe.

Il serait trop long de nommer ici tous les participants, et trop nombreux sont ceux qui nous ont fournis des informations sous couvert d'anonymat. Les auteurs souhaiteraient remercier tous ceux qui ont donné de leur temps, ainsi que toutes les personnes et organisations dont l'énergie et l'engagement ont permis au MAEP de se réaliser. Il s'agit des chercheurs, des membres de conseils d'administration, de la société civile, des Points focaux et des représentants du gouvernement.

Le continent tout entier doit exprimer sa gratitude envers les milliers de participants à l'évaluation par les pairs du Ghana, du Kenya, du Rwanda, de l'île Maurice, de l'Algérie et de l'Afrique du Sud, ainsi qu'à ceux du Nigéria, du Mozambique, de l'Ouganda et de nombreux autres pays où le processus en est encore à un stade de développement. L'optimisme et le dévouement dont ils ont fait preuve vis-à-vis de l'évaluation se sont avérés être une véritable inspiration pour leurs observateurs.

Nous souhaiterions également exprimer nos plus vifs remerciements au Panel des personnes éminentes du MAEP et au Secrétariat continental du MAEP, qui méritent la gratitude du continent pour avoir su préserver la crédibilité de ce processus important et le maintenir sur la bonne voie, par un travail de fond loin des yeux du public. La Banque Africaine de Développement (BAD), le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) et la Commission Economique des Nations Unies pour l’Afrique (CEA) méritent également d’être cités comme partenaires stratégiques du processus de MAEP, par le soutien considérable qu’ils ont apporté dans les évaluations nationales, en offrant leurs conseils et bien d’autres formes d’assistance.

Cet ouvrage constitue un travail d’équipe. Sa production a transféré d’autres responsabilités sur le reste de l’équipe de recherche en gouvernance de SAIIA. Il a également nécessité la vérification de nombreux faits, un travail considérable de correction d’épreuve et des conseils d’édition. Nous aimerions remercier plus particulièrement Terence Corrigan, qui a assisté l’équipe dans la rédaction de l’ouvrage. Celui-ci a également procédé à une analyse approfondie du Questionnaire du MAEP ainsi des comparaisons des Programmes d’Action, qui informent ici la discussion sur ces sujets. Corrigan a joué un rôle essentiel dans le travail que le SAIIA a réalisé sur le MAEP sud-africain, tout comme son ancien chercheur de projet, Peroshni Govender. Faten Aggad a joué un rôle important dans la comparaison des Programmes d’Action. Corrigan, Aggad, Kwaku Asante-Darko et George Katito ont souvent contribué, dans des échéances très serrées, à l’analyse des différentes versions du rapport sud-africain du MAEP et du Programme d’Action et ont permis à cet ouvrage de voir le jour en continuant à proposer des ateliers de formation à toutes sortes d’organisations de la société civile dans de nombreux pays d’Afrique.

Les auteurs remercient également le personnel et la direction de SAIIA pour leurs contribution et conseils, ainsi que l’Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du Sud pour leur soutien au Programme Gouvernance et MAEP du SAIIA et pour avoir rendu ce livre possible.

Les auteurs souhaitent remercier Hélène du Preez et son équipe (Roméo Sinclair, Nkoulou Ella et Nicole Wesphalen) pour la traduction initiale de l’édition française, Bonjour French pour la correction initiale des épreuves, A la French pour la vérification, la traduction et la correction des épreuves supplémentaires, ainsi que Claire Waters pour la mise en page. Nous souhaitons également remercier Angela Thomas du service des publications de SAIIA pour avoir pris en charge la production de l’édition française, ainsi que Faten Aggad pour le travail initial d’organisation de la traduction.

ABREVIATIONS ET SIGLES

AAQ	Agence d'assurance qualité
ACEG	Le centre africain pour la croissance économique
Afrimap	Africa Governance Monitoring and Advocacy Project
AGF-VI	Sixième forum africain sur la gouvernance
AHSI	Initiative de sécurité humaine en afrique
AICC	Institut africain pour la citoyenneté d'entreprise
AIPA	Institut africain d'analyse politique et d'intégration économique
ASDR	Initiative de sécurité humaine en afrique
ATR	Agence technique de référence
ATS	Agences techniques de soutien
BAD	Banque africaine de développement
BBC	British Broadcasting Corporation
CAD	Comité d'assistance
CBS	Bureau central des statistiques
CCG	Centre pour la gouvernance d'entreprise
CCOAIIB	Conseil de concertation des organisations d'appui aux Initiatives de base
CDD	Centre pour le développement économique
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDNN	Comité directeur national du Nepad
CEA	Commission économique des nations unies pour l'afrique
CEPA	Centre d'analyse politique
CESTRAR	Centrale des syndicats des travailleurs du rwanda
CLADHO	Collectif des ligues et associations de défense des droits de l'homme au rwanda
CLONG	ONG du Congo
CLSP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CN	Commission nationale
CNG	Conseil national de gouvernance
COPPER	Acronyme anglais pour « franche, ouverte, planifiée, participative, exemplaire et rigoureuse »
COSATU	Congrès des syndicats sud-africains
CPG	Conseils provinciaux de gouvernance
CPIA	Evaluations politiques et institutionnelles des pays
DSPA	Département du service publique et de l'administration
DSRP	Documents sur la stratégie de réduction de la pauvreté
EAP	Evaluation africaine par les pairs
EAT	Equipe d'évaluation technique
ECOSOCC	Conseil économique, social et culturel de l'union africaine
EEP	Equipe d'évaluation pays
EISA	Institut électoral d'afrique australe

ERT	Equipes de recherche technique
ESPD et la culture	Division de la planification économique et sociale
FAG	Forum africain sur la gouvernance
FATF	Femnet réseau de développement et de communication des femmes africaines
FIDA	Fédération international des Femmes jurists
FMI	Fond monétaire international
Fodep	Fondation pour le processus démocratique
GII	Indice d'intégrité mondiale
GIMPA	Institut de gestion et d'administration publique du ghana
GTZ	Gesellschaft für technische zusammenarbeit
HSGIC	Comité de mise en oeuvre des chefs d'état et de gouvernement
HSRC	Conseil de la recherche en sciences humaines
IASB	Conseil des normes comptables internationaux
IDASA	Institut pour la démocratie en afrique
IDEG	Institut pour la gouvernance démocratique
IDS	Institut d'études sur le développement
IEC	Commission électorale indépendante
IERI	Institut pour la recherche économique sur l'innovation
IFAC	Fédération internationale des comptables
IRT	Institution de recherche technique
ISS	Institut des etudes pour la sécurité
ISSER	Institut de la recherche statistique, sociale et économique
KANU	Union nationale africaine du Kenya
KEPSA	Alliance kenyane du secteur privé
KIPPRA	Institut de recherche et d'analyse de la politique publique du kenya
KIST	Kigali Institute of Science, Technology and Management
LDGL	Ligue des droits de la personne dans la région des grands lacs
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MCC	Société du millénaire
MDA	ministères, départements et agences
MEN	Mission d'évaluation nationale
MISA	Institut des médias d'afrique du sud
MRCN	Ministère de la coopération régionale et du Nepad
MSN	Mission de soutien nationale
MSP	Mission de soutien de pays
MTEF	Structures de dépenses à moyen terme
NACTU	National Council of Trade Unions
NARC	Coalition nationale arc-en-ciel
NCS	Structure de coordination nationale
NDPC	Commission nationale de planification du développement

NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l’afrique
NESC	Conseil national économique et social
OCED	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation Internationale du travail
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONCI	Objectifs, normes, critères et indicateurs
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des nations unies
OSC	Organisations de la société civile
OSIEA	Open Society Initiative for East Africa
OSISA	Open Society Initiative for Southern Africa
OSSREA	Organisation pour la recherche dans les sciences sociales en afrique de l’est et australe
OUA	Organisation de l’unité africaine
PA	Programme d’action
PAC	Partenariat afrique-canada
PDA	Protocole d’accord
PDG	Président directeur general
PEF	Fondation des entreprises privées
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
QAE	Questionnaire d’auto-evaluation
RDC	République démocratique du congo
RDP	Programme reconstruction et développement
RNAE	Rapport national d’auto-evaluation
ROSC	Rapports du FMI sur le respect des codes et normes
RPF	Rwandan Patriotic Front
RRNC	Rapports sur le respect des normes et des codes
SACC	Conseil des églises sudafricaines
SADC	Communauté de développement de l’afrique austral
SAHRC	Commission sud-africaine des droits de l’homme
SAIIA	Institut sud-africain des affaires internationales
SALGA	Association du gouvernement local sud-africain
SANCO	South African National Civics Organisation
SANGOCO	La coalition des organisations non-gouvernementales d’afrique du sud
SARPN	Southern African Regional Poverty Network
SAWID	Organisation des femmes sud-africaines pour le développement
SEATINI	Institut de négociation et d’information commerciale d’afrique australe et orientale
SIDA	Syndrome de l’Immunodéficience acquise
SMDD	Sommet mondial sur le développement durable
SOAS	School of Oriental and African Studies

SONARWA	Société nouvelle d'assurance au rwanda
SRPG	Stratégie de réduction de la pauvreté du ghana
TDC	Travailleurs pour le développement des communautés
TIC	Technologies de l'information et des communications
T-SA	Transparency South Africa
UA	Union africaine
UNESCO	Organisation des nations unies pour l'éducation, la science
UNIFEM	Fonds de développement des nations unies pour la femme
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/ syndrome de l'immunodéficience acquise
WABA	Women's Assistance and Business Association
WANEP	Réseau de construction de paix en afrique de l'ouest
WSSD	World Summit on Sustainable Development

INTRODUCTION

Cet ouvrage se compose de cinq parties. La première partie donne une vue d'ensemble de l'entreprise unique et difficile que constitue le MAEP et inclut un bref résumé des ses règles, ainsi que des chapitres sur les étapes et les institutions de l'évaluation par les pairs. La deuxième partie étudie la gouvernance du processus au niveau national et les différentes recherches, consultations publiques et options de validation utilisées dans les pays pionniers. La troisième partie présente une analyse des politiques de l'évaluation par les pairs, la manière dont la société civile peut s'impliquer et influencer le processus, et des suggestions sur la marche à suivre. La quatrième partie propose des études de cas détaillées des processus au Ghana, au Rwanda, au Kenya, à l'île Maurice et en Afrique du Sud. Et pour terminer, la cinquième partie consiste en plusieurs appendices utiles.

Nous avons essayé tout au long de cet ouvrage d'illustrer les dynamiques humaines et politiques qui animent le processus. Il est essentiel de comprendre ces dynamiques dans tout exercice de développement de consensus si l'on veut en faire un succès. Quand cela était possible, nous avons essayé de formuler des recommandations en vue de modifier le processus global et d'offrir des stratégies qui permettraient aux futurs participants de capitaliser le plus possible sur les opportunités qu'elles offrent.

Cet ouvrage fait partie d'un vaste effort qui conduira à l'amélioration de la compréhension du MAEP afin que la société civile et les gouvernements puissent aider le système à réaliser ses promesses. Il se base sur un projet de recherche sur cinq années entrepris par l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA). Les conclusions exprimées ici se basent sur une analyse détaillée des documents fondateurs du MAEP, sur des discussions avec différents membres du Secrétariat du MAEP, avec le Panel des personnes éminentes et les Points focaux, ainsi que des entretiens approfondis avec de nombreux participants de la société civile et du conseil d'administration du Ghana, du Kenya, du Rwanda, de l'Afrique du Sud et de l'île Maurice. Le Ghana, le Kenya et le Rwanda ont terminé leur première évaluation et sont, au moment de la rédaction de cet ouvrage, en train de mettre en œuvre et de vérifier leurs Programmes d'action. L'Afrique du Sud a été évaluée par les

chefs d'Etats en juillet 2007 et l'île Maurice, qui a commencé tôt, mais s'est arrêté en chemin, commence à reprendre de la vitesse.

Le SAIIA a été activement impliqué dans la société civile des cinq pays. L'institut a facilité une conférence de la société civile pour le Rwanda, a organisé des ateliers de formation au Ghana et au Kenya, a travaillé avec le Conseil Mauricien pour le Service Social (une plateforme de groupes civiques) pour préparer un rapport de la société civile et, sur une requête du gouvernement du Malawi, a procédé à une évaluation de la gouvernance du pays basée sur le Questionnaire du MAEP. Dans le processus sud-africain, le SAIIA a établi un rapport rédigé en partenariat avec d'autres instituts de recherche, s'est associé avec d'autres organisations de la société civile pour faire pression afin que le processus soit plus ouvert et plus inclusif, et a plus tard compté au nombre des quatre instituts de recherche chargés de rassembler les diverses contributions publiques dans le projet du Rapport national d'auto-évaluation.

Le MAEP dispose de ramifications importantes dans la diplomatie africaine, les niveaux de l'aide et des investissements, et l'évolution à long terme de la pensée politique et économique sur le continent. De nombreuses analyses académiques, diplomatiques et journalistiques se sont penchées sur les limites du MAEP : Est-il trop vaste pour être efficace ? Pourra-t-il permettre de remédier aux situations des pays entraînés dans des crises à grande échelle ? Sera-t-il crédible et transparent ? Toutes ces questions, importantes, ne doivent pas empêcher de reconnaître l'opportunité considérable offerte par le MAEP. Elles ne doivent pas non plus empêcher la société civile et les gouvernements d'examiner la meilleure façon d'utiliser l'opportunité du MAEP pour catalyser des réformes politiques et économiques positives. Cette perspective – utiliser le MAEP comme une opportunité – se trouve au centre de cet ouvrage.

Les Étapes et Structures Fondamentales

Le seul défi véritablement important auquel nous sommes confrontés est donc de contribuer à l'établissement d'un ordre social dans lequel la liberté de l'individu signifiera véritablement la liberté de l'individu. Nous devons bâtir une société de liberté centrée autour de l'individu et garantissant les libertés politiques et les droits humains de tous nos citoyens.

– Nelson Mandela

Le processus du MAEP est conçu de façon à être ouvert et à favoriser la participation de tous. Un processus de participation permettra au MAEP d'engager des partenaires clés qui faciliteront échanges d'informations et dialogues nationaux sur la bonne gouvernance et les programmes socio-économiques ; ainsi sera accrue la transparence des processus de décisions et bâtie la confiance en la poursuite des objectifs de développement national.

– Directives du MAEP

Les citoyens peuvent raviver nos institutions politiques et gouvernementales, les dynamiser et les responsabiliser, et garantir leur honnêteté. Personne d'autre ne peut le faire.

– John Gardner, politicien américain
et avocat de la société civile

PERSPECTIVES SUR UNE EXPÉRIENCE EXTRAORDINAIRE



Nous devons regarder la réalité en face : quand quelque chose ne va pas dans la façon dont nous nous gouvernons, il ne faut pas chercher la faute dans notre destinée mais en nous-mêmes. Nous savons que nous avons le pouvoir, en tant qu'Africains, de changer tout cela. Nous devons affirmer notre volonté de le faire – nous devons dire qu'il n'y a pas d'obstacle qui soit si grand qu'il nous empêche d'amener une renaissance africaine.

– Nelson Mandela¹

Durant des décennies, les dirigeants de l'Afrique postcoloniale ont fermé les yeux sur les abus des droits humains, la corruption et les coups d'Etat par obéissance à la règle cardinale : la souveraineté par-dessus tout. Convaincus que les affaires internes d'un Etat ne regardaient qu'eux, de nombreux dirigeants se sont remplis les poches, ont détruit le système d'équilibre des pouvoirs et ont écrasé les droits des citoyens.

L'abus de pouvoir exécutif a étouffé les débats, entravé la liberté d'expression, dissimulé les politiques malavisées et permis l'épanouissement et la diffusion de la corruption. Sans bonne gouvernance pour combattre la corruption, remettre en question les nouvelles lois et diriger efficacement les services publics, une grande partie de l'Afrique s'est retrouvée en proie à la faillite dans les vingt années qui ont suivi l'indépendance. La dette, qui a augmenté avec imprudence après l'indépendance, a fortement pesé sur l'Afrique, alors que les pays réduisaient les services et s'endettaient de plus en plus pour pouvoir rembourser les premières. Les protestations ont augmenté, les conflits – qui auraient pu être maîtrisés avec une marge fiscale de manœuvre – ont débordé. Les années 90 ont vu la venue de toute une série troubles dans les Etats suivants : le Rwanda, le Libéria, la Sierra Leone, l'Ethiopie, le Burundi, la Somalie, le Soudan, la République Démocratique du Congo (ancien Zaïre), la République du Congo, le Tchad, le Niger et la République Centrafricaine.

Beaucoup de facteurs y ont contribué : des emprunts malavisés, la chute du prix des marchandises, le choc du prix du pétrole, les intrigues de la Guerre Froide, l'effet considérable de l'ajustement structurel, la pénurie de

La doctrine de non-interférence a été remplacée par la politique de non-indifférence – la reconnaissance de l'obligation de ne pas ignorer la détresse de ses voisins.

1. Mandela N, Déclaration du Président de la République d'Afrique du Sud à la Réunion des Chefs d'Etats et de Gouvernements de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), Tunis, Tunisie, 13 juin 1994.

Le Nepad a déclaré que la stabilité politique et la prospérité dépendaient de la sécurité, du commerce équitable, de l'accès au financement, de services publics de bonne qualité et d'une bonne gouvernance.

capacités, la mauvaise gestion, la lutte régionale contre l'apartheid et les séquelles historiques du colonialisme. Dans chaque situation difficile, qu'elle soit politique, sociale ou économique, la mauvaise gouvernance a causé ou aggravé la crise.

Aucun continent ne s'exprime à l'unisson, mais au milieu des années 90, les demandes de changement se sont faites plus vocifératrices. Des majorités de plus en plus fortes ont réclamé la démocratie pluripartite. Même les autocrates chevronnés se sont rendu compte que l'Etat à parti unique était impraticable. Le développement de la démocratie a donné lieu à davantage de débats publics et à des demandes de transparence et de responsabilité. Alors que les dirigeants autocrates étaient libres autrefois de concentrer les ressources sur leurs plaisirs et de s'emparer du pouvoir, de nombreux appels à la gouvernance démocratique ont attiré l'attention sur l'idée que les ressources de l'Etat devraient être utilisées judicieusement pour le public plutôt qu'à des fins personnelles. De nombreux autocrates sont restés au pouvoir, mais le spectre de l'effondrement de l'Etat a frappé les esprits dans au moins sept Etats africains². Un groupe de jeunes dirigeants plus enclins à la réforme a commencé à remplacer ceux qui préféraient se détourner des atrocités et des abus de pouvoir. La doctrine de non-ingérence a cédé la place à une politique de non indifférence – la reconnaissance de l'obligation de ne pas ignorer la détresse de ses voisins. L'Afrique a remplacé une Organisation de l'Unité Africaine moribonde (OUA) par l'Union Africaine (UA) qui, pour la première fois, a embrassé la démocratie et rejeté les prises de pouvoir antidémocratiques. L'Union a créé le nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) comme projet pour la renaissance du continent.

Le Nepad a déclaré que la stabilité politique et la prospérité dépendaient de la sécurité, du commerce équitable, de l'accès au financement, de services publics de qualité et d'une bonne gouvernance. Il a renforcé le maintien de la paix, est intervenu dans les conflits, a fait pression sur le monde industrialisé pour obtenir des concessions sur le commerce, la dette et l'aide et a élaboré des plans pour améliorer les infrastructures et l'agriculture en Afrique, ainsi que la santé, l'éducation et les autres services publics.

L'élément le plus innovant et audacieux du Nepad a constitué en l'effort visant à améliorer la gouvernance au moyen du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), inauguré en 2002³.

2. Dans les années 1990 le Rwanda, le Libéria, la Sierra Leone, la République centrafricaine, la Somalie, la République du Congo et la République Démocratique du Congo se sont effondrés dans des conflits causés par une gestion sociale et économique catastrophique. Le Burundi, le Soudan, la Guinée-Bissau, le Nigeria, la Côte d'Ivoire et beaucoup d'autres pays ont illustré d'autres formes de mauvaise gouvernance qui ont entraîné des résultats catastrophiques.

3. La date de lancement du MAEP est ouverte à interprétation. Le protocole établissant le MAEP a été approuvé lors du Sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine le 8 juillet 2002, mais d'autres éléments du système ont mis plus de temps pour se développer. Les Directives nationales du MAEP ont été finalisées en novembre 2003 et la première réunion du forum de l'EAP s'est déroulée le 13 février 2004, où le Panel des personnes éminentes a été annoncé. Cette date pourrait être considérée comme le lancement effectif du MAEP, même si le Ghana avait déjà commencé son processus interne comme premier pays du MAEP.

Le reste de cet ouvrage expliquera les processus officiels du MAEP et les dynamiques politiques et sociales complexes qui l'entourent. Avant d'étudier ceci en détail, il faut bien se rendre compte du vaste contexte historique et des difficultés qu'une telle entreprise sous-entend.

Dans son envergure, le MAEP est sans précédents. Le processus évalue la quasi-totalité de la gamme des activités étatiques selon quatre thèmes généraux mais liés entre eux : la démocratie et la gouvernance politique ; la gouvernance et la gestion économique ; la gouvernance d'entreprise et le développement socio-économique.

Le MAEP est souvent qualifié d'exercice entre les chefs d'Etats. Mais le système comprend en réalité cinq formes d'évaluations reposant chacune sur la précédente. Chaque pays à évaluer doit tout d'abord procéder à une auto-évaluation approfondie nécessitant la contribution de la population. Cette auto-évaluation est menée par un panel indépendant dont la majorité des membres sont non-gouvernementaux et par un président issu du monde des affaires ou de la société civile. Cette étape est conclue par la production d'un Rapport national d'auto-évaluation (RNAE) et d'un Programme d'Action (PA) visant à remédier aux lacunes de gouvernance identifiées. Deuxièmement, le pays est évalué par une équipe d'universitaires africains éminents, de diplomates, d'hommes d'affaire et d'experts en gouvernance, qui rédigent le Rapport d'évaluation national final du MAEP. Troisièmement, le chef d'Etat du pays évalué doit discuter le rapport et les recommandations de l'équipe avant la rencontre des chefs d'Etats africains. Quatrièmement, le pays évalué doit présenter des rapports annuels aux chefs d'Etats sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Programme d'action envisagé. Et enfin, le cycle doit être répété tous les deux à quatre ans par une nouvelle auto-évaluation et évaluation nationale.

A bien des points de vue, le MAEP est une entreprise remarquable. Pour un continent qui a protégé jalousement sa souveraineté, il est exceptionnel d'un point de vue diplomatique que des pays s'ouvrent à un examen externe. Politiquement, c'est sans précédents que des gouvernements en place donnent à la société civile et aux experts étrangers l'opportunité d'écrire une critique définitive de la performance nationale. D'un point de vue logistique, le MAEP a besoin de la participation de milliers de gens dans les évaluations qui couvrent presque tous les aspects de la gouvernance nationale.

Le MAEP reste cependant extraordinaire pour l'occasion qu'il donne à la société civile et au monde des affaires de contribuer aux décisions. Le processus a le potentiel pour lancer un débat national allant au-delà du cycle classique de blâme et de démentis qui caractérise la politique de nombreux pays. En demandant une vaste participation de la population, le MAEP a la possibilité de rétablir la confiance dans la politique et d'injecter des idées nouvelles pour résoudre les problèmes nationaux. Trop souvent, la politique est un jeu pratiqué par les élites qui peuvent conserver le pouvoir en dépit de leur

Loin d'être un instrument de châtiement et d'emprisonnement, son intérêt et sa force résident dans sa capacité à transmettre et à communiquer de nouvelles valeurs qui sont si importantes pour l'architecture émergente de la gouvernance de l'Afrique.
– Chris Landsberg*

mauvaise performance, le public n'étant pas assez informé et mobilisé. Les politiciens rivalisent fréquemment en faisant appel aux préjugés régionaux et ethniques plutôt qu'en proposant certains changements politiques. Le MAEP offre l'opportunité de changer cette dynamique politique et de se concentrer sur le discours national, sur le progrès et la politique.

Comme l'indiquent les Directives nationales du MAEP⁴ :

L'organisation de la participation publique au processus du MAEP est en elle-même un aspect central de la mise en valeur des conditions de la gouvernance et du développement économique du pays participant. Ces interactions peuvent créer la confiance, établir et clarifier les mécanismes d'engagement continu et de pouvoir accordé aux partenaires.

Le système exige que la société civile participe à trois niveaux principaux :

- au Conseil national de gouvernance (CNG), qui établit les règles et les plans du MAEP au niveau national et surveille la recherche, les consultations, la rédaction et la correction du Rapport national d'auto-évaluation et les Programmes d'action ;
- par le Panel des personnes éminentes, qui contrôle tout le système d'évaluation par les pairs et guide les évaluations nationales individuelles;
- dans les Equipes nationales d'évaluation constituées par des groupes d'experts interdisciplinaires issus des universités et du monde des affaires, qui se rendent dans chaque pays et rédigent l'Evaluation et les recommandations finales du MAEP.

Cependant, l'expérience des premiers Etats évalués par les pairs – appelés pays pionniers – montre clairement que l'exploitation des opportunités offertes par le MAEP constitue un défi aussi bien pour les gouvernements que pour la société civile. Le système est complexe, les règles ne sont pas claires, la formation et l'accompagnement des pays évalués non définis. Les gouvernements et la société civile ne comprennent pas toujours le processus, mais, surtout, ils manquent d'informations quant aux implications financières, logistiques, et quant à la recherche et aux politiques nécessaires pour entamer une consultation publique.

Sans planification et prévoyance suffisantes, le processus peut être paralysé par manque de fonds ou de bon système d'administration financière. On ne peut effectivement pas dresser correctement un budget si l'on ne comprend pas les besoins logistiques et de recherche. Avant de pouvoir décider de ces questions plus techniques, les participants au MAEP doivent considérer avec soin la gestion politique nécessaire pour que l'évaluation par les pairs soit une réussite.

Bien que le MAEP évoque l'image d'une conversation nationale audacieuse qui a pour but une amélioration, le processus est très politique en pratique. Il

4. Secrétariat du MAEP, Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), novembre 2003, paragraphe 36, p.15.

* Landsberg C, *Looking for Peers to Pressure? The African Peer Review Mechanism as Democracy Promotion*, article non publié, 2004, p.1.

aborde les systèmes démocratiques et politiques, la corruption, la prestation de services, le respect des droits du citoyen et les lacunes du système qui contribuent à la mauvaise gouvernance. Pour ceux qui sont sur la défensive, l'existence même de telles discussions provoquera une anxiété et des efforts visant à supprimer les informations ou étouffer les débats. Cependant, le MAEP n'est pas simplement une occasion pour la société civile d'avoir accès aux gouvernements. Il permet aux gouvernements d'échapper au jeu politique des reproches et de recommencer à zéro. Les gouvernements peuvent se servir du MAEP pour se repositionner en tant que champions de la réforme et se voir attribuer le mérite d'encourager les réformes plutôt que d'y faire entrave. C'est là que le MAEP demande une mesure considérable de maturité et de stratégie politique de la part des parties prenantes.

Chacun vient au MAEP avec une histoire politique et des perceptions de la nature des problèmes de gouvernance et serait à blâmer. Tout compte fait, la société civile se méfie des gouvernements en exercice, et dans tous les pays pionniers, elle craignait le contrôle du processus par le gouvernement. Les gouvernements ont aussi leurs propres craintes. Tous ont peur que la société civile, les médias et l'opposition politique puissent se servir du MAEP. Ils s'inquiètent de l'impact qu'un rapport négatif aura sur l'aide, le flux des investissements et les élections.

Ainsi, les gouvernements ne peuvent pas simplement déclarer qu'il faut oublier le passé et que le MAEP est un exercice tout à fait positif et ouvert. Il faut qu'ils démontrent qu'une nouvelle page est tournée en administrant avec soin l'établissement des institutions du MAEP de façon complètement transparente, juste, compétente et libre de toute interférence politique. Mais comment les gouvernements peuvent-ils s'y prendre pour envoyer les bons signaux ? Quelles sont les formes d'organisations qui seront bien accueillies par la société civile et quelles sont celles qui donneront naissance à un pessimisme et à des protestations ?

Cet ouvrage essaie de répondre à ces questions afin d'aider le MAEP à réaliser ses objectifs. Nous espérons que les lecteurs du secteur public, de la société civile et des institutions continentales tireront profit des pages suivantes qui sont conçues comme un guide constructif au processus. Ses recommandations sont destinées à renforcer cette tentative de convaincre que le MAEP est extrêmement important pour le futur de l'Afrique. Si le MAEP échoue, les conséquences pour le continent pourraient s'avérer dévastatrices.

L'évaluation de la complexité du MAEP

Bien que le MAEP donne l'occasion de repenser la façon dont nous gouvernons, il est important d'évaluer la complexité du processus général et les défis présentés au gouvernement et à la société.

L'amplitude même de cette entreprise est sans précédents. L'OCDE effectue des évaluations par les pairs dans les pays industrialisés, mais limite les évaluations à un sujet restreint, tel que la politique d'aide aux pays étrangers. En revanche, le MAEP examine presque toute la gamme des projets nationaux du gouvernement.

Le MAEP est volontaire... Du point de vue juridique, les résultats des évaluations du MAEP n'engagent personne et sont simplement consultatif.
– Newell Stultz*

Dans les documents officiels, le processus semble plus simple qu'il ne paraît : établir et organiser les institutions appropriées, préparer un plan de recherche, rédiger un Rapport national d'auto-évaluation et définir des mesures correctives pour les lacunes de gouvernance dans un Programme d'Action.

Il s'agit ensuite de le soumettre à une évaluation supplémentaire par un panel d'experts, de mettre en œuvre le plan, et d'effectuer ensuite d'autres évaluations. L'expérience dans les pays pionniers a montré que le processus était bien plus complexe et prenait beaucoup plus de temps que les autorités ne le pensaient quand elles avaient estimé au début que chaque évaluation prendrait de six à neuf mois. Pour le Ghana, le Rwanda, le Kenya et l'Afrique du Sud, le processus a duré 33 à 39 mois, de la signature du Protocole d'Accord (PDA) jusqu'à la présentation du rapport final devant les chefs d'Etats (voir le tableau ci-dessous). Pour les plus petits pays, le fardeau s'avère plus lourd car les exigences du processus sont les mêmes, mais les organisations de la société civile et les gouvernements disposent de moins de ressources humaines, universitaires, politiques et financières.

L'amplitude même de cette entreprise est sans précédents. L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) effectue des évaluations par les pairs dans les pays industrialisés, mais limite les évaluations à un sujet restreint, tel que la politique d'aide aux pays étrangers. En revanche, le MAEP examine presque toute la gamme des projets nationaux du gouvernement.

Bien que les ressources nationales varient considérablement, les demandes imposées par le Questionnaire d'auto-évaluation pour guider les évaluations sont les mêmes pour tous les pays. Il comprend 88 pages, avec 25 objectifs, 58 questions et 183 indicateurs organisés selon quatre domaines thématiques : la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économique, la gouvernance d'entreprise, et le développement socio-économique. Un grand nombre de ces questions exigent une recherche approfondie et il n'est pas facile d'y répondre.

Naturellement, les premiers pays soumis à l'évaluation par les pairs ont sous-estimé la difficulté de la tâche. Une vaste consultation de la société civile – la condition principale et le facteur qui séparent le MAEP de la plupart des autres formes d'évaluation de la gouvernance – ne peut être expédiée sans entraîner de protestations et saper les efforts pour promouvoir la confiance et le consensus autour du processus. Le Kenya, par exemple, a mis huit mois pour parvenir à un simple accord avec la société civile afin de savoir qui siègerait au conseil de direction. Et il a mis encore plus de temps pour résoudre les différends engendrés en cherchant à savoir comment le pays organiserait sa consultation publique.

* Stultz NM, *African States Experiment with Peer-Reviewing: The APRM, 2002–2007*, article présenté lors de l'Africa Group Colloquium Series, Watson Institute for International Studies, Providence, USA, 22 février 2007, p.7.

Un processus conçu pour produire un rapport sur la gouvernance de la façon la plus efficace possible sera très différent de celui qui exige de la rigueur et une consultation publique de grande envergure. Le premier nécessiterait moins de temps et d'argent mais ne créerait pas le type de conscience publique générale nécessaire pour soutenir des réformes de gouvernance dans l'arène politique.

Bien que le processus d'évaluation par les pairs constitue une occasion extraordinaire pour les gouvernements et la société civile, celui-ci se trouve aussi confronté à des pressions internes et externes considérables. Étant donné que seuls trois pays ont complété leurs évaluations au cours des trois premières années du processus, la pression augmente pour que le rythme s'accélère. S'il ne s'accélère pas, la crédibilité de tout l'exercice risque d'en souffrir. Les investisseurs et les partenaires du développement qui espéraient impatientement prendre en considération les évaluations du MAEP dans leurs décisions se sont mis à chercher ailleurs les évaluations de gouvernance, car trop peu de pays ont réussi à percer dans ce processus. Cependant, le travail fait à la hâte est contraire à l'obligation de garantir que le processus est rigoureux et amplement consultatif. La consultation publique nécessite beaucoup de temps, d'argent et un grand nombre de personnels de soutien logistique.

Le reste de cet ouvrage est consacré à l'évaluation des défis et opportunités du MAEP afin de donner aux participants les outils nécessaires pour répondre aux problèmes anticipés, réfléchir clairement aux avantages et, ainsi, tirer le meilleur parti de l'occasion offerte par le MAEP.

Comparaison nationale du MAEP						
Étape/Événement	Ghana	Rwanda	Kenya	Ile Maurice	Algérie	Afrique du Sud
Adhésion au MAEP	9 mars 2003	9 mars 2003	9 mars 2003	9 mars 2004*	9 mars 2003	9 mars 2004
Ministère chargé du MAEP	Ministère de la coopération régionale et Nepad	Ministère des finances et de la planification économique	Ministère de la planification et du développement national	Ministère des affaires étrangères	Ministère des affaires étrangères	Ministère du service public et de l'administration
Lancement public du processus		Atelier des parties prenantes à Kigali 24-26 mars 2004	Forum national des parties prenantes à Nairobi 14 juillet 2004	Mai 2004	Août 2005	13 septembre 2005, conférence de presse à Pretoria
Inauguration du conseil national de direction	18 mars 2004	24 juin 2004	25 octobre 2004	Mai 2004	Mars 2005	29 septembre 2005
Taille et description du conseil de direction	7 membres, tous de la société civile	La Commission nationale du MAEP comptait 50 membres (dont 14 des ministères, 4 du parlement, 11 des OSC, 7 du secteur privé)	25 au départ. 8 membres du Conseil des ONG du Kenya ont été ajoutés pour amener le total à 33. 26 de la société civile, 7 du gouvernement. 24 membres bénéficiant d'un droit de vote	70 membres : 14 des ministères du gouvernement, 13 d'autres entités gouvernementales, 14 du monde des affaires, 12 des syndicats et 17 des CSO	99 membres : 33 du gouvernement (y compris du gouvernement local), 33 du monde des affaires, 33 de la société civile	Initialement 15, augmenté à 29. 20 de la société civile, 9 du gouvernement
Président du conseil de direction	Le Révérend Professeur Samuel Kadjepong, Directeur du Methodist University College	Dr Donald Kaberuka, Ministre des finances et de la planification économique ; remplacé par le directeur d'une compagnie d'assurances	Le Révérend Japheth Gathaka, remplacé par Mme Grace Akumu, qui a été limogée par le Ministre	Conseil national économique et social, un organisme autonome dirigé par le Secrétaire Général Jayeraj Ramjada. Il a créé la Structure nationale de Coordination avec les membres ci-dessus	Mme Fatima Zohra Karadja, société civile	Le Ministre du service public et de l'administration, Géraldine Fraser-Moleketi

Comparaison nationale du MAEP (Suite)						
Etape/Événement	Ghana	Rwanda	Kenya	Ile Maurice	Algérie	Afrique du Sud
Mission de Soutien de Pays	24-29 mai 2004, dirigée par le Dr Chris Stals	21-24 juin 2004, dirigée par le Dr Marie-Angelique Savané	26-27 juillet 2005, dirigée par le Dr Graça Machel	28-30 juin 2004, dirigée par Mr Mourad Medelci	23-25 juillet 2005	9-11 novembre 2005, dirigée par le Professeur Adebayo Adedeji
Soumission du Rapport national d'auto-évaluation (RNAE)	Mars 2005	Mars 2005	Août 2005	Inachevé	sept 2006, mais renforcé à la demande de la Mission d'évaluation en février 2007	30 juin 2006
Période totale nécessaire pour compléter le RNAE, à partir du lancement**	12 mois	12 mois	14 mois	Inachevé	18 mois***	9 mois
Période du lancement du conseil à l'évaluation des chefs d'Etats**	22 mois	27 mois	20 mois	Inachevé	27 mois	21 mois
Mission d'évaluation nationale	4-16 avril 2005, dirigée par le Dr Chris Stals	18-30 avril 2005, dirigée par le Dr Marie-Angelique Savane	3-14 octobre 2005, dirigée par le Dr Graça Machel	Inachevé	10 novembre-4 décembre 2006 et 2-12 mars 2007	11-25 juillet 2006, dirigée par le Prof. Adebayo Adedeji
Evaluation par les pairs par le Forum EAP	Janvier 2006, Khartoum, Soudan,	Juin 2006, Banjul, Gambie	Juin 2006, Banjul, Gambie	Inachevé	1 ^{er} juillet 2007	1 ^{er} juillet 2007, Accra, Ghana

Source: Compilation par les auteurs à partir du site Web du Nepal, d'entretiens et des rapports nationaux du MAEP

* Le site Web officiel du MAEP donne le 9 mars 2004 comme date d'accèsion de l'Afrique du Sud et de l'Ile Maurice, mais les deux pays déclarent que la date correcte est le 9 mars 2003 quand ils décrivent leurs activités du MAEP.

** Le compte des mois pour le Ghana, le Rwanda, le Kenya et l'Afrique du Sud exclut le mois de lancement, mais inclut le mois final quand le RNAE a été soumis.

*** L'Algérie avait établi son conseil d'administration et commencé à travailler cinq mois avant le lancement public du processus, ce qui rend la mesure du temps utilisée moins pertinente. De plus, quand la Mission d'évaluation nationale est arrivée en novembre 2006, elle a demandé à l'Algérie de réviser et de renforcer son rapport d'auto-évaluation et d'inclure une étude des citoyens. L'équipe d'évaluation est revenue une seconde fois du 2 au 12 mars 2007. Le rapport d'auto-évaluation a été achevé en février. Les dates exactes de son achèvement et de son acceptation n'étaient pas disponibles. Ici, nous comptons 18 mois à partir d'août 2005, date à laquelle le travail a commencé, jusqu'en février 2007.

RÈGLES, PROCESSUS ET INSTITUTIONS

2

Il va de soi que les bénéfices potentiels du processus d'Evaluation Africaine par les Pairs (EAP) varieront inévitablement selon le niveau d'engagement du pays participant et l'efficacité avec laquelle le processus est géré, y compris le niveau de coordination avec les activités nationales existantes.

– Directives aux pays MAEP¹

Chaque jeu a ses règles. Les participants doivent les apprendre avant de pouvoir apprécier les aspects plus difficiles de la stratégie et de la contre-stratégie. Il en est de même du MAEP que du football ou des échecs. Le système définit une variété de phases, règles et institutions. Les fondateurs du MAEP se sont donné beaucoup de mal pour isoler le processus des pressions diplomatiques et politiques afin d'assurer que ses résultats soient perçus comme justes et rigoureux.

Mais les aspects les plus curieux et difficiles du MAEP, pour le participant comme pour l'analyste, s'observent dans l'arène sociale et politique. Comment les nombreux participants qui ont des points de vue et des intérêts institutionnels variés, coopèrent et rivalisent selon les règles ? A quel niveau les participants sont-ils tentés de contourner ou de violer les règles ? Et quelles leçons a-t-on tirées des évaluations des premiers pays ? Dans les chapitres suivants, nous discuterons de ces questions de politique et de stratégie, mais pour l'instant, il vaut mieux établir simplement les structures et les processus de base requis dans l'évaluation par les pairs.

Les documents officiels

Le processus du MAEP a été établi sur la base d'une variété de documents. Les documents se sont faits plus spécifiques dans leurs conseils à mesure que l'on gagnait en expérience. Dans certains cas, les derniers documents contredisent les documents d'origine. Bien qu'ils coexistent, les plus anciens n'ont pas été annulés. Les conseils sont aussi donnés directement aux pays et à la société civile par les responsables du MAEP. Tous les documents suivants

Les aspects les plus curieux et difficiles du MAEP, pour le participant comme pour l'analyste, se déroulent dans l'arène sociale et politique.

1. Secrétariat du MAEP, Directive aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), novembre 2003, p.1.

sont importants mais aucun ne constitue les règles définitives. Ils doivent être évalués en groupe en conjonction avec les conseils donnés de vive voix par les administrateurs du MAEP, tels que le Panel des personnes éminentes et le Secrétariat continental du MAEP

- Le Document de Base (2002) – Il s’agit du protocole qui a établi à l’origine le MAEP dans ses grandes lignes. Il n’offre pas de description détaillée des processus mais explique l’objectif et l’intention du système².
- Organisation et Processus (2002) – Ce document donne des précisions supplémentaires quant aux rôles des principales institutions continentales, mais ne donne pas de conseils quant aux pouvoirs et aux processus requis des institutions nationales du MAEP³.
- Les Objectifs, Normes, Critères et Indicateurs (2002) – Souvent désigné par son sigle anglais, ONCI (Objectifs Normes, Critères et Indicateur, ce document fournit une ébauche des domaines principaux à examiner lors de chaque évaluation selon une structure à trois niveaux d’objectifs, de questions et de critères indicateurs⁴.
- Le Protocole d’Accord (2003) – Il s’agit du document qu’un pays signe pour accéder au MAEP. Il définit les engagements pris par les pays quand ils adhèrent au système. Un autre protocole d’accord est signé pour régir la conduite de la première véritable évaluation⁵.
- Les Directives nationales du MAEP (2003) – Familièrement appelées « Directives » ou « Directives nationales », ce document offre la première description détaillée des processus que les pays doivent suivre pour procéder à une évaluation et rassembler les contributions publiques⁶.
- Le Questionnaire du MAEP – Intitulé officiellement « Auto-évaluation par pays pour le Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs », ce document important se trouve au cœur du processus. Il complète le document ONCI ci-dessus, offrant plus de questions détaillées et d’indicateurs ainsi que des conseils sur les concepts sous-jacents de gouvernance. Il se divise en quatre sections thématiques. Le document ne porte pas de date officielle de parution, mais est paru sous forme d’ébauche à la fin de l’année 2003 et dans son format définitif à la fin de l’année 2004. Il est également désigné par le nom de « Questionnaire d’Auto-Evaluation » (QAE) ou de « Questionnaire⁷ ».
- Conseils généraux pour le Questionnaire EAP (2003) – Ce document indique comment utiliser le Questionnaire dans une Evaluation, mais

2. Plus communément associé avec l’Union Africaine, le protocole du MAEP a été conclu le 8 juillet 2002 lors de la 38^e session ordinaire de l’Organisation de l’Unité Africaine. Ce protocole a été officiellement appelé nouveau partenariat pour le MAEP.

3. Secrétariat du MAEP, Organisation et processus.

4. Secrétariat du MAEP, Objectifs, normes, critères et indicateurs du Mécanisme africain d’évaluation par les pairs, 9 mars 2003.

5. Comité des Chefs d’Etats et des Gouvernements du Nepad, Accord sur le Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs, 9 mars 2003.

6. Secrétariat du MAEP, Directives, *op. cit.*

7. Secrétariat du MAEP, Auto-évaluation par pays pour le Mécanisme africain d’évaluation par les pairs, Midrand, Afrique du Sud, non daté [2004].

contient également différentes descriptions de la langue et du processus du Questionnaire, plus particulièrement en ce qui concerne les pouvoirs du Point focal⁸.

- Supplément des Directives du MAEP pour l'Évaluation nationale – La Structure Nationale du MAEP – Ce document, produit par le Secrétariat du MAEP, n'est pas daté. Les auteurs ne s'en sont aperçus qu'au moment de sa distribution en février 2007 au cours d'un atelier en Éthiopie et n'a pas encore été mis sur le site Web du MAEP au moment où nous écrivons. Il offre des directives détaillées sur le rôle et la fonction de chacune des institutions qui sera établie par le pays évalué. Il s'agit du premier document qui définit clairement le rôle des instituts de recherche et affirme que chaque pays devrait gérer le processus au moyen d'un Conseil national de gouvernance dirigé par la société civile⁹.
- Conditions préalables à la Mission de soutien de pays – Ce document décrit les institutions et les activités que le pays devrait avoir établies ou menées avant d'accueillir une Mission de soutien de pays. Il a été préparé par le Secrétariat du MAEP, mais ne contenait aucune date officielle de publication. Comme pour les Suppléments aux directives, les auteurs ne l'ont eu entre les mains qu'en février 2007. Sa description de la Mission de soutien par pays contredit d'autres documents officiels¹⁰.

Les résumés de ces neuf documents se trouvent en Annexe A.

Institutions continentales

Le Comité des Chefs d'États et Gouvernements participants est connu sous le nom de « Forum des Chefs d'États de l'EAP », le « Forum de l'EAP », ou simplement le « Forum » et est l'organe décisionnel du MAEP. Il se compose des présidents ou des premiers ministres des pays qui ont adhéré au MAEP¹¹. Il se réunit environ deux fois par an, souvent en marge des Sommets de l'UA. Au cours de ces séances, le Forum évalue le Rapport d'évaluation par pays du MAEP des pays qui ont achevé l'exercice. Six mois plus tard, ce rapport peut être communiqué au public par le Parlement panafricain et d'autres organes au niveau régional ou continental.

Le Panel des personnes éminentes (« Panel de l'EAP » ou « Panel ») comprend à présent sept Africains intègres et de haut rang nommés par le Forum de l'EAP pour un mandat de cinq ans. Ce comité a pour objectif de protéger le

Le MAEP fera appel à des parties prenantes clés pour faciliter l'échange d'informations et le dialogue national sur la bonne gouvernance et les programmes de développement socioéconomique.
– Secrétariat du MAEP*

8. Secrétariat du MAEP, Directives générales sur le Questionnaire EAP, Midrand, Afrique du Sud, 2003.

9. Secrétariat du MAEP, Supplément des Directives du MAEP pour l'Évaluation nationale, Midrand, Afrique du Sud, non daté [2007].

10. Secrétariat du MAEP, Supplément des Directives du MAEP pour l'évaluation nationale – La Structure Nationale du MAEP, Midrand, Afrique du Sud, non daté [2007].

11. Au mois de juillet 2007, les 27 pays suivants avaient adhéré au MAEP : l'Algérie, l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, Djibouti, l'Égypte, l'Éthiopie, le Gabon, le Kenya, le Lesotho, le Liberia, le Malawi, le Mali, l'île Maurice, le Mozambique, le Nigeria, la République du Congo, le Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, le Sénégal, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Soudan, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie.

* Secrétariat du MAEP, Conditions préalables à la mission de soutien de pays, Midrand, Afrique du sud, non daté [2007].

processus contre toute interférence politique et d'en assurer l'intégrité. Un membre du comité est chargé de la surveillance du processus d'évaluation de chaque pays¹², qui comprend le contrôle de la Mission de soutien de pays, de la Mission nationale d'évaluation et de la rédaction et de la révision du rapport national final. A l'heure actuelle, le Panel est présidé par le Professeur Adebayo Adedeji (du Nigeria), et les autres membres sont M. Mohammed Babes (Algérie), l'Ambassadeur Bethuel Kiplagat (Kenya), le Dr Graça Machel (Mozambique), le Dr Dorothy Njeuma (Cameroun), Mme Marie-Angélique Savané (Sénégal) et le Dr Chris Stals (Afrique du Sud). Les membres du Panel se réunissent périodiquement pour discuter des progrès et de la façon de régler les évaluations nationales particulières.

Le Secrétariat de l'EAP offre un soutien administratif et de recherche au Panel et au Forum. Il est basé à Midrand, en Afrique du Sud. Le Secrétariat est financé par des contributions volontaires des pays qui ont adhéré et par un fonds en fidéicommiss auquel les partenaires au développement ont contribué. Le Secrétariat est chargé de préparer un rapport de recherche de base sur la gouvernance de chaque pays ; il s'agit d'un document qui souligne les problèmes principaux et qui guidera la Mission nationale d'évaluation. Il organise la logistique des missions et exerce une variété de fonctions administratives. Dans cet ouvrage, on y fait parfois référence par le terme de « Secrétariat continental du MAEP » pour le distinguer des secrétariats du MAEP établis dans les pays au niveau national.

Le MAEP dispose de trois Partenaires stratégiques qui fournissent des services de soutien, des conseils et de l'aide au cours des évaluations. Il s'agit de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) et la Banque Africaine de Développement (BAD). Les Missions de soutien et les Missions nationales d'évaluation font fréquemment appel aux experts africains de ces institutions.

Les institutions et structures autorisées à exécuter le MAEP – au niveau continental et national – doivent avoir la capacité de gérer l'intégralité du processus du MAEP, effectivement et efficacement, en un délai raisonnable.
– GTZ*

Une Equipe d'évaluation nationale est un groupe temporaire d'experts africains qui participent à la Mission nationale d'évaluation. L'équipe d'évaluation comprend normalement de 15 à 25 membres, qui sont des universitaires éminents, des hommes d'affaires importants, le Secrétariat du MAEP, des experts des Partenaires stratégiques et des consultants indépendants. Elle se rend dans un pays de l'EAP pendant deux à trois semaines afin de rencontrer les parties prenantes de la société civile, du monde des affaires et du gouvernement. L'équipe se charge de la rédaction du rapport national final, sous la direction du membre responsable du Panel et avec l'assistance du Secrétariat du MAEP.

12. Interviewés en mai 2007, Marie-Angélique Savané et le Dr Chris Stals ont déclaré que le Panel considérait une expansion des membres du Panel et engageait deux de ses membres à chaque pays pour aider dans la rapidité des évaluations.

* Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 'The APRM Journey So Far', résumé des conclusions des recommandations des précédentes conférences d'évaluation du MAEP préparé pour la Conférence 'Africa's Bold March to Capture the 21st Century – The Role of the APRM', Accra, Ghana, 8–10 mai 2007, p.9.

Institutions nationales

Les Directives nationales du MAEP stipulent que chaque pays participant doit avoir un Point focal EAP, pour servir de liaison entre le secrétariat continental et les structures de l'EAP national. Ce Point focal est en général un ministre, un diplomate ou un haut fonctionnaire qui a directement accès au chef de l'Etat.

Le pays doit aussi créer un Conseil national de gouvernance (CNG) ou une Commission nationale (CN). Le conseil est responsable de l'administration d'un processus national inclusif pour produire deux documents clés : un Rapport national d'auto-évaluation et un Programme d'action. Bien que le Ghana ait utilisé un conseil composé exclusivement de membres de la société civile, les Directives supplémentaires et les Personnes éminentes disent que le conseil devrait comprendre des membres du gouvernement, du monde des affaires et de la société civile, et il devrait avoir essentiellement une majorité non-gouvernementale et un président de la société civile ou du secteur privé. Les Directives nationales disent que le conseil devrait comporter des représentants des différentes circonscriptions nationales, avec, entre autres, des femmes, des jeunes, des syndicats, des handicapés, et des organisations de commerce.

Les pays sont aussi encouragés à établir un petit secrétariat local du MAEP qui pourra les assister dans les tâches administratives et logistiques.

Le conseil de gouvernance doit nommer des universitaires éminents, des experts ou des Institutions de recherche techniques (IRT) à des fins de consultations publiques, d'études et de recherches documentaires, ainsi que pour établir le Rapport national d'auto-évaluation et le Programme d'action. Les pays ont donné des noms différents à ces agences de recherche (tels que « Agence technique de Direction » au Kenya et « Agence de soutien technique » en Afrique du Sud) mais les Supplément des directives aux pays du MAEP utilisent le terme « Institut de Recherche technique », notant que¹³ :

... elles sont chargées d'exécuter le Questionnaire du MAEP. Elles doivent être bien connues pour leur compétence et leurs capacités techniques leur permettant d'effectuer des recherches solides et objectives dans les quatre domaines thématiques du MAEP. Les IRT rassembleront des données, analyseront et présenteront les points de vue de la population en général.

13. Les rôles des Points focaux ainsi que du Conseil national de gouvernance ne sont pas clairs dans plusieurs documents officiels, ces derniers affichant également des contradictions. Certains se réfèrent au Point focal comme étant un individu de rang ministériel, un comité ou un comité technique. Le Questionnaire indique que le point focal remet le Questionnaire auprès d'une liste définie de parties prenantes et rassemble les réponses dans le Rapport d'auto-évaluation. Le document servant de guide supplémentaire est le premier à déclarer officiellement la responsabilité de prise de décision sur les recherches avec le conseil national de gouvernance. Il s'agit également du premier document à noter que la responsabilité de la gestion de la recherche et de la rédaction des rapports devrait incomber aux Instituts de recherche techniques qui soumettront leurs rapports au Conseil national de gouvernance ou à la Commission nationale. Voir le Chapitre 3 pour une discussion plus approfondie des différences entre les orientations proposées dans les divers documents officiels.

* Ojienda T, *Implementing the New Partnership For Africa's Development (Nepad) : Whither the African Peer Review Mechanism?*, article présenté lors du cinquième concours africain de procès sur les droits Humain, 2005, p.27.

Etant donné les différences de contexte historique et des stades de développement, les pays doivent commencer à partir de bases différentes et l'on ne s'attendra pas à ce qu'ils atteignent leur niveau de performance maximum au même moment. Le rythme de la progression dépendra essentiellement du niveau d'engagement et de volonté politique de chaque pays pour prendre des mesures délibérées en vue de réaliser sa vision.
– Tom Ojienda*

La méthodologie de recherche devra donc reposer sur une approche à méthodes multiples [sic] (qualitative et quantitative) afin d'assurer une collecte de données complète. Le résultat final devra être validé pour assurer que le rapport représente les points de vue du public. Les IRT sont nommés par le CNG et sont sous ses ordres directs. Un accord contractuel protégeant la propriété intellectuelle de l'auto-évaluation devra être signé. Le CNG doit protéger la confidentialité du processus d'auto-évaluation afin de ne pas porter préjudice aux phases suivantes de la délibération du rapport par le Panel et le Forum ni venir les contrecarrer.

Les phases du MAEP

Le processus de l'EAP est officiellement divisé en cinq grandes phases ou stades d'activités, comme indiqué ci-dessous¹⁴.

Phase 1 – Préparation et auto-évaluation. La majeure partie de l'activité du MAEP se déroule au cours de cette phase selon deux voies parallèles, organisées respectivement par le pays même et le Secrétariat continental. Pour commencer, le pays à évaluer mène des consultations primaires avec le Secrétariat de l'EAP, qui peuvent prendre des formes différentes, comme des visites dans les pays par les membres du Panel et le Secrétariat ou des réunions dans d'autres endroits. Ensuite, le pays accueille une Mission formelle de soutien national et signe un Protocole d'accord acceptant les termes spécifiques de l'évaluation¹⁵. Le pays nomme un Point focal national et un Conseil national de gouvernance ou une Commission nationale pour superviser et diriger le processus de l'EAP, et développer son programme de recherche et de consultation qui aboutira à la création d'un Rapport national d'auto-évaluation et à un Programme d'action, qui seront tous deux basés sur d'importantes consultations publiques et d'experts. Simultanément, le Secrétariat de l'EAP rédige un article de recherche sur le pays. En se basant sur l'histoire et l'auto-évaluation du pays, le Secrétariat établira un document des questions principales qui guidera la Mission nationale d'évaluation¹⁶.

Phase 2 – La Mission nationale d'évaluation. Utilisant les documents des questions et l'auto-évaluation du pays comme point de départ, une équipe

14. Les intitulés et les descriptions fournis ici sont une paraphrase par l'auteur des étapes telles qu'elles sont définies dans les directives du MAEP.

15. Ce PA est différent du PA d'adhésion. Ce dernier définit les obligations générales des pays participants, alors que le premier donne des détails sur le niveau de soutien que le pays doit fournir à l'Equipe d'évaluation nationale et des échéances pour compléter les phases du processus dans le pays qui est évalué. Voir le chapitre 3 « pour » de plus amples informations sur la Mission d'évaluation nationale.

16. En pratique, le Secrétariat n'a pas attendu l'achèvement de l'Auto-évaluation et du Programme d'Action pour établir le rapport sur les problèmes. Les pays pionniers remarquent aussi que les documents du contexte n'ont été donnés à l'Equipe nationale d'Evaluation qu'à l'arrivée pour la Mission d'Evaluation nationale. C'est une faiblesse importante du système. Sans la recherche documentaire en main, les membres de l'équipe d'évaluation ne peuvent pas se préparer avant leur arrivée. Chaque évaluation est dirigée par une Personne éminente différente qui a administrée le processus un peu différemment, mais les membres de l'équipe d'Evaluation font que remarquer le processus a eu tendance à compter sur le gouvernement qui est évalué pour organiser le programme de l'Evaluation nationale. Les organisations de la société civile ont remarqué avec inquiétude que sans la recherche du contexte, l'équipe d'évaluation n'est pas familière avec les problèmes locaux, et peut ne pas savoir si des questions clés ont été exclues ou n'ont pas reçues assez d'attention dans l'autoévaluation nationale.

de 15 à 25 experts africains dirigée par un membre du Comité se rend dans le pays pendant deux à trois semaines pour exécuter la Mission nationale d'évaluation. L'équipe évalue l'intégrité du processus national et réalise des recherches supplémentaires ainsi que des entretiens sur les questions clé de gouvernance, et évalue la pertinence des questions incluses dans l'ébauche du Programme d'action en se penchant sur les lacunes du point de vue de la gouvernance.

Phase 3 – Préparation de l'évaluation nationale finale. A la suite de la Mission nationale d'évaluation, l'équipe d'évaluation établit un projet de Rapport national d'auto-évaluation basé sur la mission, l'auto-évaluation, le Programme d'action et la recherche du contexte. Ce rapport est renvoyé au gouvernement du pays pour observation et pour que le gouvernement puisse apporter des changements à son Programme d'Action en fonction des recommandations du rapport. Le gouvernement peut faire part de ses observations dans le rapport final, mais ne peut pas le modifier.

Phase 4 – L'évaluation par les chefs d'Etats. Le dernier Rapport d'évaluation national est soumis au Forum de l'EAP et le chef de l'Etat est « évalué » par ses pairs. Cela se déroule généralement en conjonction avec un Sommet de l'Union Africaine.

Le nombre d'heures choisi pour les discussions par les chefs d'Etats est très modeste – seulement deux heures ont été ménagées dans le cas du Ghana (bien que la discussion ait duré quatre heures)¹⁷. En termes de la profondeur de l'analyse, les débats au niveau national et au sein du Comité des personnes éminentes sont beaucoup plus substantiels que les discussions des chefs d'Etats.

Phase 5 – Présentation au public et aux institutions africaines. Six mois après l'examen du rapport par le Forum, celui-ci est publié après avoir été soumis à des institutions telles que le Parlement Panafricain et les communautés économiques régionales.

En dépit de la division officielle en cinq phases, le processus comprend en réalité cinq types d'évaluations différentes. Le Rapport national d'auto-évaluation est le premier. La recherche documentaire du contexte par le Secrétariat est le second. L'évaluation par les experts au cours de la Mission d'évaluation nationale est le troisième. L'évaluation par les chefs d'Etats est le quatrième et le plus court. Pour finir, le cycle doit être répété tous les deux à quatre ans par une autre auto-évaluation et évaluation nationale. La société civile a l'occasion, de manière espacée dans le temps, de contrôler le progrès vers la mise en œuvre du Programme d'action. Les gouvernements doivent fournir tous les six mois des rapports au Forum sur leurs progrès quant à l'exécution du Programme d'action.

17. L'évaluation du Rwanda devait avoir lieu immédiatement après celle du Ghana, mais elle fut annulée. La discussion du rapport du Ghana fut prolongée pour occuper le créneau temporel.

Leadership National et Recherche

Concitoyens, la tâche qui nous attend est en fait immense, et la responsabilité est lourde ; cependant, c'est un défi noble et glorieux – un défi exige le courage de rêver, le courage de croire, le courage d'oser, le courage d'agir, le courage d'envisager, le courage de lutter, le courage de travailler, le courage de réussir – au plus haut degré, et d'atteindre la grandeur de l'être humain. Que pouvons-nous demander de plus à la vie?

– Kwame Nkrumah,
Ancien Président du Ghana

L'organe qui met en œuvre le Programme du MAEP doit, autant que possible, être indépendant du gouvernement [et] dépourvu d'interférence politique pour assurer sa crédibilité.

– Sixième Forum africain
sur la gouvernance

Quand le dirigeant est moralement faible et que sa discipline n'est pas stricte, quand ses instructions et ses conseils ne sont pas éclairés, quand il n'y a pas de règles consistantes, les dirigeants voisins profiteront de la situation.

– Sun Tzu, général et théoricien chinois

GOVERNANCE DU PROCESSUS NATIONAL

3

La décision de laisser les ministres du gouvernement présider les Conseils nationaux de gouvernance du MAEP ou les Commissions peut sérieusement saper l'indépendance du conseil de gouvernance et l'intégrité du processus du MAEP.

– GTZ, *the APRM Journey So Far*¹

L'organisation de la participation publique au processus du MAEP est en elle-même un aspect central pour améliorer l'état de gouvernance et le développement socio-économique dans le pays participant. Ces interactions peuvent renforcer la confiance, établir et clarifier les mécanismes de participation continue et d'habilitation des parties prenantes.

– **Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au MAEP**²

Les directives officielles donnent une vue d'ensemble simplifiée du processus du MAEP, mais ne reflètent pas les interactions riches et variées qui se produisent quand le processus est mis en route dans un monde dynamique qui est secoué par les élections, les rivalités politiques, les changements économiques et les tensions de la pauvreté et de la globalisation. Comme le processus cherche à parvenir à un consensus, la façon dont il est gouverné au niveau national est cruciale, aussi bien d'un point de vue pratique que politique. Elle affecte la rigueur de l'analyse et les perceptions de justice et de neutralité du processus. Etant donnée la complexité du Questionnaire du MAEP, le processus n'est pas facile à gérer. Il doit être géré d'une façon abordable, rigoureuse et largement consultative. Les sociétés civiles au Ghana, au Kenya, en Afrique du Sud, à l'île Maurice et au Rwanda ont protesté de différentes manières et à des degrés différents quand elles se sont rendues compte que le gouvernement essayait de contrôler ou de dominer le processus.

Le Ghana a été le premier à reconnaître que l'effort national du MAEP devait être dirigé par un organisme ou un comité objectif et non partisan. Sans cette garantie institutionnelle, des pressions politiques pourraient émerger.

1. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *The APRM Journey So Far*, résumé des conclusions et des recommandations des précédentes conférences d'évaluation du MAEP préparé pour la conférence intitulée *Africa's Bold March to Capture the 21st Century – The Role of the APRM*, Accra, Ghana, 8–10 mai 2007, p.5.
2. Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, novembre 2003, article 36, pp.11–12.

Le manque profond de démocratie qui rend difficile la mobilisation et la responsabilité efficace en Afrique [...] est pris au sérieux par le Nepad à l'heure actuelle, ainsi que les mécanismes institutionnels proposés pour y faire face. Parmi ceux-ci se trouve le MAEP.
 – Peter Anyang' Nyong'o, ancien Point focal de l'EAP du Kenya*

En tant que premier pays évalué, le Ghana a été le premier à reconnaître que l'effort national du MAEP devait être dirigé par un organisme ou un comité objectif et non partisan. Sans cette garantie institutionnelle, il pourrait y avoir des pressions politiques. Les politiciens pourraient être tentés d'intervenir ou de minimiser l'importance des preuves ou des problèmes qui montreraient l'Etat sous un mauvais jour. Au moment où le Panel des personnes éminentes était créé au niveau continental pour protéger le processus des pressions politiques, le Ghana établissait un équivalent local pour diriger le processus et surveiller la consultation publique (cf. Chapitre 10).

Ce chapitre étudie les leçons apprises au cours de la création et de l'administration des institutions du MAEP au niveau national, alors que le chapitre 4 examine le Questionnaire d'auto-évaluation, le chapitre 5 explore les méthodes particulières utilisées dans les pays pionniers pour mener les recherches et les consultations publiques, et le chapitre 6 examine le développement du Programme d'action du MAEP.

Avantages et coûts de l'importante participation publique

Une importante participation publique n'est pas seulement essentielle à une évaluation par les pairs réussie, c'est sans doute l'avantage le plus important du système du MAEP. Tous les avantages du MAEP en dépendent. La participation publique peut engendrer un débat national sur les priorités et les principes qui sont souvent opaques pour le citoyen ordinaire. Sans exposition au débat public, les problèmes nationaux – et en particulier les faiblesses dans les systèmes d'administration du gouvernement – peuvent persister pendant des années.

Les gouvernements produisent déjà des plans et des budgets de développement national, qui sont destinés à traiter les priorités nationales. Mais ces efforts du seul gouvernement équivalent à ce qu'il s'évalue lui-même, ce qui est la raison pour laquelle des myriades d'évaluations faites par les seuls gouvernements ont eu si peu d'effet sur l'état de la gouvernance en Afrique.

En particulier, dans un environnement aux dispositions fiscales insuffisantes, les processus budgétaires classiques et les plans de développement sont souvent entravés par les ressources disponibles. Cela pousse à concentrer ses efforts sur l'essentiel. Mais des investissements modestes dans l'amélioration des systèmes, des comptes, des incitations et des meilleures investigations de lutte contre la corruption peuvent produire des résultats positifs considérables.

La capacité du MAEP à redonner de l'énergie à la planification nationale et à produire de nouvelles solutions nationales créatives dépend de la volonté des participants à faire leur auto-évaluation. L'astuce, c'est de sortir le système de

* Anyang' Nyong'o, P, *Unity or Poverty: The dilemmas of progress in Africa since independence*, dans Anyang' Nyong'o P, A Ghimazion et D Lamba (eds), *Nepad: A New Path?*, Heinrich Böll Foundation, Nairobi, 2002, p.32.

sa routine « comme à l'habitude » et d'observer les défis nationaux sous un nouvel angle.

Que le Rapport national d'auto-évaluation et le Programme d'action soient rigoureux et francs dépendront de la qualité de la recherche et des ressources qui auront été injectées dans le processus. Celles-ci dépendent à leur tour du type de système mis en place pour diriger le processus dans chaque nation participante.

Les expériences des pays pionniers montrent que le processus utilisé pour choisir les institutions nationales du MAEP – le Point focal, le Conseil de gouvernance, le Secrétariat et les Instituts de recherche techniques – enverront des signaux très importants aux participants sur la réceptivité du gouvernement aux critiques. Si le mauvais signal est envoyé au début, il pourrait causer des conflits et de la méfiance qui pourraient affecter tout le processus du MAEP. Un gouvernement qui essaie de remplir les institutions de direction avec des organisations non gouvernementales (ONG) conciliantes sera probablement accueilli par des protestations. À l'inverse, un gouvernement peut attirer la bienveillance de ses citoyens en offrant des signes avant-coureurs prouvant qu'il est prêt à écouter et qu'il a l'intention de rendre le processus aussi ouvert et transparent que possible.

À peu près tous les deux ans, « le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) » organise la conférence du Forum Africain sur la Gouvernance (FAG). En mai 2006 à Kigali, au Rwanda, l'AGF-VI s'est penché sur le MAEP et les leçons des premiers participants. Dans son analyse, Gilbert Houngbo, Directeur régional du PNUD pour l'Afrique, a relevé toutes sortes de défis concernant le financement et la mise en œuvre du MAEP. Il a dit à ce propos³ :

Rien n'est plus urgent que d'assurer que le processus de mise en œuvre du MAEP au niveau national soit mené d'une manière transparente, inclusive et démocratique pour qu'il reste crédible et inspire la confiance aux gens qu'il veut servir. C'est pourquoi les pays doivent prendre le temps nécessaire et bien se préparer, et se renseigner largement sur le processus. Les citoyens doivent être convaincus que le processus leur appartient. Un processus bâclé fera beaucoup de tort au MAEP.

Ce que les directives font et ne disent pas

Bien que l'accent sur la participation soit répété dans tous les documents fondateurs du MAEP, les instructions sur la manière d'y parvenir font défaut.

3. Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and Opportunities, Report of the Sixth Africa Governance Forum (AGF-VI)*, Kigali, Rwanda, 9–11 mai 2006, rapport publié le 20 juin 2006, p.49.

Au cours de l'évaluation du processus en 2004, le Dr Francis Appiah, secrétaire exécutif du Secrétariat du MAEP du Ghana a noté⁴ :

[Le système du MAEP] ne fournit pas de guide pratique sur la manière de réaliser les aspirations présentées dans les directives du pays. Le développement institutionnel, les processus d'organisation, l'expertise technique, la capacité et les compétences ainsi que le financement ne sont pas fournis au-delà de la nécessité d'établir un Point focal.

Les Personnes éminentes et le Secrétariat ne constituent pas le public, et n'ont que des interactions limitées avec ce dernier pendant les missions de soutien. Une réalité capitale du système comme il est pratiqué aujourd'hui est que les pays continuent de sentir qu'ils opèrent dans un vide d'informations où le Secrétariat et le Comité sont incapables de satisfaire avec réceptivité les demandes d'informations des pays participants.

Plusieurs documents de directives supplémentaires ont été publiés depuis les remarques d'Appiah, mais un certain nombre de pays se sont plaints du manque de soutien donné avant, pendant et après le processus. Le sixième FAG a remarqué que⁵ :

Le Comité du MAEP et le Secrétariat n'avaient pas les compétences requises pour assurer efficacement la direction et administrer techniquement le processus du MAEP. A cet égard, il a été suggéré que des mesures soient prises pour renforcer les capacités de ces deux organismes et évaluer les compétences du personnel du Secrétariat.

Dans son discours à la conférence du FAG, le Président Rwandais, Paul Kagame, a déclaré⁶ :

Nous devons suivre une approche plus crédible et plus empirique pour que l'ensemble du processus cesse d'être considéré comme un exercice subjectif. A cette fin, nous devons réviser les processus institutionnels nationaux et concevoir des approches communes et acceptables qui jusqu'à présent ont reçu peu d'assistance. A l'heure actuelle, on observe une prolifération de structures nationales différentes qui demandent d'être harmonisées. Le rôle et les besoins du Secrétariat du MAEP en matière de compétences, le choix des experts pour l'évaluation nationale, ainsi que l'étendue de la participation des membres du Comité devront être réévalués. La conduite de l'exercice d'évaluation par les pairs nécessitera des clarifications.

Avec le temps, ces sentiments se sont fait entendre plus fortement. A un atelier tenu en février 2007 pour les Points focaux à Addis-Abeba, en Ethiopie⁷, des représentants du Ghana, du Kenya et du Rwanda se sont plaints au Secrétariat qu'il n'avait pas fourni un soutien suffisant aux pays qui s'étaient

Le Secrétariat du MAEP peut contribuer à une mise en œuvre plus efficace en fournissant une assistance, des modèles et des prototypes pour l'administration du processus et la méthodologie, y compris la conception de la recherche et la révision du Questionnaire compte tenu des expériences. – GTZ*

4. Appiah F, *Assessing Ghana and the APRM*, article présenté à l'atelier sur le partage des expériences nationales sur la mise en œuvre du processus, 20–21 novembre 2004, Alger, Algérie, p.51 du rapport de la conférence.

5. PNUD, *op. cit.*, p.17.

6. *Ibid.*, p.41.

7. *APRM Best Practices and Lessons Learned: Exploring the Process and National Experiences*, atelier pour les Points focaux, facilité par le SAIIA, la CEA et le Secrétariat du MAEP, Addis Abeba, Ethiopie, 20–21 février 2007.

* GTZ, *op. cit.*, p.5.

embarqués dans le processus. « Nous avons besoin d'un Secrétariat qui offre une assistance technique », a fait remarquer SKB Asante du Conseil national de gouvernance du Ghana au Secrétariat du MAEP. « Mais recevons-nous régulièrement des communications de vous ? Nous ne recevons aucune nouvelle de vous⁸ ».

Après que le Kenya, la Zambie et le Rwanda ont exprimé des préoccupations semblables, le Dr Bernard Kouassi, directeur exécutif du Secrétariat du MAEP, a déclaré : « Si vous avez besoin d'assistance, dites-le nous, mais nous ne pouvons pas venir vous donner des leçons⁹ ».

Cependant, le Secrétariat offre des missions avancées et une Mission de soutien de pays à chaque pays. Mais les pays pionniers ont remarqué que ces rencontres ne donnaient pas les conseils pratiques nécessaires pour accélérer le rythme des évaluations et faciliter une planification efficace. Ce qui est aggravé par la confusion quant au but de la Mission de soutien de pays.

Selon le Document de Base, la Mission de soutien de pays est supposée transmettre les règles du MAEP et donner des conseils sur la manière de diriger les institutions nationales et de mener la recherche. Mais le Secrétariat du MAEP a publié un autre document – « Conditions préalables pour une Mission de soutien de pays¹⁰ » – disant qu'un pays doit sensibiliser sa population et établir ses projets de recherche et ses institutions avant que la mission de soutien n'arrive. Les pays disent qu'ils ne peuvent pas commencer avant d'avoir reçu des conseils, mais ils ne peuvent pas être conseillés par la Mission de soutien de pays avant d'avoir établi des systèmes qu'ils ne comprennent pas. Le problème est en partie réduit par d'autres formes de communication avant la Mission de soutien de pays. Cependant, ces communications s'adressent presque intégralement au gouvernement, ce qui laisse la société civile désarmée car elle ne bénéficie pas de la même connaissance des règles.

Le manque de formation est significatif, car il oblige les pays à essayer de s'éduquer eux-mêmes à partir des directives écrites qui sont souvent contradictoires et manquent de détails opérationnels pratiques qui permettraient d'établir des budgets réalistes, de décider des méthodes de recherche ou d'administrer les communications publiques et les médias. Alors, que disent exactement les documents officiels ?

Les Directives nationales, délivrées en novembre 2003, soulignent la nécessité d'un vaste processus de participation et parlent du Point focal comme d'un individu. Elles ne font pas mention d'un Conseil ou d'une Commission de gouvernance¹¹ :

Le manque de formation oblige les pays à s'éduquer eux-mêmes à partir des directives écrites qui sont contradictoires et manquent de détails opérationnels pratiques qui permettraient d'établir des budgets, de décider des méthodes de recherche ou d'administrer les communications publiques et les médias.

8. Asante SKB, remarques sur l'atelier pour les Points focaux, Addis Abeba, Ethiopie, 20 février 2007.

9. Kouassi B, remarques sur l'atelier pour les Points focaux, Addis Abeba, 20 février 2007.

10. Comme indiqué dans le chapitre précédent, ce document ne porte pas de date mais a été distribué aux participants par le Secrétariat lors de l'atelier de formation des Points focaux nationaux en février 2007, facilité par SAIIA, la CEA et le Secrétariat.

11. Secrétariat du MAEP, Directives, paragraphe 34, p.14.

Chaque pays participant devra identifier un Point Focal pour le processus du MAEP, qui devrait être de niveau ministériel ou bien destiné à une personne travaillant directement sous les ordres du Chef d'Etat ou de Gouvernement et appuyé par les comités techniques nécessaires.

Ils ajoutent que « il est essentiel que le travail du Point Focal du MAEP soit inclus, intégré et coordonné avec les décisions déjà prises relativement aux politiques et avec les processus d'organisation¹² ».

L'accent est mis sur le fait que c'est le *travail* du Point focal qui est inclusif, et non le Point focal lui-même. Pratiquement tous les gouvernements affirment que leur travail est inclusif, ce qui affaiblit les directives car elles n'indiquent pas clairement comment gérer le travail du Point focal. Par la suite, le Questionnaire, qui a été délivré aux pays sous forme de projet au début de 2004, puis sous sa forme définitive un peu plus tard cette année-là, a changé l'emphase. Il a décrit le MAEP comme « un vaste processus de participation dirigé par le gouvernement¹³ ». Il a ensuite semé la confusion en affirmant que chaque pays doit établir « un Point focal national comprenant des représentants de toutes les parties prenantes pour coordonner le processus du MAEP¹⁴ ». (C'est ce que l'île Maurice a fait en faisant du Conseil national économique et social (NESC) le Point focal, cf. chapitre 13).

Pour rendre les choses encore plus complexes, le Secrétariat a publié le « Guide général du Questionnaire de l'EAP », qui ne présente pas de date de publication. Il discute une nouvelle institution qui n'est mentionnée nulle part dans les documents officiels, le Comité technique du Point focal de l'EAP. Cet organisme¹⁵ :

[...] rassemblerait les réponses [au Questionnaire] et établirait une réponse en consensus à soumettre au Point focal de l'EAP pour être examinée. Il utiliserait aussi les réponses et les rapports d'évaluation disponibles pour établir le Rapport national d'auto-évaluation, basé sur les réponses au Questionnaire et d'autres recherches.

Le Ghana a été le premier pays à initier une évaluation. Quelques temps après avoir établi la pratique consistant à mettre le processus entre les mains d'un Conseil, le Comité s'est mis à compter les pays oralement pour créer un Conseil d'administration national qui devrait se composer en majorité de la société civile et d'un président hors du gouvernement.

Dans une vidéo de formation enregistrée pour le SAIIA en avril 2006, l'Ambassadeur Bethuel Kiplagat, membre du Panel des Personnes éminentes et président du Comité, en a expliqué les règles comme suit¹⁶ :

12. *Ibid.*

13. Secrétariat du MAEP, Auto-évaluation par pays pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, Midrand, Afrique du Sud, non daté, p.7. Ce document, mieux connu sous le nom de « Questionnaire d'auto-évaluation » ou simplement le « Questionnaire », ne contient aucune date de publication sur sa page de garde, en en-tête et le document informatique disponible sur le site Web du MAEP est daté d'avril 2004. Il a été posté seulement sur le site Web à la fin de l'année 2004.

14. *Ibid.*, p.9.

15. Secrétariat du MAEP, Guide général du Questionnaire de l'EAP, Midrand, Afrique du Sud, 2003, p.4.

16. Entretien sur vidéo avec B. Kiplagat, Nairobi, Kenya, 27 avril 2006.

Le document de base spécifie clairement qu'il devrait s'agir d'un accord tripartite entre la société civile, le secteur de l'entreprise et le gouvernement. Je pense que la formule que nous avons essayé d'encourager est un tiers, un tiers, un tiers et que la direction de cette commission, comité ou conseil de gouvernance national, quel que soit le nom que vous voulez lui donner, devra venir de la société civile ou du secteur de l'entreprise et non du gouvernement car nous ne voulons pas voir cela comme un projet du gouvernement. Le gouvernement ne peut pas diriger un programme par lequel il est lui-même [sic] évalué. C'est la raison pour laquelle nous voulons assurer son autonomie et son indépendance, pour être certains qu'il n'y a pas de domination, et que le gouvernement ne puisse pas dire que nous ne pouvons pas faire ceci ou cela. Si c'est le cas, alors vous pouvez le signaler au Comité dont la raison d'être est de protéger l'indépendance du Comité même dans son fonctionnement. Il y a parfois des difficultés, et l'un des grands problèmes est de savoir qui choisira les membres de la société civile qui seront intégrés au conseil de gouvernance. C'est vraiment un problème. Tout le monde se dispute. Il y a tant d'organisations. Si vous disposez d'un conseil national d'ONG, cela simplifie les choses. Ce conseil doit se réunir et décider ou peut-être voter et décider comment ils seront représentés. Ce qui est bien plus simple.

Le conseil de gouvernance est semblable à un conseil d'administration. Toutes les décisions principales seront prises par ce conseil, avec le soutien du ministère concerné bien entendu. Il peut s'agir du ministère de la planification ou du ministère responsable du Nepad, mais le Point focal ne doit pas intervenir. C'est le conseil qui déterminera toutes les sections. C'est comme cela que l'on a procédé au Kenya, au Rwanda et même au Ghana. C'est ce comité qui siègera, organisera par exemple l'éducation civique, la consultation dans tout le pays. C'est ce comité encore qui négociera avec les donateurs pour collecter des fonds pour l'évaluation proprement dite. C'est ce comité qui choisira aussi les institutions qui feront les recherches et la publicité. Ainsi, ce comité sera responsable des différents programmes. Vous ne consultez personne d'autre. Naturellement, il peut y avoir des aspects financiers pour lesquels vous devriez consulter le comité des donateurs ou le ministère concerné.

La question de la composition et de l'indépendance du conseil de direction a été fortement contestée au Forum africain de gouvernance de 2006. Les participants ont fait remarquer qu'une fois l'évaluation achevée, le gouvernement devait attribuer les fonds et mettre les recommandations en pratique. Si le gouvernement n'accepte pas les recommandations, le processus n'aboutira pas. Cependant, si le gouvernement établit un Conseil national de gouvernance conciliant et a la main lourde dans l'édition de l'auto-évaluation, il est peu probable qu'il arrive à un consensus ou qu'il trouve des solutions créatives aux problèmes nationaux. Lors du FAG, le Rwanda a soutenu que le conseil de gouvernance devait être divisé de manière équitable entre le gouvernement et la société civile. Mais le Point focal sud-africain, la Ministre Géraldine Fraser-Moleketi, a été plus loin en contestant à plusieurs reprises la notion même d'indépendance comme critère raisonnable en posant la question « indépendant de quoi ? »

Le rôle du Point focal n'est pas de prendre des décisions mais de servir de coordinateur et d'interface entre le gouvernement, la société civile et les entités du secteur privé quant à la conduite du processus du MAEP.

Le Secrétariat de l'évaluation africaine par les pairs d'Afrique du Sud prend le parti de tous les gouvernements africains. Il ne critique aucun gouvernement africain, même ceux qui ont signé et ratifié l'Evaluation par les pairs. L'Evaluation par les pairs est ainsi en fait une extension des gouvernements africains. – Grace Akumu, ancienne Présidente du NCG kényan*

Les quatre membres du Comité présents ont été priés de prendre une décision. Chacun d'eux s'en est remis à l'autre avant que le Professeur Adedeji ne donne une longue réponse indirecte affirmant, en fait, qu'il serait bien que le conseil soit indépendant mais que les gens devraient essayer de s'entendre et de ne pas transformer la question en une question de principe.

Le rapport du FAG a résumé la controverse de cette façon¹⁷ :

Le niveau acceptable d'autonomie des structures du MAEP vis-à-vis du gouvernement a été considéré comme un défi qui doit être encore résolu dans certains pays. D'un côté, il y a eu de bonnes raisons pour interioriser le processus du MAEP au sein du système de gouvernement comme une façon d'assurer sa légitimité et son accès aux ressources publiques. D'un autre côté, certains pays ont prôné le contraire : l'indépendance des conseils d'administration pour qu'ils soient libres d'entreprendre les évaluations du MAEP avec efficacité. Cette question a causé de nombreuses discussions/réflexions au cours des séances plénières ainsi que pendant la partie avec les chefs d'Etats. Il a été conclu en général que « l'indépendance absolue » des gouvernements n'était ni faisable ni désirable, bien qu'il y ait un mérite à assurer que les structures du MAEP au niveau national retiennent une influence professionnelle significative et une liberté d'action sans influence excessive de l'Etat qui pourrait compromettre le jugement professionnel.

Le rapport du FAG a aussi noté que « le rôle du Point focal n'est pas de prendre des décisions mais de servir de coordinateur ou d'interface entre le gouvernement, la société civile et les entités du secteur privé quant à la conduite du processus du MAEP¹⁸ ». Dans sa présentation finale, il est recommandé que « l'organe qui exécute le programme du MAEP doit, autant que possible, être indépendant du gouvernement, [et] sans interférence politique pour assurer sa crédibilité¹⁹ ».

La phrase « autant que possible » souligne la réticence de certains pays participants à mettre le processus aux mains de la société civile, en particulier l'Afrique du Sud, qui a combiné le poste de Point focal avec celui de Président du Conseil de gouvernance et a directement placé le Secrétariat du soutien au Ministère du Service public et d'Administration du Point focal.

Adedeji était chargé d'administrer le MAEP sud-africain et a reçu des plaintes acerbes de la société civile sur les projets du gouvernement. En privé, il a vivement conseillé au gouvernement d'étendre le processus au-delà des deux mois envisagés, a déclaré publiquement qu'il préférerait que le processus soit rigoureux plutôt que rapide, et a fait pression sur le gouvernement pour l'obliger à revenir sur sa décision de ne pas faire appel à des universitaires ou à des Instituts de recherche indépendants. Il a cependant refusé de commenter

17. PNUD, *op. cit.*, p.18.

18. *Ibid.*, p.28.

19. *Ibid.*

* Akumu G, ancien président du conseil de gouvernance kenyan, cité par J Butty, African Peer Review Criticised for Inaction, site Web de Voice of America, www.voanews.com, 3 mai 2007. Elle a été démise de ses fonctions au conseil après une série de mésententes sur la conduite du processus, cf. chapitre 11.

en public sur le fait que l’Afrique du Sud avait confié la charge du Conseil de gouvernance à un ministre.

Dans des entretiens privés, les membres du Panel ont affirmé que des discussions acharnées s’étaient déroulées au sein du Panel sur la question de savoir comment répondre à l’Afrique du Sud. Tous les membres ne sont pas du même avis quant à la composition idéale du Conseil national de gouvernance. Adedeji a plaidé en faveur d’une approche conciliante envers l’Afrique du Sud et a, en particulier, avisé le Président de la Tanzanie qu’il pourrait suivre le modèle sud-africain. Dans le cas de la Zambie, le personnel du Secrétariat a déclaré qu’il serait acceptable que le gouvernement et la société civile coprésident le conseil²⁰.

En dépit des insistances au Forum africain de gouvernance et à l’atelier précédent à Alger en 2004, les Directives et le Questionnaire n’ont pas été révisés pour refléter les conseils oraux du Panel. Cependant, quelque temps avant février 2007, le Secrétariat s’est mis à utiliser le Supplément aux Directives du MAEP pour l’Evaluation nationale – La Structure nationale du MAEP. Ce document n’est pas daté et n’a pas été mis en ligne sur le site Web du MAEP (au moment de la rédaction de cet ouvrage à la fin de l’année 2007).

Le Supplément des Directives donne des conseils plus clairs sur les rôles et les fonctions du Point focal, du Conseil de gouvernance, du Secrétariat de soutien local et des Instituts de recherche techniques. Il conseille vivement que le Président du conseil ne soit pas issu du gouvernement. Mais la formulation ne va pas jusqu’à en faire une exigence. « Si possible, [le conseil] devra être présidé par un fonctionnaire qui n’est pas du gouvernement ». Le Supplément des Directives est explicite quand il déclare que les décisions sur l’exécution du MAEP sont la responsabilité du Conseil et non du Point focal. Le document note que le Conseil national de gouvernance ou la Commission nationale²¹ :

[...] est l’organe qui fournit la direction de la politique stratégique pour l’exécution du MAEP. Cet organe doit comprendre des citoyens probes qui imposent le respect au grand public. Les Directives nationales prévoient que la Commission nationale établie pour administrer le processus au niveau national soit autonome du gouvernement et inclue toutes les parties prenantes. Dans ce contexte, les membres doivent être variés et représentatifs pour assurer à l’esprit [sic] du MAEP une large base participative.

Les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux participent au processus. Il s’agit de représentants des ministères clés, de la société civile, du parlement, des médias, du secteur privé, de la jeunesse, des groupes de femmes, des handicapés, des groupes marginalisés, des populations rurales, etc. La Commission nationale doit représenter un microcosme de la nation. Elle doit si possible être présidée par un fonctionnaire qui ne soit

20. D’après des entretiens confidentiels avec les participants des gouvernements tanzaniens et zambiens.

21. Secrétariat du MAEP, Supplément des Directives du MAEP pour l’Evaluation nationale – La structure nationale du MAEP, Midrand, Afrique du Sud, non daté [2007], pp.1-2.

pas du gouvernement. Si la commission est trop petite, elle peut donner l'impression de ne pas être inclusive. Si elle est trop grande, elle peut rendre les prises de décisions difficiles et on lui conseillera de désigner un conseil exécutif sélectionné parmi ses membres.

En plus de donner des conseils sur l'orientation de la politique, la Commission/le Conseil doit assurer le professionnalisme, la crédibilité et l'indépendance du processus. Le NC/NCG doit aussi faire en sorte que le processus soit technique et libre de toute manipulation politique. Le NC/NCG doit diriger les programmes de sensibilisation dans tout le pays et assurer que toutes les parties prenantes participent au processus pour que puisse naître un sentiment d'appropriation.

Alors que les conseils ci-dessus n'empêchent pas complètement que le gouvernement se charge du conseil, les besoins d'indépendance, d'autonomie et de liberté des manipulations politiques sembleraient éliminer l'approche sud-africaine.

Dans des entretiens, les membres du Panel ont déclaré que le processus de consolidation et de révision des documents officiels en une unique série de règles prendrait trop de temps et demanderait l'approbation de tous les pays participants, ce qui serait difficile et retarderait et perturberait encore plus les processus d'évaluation déjà entamés²². Le Supplément des Directives, qui est le document officiel le plus récent, s'accorde avec les conseils oraux donnés par le Panel au cours des réunions de la Mission de soutien nationale. En conséquence, le Supplément des Directives doit être logiquement considéré comme le document faisant le plus autorité, supplantant les premiers textes ambigus.

Considérations sur le conseil de gouvernance

Les élections et la nécessité de l'indépendance institutionnelle. Le cycle des élections nationales peut poser un problème particulier au MAEP, suivant la date choisie pour les deux processus. Si le MAEP se politisait ou si ses recherches étaient entraînées dans des compétitions politiques, les conséquences pourraient être extrêmement négatives. Le Ghana a reconnu le risque que le MAEP puisse prendre plus longtemps que prévu et puisse déborder sur la période des élections. En conséquence, plusieurs mesures importantes ont été prises pour protéger le processus en le rendant institutionnellement indépendant. Ces mesures permettent de choisir des membres du conseil respectés et impartiaux bénéficiant d'une bonne expérience de gestion et de recherche, et permettent également au conseil d'administrer ses propres finances et de choisir son propre personnel de soutien hors des ministères, et de faire appel à des organismes de recherche impartiaux pour administrer la consultation et la rédaction des rapports. Le Ghana a aussi contribué à dépolitiser le processus en s'entretenant avec les partis politiques sur le choix des membres du Conseil national de gouvernance. Il a aussi arrêté le

22. Entretien avec C. Stals, Pretoria, 15 mai 2007.

processus de recherche pendant trois mois pendant et suite aux élections parlementaires et présidentielles en novembre 2004 (cf. chapitre 10).

Les Personnes éminentes contre les représentants des circonscriptions électorales. Les pays pionniers ont utilisé deux principaux types de Conseil de gouvernance. Le premier se base sur le concept des Personnes éminentes utilisé pour diriger le processus du MAEP continental, qui a recherché des membres impartiaux, plus âgés et considérés comme des personnes intègres. Le Ghana a suivi ce modèle et choisi un petit comité de sept citoyens éminents pour constituer l'organe principal de prise de décision du processus au niveau national. Le deuxième type recrute ses membres parmi les représentants des circonscriptions importantes, comme le monde des affaires et du travail, les groupes religieux, les femmes, les organisations non-gouvernementales etc. Le Rwanda, le Kenya et l'Afrique du Sud ont tous utilisé cette approche de façon différente. Etant donné le nombre de circonscriptions et de groupes d'intérêt, cette approche crée des conseils de plus grande envergure.

L'approche du Ghana a eu pour conséquence de créer un comité doté de membres bénéficiant de capacités de gestion plus fortes et, comme le comité était plus petit, la prise de décision était parfois plus effective. Un conseil basé sur la circonscription peut être plus représentatif, mais les membres ne sont pas toujours choisis pour leurs capacités de gestion, mais plutôt pour le groupe qu'ils représentent. La plus grande taille des conseils basés sur la circonscription peut les rendre aussi plus lourds et onéreux, dans le cas où les membres recevraient une indemnité journalière pour chaque séance.

Faut-il ou non rémunérer les membres du conseil ? Certains pays ont choisi de rémunérer les membres de leurs conseils de gouvernance alors que d'autres ne l'ont pas fait. En Afrique du Sud, les membres n'ont pas été rémunérés et ont trouvé que le fardeau des réunions, souvent au pied levé, était lourd à porter, car les membres du conseil étaient de hauts fonctionnaires qui avaient un travail à temps complet. Les membres de la société civile ont recommandé de financer les représentants de la société civile qui étaient affectés au processus à plein temps. Cependant, au Kenya, des controverses ont vu le jour sur le financement de la société civile et certains ont pensé que les prises de décisions étaient ralenties au départ du fait du système consistant à proposer des indemnités pour chaque réunion à laquelle on avait assisté. Certains ont remarqué que ces problèmes émanaient non pas du système de paiement, mais plus de la nécessité de choisir des citoyens éminents qui mettent le processus au-dessus des considérations de gain personnel.

Rôle clé des Points focaux

Le Point focal joue un rôle de facilitation et de liaison diplomatique prépondérant dans le système du MAEP. Le Point focal est le point de contact principal pour le Secrétariat du MAEP et les Personnes éminentes et est chargé de fournir les documents nécessaires et la logistique des différentes phases

Le Point focal joue un rôle important de facilitation et de liaison diplomatique. Le Point focal est le point de contact principal pour le Secrétariat du MAEP et les Personnes éminentes, et est chargé de fournir les documents nécessaires et de faire les arrangements logistiques pour les différentes phases du MAEP.

du MAEP. Dans le pays même, le Point focal joue un rôle tout aussi important pour garantir que le gouvernement fournisse le soutien financier nécessaire, l'approbation des dépenses et sa contribution politique au Conseil national de gouvernance et à ses agences de recherche de soutien.

Etant donné que l'objectivité et l'indépendance du conseil de gouvernance sont d'une importance capitale dans le système du MAEP, les relations entre le Point focal et le conseil sont cruciales.

Le Point focal national a un certain nombre de rôles essentiels à jouer :

Signaler les intentions du gouvernement. Le rôle le plus important du Point focal est peut-être d'être le représentant du gouvernement dans le processus. La personne qu'est le Point focal et son comportement pour établir la confiance et assurer la rigueur dans le processus du MAEP envoient des signaux puissants à la société civile. Si c'est le Point focal plutôt que le Conseil national de gouvernance qui semble diriger l'Évaluation par les pairs, cela pourrait donner naissance à des questions et à des doutes sur l'intégrité et les intentions du processus.

Établir la compréhension et les relations avec le conseil national de gouvernance. Les rôles respectifs du Point focal et du Conseil national de gouvernance doivent être bien déterminés, et il est important que le Point focal donne au Conseil national de gouvernance la possibilité de diriger le processus national d'une façon crédible et efficace.

Assurer l'interaction efficace entre le gouvernement et la société civile. Pour arriver à de bonnes recommandations de politique, le processus d'évaluation par les pairs nécessite une interaction approfondie entre le gouvernement, le conseil de gouvernance, les groupes de la société civile et les chercheurs qui doivent évaluer la validité des soumissions et des recommandations du public. Le Point focal doit être le protagoniste principal pour assurer que le personnel clé du gouvernement – y compris les hautes personnalités politiques – restent informés du processus et participent aux conférences et aux ateliers d'experts.

Permettre l'accès au gouvernement, aux documents et aux agences de recherche. Le Point focal peut aider les Instituts de recherche techniques à rencontrer et à interroger des représentants supérieurs du gouvernement qui détiennent les informations nécessaires au développement du Rapport national d'auto-évaluation et au Programme d'action, et les aider à accéder à des documents importants (tels que les archives de conformité de traité et d'accession aux normes de gouvernance du MAEP). Le Ghana a désigné des représentants dans chaque département, ministère et agence du gouvernement comme « Point focal du l'EAP » pour faciliter ce processus.

Faciliter les missions nationales. Le Point focal est la personne clé responsable des activités et de la logistique relative à la Mission de soutien nationale du MAEP et à la Mission d'évaluation nationale, en collaboration

avec le Secrétariat de l'EAP. Il a besoin de planifier ces visites efficacement et de les budgéter. Une évaluation nationale efficace et inclusive exige une bonne planification et suffisamment de temps pour faire en sorte que l'Equipe d'évaluation nationale puisse organiser de vastes consultations des parties prenantes sans être bousculée. Cette planification doit allouer suffisamment de temps aux déplacements.

Proposer une gestion budgétaire efficace. Le processus du MAEP entraîne des dépenses financières considérables, et demande une gestion budgétaire méticuleuse et transparente. C'est le rôle principal du Point focal, gérer les flux de capitaux du gouvernement et/ou des partenaires au développement au Conseil national de gouvernance, aux Instituts de recherche techniques et au Secrétariat local, ainsi que de suivre les règles et procédures transparentes de dépenses.

Assurer le soutien efficace du Programme d'action. Une fois ce dernier finalisé, il doit être mis en œuvre efficacement. Les liens et l'influence du Point focal avec et au sein du gouvernement sont essentiels pour assurer qu'il y ait un engagement politique de la part de tous les protagonistes, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement.

Instituts de Recherche techniques

Le Ghana a été le premier à conclure qu'un Conseil national de gouvernance ne pouvait pas administrer seul tous les détails d'un processus si important. Etant donné l'ampleur du MAEP et la difficulté de constituer un rapport inclusif à partir des diverses sources d'informations, il n'y a que deux choix institutionnels possibles pour la plupart des pays : soit d'utiliser des organismes gouvernementaux ou de recherche, tels que les départements universitaires, soit des instituts de politique publics.

Le gouvernement est de loin le plus grand employeur et peut disposer des professionnels techniques requis pour établir un rapport. Cependant, donner ce travail au gouvernement serait tout à fait inacceptable pour la société civile et reviendrait à aller à l'encontre des conseils proposés par les Personnes éminentes. Les organes de recherche offrent une alternative crédible. Comme le Forum africain sur la gouvernance l'a noté dans sa discussion du MAEP²³ :

Les Instituts de recherche techniques ont aussi été identifiés comme possédant un réservoir de connaissances et d'expériences dans l'administration du Questionnaire et sa décomposition ainsi que d'autres instruments de recherche apparentés d'une façon qui prend en compte les lacunes actuelles de ces outils. L'expérience de ces instituts dans le déploiement de toute une gamme de techniques de recherche a aussi été reconnue comme un atout important pour le processus du MAEP. Leur déploiement dans le processus du MAEP a donc été reconnu comme essentiel.

Le gouvernement est de loin le plus grand employeur et peut disposer des professionnels techniques requis pour établir un rapport. Cependant, donner le travail au gouvernement serait tout à fait inacceptable pour la société civile et ce serait aller à l'encontre des conseils proposés par les Personnes éminentes.

23. PNUD, *op. cit.*, p.25.

L'utilisation des Instituts de recherche techniques est devenue un élément courant de l'évaluation par les pairs. Le Supplément des Directives nationales jettent une clarté utile sur leur rôle (cf. Chapitre 2)²⁴.

Sur le plan politique, la décision de confier la rédaction du rapport et la recherche à des organismes privés non gouvernementaux a augmenté la crédibilité du processus en réduisant les craintes du public sur la façon de rédiger et d'éditer le rapport du MAEP. Comme l'illustre le cas sud-africain, la seule utilisation des Instituts de recherche ne garantit pas la sûreté du Rapport national d'auto-évaluation (cf. Chapitre 14). Si leurs conclusions sont radicalement différentes de celles que le gouvernement est prêt à accepter, le processus peut aboutir à un rapport pénétrant, mais à un manque de consensus quant à la manière de résoudre les problèmes.

L'utilisation et le choix des Instituts de recherche techniques soulèvent plusieurs questions importantes à considérer quand on projette de faire une évaluation nationale.

Procédures de sélection. Pour renforcer la crédibilité du processus, les Instituts de recherche techniques devrait être idéalement sélectionnés en se basant sur un ensemble de critères publiés prenant en considération leurs capacités, leurs antécédents et leur indépendance. Les instituts doivent si possible être invités à faire une soumission pour le poste dans un processus ouvert et transparent. Dans de nombreux pays, surtout les plus petits, il se peut qu'il n'y ait pas beaucoup d'organes de recherche parmi lesquels choisir. Cependant, les critères utilisés pour choisir ces organes ont suscité des questions. Le Rwanda s'est rendu compte qu'il ne disposait pas de candidat approprié pour les Agences de recherche techniques, aussi s'est-il adressé à des institutions hors du pays (d'Afrique du Sud) pour trouver de l'aide. Le Ghana et le Kenya disposaient de nombreuses institutions qui auraient pu faire le travail, mais n'ont pas fait d'appel d'offre. D'un côté, le temps est un facteur pour suivre les règles d'acquisition formelles publiques, mais si l'on ne suit pas ces règles, le processus de sélection est ouvert aux conflits et à des perceptions d'injustice.

Capacité. La capacité institutionnelle des organes de recherche varie et certains pays comptent très peu d'institutions capables d'entreprendre l'analyse requise. Le Ghana, le Kenya et l'Afrique du Sud ont tous demandé à leurs quatre Instituts de recherche techniques respectifs d'établir un rapport pour l'une des quatre sections du Questionnaire. La compétence de ces institutions variait beaucoup, ce qui fait que la qualité du Rapport et du Programme d'action variait considérablement en fonction des sujets. Par conséquent, il est important d'évaluer soigneusement la capacité institutionnelle. Les institutions doivent disposer de la capacité théorique pour effectuer l'analyse, mais aussi être capables de prendre du personnel occupé à d'autres travaux et de les consacrer en nombre suffisant au MAEP. Si les organes de recherche

Les instituts de recherche diffèrent de par leur orientation et leur efficacité, leur engagement et leur professionnalisme, ce qui a un impact sur la qualité de leur travail. – GTZ*

24. Secrétariat du MAEP, Supplément des Directives du MAEP pour l'Evaluation nationale p.2-3.

* GTZ, *op. cit.*, p.10.

surement leur capacité ou sous-estiment la difficulté du MAEP, la qualité du processus peut en être compromise (cf. chapitres 4 et 5).

Le processus du MAEP s'est avéré plus difficile qu'il ne l'avait été envisagé au début et les pays n'ont pas pu compléter l'exercice dans les six à neuf mois indiqués dans les Directives nationales d'origine. Ce qui a été reconnu par le Secrétariat et le Panel, comme cela est indiqué dans l'introduction du Rapport national d'évaluation de l'Afrique du Sud²⁵ :

La limite de temps pour le processus peut varier considérablement d'un pays à l'autre selon la spécificité de chaque pays. La durée anticipée de chaque évaluation par les pairs du début de la première phase à la fin de la quatrième phase est de 9 à 12 mois.

La pression du temps peut être intense. Par conséquent, il est essentiel que les Instituts de recherche techniques qui acceptent de faire le travail disposent de suffisamment de personnel qui puisse être consacré à l'effort à plein temps pour la durée du processus. Dans certains cas, certains employés des organes de recherche avaient d'autres travaux à faire, signifiant qu'ils ne pouvaient pas consacrer suffisamment de personnel à la tâche, ce qui pourrait affecter la vitesse ou la qualité du travail.

Capacité de sous-traitance. Comme le Questionnaire du MAEP est divisé en quatre thèmes, le Kenya, le Ghana et l'Afrique du Sud ont chacun nommé quatre organes de recherche pour rédiger une des quatre sections du rapport. Cependant, un grand nombre des questions du MAEP sont très spécialisées et exigent la capacité d'utiliser des experts pour y répondre ; ceux-ci ne sont pas toujours employés par cet organe de recherche. Par exemple, seules quelques personnes savent comment est fixée la politique monétaire ou sont capables d'analyser le commerce, le droit de l'environnement ou du travail. Au cas où l'Institut de recherche technique ne disposerait pas de l'expertise interne requise, son mandat et son budget doivent lui permettre de sous-traiter d'autres experts locaux pour traiter certains points techniques. Cela a été fait avec un certain succès au Ghana.

Rémunération. Quand les règles formelles d'acquisition ne sont pas suivies, on peut questionner la justesse des compensations offertes aux organes de recherche. Dans le cas du Nigeria, des instituts ont été sélectionnés et ont accepté les termes du contrat, mais ils ont rejeté le montant de la somme offerte pour le travail, entraînant des délais importants pour que finalement, de nouveaux instituts soient choisis.

Ton et utilisation des preuves. A moins qu'il reste suffisamment de temps pour discuter de la manière de constituer les rapports, un pays peut trouver que les rapports rédigés par différents instituts de recherche diffèrent du

La qualité des résultats de l'autoévaluation dépend de façon significative de la qualité des Institutions de recherche techniques utilisées. – GTZ*

25. Panel des personnes éminentes du MAEP, *African Peer Review Mechanism Country Review Report of the Republic of South Africa*, mai 2007, p.43. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, l'article était posté sur le site Web du MAEP, <http://www.nepad.org/aprm/> avec une note indiquant SA Report 14 may 20 07 (Pre-7th Forum and before final published book).

* *Ibid.*

point de vue du style. En Afrique du Sud, les quatre organes de recherche devaient réviser le travail de leurs pairs mais il restait en fait trop peu de temps dans le programme pour ce faire. En conséquence, le ton et l'approche des quatre rapports techniques étaient très différents, allant de 130 pages à plus de 700 pages.

Le Secrétariat local. Finalement, tous les pays pionniers ont reconnu la nécessité d'un Secrétariat de soutien local du MAEP pour aider avec les nombreuses tâches logistiques et administratives requises dans le processus du MAEP. Ces tâches comprennent l'envoi d'invitations aux délégués pour assister à des ateliers ; l'organisation des locaux, des repas et de la sonorisation pour ces manifestations ; l'organisation des réunions du Conseil national de gouvernance ; l'organisation logistique pour les Missions d'évaluation nationales ; et l'assistance pour la publicité et les communications. Cependant, les personnes choisies pour travailler dans ce secrétariat et sous les ordres de qui elles sont, peuvent affecter de façon significative l'intégrité du processus. Si le secrétariat est sous les ordres du Point focal et non du Conseil national de gouvernance, et lequel conseil ne se réunit pas fréquemment, le pouvoir décisionnel réel peut être entre les mains du Point focal et du Secrétariat. Si le Secrétariat est composé d'employés du gouvernement sous le contrôle du Point focal, les membres du Secrétariat ne pourront peut-être pas opérer indépendamment du gouvernement, ce qui peut être particulièrement important si la mise au point finale du Rapport national d'auto-évaluation est faite par le Secrétariat plutôt que par les Instituts de recherche.

Le Ghana a choisi de transférer son Secrétariat du ministère du Nepad à ses propres locaux de l'autre côté de la capitale du pays. Il a aussi placé le Secrétariat directement et uniquement sous les ordres du Conseil national de gouvernance, assurant son indépendance vis-à-vis du gouvernement. Au Kenya, au Rwanda, en Afrique du Sud et à l'île Maurice²⁶, l'organe jouant le rôle de Secrétariat était hébergé dans un ministère ou une agence du gouvernement et tirait la majorité de son personnel du gouvernement. Un Secrétariat visiblement plus indépendant serait un pas important pour améliorer la confiance dans le processus du MAEP.

26. Le processus mauricien a été administré par son Conseil économique et social national qui est un organe quasi-indépendant qui délibère sur la politique économique et comprend des représentants du monde des affaires et du travail. Cependant, le président du Conseil est un ancien représentant du gouvernement comme le sont beaucoup de membres du personnel administratif. Les critiques de la société civile sur le processus mauricien affirment que le NESC n'est pas un organe indépendant, ce qui est la raison du manque d'analyse critique du Rapport national d'auto-évaluation. Voir chapitre 13.

LE QUESTIONNAIRE ET SES IMPLICATIONS POUR LA RECHERCHE¹

4

Le but du questionnaire est d'aider les pays à entreprendre leur propre auto-évaluation et préparer en conséquence leur Programme d'action préliminaire. Le questionnaire a également pour objectif de promouvoir un dialogue national sur les questions de développement et de faciliter l'évaluation des pays sur la base des réalités exprimées par toutes les parties prenantes.

– Marie-Angélique Savané, introduction au Questionnaire du MAEP²

L'une des ressources les plus utiles, mais aussi les plus difficiles du processus d'évaluation par les pairs, est le Questionnaire d'Auto-évaluation (aussi appelé « le Questionnaire »). Il donne la structure de base d'une évaluation nationale en stipulant les objectifs de l'évaluation, les questions auxquelles il faut répondre sous chaque objectif et des indicateurs utiles pour répondre aux questions et mesurer la performance dans un certain domaine. Plusieurs points sur le Questionnaire sont importants pour planifier et gérer une évaluation par les pairs.

Le Questionnaire a été établi pour assurer que les évaluations du MAEP soient réalisées de manière consistante dans tous les pays. Il se base sur les 25 objectifs d'origine formulés dans les Objectifs, Normes, Critères et Indicateurs (ONCI), qui était l'un des documents fondateurs régissant le processus³. Le Questionnaire ajoute des explications importantes sur la bonne gouvernance et il développe les questions et les indicateurs présentés par le document des

Pour les participants du gouvernement et de la société civile, le Questionnaire doit être considéré comme un guide et non parole d'évangile.

-
1. Ce chapitre est tiré de deux articles non publiés, une analyse approfondie du Questionnaire du MAEP et la monographie *Ideas to Assist in Improving the APRM Questionnaire*, chacun coécrits par Terence Corrigan et Ross Herbert du SAlIA.
 2. Savané M-A, « Avant-propos », dans le document du Secrétariat du MAEP, *Auto-évaluation par pays pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, Midrand, Afrique du Sud, non daté [2004], p.5. Les références au Questionnaire dans ce chapitre ne sont pas mises individuellement en note au bas de la page, mais renvoient toutes à cette version.
 3. Comité des chefs d'Etat et de Gouvernement chargés de la mise en œuvre du Nepad, *Objectifs, Normes, Critères et Indicateurs pour le MAEP*, NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/ONCI, 9 mars 2003.

ONCI. En tout, le questionnaire compte 58 questions et 183 indicateurs⁴, qui sont divisés en quatre sections thématiques ou chapitres :

- La démocratie et la bonne gouvernance politique⁵ ;
- La gouvernance et la gestion économiques ;
- La gouvernance d'entreprise ; et
- Le développement socioéconomique.

En tant que base de l'analyse du MAEP, le Questionnaire mérite une attention spéciale. Pour les participants des gouvernements et de la société civile, il doit être considéré comme un guide et non parole d'évangile. Le Panel a encouragé les pays à traduire le Questionnaire dans les langues vernaculaires et à ajouter des questions selon les besoins pour examiner les sujets négligés ou propres aux circonstances locales.

D'un point de vue général, le Questionnaire fournit un cadre utile pour l'analyse, mais quelques aspects de réorganisation le rendraient plus facile à utiliser et simplifieraient la rédaction des rapports et du Programme d'Action du MAEP. Ce qui suit sont des observations qui peuvent aider les pays à mieux adapter le Questionnaire et assister le Secrétariat dans ses efforts pour remanier le Questionnaire. Notre approche se base sur l'idée de la possibilité de recherche – examiner comment la structure du Questionnaire tout entier et des questions individuelles a tendance à orienter la conduite de la recherche et comment les changements pourraient faciliter l'affectation des tâches et simplifier la rédaction des rapports.

Les possibilités de recherche et les effets de la structure

Les premières Directives par pays rédigées envisageaient un processus simple, où le Point focal distribuait le Questionnaire à une liste d'individus, rassemblait leurs réponses et les compilait dans un Rapport national d'auto-évaluation. Le Questionnaire est long, 88 pages, et comprend une terminologie technique considérable.

Les règles encouragent clairement une vaste participation publique dans le processus du MAEP, mais la majorité des questions et des indicateurs exigent des connaissances techniques pour remplir le questionnaire. Par exemple, le Questionnaire demande d'expliquer en détail comment la politique monétaire est établie, d'indiquer la nature et l'ampleur de la consultation

4. Les chiffres mentionnés ici ne concernent que les questions et les indicateurs faisant partie des 25 objectifs. Dans ces questions, une question présentée au début de chaque section thématique interroge sur l'ampleur de la ratification et de la mise en œuvre des traités internationaux pertinents, normes et codes internationaux appropriés. Ce qui correspond en tout à 18 indicateurs liés aux normes. Parmi les questions standards de chaque section thématique, on trouve deux demandes supplémentaires de copies d'évaluations officielles et d'autres évaluations. On ne sait pas vraiment s'il s'agit de questions ou d'indicateurs. Il y en a huit en tout. Certains indicateurs regroupent plusieurs parties indiquées par des puces qui peuvent être considérées comme des points séparés.

5. Le site Web officiel du MAEP a abandonné l'adjectif « bonne » pour décrire cette section thématique. Voir www.Nepad.org/aprm. La plupart des pays nomment cette section thématique « Démocratie et gouvernance politique » la pratique suivie dans cet ouvrage.

dans les décisions économiques et d'entreprises, de fournir des détails sur l'étendue de la conformité nationale avec les accords internationaux, et l'impact des accords commerciaux régionaux. Ces questions et beaucoup d'autres nécessitent des recherches et des délibérations avec des experts à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, et dépassent les connaissances du citoyen moyen. En conséquence, le Questionnaire du MAEP exige que les nations rassemblent un grand nombre d'experts et de décideurs.

Quand on l'utilise pour organiser des recherches, les sections thématiques du Questionnaire génèrent plusieurs difficultés pour les chercheurs et les auteurs du Rapport. Même quand il est divisé en quatre sections thématiques, les informations requises dans le Questionnaire sont très variées et de ce fait difficiles à gérer pour les Instituts de recherche. Par exemple, la section sur la gouvernance économique comprend des thèmes aussi divers que le commerce, les décisions monétaires et macro-économiques, la gestion fiscale et les processus de contrôle, les efforts de lutte contre la corruption et les systèmes de lutte contre le blanchissement. Il est rare qu'un Institut de recherche dispose d'une expertise dans tous ces domaines. Si les pays affectent l'intégralité d'un thème à un institut de recherche, celui-ci devra avoir la permission de soustraire à des spécialistes. Il est vrai qu'un économiste, par exemple, pourrait disposer de suffisamment de connaissances pour s'occuper des questions de commerce, mais cela irait plus vite si le travail était donné à un chercheur déjà familier avec les règles appropriées et les rapports analytiques récents. De plus, les experts dans ce domaine sauraient probablement mieux quels autres experts et représentants du gouvernement contribueraient le plus aux ateliers.

La structure thématique du Questionnaire a un effet significatif sur la conduite de chaque évaluation, car les pays comptent dessus pour organiser leurs efforts de recherche. Le Ghana, le Kenya et l'Afrique du Sud ont désigné un Institut de recherche pour chacune des quatre sections thématiques du Questionnaire. L'Algérie et le Rwanda n'ont pas utilisé quatre Instituts de recherche, mais ont divisé leurs efforts selon les sections thématiques. Le Rwanda a fait appel aux ressources académiques de l'Afrique du Sud vers la fin de sa phase d'auto-évaluation pour procéder à une évaluation de la qualité sur son rapport, et l'Algérie a utilisé deux Instituts de recherche.

La division du Questionnaire en quatre chapitres thématiques discrets impose aussi des barrières artificielles entre les sphères économiques, politiques, d'entreprise et sociales, ce qui a des implications significatives sur la façon de procéder aux évaluations. Comme l'a conclu le sixième Forum africain sur la gouvernance⁶ :

Comme le Questionnaire du MAEP est un document directeur, les pays doivent l'adapter pour convenir à leurs propres particularités d'une façon qui ne compromet pas l'objectif général du MAEP et la qualité de l'évaluation.
– GTZ*

6. Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and Opportunities, Report of the Sixth Africa Governance Forum (AGF-VI)* Kigali, Rwanda, 9–11 mai 2006, rapport produit le 20 Juin 2006, p.24.

* Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *The APRM Journey So Far*, un résumé des conclusions des recommandations des conférences d'évaluation précédentes du MAEP préparé pour la conférence *Africa's Bold March to Capture the 21st Century – The Role of the APRM*, Accra, Ghana, 8–10 mai 2007, p.11.

La division du Questionnaire en quatre chapitres thématiques discrets impose des barrières artificielles entre les sphères économiques, politiques, d'entreprises, ce qui a des implications significatives sur la façon dont sont conduites les évaluations.

Le Questionnaire semble être répétitif surtout sur les questions interdisciplinaires, ce qui rend le Rapport national d'auto-évaluation ennuyeux et difficile à suivre et à comprendre. Ceci a des implications pour le Rapport de l'Equipe d'évaluation pays (EEP) ainsi que pour le Rapport final du Panel.

Le Questionnaire essaie d'introduire le matériel interdisciplinaire dans chaque section thématique. L'intention était d'attirer l'attention sur ces questions, mais l'effet a été de rendre les rapports répétitifs et la recherche plus superficielle, car des chercheurs différents s'occupent séparément des mêmes questions dans les quatre thèmes.

Cet effet est peut-être le plus évident dans le traitement de la corruption. Le Questionnaire essaie de distinguer entre la corruption dans le domaine politique et économique. En réalité, les deux sont inséparables. Les mêmes organes de réglementation sont impliqués dans le contrôle et les poursuites judiciaires, sans tenir compte de l'endroit où a lieu la corruption. Dans ce sens, le Questionnaire serait renforcé si des sections séparées étaient créées, regroupant les questions appropriées qui se rapportent aux problèmes interdisciplinaires. La version actuelle comprend des objectifs séparés qui traitent de l'efficacité de la fonction publique, de la morale des entreprises et du blanchissement d'argent, qui ont trait directement à la corruption et dont il faut s'occuper dans une section dédiée à la responsabilité et au contrôle.

Questions ayant trait au regroupement. Une autre solution serait de supprimer complètement la division en quatre sections thématiques, et de regrouper toutes les questions existantes dans une seule liste en regroupant les problèmes apparentés. Par exemple, une bonne idée serait de rassembler les problèmes de sexe, de droits humains et les questions de groupes vulnérables. Cela simplifierait le partage de la recherche en groupes de travail d'experts et en groupements d'intérêt qui travailleraient ensemble sur des questions spécialisées.

La planification serait plus effective et la recherche plus efficace si les pays participants étudiaient le Questionnaire pour déterminer le type d'expertise dont ils auraient besoin au-delà des quatre divisions thématiques. Du fait de l'étendue du matériel couvert dans chaque thème, les pays pionniers ont trouvé que les Instituts de recherche ne disposaient pas toujours de l'expertise interne requise.

En essayant de définir un modèle de processus de recherche documentaire (cf. chapitre 5), nous avons identifié au moins 27 formes d'expertise spécialisée requise par le Questionnaire. Si certaines questions manquantes sont incluses – telles que la liberté de la presse, la criminalité, les gouvernements traditionnels, les terres – ainsi qu'un point de vue plus libéral sur le type de spécialistes nécessaire, cette liste d'experts peut en compter jusqu'à 35.

Le remplacement des quatre thèmes généraux par des groupes plus petits et plus maniables de questions permettrait aussi de planifier les consultations

publiques d'une façon plus ciblée et plus efficace. De nombreux pays ont organisé des manifestations publiques pour discuter les quatre sections thématiques, mais ont trouvé que le volume de matériel nécessitait des événements plus longs (pour permettre des discussions sur tant de sujets différents) et que les manifestations devraient être beaucoup plus importantes pour faire participer tous les experts nécessaires, les représentants du gouvernement et les groupements d'intérêt.

Accent thématique versus accent institutionnel. Beaucoup de questions du Questionnaire actuel sont orientées autour d'un thème, mais dans certains cas, la qualité de l'analyse et de la résolution des problèmes serait améliorée si les questions étaient formulées pour déterminer les forces et les faiblesses de certaines institutions. Par exemple, dans la section thématique socioéconomique, on compte six objectifs, dédiés à l'autosuffisance, l'accélération du développement socioéconomique, le renforcement des résultats de la politique et des prestations, la garantie d'un accès abordable aux services de base, le progrès en faveur de l'égalité des sexes et la participation générale des citoyens au développement et aux décisions. Les questions et les indicateurs demandent comment ces thèmes sont traités dans une grande variété de secteurs, comme la santé, l'éducation, les infrastructures, l'énergie et le logement⁷.

En pratique, ceux qui sont au courant de la gestion ou de l'accessibilité des soins médicaux ne seront pas nécessairement au courant des questions relatives à la terre, à l'eau, aux TIC et à d'autres secteurs. Pour pouvoir donner plus facilement des questions aux experts et groupements d'intérêt appropriés, il semble logique de demander une analyse de chaque secteur en utilisant un ensemble standard de questions. La structure actuelle invite des généralisations superficielles. Elle peut également demander un effort complexe pour distribuer les six objectifs à une variété d'experts sectoriels, obtenir leurs réponses pour chaque objectif, question et indicateur, puis les assimiler dans un rapport cohérent. Il serait plus logique de traiter l'objectif sur l'autosuffisance comme étant un sujet discret, tandis que les questions affectant les services de base seraient mieux organisées autour de secteurs particuliers comme la santé, le logement ou la fourniture de micro-financement. La question des sexes pourrait être traitée comme un thème ou être affectée à chaque secteur en tant que ligne de recherche.

Le choix de questions à l'accent institutionnel par rapport à des questions à l'accent thématique est lié à d'autres secteurs du Questionnaire. La responsabilité des différents aspects du contrôle et de la lutte contre la corruption est entre les mains de la police, du ministère de la justice, de l'auditeur-général, des autorités de lutte contre la corruption, des unités

7. Les questions, les indicateurs et les conseils se réfèrent à un total de 11 secteurs incluant la santé (dont le SIDA ainsi que les autres maladies transmissibles), l'éducation, la nourriture, le logement, les technologies de l'information et des communications, les finances (sans oublier la micro-finance), l'eau, l'assainissement, l'énergie, les marchés et la terre.

Les répondants pourraient considérer les indicateurs comme les éléments les plus bas et par conséquent les plus superflus de la hiérarchie.

d'investigation des fraudes et du blanchiment d'argent, des conseils de soumissions et, plus généralement, du parlement. Le Questionnaire serait plus facile à remplir et aurait de fortes chances de se solder par des améliorations décisionnelles spécifiques si chaque institution appropriée était analysée pour déterminer sa capacité de fonds, de personnel, technique, ses pouvoirs juridiques et son indépendance. La reformulation, si reformulation il y a, des questions d'évaluation des institutions rendrait le Programme d'Action plus facile à développer et à contrôler, car les mesures à prendre seraient organisées selon l'institution responsable. Cela permettrait à chaque organisme public d'identifier plus facilement les portions ayant trait à leurs opérations.

Le format des questions

Les défis d'une structure à quatre niveaux. Les arrangements actuels en niveaux (thèmes, objectifs, questions et indicateurs) doivent être révisés. L'utilisation de cette structure suggère que les différentes catégories ont des degrés d'importance différents. L'utilisation d'indicateurs entraîne deux problèmes. D'abord, bien que les indicateurs soient destinés à guider le répondant pour répondre aux questions, il existe des cas dans lesquels ils ne semblent pas correspondre correctement à la substance de la question. Par exemple, la Question 2 sous le deuxième objectif de gouvernance démocratique et politique est la suivante : « Quel est, sur le plan pratique, le poids des dispositions établissant l'Etat de droit et la primauté de la constitution ? »

La question semble demander très clairement une évaluation de l'application pratique des dispositions légales et constitutionnelles. Les indicateurs fournis sont les suivants :

- (i) Identifier les dispositions juridiques relatives qui établissent l'Etat de droit et affirment la suprématie de la constitution et décrire les procédures d'amendement de la constitution de votre pays.
- (ii) Enumérer les institutions chargées de faire appliquer ces dispositions et évaluer leur efficacité à travers des cas ou rapports récents.

Ainsi, les indicateurs demandent que les répondants dressent une liste des dispositions légales, décrivant les institutions appropriées et évaluant ces institutions. Les indicateurs guideront le répondant dans une direction qui diffère de la portée de la question.

Deuxièmement, il n'est pas clair jusqu'à quel point les indicateurs doivent être traités comme étant obligatoires ou simplement suggestifs. Dans l'exemple cité ci-dessus, les répondants peuvent passer beaucoup de temps à chercher les dispositions légales et les institutions responsables sans traiter la question même. En fait, le répondant peut penser qu'en répondant aux indicateurs, il fait tout ce qui est nécessaire pour répondre à la question, alors que ce n'est pas nécessairement le cas. Les répondants pensent peut-être qu'aucun progrès n'a été fait et que les mesures prises n'ont eu aucun effet.

Une autre considération est que les personnes interrogées pourraient percevoir les indicateurs comme les éléments les plus bas – et donc les plus superflus – de la hiérarchie. Cependant, certains indicateurs posent des questions très importantes, et doivent être abordés. Par exemple, la Question 1 de l'Objectif 3 de la section sur le développement économique est la suivante : « Quelles sont les mesures que le gouvernement a prises pour renforcer la politique, les mécanismes de distribution et les résultats pour pouvoir enregistrer des progrès dans la réalisation des objectifs du développement social ? » L'indicateur associé (iv) est le suivant : « Enumérer les problèmes rencontrés et les efforts pour lever les contraintes ».

La question et l'indicateur sont tous deux importants, mais si l'on ignore l'indicateur (en partant du principe qu'il est simplement suggestif ou moins important que la question générale), on perdra une perspective importante. Pour atteindre ce but, certains indicateurs doivent être promus au rang de questions.

Formulation à valeur neutre. Parfois, le Questionnaire émet la supposition qu'un moyen d'action particulier sera bénéfique, ou formule des questions d'une manière qui suppose que les politiques atteignent leur objectif. Les répondants ne sont peut-être pas d'accord, et doivent pouvoir exprimer leurs opinions. Par exemple, dans la section sur la démocratie et la gouvernance politique, l'un des indicateurs joints à la Question 4 (traitant de la décentralisation) est le suivant : « Fournir des preuves que la décentralisation a conduit à une amélioration dans la participation élargie de la population à la base ». Les répondants ne sont peut-être pas tous d'accord avec le fait que la décentralisation est un choix politique approprié, mais la question implique que ça l'est. Un autre indicateur, dans la même section, Objectif 3, Question 2, qui traite de l'accès à la justice, demande au répondant de « Donner des détails sur des mesures prises pour soutenir les progrès enregistrés (formation, suivi, évaluation et ajustement) ». Les mots utilisés supposent que des progrès ont été réalisés, et que des mesures particulières ont été mises en place pour faciliter ces progrès. Ce qui pourrait ne pas être le cas. Les répondants pourraient n'avoir réalisé aucun progrès, ou les mesures prises pourraient n'avoir eu aucun effet.

Utiliser un langage direct et non technique. Le Questionnaire devrait être accessible aux citoyens ordinaires comme aux experts. Les questions devraient, dans la mesure du possible, être formulées dans un langage simple afin d'éviter le recours à une terminologie technique, si des termes plus directs sont disponibles. Ceci est particulièrement important du point de vue des citoyens ordinaires qui souhaitent participer au processus.

L'Objectif 1, Question 4 de la section sur la gouvernance économique est la suivante : « Qu'a fait votre pays pour accroître la mobilisation des ressources intérieures y compris les épargnes publiques et privées ainsi que la constitution des capitaux publics, et réduire la fuite des capitaux ? »

Une terminologie plus simple devrait être utilisée dans la mesure du possible, et lorsque des termes techniques doivent être utilisés, ils devraient être suivis de définitions claires.

Le premier indicateur interroge sur les mesures prises pour « approfondir l'intermédiation financière ». Ces idées sont peut être claires pour des économistes, mais pas pour des étudiants, des citoyens ordinaires, ni même de nombreux membres du parlement qui n'ont pas d'expérience économique. Une terminologie plus simple devrait être utilisée dans la mesure du possible, et lorsque des termes techniques doivent être utilisés, ils devraient être suivis de définitions claires. De plus, même lorsqu'une idée est ainsi définie, il se pourrait que les gens ne sachent pas quels types de mesures pourraient être impliquées par une « intermédiation financière », il serait donc très utile de disposer d'un paragraphe explicatif présentant quelques éléments de meilleures pratiques ou la manière dont certains pays ont cherché à y parvenir, et comment d'autres ont œuvré non intentionnellement à l'encontre de cet objectif.

Le Questionnaire utilise l'euphémisme « opportunité d'opérer un choix » lorsqu'il devrait clairement parler de « démocratie multipartite » pour refléter l'idée exprimée dans les normes de gouvernance. Des termes comme « responsabilité » et « appropriation » devraient être expliqués simplement au moyen d'un paragraphe explicatif fournissant des exemples de la manière dont de tels conseils pourraient se traduire dans le droit et le développement institutionnel.

Les concepts inscrits dans la discussion sur les droits humains, la séparation des pouvoirs et l'Etat de droit devraient être clairement définis. Certains des termes méritant un éclaircissement sont la liberté de parole, l'accès égal à la justice, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du judiciaire, l'Etat de droit et la règle constitutionnelle, et devraient être définis au moyen d'exemples dans des paragraphes explicatifs. Ces définitions devraient également indiquer comment de tels droits peuvent être sapés dans certaines circonstances. L'ajout d'un glossaire de termes pourrait également s'avérer utile.

La section socioéconomique interroge sur « l'autosuffisance » mais ne définit pas bien ce terme. Les questions et les conseils devraient demander de manière plus explicite les étapes prises par le pays pour réduire son indépendance au financement par emprunt, pour sécuriser un allègement de la dette, améliorer sa base de revenus et compenser les pertes au niveau des recettes douanières (qui chutent du fait de la libéralisation des échanges et de l'intégration régionale).

Rationaliser les questions similaires. La section socioéconomique du Questionnaire utilise les termes de « développement socioéconomique », « développement social » et « développement durable » de manière relativement similaire, de sorte que les pays utilisent largement la même terminologie pour répondre à des questions multiples. Par exemple, la première question de l'Objectif 2 de la section socioéconomique (« Accélérer le développement socioéconomique pour atteindre un développement

durable ») pose la question suivante : « Que fait le pays pour accélérer le développement socioéconomique et réaliser le développement durable ainsi que l'éradication de la pauvreté ? »

La première question sous l'Objectif 3 (« Renforcer les politiques, les mécanismes de distribution et les résultats dans les domaines clés ») est formulée ainsi : « Quelles sont les mesures que le gouvernement a prises pour renforcer la politique, les mécanismes de distribution et les résultats pour pouvoir enregistrer des progrès dans la réalisation des objectifs du développement social ? »

Les mesures prises par un pays pour accélérer le développement et parvenir à un développement durable suivront les mêmes démarches et mécanismes de distribution qui figurent dans l'objectif suivant. Cela entraîne des répétitions dans les rapports et pourrait être évité si (comme indiqué ailleurs dans ce chapitre) les questions étaient reformulées pour demander un rapport sur les principales initiatives et obstacles dans chacun des secteurs principaux.

Accompagnez chaque question de conseils. Dans de nombreux cas, les participants ne comprennent pas bien certaines des questions, ou ont parfois des difficultés à décider comment l'aborder s'ils n'ont jamais essayé d'évaluer cet aspect particulier de la gouvernance. Pour surmonter ce problème, chaque question devrait être associée à un paragraphe informatif. Celui-ci peut contenir une explication des types d'informations ou de facteurs utiles pour évaluer un domaine particulier de gouvernance. Il s'agirait d'une suggestion, et non d'une obligation.

Le Questionnaire doit indiquer clairement que ces paragraphes informatifs ne sont pas obligatoires, et ne sont pas complets du point de vue de ce que les répondants pourraient vouloir aborder. Ils ont plutôt pour vocation de donner des conseils généraux pour les aider à compléter le Questionnaire de la meilleure façon et le plus efficacement possible. Les personnes qui préféreraient traiter une question d'une manière qui n'est pas suggérée par le matériel informatif sont libres de le faire. Certains de ces paragraphes informatifs découlent des indicateurs qui existent déjà (qui, dans un sens, remplissent déjà ce rôle), alors que d'autres devront être établis.

Une idée par question. Le Questionnaire comprend souvent des idées multiples pour une même question. Par exemple, la première question dans l'Objectif 4 de la partie sur la démocratie est la suivante : « Quelles sont les dispositions constitutionnelles et législatives instituant la séparation et l'équilibre des pouvoirs entre l'Exécutif, le Législatif et la Magistrature ? » En pratique, les problèmes qui affectent le judiciaire sont très différents de ceux qui affectent le législatif, et il faudrait des expertises différentes pour chaque composante de la question. Si l'on divisait la question en deux, cela faciliterait l'utilisation et la possibilité de recherche. Cela faciliterait aussi la rédaction de l'auto-évaluation et des rapports nationaux. Si l'on simplifie

la question de cette façon, il est plus facile d'adapter le Questionnaire de base pour l'enquête auprès des citoyens⁸.

Un format normalisé des questions. Dans différentes sections, les questions prennent des formes différentes. Certaines questions demandent une liste d'actions positives alors que d'autres demandent une évaluation des accomplissements et des défis. Le Questionnaire serait plus facile à utiliser si les questions adoptaient, autant que possible, une structure plus normalisée demandant aux participants de faire quatre choses : analyser la performance dans le domaine donné ; identifier les raisons systémiques pour cette performance – les lacunes dans le droit, les ressources, la capacité technique ou les pouvoirs constitutionnels ; fournir des preuves à l'appui ; et formuler des recommandations pour remédier aux insuffisances.

Ce manque d'approche standard aux questions peut entraîner des controverses dans la rédaction des rapports d'autoévaluation. Les gouvernements peuvent penser que le Questionnaire ne rend pas justice à leurs accomplissements ou à leurs tentatives de réforme. Ils peuvent s'inquiéter que tout le rapport se lit comme une longue liste de problèmes. Cependant, la société civile veut surtout mettre dans le rapport les choses les plus importantes à changer. Les Equipes d'évaluation pays ont atténué cela dans les rapports en réservant une place pour énumérer les accomplissements et décrire les meilleures pratiques. Cependant, le Questionnaire encouragerait une plus grande harmonie et supprimerait la tentation chez les éditeurs de minimiser les problèmes si les questions donnaient la possibilité d'énumérer les accomplissements ainsi que les problèmes. Le mélange de formats dans les questions ne montre jamais la nécessité d'attribuer le mérite où il est dû, mais est aussi inconsistant dans ses demandes d'évaluation de la gouvernance.

Créer des sections pour le contexte technique. Le Questionnaire doit être accessible aux citoyens ordinaires, mais dans certains cas, la complexité de la langue et les besoins de détails techniques peuvent constituer des barrières considérables à la participation. Une amélioration serait apportée si le matériel plus technique était séparé des questions plus générales et placé dans un paragraphe intitulé « Contexte technique » sous chaque objectif.

Le Questionnaire actuel demande aux répondants de décrire en détails l'état des lois du pays, la structure de son économie et beaucoup d'autres points. Par exemple, la Question 1 de la partie sur la gouvernance des entreprises est formulée comme suit :

« Quelles sont les catégories principales d'entreprises commerciales et quels sont leurs rôles dans l'économie ? » Les indicateurs suivants sont listés :

La structure des questions est inégale, certaines questions exigeant une liste des actions positives prises tandis que d'autres exigent une évaluation des accomplissements et des défis.

8. Une enquête auprès de citoyens nécessiterait des questions qui n'examinent qu'une idée et qui demandent au répondant de choisir une réponse parmi une série de choix. Comme le répondant peut considérer chaque question différemment, la question qui contient plusieurs idées devra être divisée. Voir la discussion sur les enquêtes dans le chapitre suivant.

- (i) Veuillez décrire les catégories principales d'entreprises commerciales avec pour référence les différents types d'entreprises, leurs structures d'appropriation et leur rôle dans l'économie, y compris mais non forcément limités aux entreprises publiques cotées, entreprises privées cotées, entreprises de l'Etat, coopératives, entreprises à propriété familiale, au secteur informel, etc. ; (et) l'évolution historique, la taille et la performance actuelle des marchés de bourses du pays (s'il y en a).
- (ii) Enumérez les principales institutions financières qui soutiennent les entreprises dans le pays y compris les banques, les sociétés d'hypothèque, les agences de gouvernement, les programmes d'investissement, la finance internationale, le micro-financement, etc.
- (iii) Veuillez donner l'inventaire de l'industrie nationale d'investissement dont les fonds de retraite, les fonds mutualistes, les banques, les sociétés d'assurance et les investisseurs étrangers et le degré de leurs actions et de leur participation aux marchés des bourses.
- (iv) Enumérer les principales organisations professionnelles et commerciales notamment les chambres d'industrie, les associations des industriels, l'institut des directeurs des sociétés, l'institut d'experts comptables, etc.

Il faudrait si possible supprimer du Questionnaire ces demandes détaillées. L'Equipe d'évaluation de pays et le Secrétariat continental peuvent et doivent mener leur propre recherche, et s'ils ont besoin de ces informations, ils pourraient les demander au gouvernement ou aux instituts de recherche.

Les informations factuelles sont naturellement importantes, mais le Questionnaire sera plus facile à utiliser pour les citoyens et les non-techniciens si les questions se concentrent sur l'évaluation de la gouvernance. Enfin, un questionnaire séparé destiné aux experts devrait être produit, à côté d'un questionnaire plus accessible pour les non-initiés. L'élaboration et la validation de deux questionnaires séparés prendra beaucoup de temps et sera difficile. Jusqu'à l'achèvement de cette tâche, le fait d'étiqueter certaines questions et indicateurs sous des intitulés « contexte technique » permettra de séparer les questions destinées au grand public de celles qui sont destinées aux chercheurs.

Une seule liste de questions avec un système unique de numérotation. L'utilisation de domaines thématiques, d'objectifs, de questions et d'indicateurs pourrait être améliorée par une méthode commune et simplifiée pour se référer aux questions. La structure actuelle du Questionnaire oblige les participants à se référer aux questions avec lourdeur. Par exemple, pour identifier un indicateur particulier dans un atelier, il faudra citer la partie sur la gouvernance d'entreprise, Objectif 2, Question 3, Indicateur 2. Une façon plus simple et plus directe pour demander des informations serait de disposer d'une liste unique de questions qui utilise un système de numérotation du début à la fin. Pour conserver la relation entre les objectifs et les questions, cette liste unique pourrait utiliser un système décimal de numérotation, où le premier chiffre représenterait l'objectif, qui pourrait être numéroté de 1

Les gouvernements peuvent penser que le Questionnaire ne rend pas justice à leurs accomplissements ou à leurs tentatives de réforme. Ils peuvent s'inquiéter que tout le rapport se lit comme une longue liste de problèmes.

à 25 (ce qui supprimerait la nécessité de citer le domaine thématique pour chacun). Le deuxième chiffre, après la décimale, représenterait la question. La suppression des indicateurs et la numérotation des questions et des objectifs en une seule liste continue permettraient aux participants de citer simplement la question 6.2. Pour désigner les rapports entre les questions connexes, on pourrait les désigner par 6.2a, 6.2b et ainsi de suite. Un tel système simplifierait le processus de formatage des rapports, simplifierait le PA et la localisation des questions d'action ou des recommandations.

Thèmes omis ou marginalisés

Il n'est fait aucune mention dans le Questionnaire de certains thèmes importants. Il s'agit de la liberté de l'information, des lois et restrictions sur la liberté des médias, telles que les lois pénales sur la diffamation, les systèmes de licences des publications et journalistes, et les lois criminalisant les insultes ou le manque de respect aux chefs d'Etat ou aux politiciens. Le Questionnaire devrait inclure l'examen de l'arrestation extrajudiciaire, de la détention, de l'intimidation ou de la violence envers les journalistes⁹. Le Questionnaire ne pose pas de questions sur les chefs traditionnels et les relations entre leurs pouvoirs et ceux des systèmes démocratiques. Les lois sur la terre et l'héritage, qui sont une source de conflit dans de nombreux pays, ne sont pas traitées explicitement dans le Questionnaire (bien que les pays pionniers aient ajouté la discussion de ces questions à leurs rapports).

Justice pénale. La criminalité et le système judiciaire sont omis du Questionnaire. La criminalité pourrait sans doute être intégrée dans les sections sur les sources des conflits et les droits humains, mais elle convient difficilement dans l'une ou l'autre section. Une série de questions traite de l'Etat de droit et de la subordination des services de sécurité au pouvoir civil, ce qui pourrait être utilisé pour y insérer des discussions sur la police. D'autres questions traitent de l'indépendance du judiciaire et de l'accès à la justice à des prix abordables, mais rien ne traite de l'efficacité et de l'équité de l'ensemble du système juridique. L'efficacité de la lutte contre la criminalité dépend des tribunaux, des procureurs, des services de détectives, de la force générale de police, des prisons et de toutes sortes de lois et de droits constitutionnels. Une série de questions sur la justice pénale et le judiciaire, qui devraient traiter des questions de l'équilibre des forces, de la protection des droits humains, de la criminalité, de l'accès à la justice, du jugement des conflits civils et commerciaux et des systèmes de détention (qui ont des implications importantes pour les droits humains) devrait donc être intégrée.

Détails sur la démocratie constitutionnelle. Les questions ayant trait aux systèmes politiques et démocratiques ne sont pas bien structurées pour identifier les sources de mauvaise gouvernance politique. Le Questionnaire

Le Questionnaire ne se penche pas sur toute une série de droits politiques apparentés qui sont mis en évidence dans les normes et les codes internationaux adoptés par le MAEP.

9. Voir par exemple, Louw R, *Media and « Good Governance » – A key feature of APRM glossed over*, article préparé pour l'atelier des leçons du MAEP en Afrique du Sud à l'institut des affaires internationales, Muldersdrift, 12-13 septembre 2006.

pose des questions sur la séparation des pouvoirs, la suprématie constitutionnelle et la protection des droits. Les systèmes politiques connaissent des dysfonctionnements car les réseaux politiques et les centres du pouvoir sont très occupés par l'économie, la gouvernance d'entreprise et les politiques socioéconomiques qui peuvent être pris en otage par les luttes politico-économiques. Dans de nombreux cas, les personnes disposant d'un pouvoir politique ont pu utiliser une influence extrajudiciaire et extraconstitutionnelle pour saisir le pouvoir économique. Cette capacité influence les choix économiques et de développement. Le Questionnaire ne se penche pas sur les moyens par lesquels le pouvoir politique donne ce genre de pouvoir économique et s'il ne le fait pas, il ne parviendra pas aux causes et à l'origine du dysfonctionnement politico-économique.

L'objectif 2 de la partie politique contient cinq idées distinctes, bien qu'apparentées: « La démocratie constitutionnelle, comprenant la concurrence politique périodique et la possibilité de choisir, l'Etat de droit, les droits du citoyen et la suprématie de la Constitution ». On retrouve cinq questions très différentes, allant de la concurrence électorale au contrôle civil des services de sécurité et à la décentralisation. Cependant, les quinze indicateurs ne se penchent pas particulièrement sur l'équité des systèmes électoraux ; le découpage des circonscriptions parlementaires, l'indépendance des commissions électorales, l'accès équitable aux médias électroniques pour faire campagne, les processus utilisés pour l'inscription sur les listes électorales, la transparence et la réglementation des finances des partis politiques et la réglementation de l'utilisation des actifs sociaux de l'Etat ou paraétatiques pour servir les objectifs politiques des titulaires. De plus, le Questionnaire ne se préoccupe pas de toute une série de droits politiques apparentés qui sont mis en évidence dans les normes et les codes internationaux adoptés par le MAEP. Il s'agit de la liberté de réunion (souvent violée en période d'élections du fait de la nécessité d'obtenir la permission de la police pour organiser des rassemblements), la liberté d'association (qui affecte la possibilité de former librement des partis politiques, des syndicats ouvriers et des associations d'activistes) et la liberté d'expression (qui est souvent limitée par la violence, les arrestations, les permis destinés aux journalistes ou aux médias, et les lois criminalisant la diffamation, la sédition et les insultes contre les politiciens). L'inclusion de ces idées pour éclairer la question aiderait les citoyens qui n'ont peut-être jamais essayé de mesurer la gouvernance et qui ne pensent pas à tous les facteurs essentiels impliqués dans l'équité démocratique.

Le gouvernement infranational. Le Questionnaire ne donne pas suffisamment de conseils sur la manière d'évaluer le gouvernement local, même s'il est très important pour la qualité générale de la gouvernance. En Afrique du Sud, par exemple, la majorité des dépenses du gouvernement est envoyée vers les gouvernements provinciaux et locaux. Le Questionnaire ne s'occupe

Quand le Questionnaire du MAEP a été établi, on avait demandé que les médias libres et indépendants soient inclus dans les critères de bonne gouvernance, mais cela a disparu sans explications peu avant la parution du Questionnaire.
– Raymond Louw*

* *Ibid.*, p.3.

qu'indirectement des gouvernements provinciaux et locaux, en discutant de la question de la décentralisation, qui est éparpillée entre différentes parties du Questionnaire. Chacun de ces niveaux de gouvernement a le même type de problèmes que ceux qui affectent le gouvernement national – la séparation des pouvoirs, l'insuffisance des ressources, la gestion fiscale, la corruption et les problèmes socioéconomiques. Les indicateurs et les questions ne posent pas assez de questions qui seraient utiles pour évaluer les niveaux infranationaux du gouvernement. Du point de vue de la recherche, le Questionnaire divise maladroitement la discussion sur la décentralisation entre les sections politique, économique et socioéconomique, résultant sur une analyse inutile ou incomplète. Il serait plus simple de placer le gouvernement local et provincial dans une partie séparée qui demanderait aux participants d'énumérer les principaux problèmes qui les affectent, d'évaluer les structures légales et constitutionnelles qui dirigent ces niveaux de gouvernement et de demander quelles sont les mesures prises par les gouvernements nationaux pour lutter contre la corruption, assurer des prestations socioéconomiques efficaces à ces niveaux infranationaux et identifier les solutions requises. Le gouvernement infranational a trait aussi à l'utilisation de la terre, au gouvernement traditionnel et à la gestion de l'environnement, questions qui ne sont pas abordées convenablement dans le Questionnaire.

Sexe. Le sexe est un autre domaine dont on s'occupe trop peu, en partie parce qu'il est partagé entre les parties thématiques. La qualité de l'analyse serait améliorée si toutes les questions liées au sexe étaient regroupées et qu'une équipe de spécialistes connaissant ces questions légales et culturelles particulières était désignée pour produire une analyse sérieuse de la question du sexe.

Nepad. Le Questionnaire oublie surtout de poser des questions sur la mise en application des politiques et des programmes du Nepad.

Evaluation de la conformité avec les codes et normes. Chacune des quatre parties thématiques du Questionnaire demandent si le pays a ratifié toutes sortes de normes et codes internationaux, et dans quelle mesure les pays ont mis en application ces engagements dans le droit et dans la pratique. Il s'agit d'une piste importante. Malheureusement, aucun des rapports nationaux n'a essayé de répondre aux questions pour savoir dans quelle mesure les pays se sont conformés ou ont mis les normes et codes internationaux en application (bien qu'ils l'aient mentionné quand les codes n'avaient pas encore été ratifiés et suggestion avait été faite que les pays devraient disposer de mécanismes pour évaluer la conformité).

Aucun des rapports nationaux n'a essayé de répondre aux questions pour savoir dans quelle mesure les pays se sont conformés ou ont mis en application les normes et codes internationaux.

Il est difficile d'évaluer un pays par rapport aux différents codes et normes. Les codes et normes occupent plusieurs milliers de pages et beaucoup sont formulés vaguement de sorte qu'il n'est pas facile de déterminer précisément à quoi ils engagent la nation. On trouve cependant de nombreux engagements clairs et mesurables dans les normes. Ils sont très clairs et simples, en particulier dans les domaines de la comptabilité, de l'audit, de la gestion

financière, des règlements bancaires, de la gestion de la banque centrale, de la participation publique, de la lutte contre la corruption, du blanchiment d'argent et de la gouvernance d'entreprise. Pour aider les pays à comprendre la mesure de leur conformité, il serait utile que le Questionnaire fournisse des liens Internet aux normes mêmes¹⁰. Une amélioration considérable consisterait également à ce que le Questionnaire intègre aux conseils pour chaque question une discussion de ce que les normes exigent.

Ces recommandations rendraient le Questionnaire plus cohérent et en faciliteraient l'utilisation, et amélioreraient le processus de recherche, un thème discuté en détail dans le Chapitre 5.

10. Certaines normes sont mal nommées dans le Questionnaire ou sont décrites d'une façon générique, ce qui les rend difficiles à trouver sur internet.

RECHERCHE, CONSULTATION ET RÉDACTION DES RAPPORTS

5

[De tous les défis impliqués dans l'évaluation par les pairs], aucun défi n'est aussi urgent que celui de s'assurer que le processus de mise en application du MAEP au niveau national est conduit de manière transparente, inclusive et démocratique pour qu'il demeure crédible et inspire confiance aux gens qu'il veut servir. C'est pour cela que les pays ont besoin de prendre le temps et le soin nécessaires pour se préparer en conséquence et s'entretenir largement sur le processus. Les citoyens devraient être convaincus qu'ils maîtrisent le processus. Un processus mis sur pied à la hâte causerait un tort irréparable au MAEP.

– Gilbert Hougbo, Directeur général du PNUD pour l'Afrique¹

Le MAEP ne stipule pas la manière de mettre sur pied le Rapport national d'autoévaluation ou les types de recherches à faire. Les Directives nationales ne comprennent que quatre critères clairs : le processus doit se baser sur une large participation publique ; le travail doit être entrepris par des instituts de recherche indépendants supervisés par le Conseil national de gouvernance ; le rapport doit se baser sur le Questionnaire et doit contenir une combinaison de recherches quantitatives et qualitatives.

La question souvent posée par les pays est celle de savoir comment traduire ces critères sur un plan purement pratique. Comme il est indiqué dans le chapitre 4, le point de départ est l'analyse du Questionnaire. Il donne les objectifs principaux ainsi que les questions qui constituent le point de départ. Cependant, si l'on suit strictement la structure du Questionnaire, on pourrait aboutir à une recherche inefficace et répétitive. Certaines parties du Questionnaire demandent trop de détails tandis que d'autres sont trop rudimentaires. Si l'on veut que le résultat final constitue un bon diagnostic des problèmes et qu'il puisse fournir des remèdes efficaces, le processus demanderait beaucoup plus que de remplir simplement les blancs d'un Questionnaire.

Le Panel et le Secrétariat recommandent que les instituts de recherche synthétisent différentes formes de recherche – des informations à la fois

Comment combiner les preuves fournies directement par le public avec les informations provenant des rapports de recherche et des propres autoévaluations du gouvernement ?

1. Hougbo G, Discours prononcé au 6^e Forum de gouvernance africaine (AGV-VI), dans *Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and Opportunities, Report of the Sixth Africa Governance Forum (AGF-VI)* du Programme des Nations Unies pour Développement (PNUD), Kigali, Rwanda, 9–11 mai 2006, rapport publié le 20 juin 2006, p.49.

quantitatives et qualitatives – dans l'Autoévaluation nationale. Mais comment rassembler les contributions publiques et comment combiner les centaines ou milliers de contributions – orales et écrites, sans oublier les réponses aux enquêtes ? Comment combiner les témoignages provenant directement du public avec les informations des rapports de recherche et des autoévaluations du gouvernement ?

Il s'agit des questions principales qui se posent dans la planification de l'évaluation d'une EAP. Ce chapitre montrera l'approche générale des pays pionniers du MAEP pour rassembler les informations, puis étudiera certains des défis nécessaires pour convertir ces informations en un Rapport national d'autoévaluation ainsi qu'en un Programme d'action.

Formes de recherche

Les citoyens ont le droit de commenter tous les aspects de gouvernance, mais il est certain que la grande majorité des citoyens sera incapable de répondre aux questions juridiques, constitutionnelles et techniques posées dans le Questionnaire. Combien de citoyens – même dans les pays industriels les mieux éduqués – sont capables de diagnostiquer les problèmes de la politique monétaire et du commerce, la conformité aux traités et les règlements concernant les entreprises ? Presque tous seraient incapables de comprendre ces problèmes particuliers, incapables d'identifier les faiblesses légales ou des procédures spécifiques ou même de donner les preuves de la nature ou de l'étendue des problèmes. Alors, dans ce cas, comment le processus devrait-il pour ce faire équilibrer le droit de participation avec les difficultés ?

Evidemment, les citoyens sont les arbitres ultimes de l'équité des pratiques démocratiques, de la division des biens publics dans les régions et entre les secteurs de la société. Les impressions des citoyens sur les sources des conflits, la corruption, la criminalité et les prestations du service public – même si les citoyens ne peuvent pas citer les enquêtes et des statistiques pour prouver leurs revendications – doivent être considérées comme l'indication cruciale de la performance du gouvernement. Cependant, les décisions ne doivent pas seulement se baser sur des informations impressionnistes.

Bien que le Questionnaire et les Directives nationales n'en parlent pas, la nécessité d'une vaste participation publique au MAEP implique un processus répétitif. Le public doit apporter des contributions en réponse aux différentes questions évoquées dans le Questionnaire – dans des soumissions écrites, au cours de réunions publiques et dans des groupes témoins. Chaque processus public donnera de nouvelles informations ou fera des déclarations qui devront être questionnées et vérifiées contre d'autres sources d'informations. Dans certains cas, le public pourra être confronté sur un problème donné

La société civile [...] doit encore se battre pour assurer qu'elle est impliquée correctement dans le développement et l'exécution des politiques de développement.
– Ousmane Demé,
Partenariat Afrique-Canada*

* Dème O, *Between Hope and Scepticism: Civil Society and the African Peer Review Mechanism*, Insight Series, Ottawa: Partnership Africa Canada, octobre 2005, p.2.

et le gouvernement aura initié une réponse politique publique qui n'aura pas encore porté de fruits. Dans d'autres cas, les citoyens pourront pointer un problème basé sur son impact public visible, mais ne pas avoir une idée claire de la cause profonde ou savoir quelle partie du gouvernement est responsable. De telles observations sont légitimes et devront être examinées.

En pratique, la nécessité de vastes contributions publiques et la nature technique du Questionnaire a amené les pays pionniers à adopter deux grands types de recherche et de consultation. On peut les décrire comme des méthodes de recherche techniques et populaires. De nombreuses variations ont été utilisées dans les pays pionniers et de nombreuses méthodes encore non testées sont possibles. Les pays pionniers ont utilisé en gros quinze types de recherches ; tous les pays n'ont pas utilisé toutes les méthodes et des noms différents ont été utilisés pour décrire des approches semblables. Ci-dessous se trouve une courte liste de celles-ci, suivie d'une explication des meilleures pratiques et des leçons apprises dans chaque domaine :

Un mélange équilibré de méthodologies de recherche comprenant des études et des sondages d'opinion est requis. – GTZ*

Méthodes techniques	Méthodes populaires
<ul style="list-style-type: none"> • Recherches documentaires • Enquêtes d'experts • Groupes témoins • Ateliers d'experts • Lecteurs et éditeurs spécialisés • Processus de validation • Interaction gouvernementale 	<ul style="list-style-type: none"> • Conférences publiques • Enquêtes des citoyens • Invitation formelle à faire des soumissions par écrit • Organismes de la société civile • Audiences parlementaires • Assistance aux partis politiques • Assistance aux médias • Ateliers de Programmes d'action

Méthodes de recherches techniques

Recherches documentaires. Cela doit être le point de départ de tout plan de recherche – le rassemblement de ce qui a déjà été écrit sur le pays. Dans bien des cas, les réformes proposées par le truchement du MAEP ont déjà été proposées dans d'autres évaluations qui font autorité. Dans certains cas, des programmes de réforme ont été lancés, lesquels pourraient disposer de financements séparés. Alors que certaines de ces réformes ont connu un progrès, d'autres se sont enlisées par manque de fonds, du fait d'un affaiblissement de l'engagement politique ou parce que les départements gouvernementaux ne se sont pas investis, n'ont pas coopéré avec d'autres départements ou qu'ils avaient besoin d'expertise. Et plus important encore, le Programme d'Action (PA) aura moins de chance de réussir s'il n'a pas déterminé avec soin pourquoi certaines tentatives de réforme passées

* Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *The APRM Journey So Far*, un résumé des résultats des recommandations faites aux conférences d'évaluations du MAEP précédentes, préparé pour la conférence « Africa's Bold March to Capture the 21st Century – The Role of the APRM », Accra, Ghana, 8–10 mai 2007, p.5.

ont réussi et d'autres non. Comme le PA est censé présenter de nouveaux engagements, il a aussi besoin d'être informé par une autoévaluation qui exprime clairement ce que l'on a essayé de faire pour remédier à un problème donné et quelles mesures supplémentaires seraient nécessaires. Il s'agit d'un rôle vital de recherche documentaire. Il faudrait s'assurer que cette recherche indique clairement les plans et rapports nationaux qui sont recommandés.

Quelles actions cruciales porter aux discussions quant aux financiers étrangers qui voudraient s'informer sur la gestion de l'argent nouvellement injecté et comment cela éviterait la duplication des réformes qui viennent de commencer (voir le Chapitre 6 sur le PA).

Pour les gouvernements, il peut être difficile de se tenir au fait de toutes les évaluations et des engagements à planifier le développement. Il y a souvent des projets de secteur pour la santé, l'éducation et d'autres domaines. Des accords ont été conclus avec des donateurs individuels, la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International et la Banque Africaine de Développement. Et il y a des documents de stratégie ou de vision nationale à long terme, des articles sur la stratégie pour réduire la pauvreté, des budgets nationaux, des projets de développement, des rapports de l'auditeur général, des enquêtes et rapports des comités parlementaires. Il y a également des rapports de la société civile, des rapports variés internationaux de classement de gouvernance, les rapports de l'ONU sur le Développement humain, et de la Commission économique de l'ONU pour la recherche sur la gouvernance en Afrique. (Voir l'Annexe B pour une liste des sources qui peuvent vous aider à élaborer l'autoévaluation et le Programme d'action.) Si le MAEP peut synthétiser tout ensemble et se tenir au courant des recommandations et des engagements qui ont été pris, quand et dans quel forum, cela permettra d'éviter les répétitions et les efforts superflus de réforme.

Comme le Questionnaire du MAEP est divisé en quatre parties sous le nom de domaines thématiques, les pays viennent au bout de la recherche en attribuant chaque section à un institut de recherche différent. Cependant, la variété des sujets et le degré de spécialisation des questions signifient que les instituts de recherche disposent rarement de l'éventail d'expertise requis. Pour accélérer l'effort de recherche et permettre d'attribuer la recherche documentaire à des experts dans les domaines appropriés, il peut être utile de diviser le Questionnaire en ensembles de questions apparentées qui pourraient être attribuées à des experts particuliers. Par exemple, il peut être plus efficace d'attribuer toutes les questions liées au sexe à un expert bien informé des questions légales et culturelles et familier avec les appréciations principales qui règnent dans ce domaine. Si les recherches documentaires étaient attribuées à un chercheur en sciences sociales qui n'était pas familiarisé avec ce domaine, il passerait beaucoup plus de temps à trouver les sources. De même, les questions comme le commerce, la gestion économique, les pouvoirs parlementaires, et les droits humains, entre autres, en tirent profit en permettant aux spécialistes de ces domaines de préparer la recherche

documentaire. La division de la recherche documentaire en parties plus petites et plus faciles à gérer permettra aussi au processus de rapporter plus d'expertise et de terminer le travail plus vite que s'il était uniquement divisé entre les quatre parties thématiques du Questionnaire.

En analysant le Questionnaire avec le Comité de gouvernance du Lesotho en novembre 2006, les participants ont divisé le Questionnaire en 27 groupes de questions. Le processus du Lesotho n'est pas terminé et certaines questions peuvent être groupées par simplification et pour des raisons de coût, mais l'exercice offre un point de départ utile pour identifier les formes d'expertise et de recherche documentaire qui sont nécessaires (voir l'encadré ci-dessous).

Groupes de recherche documentaire

Démocratie et gouvernance politique

1. Gérer les conflits,
2. Constitution/Etat de droit
3. Systèmes et pratiques électoraux
4. Parlement
5. Système judiciaire et justice pénale (y compris le crime, la police, les poursuites et les services de détention)
6. Droits de l'homme et politiques (y compris la liberté des médias et les droits des enfants et des groupes vulnérables)
7. Sexe (droits, justice, dimensions socioéconomiques)
8. Liberté des médias
9. Décentralisation (y compris les questions dans la section économique et socioéconomique. Peut également inclure les questions de gouvernement traditionnel, les prestations de services, les questions de la terre et de l'environnement)

Gouvernance des entreprises

10. Le milieu des affaires
11. Comportement des sociétés
12. Responsabilité des sociétés

Gouvernance et gestion économiques

13. Stratégie économique et de développement (inclut des questions sur le développement durable tirées de la section socioéconomique)
14. Administration saine, oublis, corruption et blanchiment d'argent (y compris les questions de corruption tirées de la section politique)
15. Intégration et commerce régionaux

Développement socioéconomique

16. Autosuffisance
17. Environnement
18. Education
19. Santé (y compris le VIH)
20. Eau et installations sanitaires
21. Logement/abri
22. Terre
23. Agriculture (y compris l'accès aux marchés, facteurs de production, aides, sécurité alimentaire)
24. Finance (y compris la micro-finance)
25. Transport
26. Energie
27. TIC

Pour pouvoir commencer à élaborer le rapport national et donner aux participants qui sont dans des ateliers des questions auxquelles ils peuvent répondre, il serait utile de nommer un rédacteur expérimenté dans chacun de ces groupes de questions. Le fait de diviser la recherche en sujets plus restreints et plus faciles à gérer permettrait d'accélérer la recherche parce qu'on ferait parallèlement beaucoup plus de travail. Chaque rédacteur aurait six tâches :

1. Identifier les rapports existants qui ont trait au sujet désigné.
2. Préparer une bibliographie de ces rapports et sources.
3. Préparer une liste des questions clé mentionnées dans ces rapports existants.
4. Pour chaque question, fournir une liste de preuves à l'appui de ces rapports, et utiliser des notes de bas de page pour permettre de trouver plus facilement les parties pertinentes à l'avenir.
5. Extraire de ces rapports existants une liste de leurs recommandations et proposer d'autres solutions qui sont suggérées par les preuves.
6. Selon les langues vernaculaires très utilisées, on pourrait demander à chaque chercheur spécialisé de traduire sa section dans ces langues.

Une fois que les documents de la recherche documentaire sont prêts, les Instituts de recherche peuvent les utiliser pour stimuler les discussions dans les réunions publiques et les groupes témoins. Ils peuvent aussi fournir une base importante pour le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action. En prenant des réformes et des recommandations existantes dans d'autres évaluations, la recherche documentaire peut faire en sorte que le MAEP ajoute aux conclusions des autres études plutôt qu'il ne les répète.

Enquêtes spécialisées. Le Ghana et le Kenya ont réalisé des enquêtes avec plusieurs centaines d'experts, qui ont été judicieusement choisis pour leurs connaissances dans différents domaines thématiques du MAEP. Une enquête spécialisée ne représente pas l'opinion populaire, mais peut fournir une mesure importante des problèmes qui affectent des domaines particuliers et peut permettre de répondre aux questions très techniques du Questionnaire, et d'identifier des solutions possibles pour le Programme d'action. Comme elle fait appel à des répondants plus éduqués et bien informés, elle peut aider à identifier les recommandations et les détails des problèmes dont on ne connaît pas encore bien les causes.

Groupes témoins. Les enquêtes soulèvent souvent des questions et demandent plus de clarifications. L'une des approches pour explorer les problèmes particuliers ou les opinions des groupes clé consiste à organiser des discussions de groupes témoins de cinq à 20 personnes. Cela permet aux participants de s'étendre sur les questions et d'identifier les problèmes subtils, tels que les causes des conflits nationaux ou les manières d'harmoniser le pouvoir traditionnel avec le gouvernement local. Le Kenya a organisé des groupes témoins basés sur des groupes du même âge (avec des groupes de

jeunes hommes, de jeunes femmes, d'hommes et de femmes d'un certain âge) dans toutes les régions du pays. Le Ghana, par contre, a rassemblé les différentes parties prenantes pour explorer des problèmes particuliers, tels que la chefferie et la terre, en utilisant une approche plutôt thématique que démographique.

Ateliers spécialisés. Moins structurés que les groupes témoins, les ateliers spécialisés doivent se concentrer sur un thème donné et donner assez de temps pour débattre à fond des questions et trouver ou fournir une critique sur les solutions. L'Afrique du Sud a utilisé cette approche, mais a trouvé qu'un séminaire d'une journée pour chacun des quatre domaines thématiques du MAEP était trop court pour bien couvrir la diversité des sujets de chaque thème.

Lecteurs ou éditeurs spécialisés. Comme le processus de compilation d'un long rapport implique beaucoup de personnes et toutes sortes de contributions, il y aura inévitablement des fautes d'édition ou de grammaire ainsi que de possibles malentendus sur les questions techniques. Pour détecter les fautes et comprendre le texte en profondeur, le Ghana et le Kenya ont établi la meilleure pratique en donnant les quatre rapports thématiques à un lecteur spécialisé pour chaque section. Cette personne était chargée d'identifier les problèmes d'édition ainsi que les matières substantives du rapport. Le Rwanda a aussi utilisé des critiques académiques.

Processus de validation. Même quand le projet de recherche prévoit une vaste contribution du public, toutes les parties voudraient forcément voir le texte et commenter sur ses conclusions avant qu'il ne soit finalisé. Les gens et les organisations se demanderont si leurs contributions ont été incluses ou traduites fidèlement. Il est aussi important de reconnaître que, comme l'a noté l'éditeur spécialisé ci-dessus, il y a différentes façons dont la question d'une soumission donnée peut être mal interprétée ou partiellement racontée. Ainsi, il est important d'établir des processus robustes pour débattre du rapport et laisser suffisamment de temps pour avoir une discussion complète sur tous ses éléments. La distribution à l'avance du texte complet renforce la transparence et le bien-fondé de l'exercice.

Interaction gouvernementale. L'objectif ultime du MAEP est de mettre sur pied de meilleurs systèmes politiques et de gouvernance. Une leçon importante tirée de tous les pays pionniers est la tendance qu'ils ont de faire du processus de préparation du Rapport national d'autoévaluation un exercice technocrate. Comme les hauts fonctionnaires du gouvernement ont de nombreuses tâches, ils ont tendance à les confier à des fonctionnaires subalternes qui sont surpris par les conclusions du rapport et rejettent les solutions proposées parce qu'ils n'ont pas été informés des étapes du raisonnement qui ont conduit à ces recommandations particulières. Cependant, si les ministres étaient impliqués tout au long du processus, il y aurait eu de fortes récriminations sur la domination ou l'ingérence du

Une leçon importante est qu'une seule méthode de recherche ne suffira pas. Une vaste participation publique ne peut pas répondre à elle seule à toutes les parties du Questionnaire.

Les discussions publiques permettent aux gens d'établir l'ordre du jour, de nommer leurs problèmes et de formuler les questions et les séries de solutions possibles dans leurs propres mots plutôt que de les faire structurer par les concepteurs du questionnaire.
– Robert Mattes, Afrobarometer*

gouvernement. Par conséquent, il faut employer de hauts fonctionnaires et des ministres dans le processus des ateliers spécialisés pour qu'ils soient au courant des conclusions préliminaires et des commentaires basés sur leur connaissance des programmes et des systèmes gouvernementaux existants. Il est important que les agences de recherche et les rédacteurs principaux de chaque section restent en charge du processus d'édition et considèrent le gouvernement comme l'une des différentes circonscriptions à consulter. Dans certains pays, ces rencontres se sont transformées en séances où le gouvernement dicte ce qu'il faut mettre dans le rapport, ce qui est contraire au règlement du MAEP et à l'esprit du processus.

Méthodes de consultations populaires

Convoquer une vaste consultation publique semble assez simple, mais c'est peut être l'un des aspects les plus difficiles du MAEP. L'organisation d'événements ouverts au public ne garantit pas que le rapport final reflète les opinions du public ou que les personnes impliquées dans ce processus soient forcément représentatives. Pour capturer honnêtement les opinions de toute la nation, l'utilisation de différentes méthodes d'assistance, qui reflètent les différentes circonscriptions rurales, urbaines, géographiques, ethniques, religieuses, du monde des affaires et autres est nécessaire.

Conférences publiques. Les conférences publiques peuvent avoir lieu dans différentes régions et peuvent aboutir à un forum pratique auquel les circonscriptions principales peuvent apporter leurs contributions. Ces réunions donnent une grande crédibilité au processus. Ce sont des preuves publiques que les questions sont discutées et que les choses bougent. Mais elles présentent aussi certaines faiblesses. Elles coûtent cher et sont décomposées en plans et budgets. Elles nécessitent des locations, des systèmes audio, des vivres, des voyages, des logements pour le personnel organisateur, et des systèmes pour rendre publiques les réunions et envoyer des invitations aux organisations principales. La taille idéale des réunions doit être déterminée avec soin. Plus la réunion est importante, plus il est difficile d'avoir une conversation sérieuse qui produise des preuves solides et des recommandations politiques utiles. Dans les grandes réunions, les gens n'auront pas tous l'occasion de s'exprimer. Bien évidemment, en raison de la complexité et de la longueur du Questionnaire, beaucoup de réunions publiques ne couvrent qu'une partie du matériel avant que le temps ne manque. Si l'on ne dispose que d'une journée pour couvrir la totalité du Questionnaire, la discussion sera forcément superficielle. De plus petits ateliers ciblant des parties du Questionnaire traiteront les questions plus en profondeur, mais il faudra beaucoup plus de réunions pour que le processus gagne en crédibilité et en visibilité afin de couvrir toutes les régions du pays.

* Mattes R, *Using Representative Opinion Surveys in the African Peer Review Mechanism Process*, communication présentée à l'Atelier des leçons tirées du MAEP, Institut sud-africain des affaires internationales, Muldersdrift, 12-13 septembre 2006, p.1.

La façon de faciliter les conférences affecte aussi la qualité des discussions. Les citoyens ne viennent pas avec des faits spécifiques pour prouver leur cas, de sorte qu'il faut donner suite aux questions posées au cours des événements publics au moyen de recherches supplémentaires et d'enquêtes. Il est donc capital de prendre des notes efficacement.

Sondage des citoyens. Pour assurer que les opinions d'une grande variété de groupes des circonscriptions et régions soient récoltées, le processus a besoin d'une approche structurée. Un sondage d'opinion utilisant un échantillon représentatif peut donner ce résultat. Le côté positif est qu'il est organisé, qu'il atteint toutes les régions et permet aux avis d'être quantifiés, c'est-à-dire de dire que x pour cent de gens conviennent qu'une certaine question est prioritaire ou d'indiquer à quel degré quelque chose est considéré comme problème. Les citoyens du sondage enlèvent aussi l'élément de subjectivité qui peut affecter ce qui constitue une question majeure ou mineure. Il atteint aussi un échantillon représentatif national des citoyens avec la même chance d'être choisi pour chaque citoyen du pays. Cependant, les sondages prennent du temps, coûtent de l'argent et nécessitent une expertise spécialisée pour les planifier et exécuter. Pour une discussion plus détaillée des sondages, voir « Planifier un sondage des citoyens » plus loin dans ce chapitre.

Invitations formelles à faire des soumissions par écrit. Inviter la société civile à faire des soumissions par écrit sur certaines ou toutes les questions du Questionnaire peut être une bonne manière de signaler que le processus est ouvert et transparent. Et cela peut apporter des informations de différents groupes qui rendront la rédaction du Rapport national d'autoévaluation plus facile et plus approfondie. Par exemple, seuls quelques experts connaissent la réglementation des affaires. Si on leur demande de rédiger une analyse de celle-ci, cela simplifiera le processus. L'Afrique du Sud a été de loin le pays qui a réussi le mieux à demander des soumissions à une grande variété de circonscriptions et de groupes, avec plus de 80 soumissions.

Organisateurs de la société civile. Bien que les pays nomment différents groupes de la société civile au Conseil national de gouvernance, leur adhésion au Conseil ne signifie pas que les opinions de la société civile seront forcément incluses dans le rapport final. Les membres du Conseil de gouvernance ne rédigent pas eux-mêmes l'autoévaluation et les membres du conseil ne sont pas souvent des rédacteurs ou chercheurs professionnels. Comme ils ont aussi des occupations à temps complet, ils peuvent avoir des difficultés à faire face aux demandes du processus. Au Kenya, certains membres ont été désignés comme organisateurs, qui devaient organiser des réunions dans leurs circonscriptions et rassembler des contributions pour l'autoévaluation. Pour assister les organisateurs, ceci était une bonne idée, mais le processus n'a pas bien fonctionné par manque de fonds et de personnel logistique. En Afrique du Sud, aucun titre n'a été accordé à cette fonction, mais des fonds ont été versés aux membres de la société civile du Conseil national de gouvernance pour rassembler leurs membres et préparer des rapports écrits

sur les centres d'intérêt. Il s'agit d'une meilleure pratique, mais qui a besoin de plus d'effort et d'assistance pour un bon fonctionnement, et beaucoup de groupes pourraient avoir besoin de l'assistance d'un auteur ou d'un éditeur.

Audiences parlementaires. Jusqu'à présent dans chaque pays, les parlements se sont montrés très intéressés par le MAEP et ont voulu être informés et impliqués. Même quand l'exécutif et le parlement sont dominés par le même parti, le parlement exprimait toujours ses opinions. Le Kenya et le Rwanda ont mis des représentants parlementaires dans leurs conseils de gouvernance, mais cela n'a pas abouti à un vaste engagement. Le parlement sud-africain a choisi d'écrire son propre rapport de MAEP et a organisé des audiences pour rassembler des témoignages du public et d'experts qui ont donné des opportunités précieuses au public et des preuves aux chercheurs qui ont élaboré le Rapport national d'autoévaluation. Demander au parlement de tenir des audiences publiques pourrait être une manière utile d'inviter la participation parlementaire et aussi d'ouvrir un autre moyen de participation du public.

Etablissement de contacts avec les partis politiques. Dans tous les pays pionniers, les dirigeants ont fait preuve de leurs préoccupations quant à ce que l'opposition politique pourrait faire des rapports du MAEP. Le Ghana a établi une meilleure pratique en établissant des contacts avec l'opposition politique. Avant de nommer publiquement les membres de son Conseil national de gouvernance, le Ghana a consulté l'opposition sur l'admissibilité des personnes sur sa liste de candidats sélectionnés et sur les critères de sélection des personnes éminentes et non partisans. D'autres méthodes pour impliquer les membres du parlement seraient d'informer ce dernier des projets de recherche avant qu'ils soient finalisés et d'inviter les présidents de ces comités aux ateliers spécialisés. Ils voudront avoir suffisamment de temps pour lire et faire des commentaires sur le projet d'évaluation nationale au moyen des processus de validation.

Etablissement de contacts avec les médias. Les médias sont une force importante pour influencer l'opinion publique. S'ils commencent à avoir des vues négatives sur le processus, cette perception sera répandue dans toute la communauté. C'est pourquoi il est nécessaire de bien prendre soin d'informer les médias du développement des projets, pour qu'ils sachent à quoi s'attendre, et les inviter à faire des contributions. La liberté des médias est la clé des droits politiques et démocratiques et les médias doivent s'occuper activement à rassembler leurs vues sur ces points. Le Lesotho dispose d'un représentant des médias dans son Conseil national de gouvernance.

Ateliers du Programme d'Action. Une leçon importante à tirer est que tous les pays pionniers ont repoussé le développement du PA à la fin, ce qui les a mis sous pression. Le processus de rédaction du projet d'autoévaluation a pris beaucoup plus de temps que les six à neuf mois programmés dans les Directives nationales du MAEP. En conséquence, il restait peu de temps

pour le PA. Généralement, une bonne politique ne se fait pas à la hâte, il est très profitable de prendre des mesures au début d'un processus pour commencer à établir le PA. Le chapitre 6 étudie en détail les préparations du PA, mais il est important de souligner ici que les recherches de solutions devraient être liées à des recherches des problèmes et surtout pas renvoyées à la fin quand le temps, les fonds et l'énergie manqueront. C'est pourquoi de nombreuses activités ayant trait au PA devraient être introduites dans le projet de recherche et qu'il faudrait accorder suffisamment de temps pour parvenir à un consensus sur le PA.

Le choix des méthodes de recherche

Une importante leçon tirée de l'expérience des pays pionniers est l'absence de méthode de recherche unique et il est noté que les contributions spécialisées sont vitales dans toutes les phases du processus. La participation publique seule ne peut pas répondre à toutes les parties du Questionnaire. Les méthodes populaires devront être complétées par des experts et des recherches documentaires. Et il faudra engager différents experts et groupes d'intérêt pour bien des aspects spécialisés du Questionnaire. Il sera de plus nécessaire de consulter beaucoup de projets et de services gouvernementaux. Par exemple, les témoignages du public et des experts peuvent indiquer des problèmes dans le domaine de la santé, de l'éducation ou des droits humains. Mais la justice demande que les allégations soient discutées avec les services gouvernementaux pour parvenir à un accord sur la nature des problèmes et formuler des réponses politiques appropriées pour incorporation dans le PA.

Les différentes sections du Questionnaire nécessiteront des approches différentes de recherche et de consultation. Par exemple, on peut se baser sur les contributions populaires pour identifier les sources de conflits au moyen de sondages, réunions publiques et groupes témoins, qui seront probablement nécessaires pour démêler les causes compliquées des problèmes générés par les réponses du gouvernement aux conflits.

En général, un second tour de recherches techniques suivra les méthodes de consultation publique pour vérifier, corroborer ou enquêter plus avant sur les questions soulevées par les citoyens. Les projets de recherche doivent s'étaler sur plusieurs mois pour analyser et enquêter sur les questions soulevées dans les consultations publiques. Dans la conception des enquêtes et des groupes témoins, les contributions des experts sont aussi nécessaires pour organiser et formuler correctement les questions. On ne peut pas obtenir des informations du public sans un Questionnaire bien documenté et bien conçu, qui devrait être conçu et testé par des experts. Mais les experts se trouvent presque toujours exclusivement dans les capitales et pourraient ne pas être au courant du vécu des provinces rurales. Ainsi, même avec les enquêtes les mieux conçues, le MAEP doit prendre des dispositions pour poursuivre

la recherche à des stades variées. Si les citoyens soulèvent des questions inattendues lors des réunions publiques ou dans les enquêtes, il faudrait, dans ce cas, compter plus de temps et de ressources pour pouvoir creuser plus profondément dans les causes et les remèdes.

Le processus devrait aussi être réaliste quant au coût de la recherche. Les consultations publiques et la recherche technique reviennent cher et prennent du temps. Le processus d'autoévaluation est estimé à environ 1 à 2 millions d'USD dans chacun des pays pionniers. Les frais dans le pays des missions de soutien pays et d'évaluation nationales sont à la charge de l'Etat évalué.

Planification d'un sondage des citoyens

Les Directives nationales du MAEP demandent une vaste consultation publique dans le processus d'élaboration du Rapport national d'autoévaluation et du Programme d'action. Bien que les pays aient utilisé des réunions publiques et invité les citoyens à donner des contributions par écrit, ces approches ont rencontrés des faiblesses. Les contributions par écrit ne viennent souvent pas de tous les groupes voulus, et représentent des tâches très difficiles pour les circonscriptions rurales et pour les pauvres. Les conférences sont utiles car elles peuvent soulever des questions inattendues, mais ce sont surtout les élites qui y assistent et les participants viennent souvent sans preuves et solutions claires.

Le Professeur Robert Mattes, Directeur-adjoint du projet Afrobarometer, remarque dans sa communication récente sur les sondages et le MAEP² :

Même l'exercice de consultation publique le mieux financé n'attire l'attention que d'une infime fraction de citoyens ordinaires, et permet encore moins de les faire participer, surtout si les gens ne sont pas motivés à le faire.

Mattes poursuit³ :

Tout processus d'autoévaluation nationale serait incomplet s'il ne comprenait que l'évaluation par les élites (que ce soient des représentants du gouvernement, des experts technocrates, ou des parties prenantes de la société civile) et excluait les opinions de la masse. L'état véritable de la gouvernance politique et économique d'un pays donné ne peut pas être évalué simplement sur la base d'une analyse objective des règles, des ressources et de l'état de l'économie, des institutions gouvernementales et des grandes entreprises.

Les sondages de citoyens offrent une approche structurée pour saisir les vues de la masse et constituent donc un complément précieux aux autres formes de consultation du MAEP. Quand ils reposent sur un échantillon représentatif des citoyens, ils peuvent refléter adéquatement les vues des riches et des pauvres, des femmes et des hommes, des jeunes et des personnes âgées, des citadins et des ruraux. Et comme les réponses peuvent être mises sous un

Les sondages de citoyens offrent une approche structurée pour saisir les vues de la masse et constituent donc un complément précieux aux autres formes de consultation du MAEP [...] ils peuvent fournir une image claire de l'endroit et de l'intensité des problèmes de gouvernance ou montrer l'étendue de la satisfaction des citoyens.

2. *Ibid.* p.1.

3. *Ibid.*

format quantifiable, un sondage de citoyens peut fournir une image claire de l'endroit et de l'intensité des problèmes de gouvernance ou montrer l'étendue de la satisfaction des citoyens, pourvu qu'il ait été conçu correctement et testé avec soin.

Les sondages demandent du temps, du personnel et des ressources et doivent donc être incorporés dès le début dans les projets du MAEP. Ce qui suit constitue les éléments clés à considérer quand on projette de faire un sondage. Ces éléments se basent sur un communiqué de l'IIA pour le SAIIA, et une présentation par le Professeur Wafula Masai, qui a aidé à concevoir et diriger le sondage interne pour le processus Kenyan du MAEP⁴.

- Un sondage qui représente les opinions nationales doit se baser sur un échantillon d'individus qui reflètent avec précision la répartition démographique, ethnique et régionale de la population nationale.
- L'obtention d'un tel ensemble d'échantillons peut être assistée par un système de recensement précis. Si une équipe de sondage doit développer son propre ensemble d'échantillons, le processus prend plus de temps et est plus coûteux.
- Les sondages qui visent les chefs de famille (comme au Ghana et au Kenya) peuvent ne pas représenter les opinions de différents groupes sociaux, tels que les femmes et les jeunes. De plus, l'opinion du chef de famille ne reflète pas l'opinion de tous les individus de la maison.
- Le Questionnaire du MAEP est conçu pour la recherche et pour les objectifs thématiques. Ce Questionnaire n'est pas approprié comme instrument de sondages d'opinion car il ne pose pas de questions fermées ni celles qui sont directement quantifiables. Par exemple, les citoyens ordinaires ne seront pas capables de faire une critique de la façon dont la politique commerciale est établie ou des particularités d'un système judiciaire indépendant. Par conséquent, les concepts du Questionnaire du MAEP devront être transformés en questions politiques concrètes que les citoyens devront évaluer et sur lesquelles ils pourront donner raisonnablement leur avis. La langue devra être simplifiée et les questions reformulées sous un format à choix multiple. Cela demande aussi du temps, de l'argent et du personnel.
- Une fois que le Questionnaire du MAEP a été converti dans un format de sondage approprié, il devra aussi être traduit dans les langues vernaculaires. Étant donné la nature technique de la terminologie de la gouvernance, ces traductions en langues vernaculaires devront être testées auprès des citoyens pour éliminer les malentendus ou les ambiguïtés. Cela ajoute aussi du temps et des coûts au projet de sondage.

Faire un sondage demande beaucoup de temps qui doit être incorporé dans l'ensemble des projets du MAEP.

4. Plusieurs institutions ont préparé des guides concis et utiles pour préparer les enquêtes, comme le *Citizen Report Card Surveys* de la Banque mondiale et *A Guide to Good Survey Design* par Statistics New Zealand.

Aucun autre continent ou entité politique ou géographique ne s'est jamais fixé un programme si ambitieux d'autoévaluation et de réforme.
– Bernard Taylor, Partenariat Africa-Canada*

- La taille de l'échantillon. De plus grands échantillons sont plus précis mais plus coûteux. En utilisant un échantillon de 1 200 individus, l'erreur de sondage est réduite de ± 3 points. Statistiquement, la taille de l'échantillon a un impact sur l'erreur de sondage. Si l'on double la taille de l'échantillon, on réduit l'erreur de sondage de 1 point. Par exemple, l'utilisation d'un échantillon de 600 individus donne une erreur de sondage de ± 4 points, alors qu'un échantillon de 4 800 individus donne une erreur de sondage de ± 1 point.
- Une fois que l'instrument de sondage est prêt, il devrait être administré par un nombre approprié de personnels, qui doivent être formés dans l'art d'interroger le répondant, de remplir le formulaire, et de saisir les données démographiques et de location pertinentes.
- Quand tous les formulaires du sondage sont remplis, ils doivent être analysés et des conclusions doivent être tirées de ces données.
- L'organisation d'un sondage est un exercice onéreux. Selon la taille du pays et son infrastructure (par ex. des routes pour faciliter les déplacements des gens qui travaillent sur le terrain), le coût peut varier de 85 000 USD à 125 000 USD pour un échantillon de 1 000 individus, selon le projet de sondage d'Afrobarometer.
- L'organisation d'un sondage prend beaucoup de temps qui doit être incorporé dans l'ensemble des projets du MAEP. Certaines approches peuvent raccourcir des étapes particulières et les pays qui ont déjà formé des experts et qui ont des échantillons statistiquement valides reflétant leur population peuvent avancer plus rapidement. En plus d'accorder du temps pour compléter le sondage, les pays doivent accorder beaucoup de temps à l'analyse des résultats, à les incorporer dans le Rapport national d'autoévaluation et suivre les problèmes qu'ils révèlent. Le tableau suivant développé par Mattes reflète le temps estimé pour les différentes tâches, bien que beaucoup de ces éléments pourraient être réalisés en parallèle. Il est possible de gagner du temps en adaptant les instruments de sondage développés par les pays pionniers, en particulier le Kenya et le Ghana⁵.

⁵ *Ibid*, pp.7–8.

* Taylor B, Préface dans Déme O, *Between Hope and Scepticism*, op. cit., p.iv.

Activité	Durée recommandée
Conception du Questionnaire	4 semaines
Publicité et attributions d'offres aux chercheurs	3 semaines
Traduction du Questionnaire	1 semaine
Projet-pilote interne du Questionnaire et modification	2 semaines
Plan de sondage et tirage au sort d'échantillon	2 semaines
Formation des travailleurs sur le terrain	2 semaines
Pilote de terrain	1 semaine
Travail de terrain	4 semaines
Introduction de données, nettoyage, présentation des résultats marginaux	4 semaines

Le défi de la rédaction d'une autoévaluation

Une fois l'étude terminée, elle doit être incorporée dans le Rapport national d'autoévaluation. Mais le processus de rédaction du rapport exige des directives claires, en particulier quand des institutions et des auteurs différents sont impliqués dans la rédaction et l'édition. Plusieurs décisions clé devront être prises sur le style, le ton, la structure et l'utilisation des preuves et l'attribution.

Quelle est la taille d'une question ? Certains participants du MAEP ont soutenu que les questions discutées dans le RNAE doivent être à l'échelle nationale, affecter de grandes parts de population ou avoir été soulevées par la majorité des parties prenantes. Mais le Questionnaire discute particulièrement le besoin de protéger les minorités, et beaucoup de ses questions techniques sont par nature des sujets que seuls les experts sélectionnés pourront évaluer. Par exemple, très peu de gens pourront montrer les problèmes du mécanisme utilisé pour établir la politique monétaire. De même, si un problème propre à une région ou à une circonscription n'est identifié que par ce groupe, devrait-il être exclu parce qu'il ne concerne pas tous les citoyens ? Comme le MAEP est supposé s'intégrer dans les processus nationaux de planification et aider à établir les priorités, l'inclusion de telles questions peut entraîner des problèmes qui pourraient autrement être négligés, au niveau national. Les exclure peut perpétuer la marginalisation de ces questions régionales. Les sources de conflits sont souvent locales, elles ne risquent pas de causer un conflit national, mais elles reflètent l'efficacité avec laquelle les unités du gouvernement local s'occupent des problèmes ou affectent efficacement des ressources aux régions à problèmes.

La protection des femmes, des enfants et des groupes vulnérables n'affecte pas la majorité, mais demande une protection légale, selon les critères internationaux épousés par le MAEP. Par exemple, certaines pratiques

Suggérer qu'il y a une opinion sur la justice des processus démocratiques ou de la politique économique n'est pas réaliste et peut amener des accusations que les critiques ont été supprimées du rapport.

culturelles peuvent n'affecter qu'une minorité de femmes et de filles mais ont un impact important sur leur vie et exigent une assistance légale. Le fait de suivre une approche inclusive qui note les problèmes spécialisés dans le rapport peut renforcer les perceptions que le processus est ouvert et inclusif.

Quelle doit être la longueur du Rapport national d'autoévaluation ? Le Ghana, le Kenya et l'Afrique du Sud ont désigné un Institut de recherche technique différent pour rédiger le rapport technique pour chacune des quatre parties thématiques du Questionnaire (au Kenya, par manque de temps, les quatre agences n'ont pas complété un rapport technique séparé pour chaque thème, mais ont toutes travaillé ensemble sur le rapport consolidé). Ces rapports techniques contenaient des centaines de pages. Dans le cas de l'Afrique du Sud, les quatre rapports techniques combinés comptaient plus de 1 700 pages. Les instituts de recherche ont reçu l'ordre de réduire leurs rapports à 40 pages, ce qui a abouti à la suppression de nombreuses questions et de beaucoup de preuves à l'appui. Les Conseils nationaux de gouvernance devront réfléchir à la longueur appropriée du Rapport national d'autoévaluation et aux règles à appliquer dans la réduction des rapports techniques. Le Ghana a soumis officiellement les quatre rapports techniques au Secrétariat comme preuve de son autoévaluation. L'Afrique du Sud ne l'a pas fait au début, et l'Equipe d'évaluation de pays a dû réclamer ces rapports au Point focal au cours de la mission.

Comment refléter la diversité d'opinions ? Le Questionnaire suggère que le processus devrait « consulter les parties prenantes pour formuler une réponse en consensus ». Mais des segments du gouvernement, de la société civile et des partis politiques ont forcément des opinions différentes sur la question de savoir si les problèmes existent et comment les résoudre. Les minorités régionales et ethniques en particulier peuvent formuler des opinions contraires. Suggérer qu'il y a une opinion sur la justice des processus démocratiques ou de la politique économique n'est pas réaliste et peut amener des accusations selon lesquelles les critiques ont été supprimées du rapport. Il est plus exact et cela reflète mieux la société de noter les discussions principales ou les circonscriptions clé qui sont en désaccord. Pour assurer que le rapport final soit consistant dans son traitement de ces vues, le Conseil national de gouvernance et les Instituts de recherche technique devraient discuter de la question et se mettre d'accord sur un style de rapport et sur la structure qui indique les domaines clés de désaccord.

Comment citer les preuves et identifier les sources? Ce n'est pas toutes les circonscriptions – et en particulier les gouvernements – qui acceptent la véracité des problèmes ou leur sérieux pour qu'ils soient incorporés. Par conséquent, si le RNAE doit atteindre les objectifs visant à un consensus, il est important pour la crédibilité du rapport final que tous les arguments soient confirmés par des preuves solides et que les sources soient correctement citées en bas de page. Dans de nombreux cas, les problèmes seront exprimés dans les propres rapports de développement du gouvernement ou les sources officielles comme

des cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Mais dans d'autres cas, les preuves démontrant l'étendue d'un problème viendront sous forme de témoignages d'expert ou de témoignages personnels des sources averties. Cependant, si les Instituts de recherche technique prennent la décision de ne pas inclure des citations directes des participants ou des sources d'experts, des formes indirectes d'attribution pourraient exposer le processus à des accusations selon lesquelles le rapport aurait été trafiqué. Ceci s'est avéré une cause particulière de désaccord en Afrique du Sud, où les Instituts de recherche technique ont identifié les sources clé qui ont identifié à leur tour les problèmes ou qui n'étaient pas d'accord, en utilisant des citations directes des soumissions écrites et d'autres sources d'experts. Mais le Rapport national d'autoévaluation final a supprimé ces attributions en affirmant simplement que « certaines soumissions » disaient que ceci ou cela était un problème. Ce traitement a renforcé les accusations selon lesquelles le rapport avait été édité de manière partisane en marginalisant les opinions pour lesquelles le gouvernement n'était pas d'accord. Cela a donné la perception que d'autres aspects du processus auraient été mis sur pied de façon partisane. Se mettre d'accord sur une approche commune afin de citer des preuves (par des puces, des notes de bas de page ou l'utilisation de citations directes) ainsi que d'autres aspects de formatage pourrait assurer que le processus parvienne à la phase finale.

Le Rapport national d'autoévaluation final de l'Afrique du Sud a supprimé ces attributions et dit simplement que « certaines soumissions » disaient que ceci ou cela était un problème. Ce traitement a soulevé des accusations que le rapport avait été édité d'une manière partisane qui marginalisait les opinions avec lesquelles le gouvernement n'était pas d'accord.

Jusqu'à quel point l'autoévaluation doit-elle suivre la structure du Questionnaire ? Les autorités continentales veulent que les pays traitent toutes les questions et indicateurs du Questionnaire, mais il serait difficile et répétitif de rédiger un Rapport national d'autoévaluation en utilisant la structure du Questionnaire. Par exemple, on pourrait donner des informations sur tous les indicateurs sans avoir répondu vraiment à la question à laquelle ils se rapportent. Les questions sont formulées de telle façon qu'elles produisent une explication narrative qui cite une variété de types de preuves disponibles. Les pays doivent donc décider si les indicateurs sont tissés dans ces réponses ou placés sur une liste séparée.

Comment les chercheurs doivent-ils traiter les questions interdisciplinaires ? Les questions sur les problèmes interdisciplinaires de corruption, de sexe, et la décentralisation devraient être consolidées logiquement en sections cohérentes pour éviter la répétition et simplifier la recherche. Cependant, si les quatre domaines thématiques du Questionnaire sont attribués à différents Instituts techniques, une prise de décision est nécessaire pour collaborer sur ces questions interdisciplinaires.

Meilleures pratiques

Jusqu'ici, les participants des pays pionniers ont pris part à au moins sept grandes conférences visant à critiquer le processus et à identifier les meilleures

pratiques⁶. Ces évaluations et la recherche de SAIIA indiquent plusieurs leçons de planification et de gouvernance que l'on peut décrire comme meilleures pratiques dans la recherche, la consultation et la rédaction de rapports.

Les réunions ouvertes au public et annoncées à l'avance jouent un rôle important pour signaler la transparence du processus et donner aux citoyens l'occasion de faire des commentaires.

Consulter avant de prendre des décisions. L'expérience du MAEP dans tous les pays pionniers démontre que le public s'intéresse beaucoup au processus et s'attend à être impliqué dans toutes les phases. Pour dissiper les craintes que le processus se fera à huis clos et pour montrer la transparence, le Kenya a établi la meilleure pratique de consultation sur le processus avant de prendre des décisions sur les structures de gouvernement nationales ou sur la recherche. Commencer par des consultations peut établir une crédibilité immédiate pour le gouvernement et entraîner des relations plus harmonieuses et une discussion publique plus riche du processus.

Impliquer les médias. Alors qu'une section ultérieure propose des stratégies pour impliquer les médias, il est important de noter ici que les médias doivent être considérés comme faisant partie du projet de consultation. Beaucoup de citoyens prennent leurs décisions sur les événements nationaux en se basant sur la presse, aussi est-il important d'impliquer les médias tôt et franchement. Les talk shows à la radio et à la télévision peuvent être une manière très efficace de commencer une conversation nationale sur la façon de gérer le MAEP. Ces programmes peuvent être utilisés pour informer le public sur le processus, et mentionner les différentes méthodes – sondages, soumissions publiques, stratégies de recherche et conférences – qui sont à l'étude.

Étudier le Questionnaire. Avant de finaliser les projets de consultation, il est nécessaire que les participants se familiarisent avec les types de questions posées dans le Questionnaire. L'identification de groupes ou de questions connexes, et d'experts ou d'institutions qui peuvent aider à les analyser, peuvent permettre à la phase de recherche de se dérouler plus facilement. Cette liste est aussi un outil de planification utile pour aider à assortir les questions avec les parties ou les experts intéressés qui devraient être invités à participer.

-
6. • *Workshop on Sharing National Experiences in APRM Implementation Process*, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Algérie, novembre 2004 ;
- Sixième Forum de Gouvernance d'Afrique (AGF-VI) *Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and Opportunities*, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Rwanda, mai 2006 ;
- *Making the African Peer Review Mechanism Work*, Fondation Hanns Seidel, Kenya 25–27 avril 2006 ;
- *Strengthening Civil Society Monitoring and Evaluation of Compliance with African and International Standard*, Institut des Droits de l'Homme et du Développement en Afrique, Initiative de Justice dans une Société ouverte, Bureau africain de partenariat Afrique-Canada, La Gambie, juin 2006 ;
- *APRM Lessons Learned: A Workshop for Civil Society, Practitioners and Researchers*, SAIIA, Afrique du Sud, 12–13 septembre 2006 ;
- *Peer Learning Workshop APRM Best Practices and Lessons Learned: Exploring the Process and National Experiences*, CEA, SAIIA, Secrétariat du MAEP, Éthiopie, février 2007 ;
- *Africa's bold march to capture the 21st century - the role of APRM*, GTZ, Ghana, mai 2007.

Identifier les experts. Conformément à la notion selon laquelle le Questionnaire demande des contributions populaires et techniques, le projet de plan de consultation devrait s'efforcer d'identifier les experts et les faiseurs d'opinion dans les différents domaines spécialisés du Questionnaire. Il est recommandé d'utiliser une base de données pour rassembler avec précision ces informations.

Planifier une série inclusive de réunions publiques. Les réunions ouvertes au public, lesquelles sont annoncées à l'avance, jouent un rôle prééminent dans la preuve de transparence du processus et de ce fait, elles donnent aux citoyens l'opportunité de faire des commentaires. Il est important de s'assurer que ces réunions sont équilibrées, ayant comme acteurs les groupes clé comme ceux des régions urbaines et rurales, différentes provinces ou districts, et qu'elles comprennent d'autres aspects de la diversité nord-sud, chrétiens-musulmans, de la côte et de l'intérieur. L'équilibre des sexes, l'âge et l'ethnicité sont aussi des considérations à ne pas négliger.

Ajouter un sondage des citoyens bien planifié et sur des bases scientifiques. Bien que les réunions publiques soient politiquement importantes pour le processus, les discussions pourraient être difficiles à gérer et ne fourniraient pas toujours assez de temps pour discuter de toutes les questions. Pour assurer que la consultation est plus approfondie et que le processus ne soit pas accusé de tirer ses conclusions sur une base subjective ou partisane, on peut considérer qu'une pratique d'excellence est de baser l'autoévaluation nationale dans un sondage des citoyens basé sur un échantillonnage représentatif des différentes régions, revenus et religions, ainsi que des sexes et âges. Pour planifier un sondage, il faut consulter des experts en sondage et savoir combien de temps, combien d'argent et quel personnel sera nécessaire pour entamer ce sondage.

Considérer comment encourager le gouvernement et la société civile à prendre part. Etant donné que le produit fini d'une autoévaluation nationale est un long rapport, le processus pourrait devenir technocrate, avec la rédaction du rapport déléguée aux Instituts de recherche technique et au Conseil national de gouvernance. Cependant, si le processus arrive à des conclusions que le gouvernement ou les figures politiques n'acceptent pas, il pourrait y avoir des problèmes quant à la mise en pratique des recommandations. Par conséquent, il faudra considérer comment encourager les hauts fonctionnaires du gouvernement à lire l'intégralité de l'autoévaluation et à discuter des problèmes sans dominer la conversation. Le gouvernement devra permettre que d'autres opinions soient exprimées et dédier du temps pour absorber les résultats et les discuter au sein du groupe. Une approche serait d'assurer que des secrétaires permanents ou d'autres hauts fonctionnaires assistent aux réunions publiques et aux ateliers d'experts et participent aux débats.

La société civile s'inquiète que les décisions clé sur le processus – telles que le budget, le personnel, et les délais - sont prises avant que les organismes de contrôle du MAEP aient été établis [...] cela cause souvent des participations limitées. – GTZ*

Assurer des ordinateurs, e-mail, site Web et un soutien administratif adéquats. Un ordinateur qui fonctionne bien, avec un e-mail et un site web pour le Secrétariat local, peut rendre le processus de consultation beaucoup plus facile et plus efficace. Il ne doit pas y avoir de problèmes de logiciel et de connectivité quand les invitations doivent être envoyées. Se reposer sur des instituts de recherche établis qui disposent déjà d'une telle infrastructure peut être une manière de faire bien fonctionner l'opération.

Donner au personnel du temps pour développer une banque de données des Organisation de la société civile. Les grandes consultations présentent des défis logistiques qui exigent une administration. Des invitations devront être rédigées et envoyées à temps. Mais on ne peut pas le faire sans une liste précise des contacts dans les circonscriptions clé. Il n'est pas difficile de créer une telle liste mais cela prend du temps et demande une attention soutenue aux détails.

Identifier les institutions et les circonscriptions clé. Les conseils de gouvernance ne doivent pas s'appuyer sur des organismes de tutelle pour communiquer avec la société civile. Les organisations de tutelle des organisations ou entreprises non gouvernementales peuvent être très mal financées et manquer de personnel et ont pour cela une capacité limitée pour informer les membres des événements à temps. S'ils ne peuvent pas communiquer efficacement, la société civile peut encore blâmer le processus et le gouvernement. Au lieu de supposer que le vice-chancelier d'une université donnera des invitations aux départements académiques appropriés, il vaut mieux compiler une liste discrète d'experts en demandant autour de soi et en organisant des séances de remue-méninges avec des experts. Dresser une telle liste nécessitera de passer beaucoup d'appels téléphoniques et de lancer de nombreuses d'invitations aux parties et groupes intéressés afin d'intégrer les noms et les coordonnées sur la liste nationale du MAEP. Les conseils des ONG peuvent aider mais il y a beaucoup d'organismes et d'individus clé pour lesquels ils n'auront pas de détails. Le tableau ci-dessous ne donne que quelques organisations clé à trouver :

* GTZ, *op. cit.*, p.12.

Parties prenantes nationales principales

- La commission de service judiciaire
- Les juges retraités
- Les diplomates retraités
- La commission juridique
- Les présidents des comités parlementaires
- Les organisations et gouvernements régionaux
- Les fédérations religieuses
- Les organisations consacrées aux sexes
- Les instituts de recherche
- Les organismes académiques
- Les membres des conseils de soumissions
- Le greffier du tribunal de commerce
- Les banques et les régulateurs de la bourse
- Les syndicats
- Les experts sur le commerce, la politique économique, les impôts, et d'autres aspects spécialisés de gouvernance
- Les groupes de l'industrie
- Les organisations d'étudiants
- Les groupes de jeunesse
- Les partis politiques
- La commission des droits humains
- La commission électorale
- L'auditeur-général
- La chambre de commerce
- Les sociétés juridiques
- Les journalistes d'opinion
- Les présentateurs et producteurs de talk-shows
- Les rédacteurs en chef de journaux
- Les journalistes spécialisés dans les affaires, le développement et la gouvernance
- Les droits humains, la lutte contre la corruption, la liberté de la presse et les groupes de lutte contre la pauvreté

Bien que la recherche, la consultation et la rédaction du rapport soient des éléments critiques de la phase d'autoévaluation, il semblerait pourtant que ce soit là que les pays pionniers ont concentré tous leurs efforts. Cependant, l'autoévaluation nationale n'est pas le seul produit de cette phase – les pays doivent aussi développer un Programme d'action sain et exécutable pour s'occuper des déficiences. Cela est discuté plus amplement dans le chapitre 6.

LE DÉVELOPPEMENT DU PROGRAMME D'ACTION

6

Le premier objectif du Programme d'action national est de mobiliser et de guider les efforts du pays pour la mise en œuvre des changements requis en vue de l'amélioration de l'état de ses directions et de son développement socioéconomique. En outre, le Programme d'action national est l'ensemble clé des données que le pays soumet à l'évaluation des Pairs, il sert donc à présenter et à clarifier les priorités du pays, les activités entreprises en vue de la préparation et de la participation au MAEP, la nature des consultations nationales, ainsi qu'à expliquer en détail les responsabilités des différents partenaires dans le gouvernement, la société civile et le secteur privé, lors de la mise en œuvre du Programme.

– Directives du MAEP¹

Le chapitre 5 a souligné les nombreuses tâches complexes impliquées dans l'élaboration d'un Rapport national d'autoévaluation sain (RNAE). Mais l'autoévaluation qui définit les problèmes de gouvernance d'un pays ne constitue qu'une partie du défi. Trouver des solutions constitue probablement une tentative encore plus importante – qui demande autant de planification et d'attention au détail que la recherche et la phase d'autoévaluation.

Dans le système du MAEP, le Programme d'action (PA) établit la liste des engagements pris par chaque pays participant, ces engagements s'occupant des problèmes de gouvernance identifiés. Quand des évaluations ultérieures seront faites, elles ne mesureront pas la performance par rapport au rapport national précédent. Elles mesureront jusqu'à quel point les pays ont réalisé les promesses faites dans le PA.

Tout comme la qualité de la recherche et de la consultation affectent la qualité du RNAE, les processus utilisés pour formuler le PA affectent son utilité pour amener les efforts nationaux à résoudre les problèmes identifiés. Mais quels sont les facteurs qui assurent un PA efficace ? Quelles sortes de problèmes ont fait dérailler d'autres exercices de planification dans le passé ? Comment les participants peuvent-ils déterminer les justes niveaux de financement, de personnel, de gestion et de contributions techniques qui seront nécessaires

Tout comme la qualité de la recherche et de la consultation affecte la qualité du RNAE, les processus utilisés pour formuler le PA affectent son utilité pour conduire les efforts nationaux à résoudre les problèmes identifiés.

1. Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation pour les pairs (MAEP)*, novembre 2003, paragraphe 32, p.10.

Après la visite et l'élaboration du Rapport national d'évaluation, le gouvernement doit modifier le projet de PA pour prendre en considération toutes les recommandations supplémentaires.

pour mettre en œuvre chaque mesure à prendre au sein du PA ? Et comment les pays devraient-ils s'y prendre pour obtenir le soutien des partis politiques, du parlement, de la fonction publique et de la société civile pour le PA ? Ce sont là quelques questions essentielles que les participants devront prendre en compte dans leurs projets du MAEP.

A partir des expériences des pays pionniers, il est évident que de toutes les phases du processus du MAEP, le PA est celle qui a jusqu'à présent reçu le moins d'attention. Alors que le processus d'autoévaluation est guidé en profondeur par le Questionnaire d'autoévaluation, il n'existe nulle part de questionnaire aussi détaillé pour le PA.

Ce chapitre donne un aperçu du processus du PA, évalue les principaux défis, évidents dans les pays pionniers, examine la dynamique politique et temporelle du PA, et formule des recommandations pour renforcer les approches utilisées jusqu'à présent.

Que disent les directives officielles ?

Le PA est cité dans un certain nombre de documents officiels, y compris le Questionnaire, les Directives supplémentaires, les Objectifs, les Normes, les Critères et les Indicateurs, et le Protocole d'entente.

(Les extraits principaux des directives sont disponibles en Annexe A). Les informations les plus détaillées sur le PA sont tirées des *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs* (appelées « Directives nationales » dans ce chapitre).

Les Directives nationales demandent au pays de rédiger leur PA à la suite des résultats de l'autoévaluation. Elles remarquent que le PA doit comprendre des engagements clairs avec une limite temporelle, doit se baser sur une vaste consultation publique, et doit noter comment les actions du PA se rapportent à des actions en cours dans d'autres grands projets nationaux. Après la visite et l'élaboration du Rapport d'Évaluation national, le gouvernement est tenu de modifier le projet de PA pour tenir compte des recommandations supplémentaires. Ce PA final est présenté aux chefs d'États comme l'ensemble des engagements par rapport auxquels le pays sera mesuré dans les futures évaluations.

Selon les Directives nationales, dans la première phase du processus² :

- (i) Le pays développera une autoévaluation en se basant sur le Questionnaire et avec l'assistance, si nécessaire, du Secrétariat de l'EAP et/ou des Institutions partenaires appropriées.
- (ii) Quand il aura terminé l'autoévaluation, le pays établira un Programme d'Action *préliminaire* se fondant sur les politiques, les programmes et les projets existants.

2. *Ibid.*, paragraphe 21, p.5.

- (iii) L'autoévaluation et le Programme d'Action *préliminaire* seront soumis au Secrétariat de l'EAP qui, pendant la même période, aura développé un Document de Référence sur le pays au moyen d'une recherche documentaire et de la collecte de toutes les informations actuelles et pertinentes disponibles sur la situation du pays du point de vue de l'état de la gouvernance et du développement dans les domaines économique, politique, social et d'entreprise.

Dans la deuxième phase, l'Equipe d'évaluation pays se rend dans le pays, fait une évaluation sur la gouvernance et considère si les propositions du projet de PA sont appropriées pour s'occuper des défis de la nation. Dans la troisième phase du processus, l'Equipe d'évaluation pays prépare son projet de rapport sur le pays. Les directives remarquent que³ :

Le projet de rapport doit tenir compte des impératifs politiques, économiques et collectifs, des engagements pris pour le développement socio-économique et contenus dans le Programme Préliminaire d'Action (Document Cadre du MAEP, paragraphe 19), en établir les faiblesses qui pourraient encore s'y trouver, et recommander les actions additionnelles qui devraient être incluses dans le Programme d'Action final. Le rapport préliminaire devra être clair et précis en ce qui concerne les actions requises dans le cas de problèmes précédemment oubliés. Le projet de rapport de l'Equipe sera d'abord examiné avec le Gouvernement concerné. Ces discussions seront conçues pour assurer la précision de l'information et pour donner au Gouvernement l'occasion de réagir face aux résultats de l'Equipe du MAEP, et de présenter ses propres vues sur la manière de pallier les faiblesses identifiées. Les réponses du Gouvernement seront adjointes en annexe au rapport de l'Equipe. A ce niveau, le pays rédigera la version finale de son Programme d'action en tenant compte des conclusions et recommandations du projet de rapport.

Les directives affirment que les pays doivent modifier leurs projets de PA pour répondre aux recommandations dans les rapports finaux du MAEP. Le Protocole du MAEP discute de la nécessité de juger si chaque pays prend les mesures appropriées pour répondre aux recommandations de l'Equipe d'évaluation pays. Il note⁴ :

21. Le rapport de l'équipe devra clarifier un certain nombre d'aspects concernant les problèmes identifiés. Le gouvernement a-t-il fait preuve de la volonté politique de prendre les décisions et les mesures qui s'imposent pour résoudre ces problèmes ? Quelles ressources faut-il mobiliser pour prendre des mesures correctives ? Quel est le pourcentage des ressources à fournir par le gouvernement et quel est le pourcentage à fournir par des sources extérieures ? Au regard des ressources requises, combien de temps durera le processus de rectification ?

23. Si le gouvernement du pays concerné fait montre d'une volonté tangible de combler les lacunes identifiées, il incombera alors aux Etats parties de fournir l'assistance requise, dans la limite de leurs moyens, et d'inviter

3. *Ibid.* paragraphe 23, p.8.

4. Organisation de l'Unité Africaine, *Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique*, 8 juillet 2002, p.6.

L'expérience des pays pionniers suggère que le PA est le maillon le plus faible du système du MAEP.

les gouvernements et les institutions donateurs à fournir également une assistance au pays concerné. Cependant, si le gouvernement concerné ne fait pas preuve de la volonté politique nécessaire, les Etats parties devraient tout d'abord s'efforcer d'engager un dialogue constructif, en offrant une assistance technique et toute autre assistance appropriée. Si le dialogue n'aboutit pas à un résultat satisfaisant, les Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats parties peuvent alors informer le gouvernement concerné de leur intention collective de prendre des mesures appropriées à l'expiration d'un délai déterminé. Ce délai doit permettre au gouvernement d'identifier les lacunes dans le cadre d'un dialogue constructif. Tout compte fait, de telles mesures ne doivent être utilisées qu'en dernier recours.

Forces et faiblesses des PA des pays pionniers

Le MAEP est un processus dynamique. Les premières évaluations ont commencé avant que des directives pratiques de gestion n'aient été élaborées. Les méthodes utilisées pendant les Missions d'évaluation nationales ont été littéralement conçues pendant les premières évaluations. Le processus est également beaucoup plus interactif et envahissant que tout ce qui a été essayé par toute autre région du monde. Le simple achèvement de la première série d'évaluations est un accomplissement significatif en dépit des imperfections ou des difficultés rencontrées en chemin. Il faut garder ces perspectives quand on juge le PA et le processus du MAEP en général.

Quand on juge le PA, l'une des considérations les plus importantes devrait être son avantage relatif. Le MAEP coexiste avec de nombreux processus nationaux et internationaux d'évaluation et de planification. Les pays disposent déjà des structures budgétaires à moyen terme ; des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui guident leurs accords en vue de l'allègement de leur dette ; les évaluations des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; des évaluations du Fond Monétaire International (FMI) sur la gouvernance fiscale (qui détermine le soutien de la balance des paiements) ; des stratégies bilatérales et sectorielles qui guident les flux d'aide ; des évaluations par les ministères de la planification, les auditeurs généraux et d'autres départements ou institutions. Il est très important que le MAEP soit approprié par les pays. Cependant, les budgets nationaux et les processus d'évaluation du développement sont également indigènes. Si en fin de compte, les pays ne considèrent le MAEP que comme un processus encombrant de plus, il échouera. Les participants au MAEP au Ghana, au Kenya, au Rwanda et au Lesotho ont exprimé leurs inquiétudes quant à « l'épuisement de la consultation ». Chaque planification et exercice d'évaluation national, comme le MAEP, est un défi important qui demande des mois d'analyse difficile. Aussi est-il important de demander quel avantage comparatif le MAEP apporte et que les autres processus n'apportent pas.

Le processus de consultation et les débats politiques que le MAEP soulève sont naturellement précieux pour aider à encourager le dialogue politique qui accepte les critiques constructives et se concentre sur les progrès plutôt

que sur l'éthnicité ou le maintien du pouvoir. Cependant, le MAEP a été créé pour faire plus que promouvoir le dialogue. Il cherche à amener des réformes particulières qui seront exposés dans le PA.

Avec ces mises en garde officielles, l'expérience des pays pionniers suggère que le PA constitue le maillon le plus faible du système du MAEP. Un bon nombre des mesures à prendre contenues dans les PA est superficiel. Beaucoup de mesures ne disposent pas des détails qui seront nécessaires à l'avenir pour déterminer dans quelle mesure les pays auront été fidèles à leurs promesses. Dans les PA du Ghana, du Rwanda, du Kenya et de l'Afrique du Sud, beaucoup de mesures à prendre nécessitent que les programmes soient renforcés, améliorés ou accélérés sans préciser comment ces efforts devront être améliorés. Comparés au niveau de détails sur les réformes de gouvernance proposées dans les SRPG, les rapports des OMD et autres évaluations, les PA ne sont pas favorablement comparables. Par exemple, un rapport récent du Planificateur et de l'Auditeur Général du Kenya a indiqué que le gouvernement avait attribué des sommes équivalant à 16,9 % du total des dépenses publiques du gouvernement sans autorisation du parlement ou suite à des règles de soumission nationales. Une telle conclusion suggère un problème dramatique au niveau des contrôles fiscaux. Cependant, sous l'objectif de promotion d'une bonne gestion des finances publiques du PA du Kenya, seules deux actions sont listées. La première est la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des finances publiques. Dans la colonne consacrée aux moyens de vérification, le PA n'indique que des « jalons ». La seconde action est tout aussi vague : il s'agit de renforcer le lien entre la planification et la budgétisation, les deux moyens de vérification fournis étant « budgets CDMT » et « agence ».

Un tel exemple ne caractérise pas nécessairement tous les PA, ni le PA du Kenya. Mais il met en avant des questions fondamentales quant à la qualité des réformes formulées par le biais du MAEP.

Un facteur de contribution est le format utilisé pour les PA. Ils se présentent sous forme de grille ou de matrice, qui est une approche très utilisée dans le monde entier pour la planification. Chaque mesure à prendre est généralement décrite par une courte phrase avec seulement de maigres informations sur ce que l'action coûtera et qui sera responsable de sa mise en œuvre. Une bonne matrice de planification doit décomposer les actions en étapes discrètes et utiliser une langue claire pour que les lecteurs comprennent précisément ce qu'il faut faire et puissent juger si les délais et les coûts sont réalistes. Une matrice peut être une manière utile de résumer les informations de planification, mais chaque mesure à prendre présentée nécessite son propre document complet de planification. Chacun de ces documents doit préciser :

- l'objectif ;
- les objectifs de performance détaillés ;
- le nombre de livrables qui ont des implications de coût et de personnel ;

Mais il met en avant des questions fondamentales quant à la qualité des réformes formulées par le biais du MAEP.

- des estimations détaillées des coûts d'investissement et des coûts qui se répètent ;
- une analyse du personnel ordinaire, technique et de supervision requis ;
- un calendrier de mise en œuvre ;
- une estimation du temps nécessaire pour obtenir les changements législatifs nécessaires et des allocations budgétaires ;
- une estimation du temps nécessaire pour engager du personnel et établir des systèmes administratifs ;
- une description de tous les obstacles prévus, sociaux, politiques ou de formation, qui pourraient entraver les mises en œuvre ;
- pour chacun de ces domaines, le plan détaillé doit établir une stratégie ou une approche pour contourner les obstacles identifiés.

Les pays pionniers peuvent disposer de certains de ces détails dans leurs dossiers, mais ils ne font pas partie des archives du MAEP, sur les sites Web ou dans les PA finaux, ce qui limite radicalement l'utilité des PA en tant que guides pour la planification et le budget. Cela sape aussi la capacité du public ou des chefs politiques de juger de la qualité des PA ou de déterminer comment ils ont été mis en œuvre.

Bien que l'on observe une diversité importante en termes de qualité parmi les pays ainsi que dans les PA individuels, les PA produits ne satisfont généralement pas les tests établis dans les Directives nationales.

Certains des pays pionniers ont remarqué qu'on leur avait souvent demandé « d'affiner » leurs PA, mais qu'on ne leur avait pas donné de conseils quant à la marche à suivre. Le Dr Grâce Ongile, Président Directeur Général du Secrétariat du Nepad au Kenya a affirmé, « Ce processus [de révision du PA] a pris cinq mois, en révisant constamment. C'était fastidieux, trop long. Le Secrétariat [continental] nous répétait de l'affiner. L'affiner dans les petites cellules et boîtes de la matrice ne se fait pas en un jour⁵ ».

Les gouvernements échouent dans la mise en œuvre de leurs plans justement parce qu'ils ne planifient pas à ce niveau de détails et par conséquent, ils ne réussissent pas à anticiper les obstacles à une mise en œuvre efficace.

Le manque de détails n'est pas le seul problème du PA. L'organisation des documents constitue l'une des faiblesses principales dans de nombreux pays. Quand une entreprise présente un plan à une banque ou à un investisseur, on s'attend à ce qu'elle fournisse les types de détails décrits ci-dessus. Les gouvernements échouent dans la mise en œuvre de leurs plans justement parce qu'ils ne planifient pas à ce niveau de détails et par conséquent, ils ne réussissent pas à anticiper les obstacles à une mise en œuvre efficace.

L'exactitude des estimations des coûts est une question importante qui affectera la capacité des pays du MAEP à mettre en œuvre leurs PA à temps. Beaucoup de mesures à prendre dans le PA exigent un financement externe, mais les donateurs ont souligné que les PA ne fournissaient pas suffisamment de détails ou de justifications utiles pour faire des donations ou des prêts.

5. Ongile G, présentation lors de l'atelier « APRM Lessons Learned » organisé par SAIIA, Muldersdrift, Afrique du Sud, 12-13 septembre 2006.

Les participants au MAEP dans les pays pionniers ont aussi questionné l'exactitude des coûts dans le PA. La plupart du temps, il s'agit de chiffres arrondis qui n'ont pas de justifications quant aux détails concernant le nombre du personnel ou d'autres éléments tangibles qui faciliteraient le calcul des coûts de façon plus réaliste.

Par exemple, le PA de l'Afrique du Sud comprend un poste de 7,5 milliards de rands (environ 1,07 milliard de dollars) sur deux ans pour les conférences consultatives locales, provinciales et nationales sur la santé publique, les stratégies du VIH et du SIDA. Il s'agit d'une somme considérable pour des conférences. Les seules autres mesures à prendre nécessitent 2 millions de rands (environ 285 000 dollars) pour établir des systèmes de contrôle, d'évaluation et d'apprentissage pour le VIH/SIDA et 2 millions de rands supplémentaires pour établir le même type de systèmes pour la tuberculose, le paludisme et d'autres maladies contagieuses. Les soumissions du public au processus sud-africain soulignent de manière écrasante la nécessité d'un déploiement énergique d'antirétroviraux, d'améliorations dans la fourniture de services de santé de base aux personnes contaminées, en particulier au moyen de plus de médecins, d'infirmières et de cliniques déployés plus près des gens. Cependant, le PA ne dit rien des dépenses plus élevées pour les traitements ou les services d'assistance technique.

Le Ghana a calculé que son PA aurait besoin de 5 milliards de dollars américains pour mettre sur pied toutes les mesures à prendre. Plus tard, il a étudié les actions plus en détails et a estimé qu'environ la moitié des actions du PA pouvait être satisfaite au moyen des programmes et des budgets existants. Les donateurs étrangers présents au Forum de Gouvernance sud-africain en 2006 ont exprimé le doute que les PA créés dans le processus du MAEP étaient assez détaillés, connectés à d'autres processus budgétaires ou évalués avec assez de précision pour être utiles comme document de planification viable ou comme indication pour l'allocation de ressources d'entraide.

Les tableaux ci-dessous ont été assemblés pour donner une idée des mesures à prendre et contenues dans les PA actuels. Les PA d'origine contiennent d'autres colonnes sur les coûts, les agences responsables et d'autres facteurs, mais les colonnes ici présentes reflètent le cœur des suggestions exprimées dans les PA. L'espace ne permet pas l'inclusion de tous les PA, ces tableaux contiennent d'ailleurs toutes les mesures à prendre classées selon des objectifs spécifiques du MAEP comme décrits dans les rapports ghanéens, rwandais, kenyans et sud-africains. Les tableaux comprennent les objectifs qui ont trait à la démocratie constitutionnelle et aux élections ; l'amélioration de la gestion de la fonction publique ; et les deux objectifs concernant la corruption (qui apparaissent dans deux des quatre sections thématiques du Questionnaire).

Une comparaison illustre qu'ils varient sensiblement en spécificité. Certaines actions sont très tangibles, mais la grande majorité ne l'est pas. Une action telle que l'amélioration du pouvoir judiciaire manque de précision sur

Le manque de détails n'est pas un problème propre au PA. C'est une des faiblesses principales dans la façon dont les documents de planification sont organisés dans de nombreux pays.

Objectif 2 : Démocratie et gouvernance politique: Démocratie constitutionnelle, comprenant la concurrence périodique et la possibilité de faire un choix, l'Etat de droit, les droits des citoyens et la suprématie de la constitution		
Résultats prévus	Activités	Indicateurs
Ghana		
Electeurs éligibles admis au suffrage.	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction d'un système d'identification national pour faciliter la mise à jour périodique des listes électorales. • Nombre et répartition des points d'enregistrement. • Base de données informatisée des naissances et décès. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accélération de la mise en place d'un système d'identité national. • Révision régulière du Registre des Electeurs. • Décentralisation du registre des naissances/décès.
Un système de gouvernance locale décentralisé plus efficace.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre accru de MDA décentralisés [ministères, départements et agences]. • Participation globale accrue dans la gouvernance locale et le développement • Niveaux améliorés des fonds des MDA générés à l'intérieur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accélération du processus de Décentralisation. • Développement de la capacité des MDA à mobiliser des revenus locaux supplémentaires.
Capacité accrue du secteur juridique vers un accès abordable et rapide à la justice.	<ul style="list-style-type: none"> • Système modernisé de tribunaux. • Règles et procédures révisées pour l'administration rapide de la justice. • Augmentation du financement pour l'aide juridique et la médiation/arbitration. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuite de la modernisation des tribunaux. • Fourniture de plus de ressources pour l'aide juridique et la médiation/arbitration. Révision des coûts, des règles et procédures existants. • Harmonisation des relations entre la police, le Département du Ministère de la justice, les tribunaux et les prisons.
Meilleure compréhension des responsabilités civiques des citoyens.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de campagnes d'éducation civique, d'éducation, de publications, de publicité et d'ateliers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture d'un soutien logistique aux institutions de gouvernance pour l'éducation des électeurs.
Kenya		
Législation qui défend l'enregistrement des partis politiques en fonction de considérations régionales, ethniques et religieuses.	<ul style="list-style-type: none"> • Accélérer l'adoption de la Loi sur les partis politiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Législation sous forme de loi votée par le Parlement.
Administration compétente et indépendante de la justice au Kenya.	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la capacité du judiciaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Types de programmes de formation continue, TIC et centres de recherche.
Fonction publique cohérente et efficace.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination et accélération des efforts de réforme de la fonction publique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement de Réformes et amélioration des prestations de services.
Utilisation transparente et efficace des fonds délégués	<ul style="list-style-type: none"> • Campagnes de sensibilisation sur tous les fonds délégués et limitation du rôle des députés dans le contrôle de ces fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes de sensibilisation, types de structures, gestion, mise en œuvre et mécanismes de gestion, de mise en œuvre et de contrôle mis en place.
Rwanda – Le PA du pays ne comprend pas d'action sous cet objectif		
Afrique du Sud		
Forums et mécanismes pour participer à la prestation et au contrôle de services établis et renforcés.	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'efficacité des forums nationaux de dialogue social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la qualité et du nombre d'accords conclus.
	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'efficacité des forums locaux de dialogue social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la participation aux forums. • Amélioration du fonctionnement des forums et mesure de l'impact
	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer l'efficacité des systèmes et mécanismes gouvernementaux d'assistance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la fréquence et du nombre d'interactions et du suivi ultérieur.
	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les stations de radio des communautés et en langues africaines. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de stations de radio. • Conformité à leurs conditions de licence.
	<ul style="list-style-type: none"> • Conversation nationale sur le rôle des médias dans la soumission de rapports, les discussions et les débats basée sur des sources d'informations factuelles, objectives et vérifiables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport rendu public.

Objectif 5 : Démocratie et gouvernance politique: Assurer des Fonctionnaires responsables et efficaces		
Résultats prévus	Activités	Indicateurs
Ghana		
Transparence et efficacité dans l'utilisation des ressources publiques.	<ul style="list-style-type: none"> • Structure du CDMT indiquant les programmes prioritaires et les activités des MDA. • Procuration appropriée, lois d'audit interne et règles financières. • Exécution et contrôle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la capacité des MDA pour formuler et mettre en œuvre les programmes dans le MTEF. • Etablissement de structures institutionnelles pour régulariser l'acquisition publique, l'audit interne, et l'administration financière comme prévu dans ces lois et règlements.
Une fonction publique et un service public plus responsables.	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuels des MDA. • Rapports de progrès annuels des chartes des citoyens de la SRPG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la capacité des MDA pour développer et mettre en œuvre des plans stratégiques. • Développement des capacités de la société civile pour lui permettre de contrôler la politique publique.
Amélioration des prestations de services et des compétences des fonctionnaires.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de plaintes reçues, enquêtées et résolues chaque année. • Campagne d'éducation publique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Education et sensibilisation du public sur ses droits en ce qui concerne la fourniture de services sociaux. • Etablissement d'un mécanisme de réclamations publiques claires et de directives pour enquêter et résoudre les plaintes des MDA pour préparer une charte de prestations de services aux citoyens.
Une fonction publique plus engagée.	<ul style="list-style-type: none"> • Structures institutionnelles qui encouragent la participation de la société civile dans la formulation et la mise en œuvre de la politique publique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement de groupes de travail formels avec des représentants de la société civile à tous les niveaux décisionnels.
Une spécialisation médiatique et un journalisme d'investigation plus importants.	<ul style="list-style-type: none"> • Programme révisé dans les institutions de communications. Nombre de programmes de formation spécialisée entrepris. Nombre de bureaux spécialisés créés aux centres de médias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Révision du programme des Institutions de communications. Etablissement d'une capacité de formation spécialisée. Création de bureaux spécialisés dans les centres de médias. • Garantie de professionnalisme et d'un haut niveau de morale.
Les procédures d'allocations de fréquence des émissions doivent être rationalisées et rendues publiques.	<ul style="list-style-type: none"> • Directives révisées pour l'allocation des fréquences publiées. • Délai pour traiter l'allocation de fréquence raccourci de 50%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Révision des directives sur l'allocation de fréquence. • Réexamen de l'adhésion au Bureau de Fréquence. • Applications pour les allocations traitées dans les délais prévus.
Kenya		
Une fonction publique responsable et efficace.	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir un plan stratégique pour harmoniser les différents programmes de réformes (GJLOS, ERS, NEC). 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la performance dans la Fonction publique.
Mise en œuvre réussie des différents programmes de réformes.	<ul style="list-style-type: none"> • Aligner la promulgation des lois, politiques et programmes avec un financement approprié et durable pour pouvoir les mettre en application. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre progressive et réussie des politiques et programmes.
Amélioration de la prestation de services et réduction du favoritisme, du népotisme, etc. perçus.	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer que tous les nouveaux recrutements sont basés sur des qualifications et des attributs prédéfinis en accord avec les besoins du personnel organisationnel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de réclamations rapportées et efficacité des fonctionnaires recrutés dans la prestation de services.
Rwanda		
Code de conduite des employés pour les fonctionnaires.	<ul style="list-style-type: none"> • Un document national qui établit le code de conduite des employés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgation d'un instrument légal avec un code de conduite que les fonctionnaires doivent respecter.
Afrique du Sud – Le PA du pays ne comprenait pas d'actions sous cet objectif.		

Corruption – Objectif 6 : Démocratie et gouvernance politique : Lutte contre la corruption dans la fonction publique		
Résultats prévus	Activités	Indicateurs
Ghana		
Législation globale de lutte contre la corruption adoptée en 2007.	<ul style="list-style-type: none"> • Loi de lutte contre la corruption. • Contrôle et application. • Adoption de la loi sur la liberté de l'information et des lois sur la Protection des Dénonciateurs. • Directives sur les conflits d'intérêt. • Réduction de la corruption. 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition et institution d'une définition claire de la corruption. • Adoption de la Loi sur la Liberté d'Information pour permettre le libre accès à une information crédible. • Adoption de la Loi de Protection des Dénonciateurs. • Définition de directives claires sur les conflits d'intérêt.
Révision des règles actuelles sur la déclaration des avoirs	<ul style="list-style-type: none"> • Révision des directives sur la déclaration des avoirs pour permettre une enquête plus facile et la poursuite des violateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Révision de la loi sur la déclaration des avoirs.
Toutes les structures institutionnelles de la nouvelle Loi d'acquisition sont établies et en service en 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement d'entités des marchés publics en fonctionnement comme prévu dans la loi. • Réduction de l'attribution irrégulière des contrats, des pots de vin et de la corruption. • Publication des entrepreneurs retenus, évaluation des soumissions. • Documentation des procédures de sélection sur le mérite . 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement de toutes les entités d'acquisition comme requis par la loi. • Attribution des contrats publics simplement sur la base des dispositions de la Loi.
Kenya		
Réduction significative des cas de corruption et inculcation d'une culture nationale de lutte contre la corruption.	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement d'une campagne nationale de lutte contre la corruption avec un programme à long terme pour promouvoir des valeurs positives. • Accélérer et renforcer la campagne contre la corruption avec un programme à long terme pour promouvoir des valeurs positives. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des cas de corruption. • Amélioration des chiffres dans les enquêtes de perception de la corruption. • Amélioration du partage de l'information dans les secteurs. • Lancement des initiatives de la Commission électorale indépendante.
Mécanismes juridiques institutionnels solides et non encombrés.	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la capacité opérationnelle des mécanismes juridiques institutionnels pour empêcher et combattre la corruption. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amendement législatif et amélioration des opérations et pouvoirs institutionnels.
Rwanda		
Plus bas niveaux de corruption.	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail anticorruption. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement d'un organisme de lutte contre la corruption. • Sensibilisation du public aux dangers de la corruption. • Enquêtes sur les niveaux de corruption. • Partage des expériences avec d'autres pays.
Afrique du Sud		
Réduction des niveaux de corruption et établissement de valeurs et d'une intégrité nationales dans les trois sphères du gouvernement et dans tous les secteurs de la société.	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibiliser le public sur la législation relative à la lutte contre la corruption, l'application et la mise en œuvre des codes de conduite dans tous les secteurs et dans tous les domaines. • Révision de la Loi sur les révélations protégées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle régulier des progrès et des résultats du programme national de lutte contre la corruption actuellement mis en application. • Renforcement de la législation sur la protection des dénonciateurs.

Corruption – Objectif 4 : Gouvernance et gestion économiques : Combattre la corruption et le blanchiment d'argent		
Résultats prévus	Activités	Indicateurs
Ghana		
Amélioration des prestations de services.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborer et mettre en œuvre une politique des salaires équitable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Salaires semblables dans tout le secteur public.
Amélioration du rendement de la justice.	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir des tribunaux avec des installations et le personnel nécessaires et mettre à jour les procédures des tribunaux si nécessaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre de cas résolus. • Augmentation des installations nécessaires. • Augmentation du budget de 30 %. • Maintien du personnel spécialisé.
Amélioration de la sensibilisation et de l'éducation publiques sur ce qui constitue la corruption.	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter la Loi sur les dénonciateurs. • Adopter la Loi sur la liberté de l'information. Développer l'éducation du public sur la corruption et son effet. • Augmenter l'éducation et la sensibilisation du public sur les droits et les responsabilités des citoyens. • Appliquer les différents codes de conduite des services. • Introduire des peines plus dures pour les contrevenants. • Utilisation appropriée des fonds publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes périodiques sur la perception et le savoir du public sur la corruption.
Mise à jour des Directives pour les tractations et les paiements en devises.	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter la Loi sur les Devises. • Mettre en application la Loi sur les systèmes de paiement (Loi 662) de 2003. 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur les devises en place. • Augmentation dans les transferts/versements bancaires.
Etablissement d'une Agence de référence de crédit.	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir une base de données où l'identité des individus et des entreprises peuvent être vérifiés. • Décourager l'utilisation d'espèces. • Travailler en étroite collaboration avec le bureau de change pour contrôler le blanchiment d'argent par le change. • Encourager les banques à avoir un bureau de change. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'une loi appropriée. • Initiative pour établir une base de données • Augmentation de la demande de carnets de chèques.
Kenya		
Poursuite des cas de corruption.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôler la corruption et améliorer l'autorité de la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de cas de corruption condamnés. • Nombre de cas de corruption enquêtés.
	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la disponibilité de l'information dans la lutte contre la corruption. 	<ul style="list-style-type: none"> • Communiqués de presse.
Sécurité dans le pays.	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la sécurité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de délits criminels rapportés. • Rapports de sécurité et sensibilisation publique.
Monnaie propre dans le système bancaire.	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la structure légale pour la lutte contre le blanchiment d'argent. • Améliorer le système bancaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lois pour restreindre le blanchiment d'argent. • Nombre de délits criminels rapportés.
Rwanda		
Loi contre le blanchiment d'argent en place.	<ul style="list-style-type: none"> • Projet de loi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration d'une loi contre le blanchiment d'argent.
Mesures efficaces pour lutter contre le blanchiment d'argent.	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption d'un rapport sur les modalités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place du système de lutte contre le blanchiment d'argent et de détection.
Afrique du Sud – le PA du pays ne comprenait pas d'actions sous cet objectif.		
<p>* Le Programme d'action du Ghana reproduit ici est tiré de la version imprimée publiée en juin 2005. Cependant, une version ultérieure obtenue électroniquement ajoute la question suivante : « Résultat prévu : la capacité intégrée des Agences va enquêter sur les crimes financiers. Activités : organiser une formation pour les groupes de renseignements financiers des services de police du Ghana et d'autres agences qui luttent contre la corruption ; éduquer les banques à détecter le blanchiment d'argent et les délits qui y sont associés ; fournir aux agences les ressources nécessaires ».</p>		

sa réalisation. Considéré comme un document destiné à encourager la responsabilité et à fournir à la société civile les outils nécessaires pour contrôler les engagements, les structures du PA et les niveaux de détail utilisés dans les pays pionniers laissent beaucoup de possibilités d'amélioration.

Veillez noter que ce chapitre se poursuit après les tableaux des quatre pages suivantes. Les objectifs sont présentés dans l'ordre d'apparition dans le Questionnaire, ceux des parties traitant de la démocratie, de la politique et de la gouvernance précédant ceux de la partie consacrée à la gouvernance économique.

Écarts entre l'analyse et les recommandations

Du point de vue de la structure, les rapports nationaux du MAEP suivent les objectifs du Questionnaire. Sous chaque objectif, le rapport fournit une section consacrée à l'analyse et une liste des recommandations marquées par une puce. Bien que les sections analytiques soient en général solides et émettent de nombreuses remarques importantes, on observe fréquemment un écart significatif entre la section consacrée à l'analyse et les recommandations marquées d'une puce. Par exemple, le rapport kenyan remarque que le pays souffre d'une fonction publique inefficace qui ne dispose ni de la capacité, ni de la discipline fiscale et administrative, et qu'il est en proie à la corruption. Mais les recommandations et le PA final du pays ne sont pas clairs quant à la façon dont le Kenya devrait s'y prendre pour s'attaquer à ces problèmes.

L'Objectif 5 dans la section de gouvernance politique du Questionnaire du MAEP demande aux pays de s'assurer qu'ils disposent de fonctionnaires et d'autres employés responsables et efficaces. Au Kenya, au moyen de ce même objectif, le Panel n'a formulé que quatre recommandations vagues qui donnent une indication du niveau d'analyse produit par le processus du MAEP :

- que le Kenya aligne la promulgation des lois, des politiques et des programmes avec un financement approprié et durable pour assurer sa mise en œuvre. [Gouvernement du Kenya]
- que les autorités du Kenya lancent un plan stratégique qui harmonisera différentes initiatives. [Gouvernement du Kenya]
- que les programmes de lutte contre la corruption, y compris le recours à des « dénonciateurs » et aux unités de contrôle de lutte contre la corruption de chaque Ministère, soient accélérés. [Gouvernement du Kenya]
- que le Bureau du Procureur Général accélère le renforcement de la capacité d'enquêter et d'attester les cas. [Procureur Général]

Dans de nombreux cas, la partie analytique du rapport met en avant des problèmes et réclame une action, mais la liste des recommandations ignore les points dans l'analyse. Par exemple, le rapport du Kenya remarque que⁶ :

Légalement, Le Chef de la fonction publique supervise les ressources humaines de la fonction publique sans avoir le pouvoir de nommer ou de licencier les fonctionnaires. Dans de telles circonstances, la Commission ne peut pas autoriser de sanctions légales contre les fonctionnaires à la mauvaise performance. De plus, la Commission du Service public doit elle-même être réformée pour augmenter la capacité de cet organisme de réforme important d'entreprendre fermement les priorités et les programmes de réforme de la Fonction publique.

Bien que cette demande de réforme par la commission de Service public apparaisse dans le corps du rapport, elle ne figure pas cependant dans les recommandations du rapport ou le PA. D'autre part, le rapport note que les « agences du gouvernement ne disposent pas de l'infrastructure institutionnelle nécessaire qui leur permettrait de rendre des services avec efficacité », et n'offre aucune indication sur le contenu de cette infrastructure manquante, ni sur les remèdes à apporter. Cela ne fait pas non plus partie des recommandations. Le rapport affirme que la « partialité » s'est immiscée dans « la mise en application » des bonnes politiques et que la Commission du service public n'a pas été impliquée dans les initiatives de Réforme du service public. Ces points n'apparaissent pas dans la liste des recommandations du Kenya, ni dans le PA.

L'analyse et les recommandations ne discutent pas le rôle du Contrôleur et de l'Auditeur-Général, les cas de fraude ou d'abus découverts par cette agence ne font souvent pas l'objet d'enquêtes par les procureurs et les recommandations du Contrôleur et de l'Auditeur-Général quant aux réformes nécessaires sont souvent ignorées.

Rejet des Recommandations

On observe de nombreux cas dans lesquels des recommandations ont été énoncées clairement par le rapport national final, mais que le pays a refusé de prendre des mesures de redressement dans le PA. Des 105 recommandations formulées par le Panel des personnes éminentes dans le Rapport national d'évaluation du Rwanda, le gouvernement n'en a inclus que dix dans son PA final. Le Kenya a inclus les réponses à seulement 102 des 230 recommandations faites au pays. L'Afrique du Sud a ignoré complètement les 74 recommandations formulées par le Rapport national d'évaluation final. Ces chiffres semblent indiquer que « la volonté politique nécessaire n'est pas disponible ».

Il existe de nombreux cas dans lesquels des recommandations ont été établies clairement par le rapport national final, mais le pays a refusé de prendre des mesures de redressement dans le PA.

6. Mécanisme d'Evaluation par les Pairs, *Country Review Report of the Republic of Kenya*, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, septembre 2006, p.93.

Le tableau ci-dessous examine le nombre de recommandations du Panel qui n'ont pas été abordées dans le PA final par quatre pays pionniers.

Dans les coulisses, le Panel a mis la pression sur les pays pour qu'ils améliorent leurs PA, mais il n'a pas insisté pour qu'ils répondent à des recommandations particulières.

Une comparaison numérique directe peut être trompeuse. Le nombre absolu de recommandations émises par le Panel et abordées ou ignorées par le pays évalué n'a pas d'importance. Cependant, il est tout aussi important d'examiner la qualité de ces recommandations elles-mêmes, et la qualité des actions proposées pour les aborder. Une autoévaluation solide qui recouvre bien les questions importantes et les incorpore dans le projet de PA réduira le besoin de recommandations du Panel.

Taux d'absence de réponse aux recommandations du MAEP*			
Pays	Nombre total de recommandations du Panel	Nombre de recommandations du Panel qui n'ont pas été abordées dans le PA final	Pourcentage des recommandations du Panel non abordées
Ghana	196	135	69 %
Kenya	230	128	56 %
Rwanda	105	95	90 %
Afrique du Sud	182	97	53 %

NB : les questions sont ici comptées comme absence de réponse si elles ne sont pas traitées dans le PA final. Ceci exclurait donc toute instance où au moins une action apparentée figurerait sous l'objectif pertinent.

Le PA du Kenya, par exemple, contient de nombreux cas dans lesquels les recommandations du Panel ont été reprises textuellement. C'est peut-être une conséquence d'avoir révisé et raffiné continuellement le PA. Le PA du Ghana a essayé de décomposer les recommandations du Panel en programmes et actions concrets et réalisables. Le PA du Rwanda a omis plusieurs domaines critiques, dont ceux ayant trait au système électoral, à la séparation des pouvoirs et au tissu social post-génocide du pays, et a eu tendance à se concentrer fortement sur les réformes légales et l'établissement des institutions. Il a accepté de faire quelques changements fondamentaux, tels que dans la gouvernance de l'entreprise et la création d'une autorité de lutte contre la corruption.

Cependant, quand les pays n'ont pas ignoré les recommandations, ils ont, dans bien des cas, offert des mesures à prendre très faibles qui n'apporteront pas une grande différence au problème sous-jacent. Dans le cas de l'Afrique du Sud, beaucoup de mesures à prendre n'étaient apparentées que secondairement aux recommandations et ne distinguaient pas entre les programmes existants et les nouveaux programmes introduits par le MAEP.

En coulisses, le Panel a fait pression sur les pays pour qu'ils améliorent leur PA, mais n'a pas insisté pour qu'une réponse soit donnée sur les recommandations particulières, comme le suggère le Protocole du MAEP.

* Cette analyse des différents programmes d'Action du MAEP est basée sur des projets de communiqués de Faten Aggad, chercheuse au SAIIA.

En plus du manque de volonté politique, la contrainte temporelle (discutée plus en détails dans la partie suivante) explique certaines disjonctions entre les recommandations et le PA final. Les participants sont simplement épuisés à la fin du processus et veulent le conclure. Le manque de participation générale pour développer le PA constitue un autre facteur important. Bien que les directives nécessitent une vaste participation tout au long du processus du MAEP et remarquent en particulier que la Mission nationale d'évaluation a pour but « d'atteindre un consensus » sur les solutions aux problèmes de gouvernance, il y a eu malgré cela beaucoup moins de consultations pour le PA que pour les rapports d'autoévaluation.

Dans le cas de l'Afrique du Sud, le Rapport national d'évaluation final a formulé de nombreuses recommandations fondamentales sur la criminalité, le système électoral, le financement privé des partis politiques (qui, contrairement aux recommandations de différentes normes internationales adoptées par le MAEP, n'est ni contrôlé ni transparent), le gouvernement local, la corruption, la xénophobie, et d'autres grands problèmes sociaux. Etant donné la nature fondamentale de ces problèmes et le caractère naturellement politique de toute solution potentielle, certaines organisations civiles du Conseil de gouvernance national ont demandé une révision du PA. Le Gouvernement a présenté le rapport national final au Conseil de gouvernance national, mais celui-ci a refusé de révéler ses réponses proposées jusqu'à ce que le PA ait été présenté aux Chefs d'Etats. Au bout de deux ans, la société civile n'avait ni l'opportunité, ni l'énergie de lutter plus. Comme le montre le profil du processus de l'Afrique du Sud (chapitre 14), le manque de consultation à sa fin révélait des problèmes plus profonds dans le processus sud-africain et sur la réceptivité du gouvernement aux critiques.

Comprendre la dynamique temporelle du MAEP

Le PA doit recevoir autant de temps et d'attention aux détails que les phases du MAEP dédiées à la description des problèmes. Mais cela n'a pas été le cas dans la pratique. Les pays ont passé des mois à évaluer leurs problèmes au moyen de la phase d'autoévaluation nationale, mais peu de temps sur le PA. Cette allocation d'effort n'a pas été voulue, mais il s'agit d'un défi bien réel et pratique chez les participants au MAEP.

Le processus demande que l'autoévaluation soit faite en premier pour que la liste des problèmes nationaux soit claire. Cependant, les pays pionniers ont passé beaucoup de temps à se mettre en route. Le processus de sélection d'un conseil de gouvernance et la mise en route des services de soutien nécessaires a pris plus de temps que la plupart des pays ne le pensaient, et la recherche, la consultation et la rédaction du Rapport national d'autoévaluation peuvent prendre de neuf à 18 mois. Ce n'est qu'alors que pourrait commencer la rédaction du PA. Les directives officielles suggèrent que tout le processus du MAEP devrait être achevé sous six à neuf mois. Quand le travail sur le PA

peut commencer, les pays ont largement dépassé cet objectif. Dans plusieurs cas, le temps s'est simplement écoulé et les participants étaient sous pression pour terminer le processus.

Une bonne politique ne se fait pas à la va vite. Et sans consensus, les recommandations du MAEP peuvent facilement finir comme de nombreux efforts passés de réformes qui manquaient de soutien public et politique.

Le financement du processus du MAEP est un facteur important. Les pays n'ont pas été très précis pour anticiper toutes les étapes requises par le MAEP. Une fois l'autoévaluation terminée, les pays s'apercevaient que les fonds étaient épuisés et que les pressions politiques pour clore le processus s'intensifiaient. En théorie, les pays sont libres d'administrer le MAEP eux-mêmes et d'attribuer plus de temps au PA, mais le processus revient plus cher. Plus il s'étale dans le temps, plus il est coûteux.

L'exactitude des plans nationaux et le manque de conseils utiles quant à la gestion du temps ont aussi contribué à précipiter le PA. Les pays participants, de différentes façons et avec des qualités très différentes, se sont lancés dans le développement de plans préalables. Mais ces plans n'ont pas anticipé une série de difficultés opérationnelles qui ont utilisé le temps disponible pour le PA.

Une conséquence est que la quantité de temps dédiée à la consultation et à l'atteinte d'un consensus sur le PA a été réduite. Comme le déclare le sixième Forum Africain sur la Gouvernance⁷ :

La contrainte de temps pendant les phases d'évaluation peut résulter en un engagement inadéquat d'un grand nombre de parties prenantes et, par conséquent, compromettre le niveau d'engagement des parties prenantes pertinentes dans le processus de mise en application.

Une bonne politique ne se fait pas à la hâte. Et sans consensus, les recommandations du MAEP peuvent facilement finir comme de nombreux efforts passés de réformes qui ont manqué d'un large soutien public et politique. GTZ, l'agence allemande de coopération technique, et le gouvernement du Ghana ont organisé une conférence d'évaluation du MAEP en mai 2007 qui a conclu à ce qui suit⁸ :

Un dialogue constructif entre toutes les parties prenantes est crucial. Il faut donner de l'espace et des ressources pour qu'il ait lieu, sans tenir compte des relations tendues qui peuvent se produire, surtout entre la société civile et le gouvernement.

Comme nous l'avons dit plus haut, le format de la matrice utilisé pour les PA a contribué à leur caractère superficiel. Les pays ont jusqu'ici rassemblé des mesures à prendre dans un tableau comprenant des colonnes désignant l'objectif, la description de l'action, l'indicateur à mesurer, les participants, les coûts et l'agence ou les départements responsables. Chaque action est décrite

7. Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and Opportunities, Report of the Sixth Africa Governance Forum (AGF-VI)*, Kigali, Rwanda, 9-11 Mai 2006, rapport rendu le 20 juin 2006, p.29.

8. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *The APRM Journey So Far*, un résumé des recommandations des conférences d'évaluation du MAEP précédentes préparé pour la conférence « Africa's Bold March to Capture the 21st Century – The Role of the APRM », Accra, Ghana, 8-10 mai 2007, p.6.

par une phrase simple, qui ne donne aucune indication claire des moyens par lesquels le programme accomplira ses objectifs (Voir les tableaux ci-dessus).

Il faut remarquer que les officiels sud-africains ont assisté à l'évaluation du Ghana par les chefs d'Etat au Forum de l'EAP qui a eu lieu en janvier 2006 à Khartoum, au Soudan. A leur retour, les responsables du gouvernement ont débattu à la réunion du sous-comité de recherche du Conseil de gouvernance national du 14 février 2006 que le Programme d'action ne constituait « pas un document détaillé ». Le Conseil de gouvernance national sud-africain a alors conclu qu'il n'était plus nécessaire que des conférences séparées s'occupent de l'autoévaluation et du développement d'un Programme d'action (comme l'avaient suggéré les instituts de recherche). L'Afrique du Sud a sans doute manqué l'occasion de dialoguer sérieusement pour développer des solutions. L'Afrique du Sud a organisé des ateliers de travail d'un jour pour chacun des quatre domaines thématiques du Questionnaire. Des centaines de pages de matériel ont été préparées comme texte préliminaire pour chaque domaine thématique, mais n'ont pas été présentées aux participants avant les réunions. Ils devaient commenter les détails du texte et formuler des recommandations. Par la suite, des séminaires plus courts d'un jour ont eu lieu sur le PA, mais étant donné la grande variété de questions politiques abordées dans l'autoévaluation, ce format ne permettait qu'une discussion rapide des propositions. Aucun effort sérieux n'a été réalisé pour comprendre les entraves aux réformes existantes et aux programmes de gestion de la fonction publique. L'attention a plutôt été concentrée sur le remplissage de la matrice du PA le plus rapidement possible afin de respecter le délai d'évaluation.

Direction et avantages relatifs

Les directives du MAEP suggèrent que le PA devrait servir de document de planification maître qui regroupe les recommandations exprimées dans d'autres exercices de planification et d'évaluation. La capacité du MAEP à faire cela a un impact capital sur sa capacité à rester central à la planification nationale et aux exercices budgétaires. Les Directives nationales encouragent les nations participantes à s'assurer que le MAEP ne répète pas d'autres processus mais les regroupe⁹.

L'Appropriation et la Direction par le pays participant sont essentielles à la détermination de l'efficacité du processus. Ceci comprend la direction assurant la cohérence avec les efforts nationaux en cours. Comme les Documents sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, 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 du Millénaire pour le Développement (OMD), les réformes institutionnelles en cours et autres stratégies, programmes et

9. Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)*, novembre 2003, paragraphe 12, p.2.

projets de développement socio-économique 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.

Il n'est pas facile de combiner autant de plans divers, mais cela est néanmoins nécessaire si le MAEP veut conserver un avantage relatif. Le MAEP n'est pas en compétition avec d'autres processus, mais dans un monde où le temps est précieux, où le financement et les ressources humaines sont limités, il (le MAEP) est clairement lancé dans une compétition pour une partie de l'attention et les ressources de la nation. A moins de présenter des avantages précis, sa nouveauté disparaîtra un jour et les pays se demanderont quelle était la place du MAEP parmi la variété de diagnostics et d'exercices de planification déjà en place. Beaucoup de ces autres processus sont soit bien établis dans le droit national, soit associés à des sources essentielles d'aide au développement, qui en constituent des fardeaux nécessaires.

Le MAEP ne présente pas cet avantage. Cependant, il peut offrir quatre avantages possibles qui devraient être intégrés dans la planification du PA.

Meilleure qualité. Le MAEP devrait offrir de meilleures solutions, plus réalistes et mieux planifiées vis-à-vis des problèmes au lieu de se concentrer sur d'autres exercices de planification. Il est primordial que les autorités du MAEP se mettent à évaluer la qualité des PA et les recommandations de l'Equipe d'évaluation pays par rapport à la qualité et à la spécificité des recommandations issues d'autres processus. En plus des consultations avec le FMI, le CSLP et les OMD, il existe une série de processus d'évaluation spécialisés, comme l'évaluation du coût des affaires par la Banque mondiale (qui examine en détails l'environnement régulateur des affaires) et l'Indice global d'intégrité (qui fournit des conseils très détaillés sur les facteurs qui assurent une gestion financière publique efficace, des agences de lutte contre la corruption et des systèmes judiciaires). Si les pays peuvent recevoir de meilleurs conseils de la part d'autres processus, le MAEP doit essayer d'améliorer la valeur de ce qu'il offre. Pour faire mieux, le MAEP a besoin d'une approche en deux phases. Il doit d'abord étudier les efforts récents de réforme pour apprendre ce qui a été proposé, ce qui a été essayé, ce qui a réussi ou échoué et pourquoi. Armé de ces leçons, le PA doit établir des plans méticuleux pour chaque mesure proposée à prendre. Ces plans doivent anticiper les obstacles politiques, sociaux, en matière de gestion ou de ressources et inclure des stratégies pour les surmonter.

Une priorité claire. Les exercices nationaux de planification ont une tendance prononcée à générer de très longues listes de besoins qui n'offrent aucune notion de priorité et sont trop longues à mettre en application. Beaucoup de nations africaines espèrent que des agences de financement externes prendront en charge le coût des nouveaux programmes. Ainsi, ils ont tout

intérêt à ne pas distinguer entre les actions essentielles et ce qui est simplement « bon à avoir ». Comme le MAEP ne contribue pas financièrement aux PA, les pays doivent accommoder les actions du PA dans les revenus existants. Par conséquent, le processus devrait aller au-delà de la liste des besoins et aider à déterminer les mesures à prendre en premier lieu et celles à introduire plus tard. Le fait qu'ils ne hiérarchisent pas et ne planifient pas les activités de manière réaliste explique pourquoi les autres plans restent des projets et ne sont pas mis en pratique avec succès. Un PA qui offre des raisons claires d'accorder la priorité à certaines questions peut faciliter l'obtention de financements, parce qu'il montrera clairement aux donateurs ou aux prêteurs le bien-fondé de ces actions.

A la suite d'une étude sur les réformes et les recommandations passées, chaque mesure à prendre qui était proposée devrait être classée selon son coût et son impact possible. Comme des organismes de mise en œuvre peuvent avoir plus de mesures à prendre que d'autres, et n'ont pas mis tout en route en même temps, le processus de PA doit fournir un calendrier de mise en œuvre séparé pour chaque agence de mise en œuvre responsable. Les points attribués à cette entité devraient être classés et on devrait leur allouer des dates de commencement et d'achèvement qui soient réalistes. Un calendrier de mise en œuvre détaillé devrait aussi être préparé pour chaque mesure à prendre. Les actions initiales idéales doivent être les moins difficiles, les moins chères et présentant l'impact le plus important. Quand des réformes sont déjà proposées ou lancées, les participants doivent procéder à une évaluation des progrès et identifier les obstacles qui devraient être supprimés ou les mesures ou ressources supplémentaires qui seraient nécessaires pour permettre aux réformes existantes d'atteindre leur but. Un tel processus serait beaucoup plus impliqué que les méthodes actuelles, mais aurait aussi beaucoup plus de chances de réussir car il aurait anticipé et planifié plus sérieusement les défis de la mise en œuvre.

Il est cependant nécessaire de mettre en garde. Dans beaucoup d'exercices de planification et de réforme, le manque de capacité a souvent été mal utilisé comme excuse pour n'avoir pas mis en œuvre les réformes qui augmenteraient la responsabilité. La société civile et les autorités continentales devraient examiner les plans de priorité pour assurer que les questions sont retardées et non adoptées pour des raisons valides. A présent, les PA n'expliquent pas pourquoi les recommandations sont ignorées. Il s'agit d'une lacune sérieuse dans le système du MAEP.

Consensus plus fort. Le manque de consensus et de soutien politiques est une autre raison pour laquelle les réformes passées ont stagné. De par sa nature consultative, le MAEP peut être utilisé pour établir un consensus parmi les groupes qui ne sont pas d'accord sur les solutions appropriées. Mais cela prend du temps et nécessite le même type de techniques de recherche et de consultation utilisé dans la phase d'autoévaluation. Pour établir un consensus, des techniques différentes seront également nécessaires, selon les sensibilités

Les exercices nationaux de planification ont une tendance prononcée à générer de très longues listes de besoins qui n'affichent aucune notion de priorité et sont trop longues à mettre en application.

Ces quatre buts – des solutions de meilleure qualité, une hiérarchisation plus utile, un consensus politique plus fort et une meilleure intégration avec les systèmes existants – devraient être les slogans de la phase du PA.

politiques et les défis de ressources associés avec une question particulière. D'une façon modeste, les pays ont entamé des discussions avec les parlements et les partis politiques sur le MAEP, mais pourraient faire beaucoup plus pour programmer des audiences parlementaires sur chaque grande proposition de réforme proposée dans le PA. Le MAEP pourrait aussi être utilisé pour organiser des réunions de spécialistes dans des domaines où de vrais problèmes existent, mais où l'on n'a pas trouvé de solutions jusqu'à présent.

Intégration avec d'autres plans. Enfin, le MAEP peut offrir un avantage important en combinant ensemble tous les autres plans nationaux et en les reliant aux processus budgétaires. Le rapport du MAEP du Kenya donne un aperçu des réalités budgétaires et de planification auxquelles de nombreux pays ont à faire face. Il reflète l'étendue des profits qu'un PA bien conçu pourrait apporter. En discutant de la manière dont les efforts passés de réforme ont échoué au Kenya, le rapport a noté que¹⁰ :

Les priorités nationales ne sont pas la première considération où le Gouvernement adopte fréquemment des initiatives conduites de l'extérieur qui présentent l'intérêt supplémentaire de ressources financières pour les mettre en œuvre. Dès que les ressources sont réduites, le projet est oublié et le Gouvernement se tourne vers d'autres politiques et commence à chercher de nouveaux financements. De plus, les politiques ne sont habituellement pas financées dans le processus de Planification national. Le Parlement ou l'Exécutif votent des lois sans obtenir de financement pour leur mise en application. Par exemple, les lois votées par le Parlement l'année après l'adoption du budget national ne seront pas mises en application à moins d'être financées par des sources extérieures. Sans ressources appropriées pour la mise en application, les lois seront probablement mises en suspens jusqu'à l'année fiscale suivante, ou simplement oubliées. Il existe le risque que, avec toutes les réformes politiques qui ont lieu, de nouvelles politiques verront le jour, qui n'auront pas d'approche coordonnée, et qui mèneront à une incohérence dans la mise en application et les résultats prévus.

Beaucoup de pays ont les mêmes problèmes parce qu'aucun processus consistant n'est utilisé pour conserver une liste courante des mesures nécessaires à prendre mais pas encore budgétisées. Le MAEP pourrait jouer ce rôle. L'établissement d'une telle liste est un défi à la fois informationnel et politique. Quant à l'information, le processus du MAEP devrait adopter une approche de recherche beaucoup plus structurée pour que les instituts impliqués aient le temps et disposent d'instructions claires pour rassembler une liste complète de toutes les recommandations qui ont déjà été faites dans les autres processus de planification, y compris ceux des ministères. Pour chacune, ils devraient déterminer l'étendue de la mise en application et les obstacles qui doivent encore être surmontés. Au niveau politique, le MAEP devra se frayer un passage dans le sanctuaire de la planification et du budget, qui est en général jalousement gardé par le ministère des finances.

10. Mécanisme africain d'Évaluation par les Pairs, *Country Review Report of the Republic of Kenya*, Mécanisme africain d'Évaluation par les Pairs, septembre 2006, p.93.

Certains pays disposent aussi de ministères de la planification ainsi que de ministères chargés de l'économie, qui sont en compétition avec les finances pour l'influence sur la planification.

Il serait avantageux de disposer d'une liste nationale complète des choses à faire, mais il faudrait surtout résoudre les problèmes qui sont plus profonds, tels que le manque de coordination avec le parlement et des budgets peu réalistes. De nombreux parlements africains votent des autorisations de dépenses qui ne sont pas fondées sur les revenus disponibles. Le financement de l'aide est souvent réalisé via des processus budgétaires séparés qui financent certaines fonctions et laissent les autres sans revenus, comme le Kenya en a fait l'expérience.

Ces quatre buts – des solutions de meilleure qualité, une hiérarchisation plus utile, un consensus politique plus fort et une meilleure intégration avec les systèmes existants – devraient être les slogans de la phase du PA. Il s'agit des ingrédients qui peuvent donner au MAEP un véritable avantage relatif sur les autres processus qui rivalisent implicitement avec lui pour attirer l'attention nationale.

Pratiques pour établir un meilleur PA

Les pays participants peuvent mettre en œuvre un certain nombre de stratégies pour assurer que les PA sont spécifiques, mesurables, réalistes, intégrés avec les plans existants et offrent des avantages relatifs sains. Ces stratégies seront plus facilement acceptées si les directives officielles du MAEP sont révisées en conséquence. Cette section inclut plusieurs suggestions pratiques pour aider à renforcer le processus du PA ainsi qu'un questionnaire court et une liste de contrôle pour aider les participants à planifier une approche plus structurée pour la formulation d'un PA.

Orientation continentale plus robuste

Comme on l'a dit ailleurs dans cet ouvrage, le Panel et le Secrétariat du MAEP ne formulent pas de conseils écrits ou oraux en quantité ou de qualité suffisante¹¹. Ils ont tous deux décidé de ne pas organiser d'ateliers d'information accessibles au public ou de formation en dehors des rencontres très limitées qui ont lieu pendant les Missions de soutien de pays. Les pays pionniers ont exprimé en privé leur grande frustration vis-à-vis les deux institutions. Des conseils de meilleure qualité contribueraient à améliorer les PA. En particulier, les pays pionniers ont demandé que le Secrétariat fournisse un aperçu par écrit des différentes méthodes de recherche employées jusqu'à présent et des conseils sur la planification, le budget et la gestion des recherches, la consultation, les enquêtes et la rédaction du rapport. Ils ont aussi demandé des conseils quant à la gestion du processus du PA et la marche à suivre pour évaluer les actions prévues et préparer le

11. Voir le chapitre 3 et PNUD, *op. cit.*, p.17.

rapport final du PA. La conférence de l'évaluation du MAEP de mai par le Ghana et le GTZ a conclu à ce qui suit¹² :

Il est recommandé que les Institutions continentales du MAEP (Forum, Panel, Secrétariat) :

- renforcent leur capacité à fournir de meilleures informations, des recherches et des conseils spécifiques et ce plus fréquemment ;
- facilitent un dialogue (sous forme d'atelier) sur les structures, les rôles et les fonctions de l'organisme de surveillance national du MAEP contre l'engagement des gouvernements respectifs ;
- les structures continentales du MAEP, en particulier le Secrétariat du MAEP, peuvent contribuer à une mise en œuvre plus efficace en donnant des conseils, des modèles et des prototypes pour la gestion et la méthodologie du processus, y compris la conception de la recherche et la révision du Questionnaire à la lumière des expériences passées.

Les directives doivent être révisées afin de donner des conseils clairs sur la façon de rédiger un Programme d'Action, pour faire face à des programmes qui sont insuffisants, contrôler et évaluer les progrès sur une période¹³.

Bien que le Secrétariat continental soit considéré comme la meilleure source d'informations sur le processus du MAEP, les pays pionniers eux-mêmes bénéficient d'une plus grande d'expérience directe, de première main, pour essayer de formuler un PA et l'intégrer aux processus du budget national. Ce qui suit reflète les entretiens effectués auprès des participants ainsi que les expériences des auteurs en tant que l'un des quatre Instituts de recherche utilisés pour l'autoévaluation sud-africaine.

Pour améliorer le PA, les pays participants auront besoin d'avoir un sens beaucoup plus réaliste des défis requis en matière d'organisation afin de conduire une évaluation du MAEP. Ce réalisme devrait se retrouver dans un plan écrit qui répartit également le temps entre l'autoévaluation et les processus du PA. Un plan efficace doit attribuer des fonds et du temps à des exercices de consultation spécifiques pour le PA, à la recherche documentaire dans des programmes de réforme qui ont déjà été testés et assister d'autres pays qui ont essayé d'entreprendre des actions similaires. Les pays devraient à la fois y consacrer beaucoup de temps, mais aussi défendre cette allocation quand des contretemps se produisent afin que les délais dans les autres phases n'absorbent pas le temps réservé au PA.

Amélioration de la recherche documentaire

Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, la valeur apportée par le MAEP dépend de sa capacité à produire une prise de décision sage,

12. GTZ, *op. cit.*, p.5.

13. Les participants au 6e Forum Africain sur la Gouvernance ont demandé que « Le Secrétariat du MAEP fournisse un prototype de conception de recherche, en s'inspirant de l'expérience collective du Rwanda, du Ghana, du Kenya et de l'Afrique du Sud. En définissant les directives générales, les pays éviteraient de se retrouver avec une enquête mal proportionnée qui favoriserait un groupe (comme les élites) au détriment d'autres groupes sociaux ». (cf. PNUD, *op. cit.*, p.26).

lesquelles mesures sont nourries par les leçons tirées des efforts des réformes antérieures, et qui sont acquises à des prix réalistes et sont incorporées dans des plans, permettant de faire face ou de contrecarrer les grands défis afin de pouvoir passer à une mise en œuvre. Ces défis comprennent entre autres des questions de financement, de personnel, d'expertise technique, d'équipement, de formation et de soutien politique.

Le processus doit être transparent quant aux difficultés d'aborder certains problèmes, en particulier ceux relatifs aux questions sociales et politiques. L'égalité des sexes est un bon exemple. Il est tentant d'animer une série d'ateliers ou de faire des publicités de sensibilisation pour aborder le problème. Mais l'expérience suggère que les traditions culturelles changent trop lentement. Les changements législatifs qui ne trouvent aucun soutien social chancelleront suite au manque d'efforts à long terme, lesquels efforts entraîneraient un soutien au sein de la population et des classes politiques.

L'étape cruciale suivante consistera à améliorer la qualité de la recherche de solutions. De nombreuses réformes ont été essayées par le passé, sans succès. A moins que les participants étudient ces efforts du passés en détail, ils répéteront probablement les mêmes erreurs. Pour établir un meilleur PA, il est nécessaire de commencer par une recherche documentaire globale pour trouver et évaluer la documentation écrite des réformes passées. Comme les gens hésitent souvent à expliquer franchement pourquoi les plans précédents n'ont pas été mis en œuvre, ceux qui établissent les PA doivent rechercher les participants aux réformes passées et les interroger personnellement pour parvenir à mieux expérimenter les problèmes de gestion, techniques, sociaux et politiques qui sont survenus. Ce type de recherche doit être incorporé dans les tâches données aux instituts de recherche au début du processus. Il doit aboutir à un rapport complet comprenant toutes les recommandations faites à partir des stratégies nationales et départementales récentes ainsi que des CSLP, des rapports des OMD, des rapports de la vision nationale et d'autres efforts de réforme qui sont en cours. Pour que cela soit fait correctement, il est nécessaire de disposer de fonds et de suffisamment de temps, et donner la possibilité aux employés du gouvernement impliqués dans les efforts passés de parler librement.

Une fois cette liste de recommandations et de réformes compulsée, les chercheurs devraient déterminer l'étendue de la mise en œuvre et les raisons du manque de progrès. Cet exercice structuré aidera le MAEP à compléter plutôt qu'à répéter les analyses précédentes.

Etablir un consensus

Beaucoup de réformes passées en Afrique ont échoué au moment de leur mise en application du fait qu'une attention insuffisante a été accordée à l'établissement d'un consensus parmi les chefs politiques, les fonctionnaires (qui peuvent être lésés par des changements particuliers), les entreprises et

Les directives doivent être révisées pour donner des conseils clairs sur la façon de rédiger un Programme d'Action, de s'occuper des programmes existants qui sont inappropriés, de contrôler et évaluer le progrès sur une période de temps.

les groupes d'intérêt¹⁴. Les processus du PA se sont concentrés jusqu'à présent sur la création aussi rapide que possible du document de PA, mais n'ont pas pris le temps d'essayer de comprendre les problèmes politiques, sociaux et pratiques qui pourraient entraver l'adoption du PA.

Le Kenya a pris une mesure importante en discutant le PA avec les secrétaires principaux (les hauts fonctionnaires de chaque département du gouvernement). Selon les participants à la réunion, l'attitude des secrétaires principaux était franchement hostile. Certains ont questionné la validité des données utilisées pour expliquer les problèmes. D'autres semblaient rejeter le PA parce qu'il n'était pas rédigé avec l'assentiment des secrétaires principaux. D'autres détestaient sans aucun doute l'implication qu'il était nécessaire d'améliorer le travail dans leur domaine de responsabilité. Le changement peut aussi signifier plus de travail, de nouvelles responsabilités et des restrictions d'exploitation plus rigoureuses. La gestion de ces sensibilités est une partie inévitable des réformes. L'incident souligne la réalité que le PA ne constitue pas simplement un exercice technocrate, mais un exercice comprenant des dimensions sociales et politiques considérables où la diplomatie et la consultation peuvent être aussi importantes que le fait de disposer des « bonnes » solutions.

Le Ghana a adopté une approche différente à l'exercice du MAEP, en confiant la gestion de tout le processus à un petit comité de représentants éminents et non-partisans de la société civile. Ils voulaient que le processus soit considéré comme crédible et ne soit pas accusé d'être manipulé par le gouvernement. Dans cette approche, il est implicitement convenu que le gouvernement acceptera d'agir sur les conclusions tirées par le comité de la société civile. Cette approche dispose d'avantages énormes pour présenter le gouvernement comme un fervent supporteur de la réforme. Mais cela exige des qualités de dirigeant politique très fortes. Dans le cas du Ghana, le Président John Kufuor a emmené tout son cabinet faire une retraite de trois jours pour étudier le rapport du MAEP et trouver des solutions aux problèmes identifiés. Une telle prise en charge ferme en haut lieu a supprimé le type de résistance tel que celui rencontré au Kenya. Là, la tâche de vendre le PA à la fonction publique est revenue au bureau national du MAEP/Nepad qui, en termes bureaucratiques, est un service consultatif qui n'a pas le poids des ministères.

Il est important de souligner que la recherche documentaire détaillée mentionnée dans la section précédente et les efforts pour établir un consensus prennent du temps, et par conséquent de l'argent. Comme l'a remarqué le Forum Africain pour la Gouvernance¹⁵ :

14. Comme Emmanuel Gyimah-Boadi le fait remarquer dans *Democratic Reform in Africa - The quality of progress*, US: Lynne Rienner, 2004, p.127: « L'histoire récente de l'Afrique est remplie d'exemples de réformateurs qui, incapables de mobiliser les juridictions nécessaires en Soutine, ont échoué du fait qu'ils ne pouvaient neutraliser la résistance ».

15. PNUD, *op. cit.*, p.26.

Pour obtenir les ressources requises qui sont essentielles à la bonne réalisation du processus du MAEP, les pays doivent budgéter avant le processus. Cela évitera de compromettre la qualité pour des raisons de coûts.

Une liste de contrôle pour le Programme d'Action

L'existence du Questionnaire d'autoévaluation est une grande aide pour le processus de recherche du MAEP. Il offre des conseils et permet d'assurer que les participants abordent leur travail de façon structurée. Des remarques émises par différents participants suggèrent que le processus de PA profiterait aussi si une section conçue spécialement pour guider les pays tout au long du processus du PA était ajoutée au Questionnaire du MAEP. Les étapes et questions suivantes représentent une tentative par les auteurs de définir ce processus structuré de PA. Cette approche vise surtout la phase d'autoévaluation, quand l'ébauche du PA est faite. Les mêmes idées doivent être appliquées plus tard sous une forme modifiée quand le pays reçoit le rapport final du MAEP, qui nécessitera d'apporter des modifications supplémentaires à l'ébauche du PA.

Etablir des groupes de travail. De bonnes décisions exigent des contributions des parties concernées et des experts et responsables familiers avec les institutions et les secteurs particuliers. La taille et l'accent de ces groupes de travail peuvent déterminer leur efficacité. Si l'on présente une liste de sujets trop vaste à un atelier, il sera nécessaire de disposer de beaucoup de participants et de plus de temps. Un atelier trop petit peut susciter des plaintes comme quoi les décisions n'étaient pas inclusives. Les quatre domaines thématiques sont trop vastes pour utiliser des événements du PA comme base d'organisation. La liste d'expertise nécessaire à la recherche documentaire peut fournir un point de départ utile pour établir ces groupes (voir Chapitre 5).

Etablir une liste des alternatives politiques. Pour chaque problème identifié, faire une liste des solutions alternatives possibles. Elles doivent comprendre les idées proposées dans les consultations du MAEP, celles proposées par les experts et celles provenant des rapports d'autoévaluation ou finaux du MAEP. Noter la source de chaque recommandation pour qu'à la fin du processus, les parties puissent être prévenues des décisions prises par suite de leurs suggestions.

Faire la liste des problèmes qui n'ont pas de solutions claires. Dresser une liste des problèmes qui n'avaient pas de solutions évidentes ou qui auraient besoin d'études et de discussions supplémentaires. Qu'un problème n'ait pas de solution évidente ne signifie pas qu'il faille l'omettre du PA et l'oublier. Ceci est surtout vrai des plus grands problèmes sociaux qui peuvent avoir plusieurs causes et ont besoin d'interventions connexes. La criminalité, le chômage et les préjugés fondés sur le sexe en sont des exemples. Pour chacun de ces problèmes, formuler une mesure à prendre qui définira un processus de recherche et de développement politique pour trouver des

Le fait qu'un problème n'ait pas de solution immédiate évidente ne signifie pas qu'il faille l'omettre du PA et l'oublier.

solutions alternatives. Cela peut nécessiter un engagement à trouver des fonds, la nomination d'experts juridiques pour proposer des alternatives ou des consultations avec des experts ou des circonscriptions concernées par cette question.

Questions pour évaluer chaque action alternative. Organiser une réunion des groupes de travail avec chaque ministère ou unité responsable pour évaluer les implications de gestion de toutes les actions envisagées et voir quelles solutions devront être intégrées, si nécessaire. Évaluer chaque solution alternative compte tenu des questions suivantes. Les réponses doivent être classées dans un document de gestion du projet qui souligne chaque solution et fournit les détails nécessaires pour gérer et contrôler la mise en application. Tous les documents de gestion du projet doivent faire partie du rapport du PA.

- Quelles circonscriptions du gouvernement, du parlement ou de la société devront être consultées pour établir un consensus sur l'action ou les réformes envisagées et quelle forme cette consultation devra-t-elle prendre ?
- Quels personnels, administrateurs ou experts techniques clé seront requis pour gérer l'action efficacement ?
- Quels obstacles sociaux ou techniques possibles exigent une attention particulière pour assurer la mise en œuvre réussie de l'idée ?
- Quel département ou entité du gouvernement aura toute la responsabilité et quels mécanismes ou instructions seront fournis pour assurer que la coopération nécessaire sera offerte à temps par d'autres unités ?
- Quelles contributions physiques doivent être acquises avant de commencer, telles que des bureaux, des ordinateurs et du matériel de référence ?
- Quels fonds seront nécessaires, avec des allocations séparées pour les coûts d'investissement (équipement, meubles) et les coûts périodiques (bureaux, personnel, dépenses, rédaction juridique) ?
- Quelle est la période de temps raisonnable pour compléter les activités de mise en route telles que le recrutement du personnel, l'obtention de fonds et d'avoirs ?
- Quelle est la période de temps raisonnable pour compléter les actions ou, en cas de mesures continues, pour qu'elles soient pleinement opérationnelles ?
- Quels aspects ou indicateurs doivent être examinés pour déterminer si l'action envisagée a permis de résoudre le problème de gouvernance identifié ? Pour des problèmes plus subtils ou complexes, comme l'amélioration de la qualité de l'éducation ou l'efficacité d'une organisation, décrire quel type d'évaluation formelle est prévue à l'avenir, combien de temps une telle évaluation prendra et ce qu'elle coûtera raisonnablement (si nécessaire, ajouter ces frais d'évaluation à l'analyse générale du coût de la mesure à prendre).
- Pour les nouvelles lois, règles ou amendements constitutionnels envisagés, certains aspects pourraient-ils entrer en contradiction avec les

droits humains ou politiques ou causer des problèmes du point de vue de la séparation des pouvoirs ou les principes de transparence ou de responsabilité ?

- Quelles sont les mesures prises pour soumettre les nouvelles règles proposées à un examen public et juridique pour assurer qu'ils sont conformes aux principes de bonne gouvernance et aux impératifs constitutionnels ?
- Si de nouveaux règlements, amendements constitutionnels, lois ou fonds sont requis, combien de temps faudra-t-il raisonnablement pour rédiger la loi appropriée, l'amendement ou le budget ? Combien de temps faudrait-il pour parvenir à un accord politique au sein du parlement ? Et combien de temps faudrait-il pour que les nouvelles lois paraissent à l'ordre du jour du parlement et que la mesure devienne loi ? Certaines actions peuvent-elles accélérer ces processus ?
- Pour les institutions ou programmes existants qui ont besoin d'être renforcés, dresser la liste des pouvoirs juridiques, de la direction ou du personnel spécialisé, ou du financement qui seraient nécessaires pour améliorer la performance ou la rapidité au niveau désiré.

Sélectionner les solutions nécessaires. Quand il existe des alternatives pour résoudre un problème donné, considérer si une seule approche est suffisante ou s'il faut prendre des mesures multiples pour parvenir à une solution générale.

Faire une liste des raisons de rejet. Quand des actions proposées sont considérées inopportunes ou peu réalistes, ajouter à son journal de gestion du projet une remarque soulignant les raisons du rejet. Cela ajoutera de la transparence et de la confiance au processus en mettant en évidence les obstacles à certaines solutions proposées. Donner des explications répondra aux attentes du public et des institutions qui ont présenté ces idées, que leurs suggestions seront examinées en intégralité.

Solutions de groupe par des agences ou des ministères responsables. Organiser les solutions possibles en groupes en fonction des branches du gouvernement qui seraient chargées de mettre en œuvre la solution proposée.

Préparer un calendrier de mise en œuvre. Sur la base des réponses aux questions utilisées pour évaluer les actions alternatives, évaluer si l'organisation responsable dispose de la capacité et de la direction nécessaires pour s'embarquer en même temps dans toutes les actions proposées. Si non, dans quel ordre faut-il hiérarchiser ou incorporer les réformes ? Mettre davantage l'accent sur les actions à impact fort et bon marché. Si les idées à impact fort exigent un financement supplémentaire, les ajouter à une liste séparée d'éléments à financer. Pour chaque agence responsable, préparer un groupe de notes qui reflètent les discussions sur les priorités et l'incorporation des mesures à prendre.

Numéroté et relier les recommandations. Donner à chaque action proposée un numéro de référence devant apparaître en haut du bulletin de description du projet. Tous ces bulletins doivent être classés dans un volume relié avec un résumé. La feuille de résumé doit suivre le format du tableau existant du PA, qui classe chaque objectif, action, méthode de mesure de la mise en œuvre, agences responsables, délais, budget et autres particularités du MAEP. Une colonne finale pourra donner les renvois ou les numéros de pages dirigeant le lecteur à la description complète du projet pour chaque mesure à prendre du PA. L'organisation d'un appendice des résumés de la gestion des projets selon l'agence de mise en œuvre aidera à clarifier qui est responsable de quelles actions. Il sera utile de fournir ces détails pour la mise en œuvre et le contrôle continu et l'évaluation du PA.

Préparer un résumé explicatif. Pour chaque objectif du Questionnaire, écrire une explication de la raison pour laquelle les mesures à prendre particulières ont été choisies et pourquoi certaines suggestions n'ont pas été incluses.

Organiser des exercices de validation publics. Dès que le PA envisagé a été établi en utilisant les étapes ci-dessus, il faudra le présenter au public au moyen d'ateliers de validation, au parlement au moyen d'audiences et aux hauts fonctionnaires.

Etablir un consensus. Parvenir à un accord politique sur la nécessité de réforme est aussi important que les détails du PA. Une fois que le PA a été étudié et validé, il est nécessaire de prendre des mesures séparées pour assurer que le gouvernement, le parlement, les ministères, agences privées et les parties concernées le soutienne. Etant donné l'ampleur du sujet, il ne serait pas efficace d'essayer de présenter l'intégralité du PA en une seule audience. Il faudra présenter et débattre les différents paragraphes et recommandations dans différents forums, tels que les audiences parlementaires, les chambres de commerce, les briefings interministériels et au cabinet.

Améliorer le contrôle et l'évaluation continus du PA

Finalement, il est important de considérer les défis auxquels les pays ont à faire face quand il faut contrôler et évaluer la mise en œuvre. Les pays doivent faire un compte-rendu au Forum des Chefs d'Etat du MAEP tous les six mois.

Les pays pionniers ont eu du mal avec cette tâche. Comme le montrent les études de cas du Ghana, du Kenya et du Rwanda, il semble que six mois soient trop courts pour montrer des progrès sur les mesures à prendre du PA. Par conséquent, la plupart des comptes-rendus portent sur l'intention plutôt que sur une mise en œuvre véritable. On observe également des discordances dans la façon de dresser des états, dans cette phase de post-évaluation. Les directives demandent que la société civile et les Conseils nationaux de gouvernance en particulier restent impliqués dans le contrôle et l'évaluation continus.

Six mois semblent être trop courts pour montrer des progrès réels sur les mesures à prendre du PA.

Ceci pose problème à bien des égards. Le Kenya, par exemple, a dissous officiellement son Conseil national de gouvernance et chargé le Secrétariat du Nepad du Kenya et le Ministère de la Planification de mettre en œuvre le PA. L'Afrique du Sud a demandé à son Conseil national de gouvernance, qui n'est pas rémunéré, de continuer le contrôle et l'évaluation, mais il n'était pas clair au moment où nous écrivions comment cette interaction aurait lieu. Le gouvernement avait l'intention de donner la responsabilité du contrôle, de l'évaluation et du compte-rendu à un service du Ministère de la Fonction publique et de l'Administration, dont le ministre était à la fois le Point focal du MAEP et le Président du Conseil national de gouvernance.

Le regroupement des rôles de gestion et de compte-rendu entraînent sans doute un conflit d'intérêt. Il s'agit d'un défi difficile pour la société civile de prendre part au contrôle et à l'évaluation. Dans le modèle sud-africain, les représentants de la société civile ne sont pas payés pour leur participation. Les descriptions vagues utilisées pour beaucoup de mesures à prendre et l'incapacité à distinguer les initiatives précédentes du gouvernement des activités nouvelles du MAEP se combinent pour rendre difficile à la société civile la tâche d'une évaluation constructive.

Un processus qui aurait été conçu au départ pour être mieux intégré avec le budget et les processus de contrôle existants serait plus efficace et plus facile à contrôler sur une base continue. Deux recommandations ont été proposées dans le processus sud-africain, qui n'ont pas été adoptées par le gouvernement mais qui pourraient néanmoins être utiles pour contrôler et soutenir un engagement politique à long terme.

La première suggestion était de faire appel à l'Auditeur-Général pour contrôler la mise en œuvre du MAEP. L'Auditeur-Général a la mission institutionnelle de vérifier la performance du gouvernement ainsi que la justification des fonds. Dans le cas de l'Afrique du Sud, le Bureau de l'Auditeur-Général avait déclaré son intention d'augmenter petit à petit sa participation au contrôle de la qualité des prestations et de l'administration du gouvernement, bien qu'il n'ait attribué qu'une minorité de personnel à cela. Ce serait donc une bonne idée d'utiliser les compétences de contrôle et d'évaluation du bureau de l'Auditeur-Général pour le MAEP et d'éviter de créer deux agences de contrôle séparées. Ce serait aussi une bonne idée de donner à l'auditeur-général la responsabilité de rassembler les différents plans de développement et d'engagement national et de se tenir informé de l'envergure de leur mise en œuvre et de leur relation avec les lignes budgétaires établies. Une telle utilisation de l'Auditeur-Général tirerait parti des compétences de cette institution. Le fait qu'il s'agisse d'un organisme indépendant fournirait aussi au MAEP des rapports de contrôle présentant un degré de crédibilité plus élevé que s'ils étaient écrits par la même agence responsable de la mise en œuvre.

La deuxième suggestion similaire a été faite par la société civile en Afrique du Sud d'établir un comité actif au parlement pour contrôler l'exécution des

Ce serait aussi une bonne idée de donner à l'auditeur-général la responsabilité de rassembler les différents plans de développement et d'engagement national et de se tenir informé de l'envergure de leur mise en oeuvre et de leur relation avec les lignes budgétaires établies.

engagements du MAEP. Ce comité serait l'endroit naturel pour recevoir les rapports du MAEP de l'Auditeur-Général et pour tenir des audiences, si nécessaire.

Bien que les parties analytiques des rapports nationaux finaux du MAEP contenaient beaucoup de bonnes idées et n'ont pas ignoré les défis nationaux importants, leurs recommandations ont été beaucoup moins importantes. Quand les pays n'ont pas répondu aux recommandations du MAEP, les rapports ont été silencieux. En tant que point culminant du processus du MAEP, les PA n'étaient pas à la hauteur des directives déclarées du MAEP et devront grandement s'améliorer si le processus veut avoir un impact significatif sur la qualité de la gouvernance africaine.

Leçons et Recommandations des Pionniers

L'EAP est un processus « d'apprentissage par la pratique ». En partageant les expériences et les leçons, les débutants (au processus de l'Evaluation par les pairs), peuvent apprendre des choses importantes telles que la façon de sensibiliser la population, de prendre en compte autant de parties prenantes que possible.

– **Aimable Kabanda,**
Coordinateur du MAEP au Rwanda

La faim, la guerre, le SIDA... Les épidémies qui ravagent l'Afrique ne disparaîtront pas tant que le pouvoir est entre les mains des agents corrompus des gouvernements. Ils constituent le plus grand obstacle à la sortie du tunnel de tout le continent.

– **Kofi Annan,**
ancien Secrétaire général de l'ONU

Le partage du savoir aura pour résultat l'adoption accrue des meilleures pratiques et normes, et accélèrera l'intégration des économies des pays participants.

– **Document de base du MAEP**

LE MAEP EN TANT QUE PROCESSUS POLITIQUE

7

Le processus du MAEP est conçu de façon à être ouvert et à favoriser la participation de tous. Un processus de facilitation permettra au MAEP d'engager des partenaires clés qui faciliteront échanges d'informations, dialogues nationaux sur la bonne gouvernance et les programmes socio-économiques ; ainsi sera accrue la transparence des processus de décision et bâtie la confiance en la poursuite des objectifs de développement national.

– Directives nationales du MAEP¹

Le MAEP, si quelqu'un en doute encore, n'est pas un instrument de punition ou d'exclusion, mais plutôt un mécanisme permettant d'identifier nos points forts, de les partager et d'aider à rectifier nos points faibles.

– Ambassadeur Bethuel Kiplagat, Panel des Personnes éminentes²

Le MAEP a été créé parce que l'Afrique a reconnu que ses systèmes politiques ne produisaient pas toujours la qualité de gouvernance nécessaire pour assurer la stabilité, la croissance économique, la protection des droits et, dans bien des cas, l'équité politique de base.

En Afrique comme dans le reste du monde, les systèmes politiques peuvent stagner dans un cycle de déclin, de blâme et de démenti. Une telle atmosphère peut être à la fois la cause et la conséquence du déclin économique et social. Quand le déclin et la non-performance atteignent un certain niveau, les politiciens peuvent trouver qu'il est politiquement impossible de se montrer franc quant à l'étendue des problèmes ou de prendre des décisions qui seraient défavorables à court terme à leurs intérêts politiques. La stagnation politique dans cet environnement peut renforcer l'échec, qui augmente le désir de cacher ou de nier les problèmes. Par conséquent, les systèmes politiques peuvent tomber dans « un cercle vicieux, dans lequel le déclin

Les systèmes politiques peuvent stagner dans un cycle de blâme et de démenti... Et quand le déclin et la non-performance atteignent un certain niveau, les politiciens peuvent trouver qu'il est politiquement impossible de se montrer franc quant à l'étendue des problèmes ou de prendre des décisions qui seraient défavorables à court terme à leurs intérêts politiques.

1. Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)*, novembre 2003, article 13, p.5.
2. Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Implementing the African Peer Review Mechanism ; challenges and Opportunities Report of the Sixth South Africa Governance Forum (AGF-VI)*, Kigali, Rwanda, 9–11 mai 2006, rapport publié le 20 juin 2006, p.44.

économique, la capacité réduite et la mauvaise gouvernance se renforcent les uns les autres³ », comme l'affirme le document cadre du Nepad.

Le MAEP a des ramifications politiques à six niveaux différents :

Quand la politique est impliquée, on observe des craintes et des appréhensions. Les gouvernements et la société civile contacteront le MAEP avec des hypothèses différentes, en particulier avec ce que l'autre fera du processus.

D'abord, il produit un rapport très en vue qui aborde les problèmes nationaux et qui peut embarrasser les politiciens et rendre le processus très tendu sur le plan politique. Ceci en dépit du fait que le MAEP n'est pas censé être une carte de score du gouvernement en exercice, ni un système de classement visant à comparer les pays, mais une évaluation des systèmes de gouvernance politique, économique et d'entreprise, et des stratégies socio-économiques du pays. Néanmoins, les rapports du MAEP doivent donner des preuves que les systèmes sont défectueux, que les gens contournent les règlements ou agissent dans leur intérêt personnel. Ces preuves peuvent avoir un grand impact sur la politique.

Deuxièmement, en discutant systèmes politiques et allocation de biens économiques, le MAEP est politique car le changement de ces choses peut affecter les méthodes que les partis politiques utilisent dans leur campagne, pour collecter des fonds pour leurs partis, et remporter les élections.

Troisièmement, le choix des gens consultés, invités aux réunions, nommés dans des structures d'administration ou choisis pour rédiger et éditer les rapports est extrêmement politisé. Les décisions sur le personnel et la consultation affectent les décisions relatives au contenu du Rapport national d'autoévaluation et du Programme d'action. Etre sélectionné pour ces fonctions apporte aussi du prestige public et donne l'occasion de recevoir des honoraires, ce qui peut causer concurrence et controverse parmi les politiciens et les organisations de la société civile.

Quatrièmement, en abordant la question de la corruption, le MAEP affecte la destinée politique. La corruption est la question la plus importante des campagnes politiques dans beaucoup de pays. Et pour ceux qui profitent illicitement de la corruption ou qui l'utilisent à des fins d'obtention de fonds pour les partis politiques, nécessaires pour remporter les élections, l'accent que le MAEP met sur la corruption est politique dans plus d'un sens du terme.

Cinquièmement, les parlements, le pouvoir judiciaire et les entités gouvernementales autonomes – telles que les droits humains, les réformes constitutionnelles ou les commissions chargées de la lutte contre la corruption – ainsi que les ministères de la planification, sentent tous qu'ils jouent un rôle important dans les sujets couverts par le MAEP. Ces sujets recouvrent des discussions sur l'indépendance des branches séparées du gouvernement et leurs pouvoirs, leur responsabilité et leurs relations avec la structure politique nationale dans son ensemble. Par exemple, la branche exécutive a tendance à adopter une approche de propriétaire envers le

3. Union Africaine, *Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique*, Addis-Abeba, octobre 2001, p.6.

processus du MAEP, mais l'exclure ou la marginaliser pourrait augmenter les enjeux politiques.

Et sixièmement, le processus du MAEP demande aux participants d'établir la confiance et le consensus national autour de l'exercice, de l'autoévaluation nationale et du Programme d'action. Cependant, la confiance et le consensus ne peuvent être établis que si l'on comprend les forces qui s'exercent contre ceux-ci et la dynamique du climat politique national.

Si le MAEP est un terrain politique contesté, comment la société civile et les gouvernements doivent-ils prendre en compte ces six points précités dans leur planification pour l'évaluation par les pairs ? Quand la politique est impliquée, des craintes et des appréhensions surgissent. Les gouvernements et la société civile contacteront le MAEP avec des hypothèses différentes, en particulier sur ce que l'autre fera du processus. Des débats houleux ont eu lieu dans certains pays pionniers du MAEP du fait des grands enjeux politiques, ainsi que des craintes et soupçons qu'ils provoquent. Si ces craintes sont ignorées ou réprimées, elles pourraient causer du tort au processus. Au lieu d'aider à établir la confiance et de catalyser le changement, un processus du MAEP mal géré pourrait augmenter les tensions politiques et la méfiance. Ainsi, la première étape pour planifier la dimension politique nécessite d'évaluer les types d'inquiétudes que les différents groupes pourraient avoir.

Les inquiétudes de la société civile

Les pays pionniers du MAEP ont listé une variété de soucis de la société civile au sujet de l'évaluation par les pairs, qui sont issus de l'histoire politique récente. La Charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation – l'une des normes adoptée par le MAEP – l'explique ainsi : « Le contexte politique du développement socioéconomique a été caractérisé par la centralisation à outrance des pouvoirs et les entraves à la participation effective de la grande majorité des gens⁴ ».

En dépit de décennies de démocratie multipartite, de nombreux Etats doivent encore surmonter cet héritage, et cela affectera la perspective des organismes de la société civile qui aura été priée de participer au MAEP. La société civile est affectée par sa propre conception de soi institutionnelle. Beaucoup de groupes de la société civile et les médias se considèrent comme les surveillants des intérêts publics. Les gouvernements, en particulier ceux qui se considèrent comme des libérateurs qui luttent pour l'intérêt du public, supportent mal la présomption de la société civile que les gouvernements ont besoin d'être surveillés. Pour que le MAEP fonctionne, il faut que les gouvernements

Un dialogue constructif entre toutes les parties prenantes est essentiel. Il faut donner de l'espace et affecter des ressources pour que cela se produise, sans tenir compte des relations tendues qui peuvent souvent s'ensuivre, surtout entre la société civile et le gouvernement.
– GTZ*

4. *African Charter for Popular Participation in Development and Participation*, Arusha, Tanzanie, 1990, p.4.

* Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *The APRM Journey So Far*, un résumé des conclusions des recommandations des conférences de révision du MAEP précédentes, préparé pour la conférence « Africa's Bold March to Capture the 21st Century - The Role of the APRM », Accra, Ghana, 8–10 mai 2007, p.6.

mettent leur ressentiment de côté et acceptent d'être sains et appropriés et que la société civile vérifie les paroles et les actes du gouvernement.

En fait, la théorie démocratique moderne se fonde sur la supposition que le pouvoir absolu résultera sur un abus des règles et des ressources, et que tous les secteurs de la société – les citoyens, les affaires, la police, l'armée, le parlement, le pouvoir exécutif et judiciaire – exigent des restrictions juridiques et des institutions de surveillance. Le MAEP reconnaît cela par la demande, qui apparaît dans le Questionnaire, de la séparation effective des pouvoirs, de surveillance, de transparence et de responsabilité. La meilleure façon de calmer les inquiétudes de la société civile sur la domination réelle ou perçue comme telle du processus par le gouvernement est que chaque nation participante incorpore ces mêmes principes de séparation des pouvoirs, de surveillance, de transparence et de responsabilité dans la gouvernance du processus d'évaluation même. La disposition initiale la plus importante nécessaire pour assurer une évaluation constructive et rigoureuse est la structure ainsi que la composition du Conseil national de gouvernance ou de la Commission nationale. Comme le notent les Directives nationales supplémentaires : « la Commission nationale établie pour administrer le processus au niveau national devrait être autonome du gouvernement et inclure toutes les parties prenantes importantes⁵ ».

Dans chaque pays pionnier, trois séries de préoccupations principales se sont révélées importantes pour la société civile. Leur plus grand souci était de savoir comment le conseil de gouvernance serait constitué.

Dans ces cinq pays, la société civile a fait part de sa grande inquiétude que le gouvernement pourrait dominer en nombre le conseil avec des responsables gouvernementaux ou qu'il s'arrangerait pour qu'il soit composé de représentants de la société civile alliés au gouvernement. La société civile a aussi exprimé son inquiétude de savoir si le gouvernement nommerait unilatéralement des représentants malléables de la société civile ou permettrait à la société civile de nommer ses propres participants. Dans plusieurs cas, la société civile a fait observer que bien qu'elle disposait d'une majorité nominale dans le conseil, le gouvernement – au moyen de ses candidats désignés et du contrôle du calendrier général et des ressources financières – pourrait garder le contrôle effectif par toutes sortes de moyens.

Dans certains pays, les représentants de la société civile occupent des postes à temps plein tout en ayant des obligations dans un quelconque conseil d'administration. Cependant, les responsables du gouvernement peuvent être affectés au MAEP à plein temps. Comme il n'existe aucune règle de quorum au conseil, des plaintes sur les décisions prises en l'absence de la société civile peuvent être émises. Cette tendance est encore plus marquée car la division du travail et la responsabilité ne semblent pas être claires entre le Conseil national de gouvernance, les Instituts de recherche techniques et

5. Secrétariat du MAEP, *Supplementary Document to APRM Guidelines for Country Review - The APRM National Structure*, Midrand, Afrique du Sud, non daté [2007], p.1.

le secrétariat de soutien local. Si le secrétariat local est composé de membres du gouvernement et que le conseil ne se réunit pas fréquemment, le gouvernement, qui travaille par l'intermédiaire du secrétariat, peut finir par prendre des décisions cruciales quant à la façon de mener les consultations publiques. Cette tendance s'est avérée être un facteur capital au Rwanda et en Afrique du Sud.

La taille du conseil de gouvernance peut aussi nuire au contrôle de la société civile. Les grands conseils de gouvernance sont lourds, même s'ils sont plus représentatifs d'un point de vue nominal. Sans règles précises pour voter et prendre des décisions, le contrôle dans les plus grands conseils peut aller vers le président du conseil ou un comité exécutif. Le calendrier et la gestion des consultations publiques, et les processus utilisés pour créer le Programme d'action et le Rapport national d'autoévaluation pourraient nécessiter une prise rapide de décisions. Si un plan clair et détaillé de recherche et de consultation n'est pas présenté au conseil pour être débattu, ces décisions seront prises unilatéralement par le secrétariat ou les instituts de recherche, qui ne reflèteront peut-être pas les décisions fondées du conseil. La formation d'un comité exécutif au sein du conseil de gouvernance accélérera les décisions, mais cela ne pourra pas saper le caractère représentatif du conseil. L'Afrique du Sud a formé des sous-comités au sein du conseil, dont certains étaient dominés en nombre par le gouvernement en dépit de la composition générale du conseil qui favorisait la société civile. Le Rwanda a lui aussi utilisé des sous-comités. Le Lesotho, qui est encore au début de son processus, a établi un comité exécutif qui a suscité des inquiétudes à cause de certaines décisions capitales qui auraient été prises sans débat au sein du conseil général.

Ces questions seront traitées en profondeur plus tard, mais pour le moment, il est important de noter qu'elles provoquent constamment des plaintes auprès du public, surtout qu'elles n'avaient pas été traitées correctement au moyen des données écrites proposées par le Secrétariat du MAEP⁶.

Un deuxième groupe s'inquiète sur la marche à suivre pour faire les recherches, comment et par qui les rapports devraient être rédigés et édités et si le texte est le reflet authentique des opinions des différentes circonscriptions régionales, ethniques, religieuses, d'affaires et autres de toute la nation. Toutes ces questions seront traitées plus en détail plus tard, cependant, les gouvernements devraient noter que la société civile sera légitimement très intéressée par les mécanismes du processus. De vives réactions se feront entendre si l'on s'aperçoit que le gouvernement semble dominer les prises de décisions en écartant les contributions publiques à propos du processus.

6. Les Directives aux pays indiquent : « Le processus du MAEP est conçu de façon à être ouvert et à favoriser la participation de tous. Un processus de participation permettra au MAEP d'engager des partenaires clés qui faciliteront échanges d'informations, dialogues nationaux sur la bonne gouvernance et les programmes socio-économiques ; ainsi sera accrue la transparence des processus de décisions et bâtie la confiance en la poursuite des objectifs de développement national. Elles indiquent également que « Tout exercice d'évaluation doit être techniquement compétent, crédible et exempt de manipulation politique ». Voir Secrétariat du MAEP, « Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, p.5 et p.21.

Le troisième groupe de préoccupations concerne la date choisie et le manque d'informations. Avec de légères variations, tous les gouvernements pionniers se sont engagés officiellement au MAEP sans consultations publiques importantes ou préavis. Cette décision a été suivie d'une longue période au cours de laquelle le gouvernement a peu parlé de ses plans vis-à-vis du MAEP. Ni les médias, ni la société civile n'ont fait grand chose pour combler ce vide d'informations. Puis soudain, à l'initiative de la société civile, un plan est publié pour la conduite de l'évaluation et la désignation d'un conseil de gouvernance. Parmi les pays pionniers, le Kenya est celui qui a réalisé le meilleur travail en entamant des consultations préalables sur le processus avant de prendre des décisions importantes sur la façon de former le conseil. Il a créé un groupe de travail important en vue de discuter de la manière de choisir un conseil et a permis à la société civile de désigner ses propres représentants. En revanche, le Rwanda, l'Afrique du Sud et l'île Maurice ont pris des décisions importantes sur le processus et la désignation du conseil sans débat public, ni transparence.

Les gouvernements doivent admettre que le public s'attend à jouer un rôle important dans le processus et à être consulté avant que des décisions soient prises sur le processus et les structures d'administration. L'annonce d'un processus sans consultation publique préalable sur les voies et moyens suscitera inévitablement des inquiétudes sur la manipulation et le manque de consultation. Une large consultation publique, une transparence et une franchise sont importants pour réduire les plaintes de la société civile.

Préoccupations du gouvernement

Jusqu'à présent, la discussion était centrée sur les préoccupations de la société civile. Mais même les gouvernements se font beaucoup de soucis quant à ce processus. Beaucoup de gouvernements et de partisans du MAEP soutiennent que les gouvernements ont prouvé leur adhésion vis-à-vis du Nepad et du MAEP simplement en signant pour une évaluation.

Cela est vrai dans la mesure où ils n'ont pas l'intention de se retirer. Cependant, la décision de passer l'évaluation est beaucoup plus complexe du point de vue politique que les déclarations officielles. En dépit des professions publiques d'engagement au processus, de nombreux participants du gouvernement interrogés dans le cadre de cet ouvrage ont exprimé leur inquiétude par rapport aux critiques qui pourraient être adressées aux administrations en fonction par l'intermédiaire du MAEP. D'autres ont fait de gros efforts pour contrôler le processus national, en particulier la mise au point du Rapport national d'autoévaluation. La première réponse officielle de l'Afrique du Sud au Rapport final du MAEP sur le pays a exprimé ces craintes, en insinuant que le processus du MAEP jouait le jeu des critiques racistes, que certaines

de ses déclarations étaient motivées par une idéologie, mal recherchées et risquaient de réaffirmer des images négatives de l'Afrique⁷.

Dans un passage qui met au défi les preuves étayant le rapport, le gouvernement sud-africain a soutenu que⁸ :

Le risque est que les perceptions générales, souvent essentiellement racistes, sur la situation désespérante de l'Afrique, sont trop facilement confirmées par des constructions statistiques qui ont une relation tangentielle par rapport à l'univers réel.

Au début du processus, le ministre chargé de gérer le processus a déclaré qu'il n'était pas approprié que la société civile mette en doute les personnes qui siègeraient au sein du Conseil national de gouvernance ou la manière dont le processus serait administré, car ces questions apporteraient des « éléments négatifs⁹ ».

D'une autre façon, le coordinateur du MAEP du Rwanda, Aimable Kabanda, a expliqué que les doutes sur le MAEP affectaient non seulement les hauts fonctionnaires, mais aussi les fonctionnaires moyens dont l'information est cruciale pour procéder à une bonne évaluation des problèmes¹⁰ :

Certaines personnes pensent que ce mécanisme va les juger, évaluer leur performance et peut leur donner de mauvaises notes de sorte qu'ils se mettent sur la défensive. Il est absolument nécessaire de créer une conscience qui assure [aux membres du gouvernement] que ce processus n'aura pas d'impact sur leur emploi. Il s'agit d'un sujet très délicat. Il faut les rassurer à ce sujet afin que les personnes qui vont vous fournir les données ne rencontrent pas de problèmes si l'évaluation dénonce un problème. C'est quelque chose de très délicat.

Du côté positif, les pays participants peuvent utiliser le MAEP pour montrer leur sincérité vis-à-vis des bailleurs, donateurs d'aide et investisseurs qui peuvent réduire leur assistance s'ils ne voient pas des engagements tangibles

-
7. L'Afrique du Sud a soumis sa réponse officielle au rapport du Panel le 18 janvier 2007, mais son évaluation par les chefs d'Etat de la mission d'évaluation nationale a été reportée à six mois. Cela a donné au gouvernement sud-africain l'opportunité de modifier ses remarques initiales. Le pays a soumis plus tard un ensemble révisé de remarques qui n'a pas été publié à l'heure de la rédaction de ce rapport, mais les remarques originales sont révélatrices dans leurs accusations et leur langue peu diplomatique. Elles ont été postées sur le site Web du *Sunday Times*, www.sundaytimes.co.za, le 27 mai 2007. Le rédacteur en chef du *Sunday Times* sud-africain, Mondli Makhanya a écrit dans un article intitulé « Shred the peer review and you will trample Africa's best hopes » (*Mettez en pièces l'évaluation par les pairs et vous mettez fin au meilleur espoir de l'Afrique*) le 20 mai 2007 : « Le Ghana, le Kenya et le Rwanda ont été les premiers à être évalués et étaient gênés par certaines conclusions. Néanmoins, ils ont accepté les conclusions et les recommandations et sont en train de les mettre en œuvre. La vitesse et l'efficacité de leur mise en œuvre est une autre histoire, mais le résultat c'est que pour leur bien, ils se sont mis à la merci du MAEP. Puis le tour de l'Afrique du Sud est arrivé et le pays, pour une raison ou une autre, a considéré le processus du MAEP comme un examen scolaire. Comme nous pensons que nous sommes un parfait exemple en Afrique, nous nous attendions à ce que les examinateurs nous donnent la note maximum. Quand le rapport est revenu marqué de rouge, le gouvernement a rechigné. « Comment ont-ils osé faire cela ? » se sont-ils écriés et ils ont dit aux Personnes éminentes d'Afrique d'aller brûler leur rapport puant ».
 8. Makhanya M, « Shred the peer review and you will trample Africa's best hope », *Sunday Times*, Johannesburg, Afrique du Sud, 20 mai 2007.
 9. Entretien vidéo avec G Fraser-Moleketi, Midrand, 28 septembre 2005.
 10. Entretien vidéo avec A Kabanda, Kigali, 15 mai 2006.

Les pays qui ouvrent leur âme doivent être reconnus. L'évaluation par les pairs entraîne des risques et ces risques doivent être accueillis par la récompense d'un flux de capitaux aux Etats qui se sont engagés.
– Trevor Manuel

pour améliorer la gouvernance. Les gouvernements participants peuvent utiliser le processus pour montrer au public que les dirigeants veulent établir une nouvelle ère de gouvernance démocratique dynamique. Ils peuvent l'utiliser comme une occasion de révéler des problèmes négligés, qui, s'ils sont réglés, amélioreront le développement national et le soutien politique. Et ils peuvent l'utiliser pour établir un nouveau ton en politique.

Les architectes de l'Évaluation africaine par les pairs ont espéré que le processus faciliterait des discussions nationales plus ouvertes et constructives sur les problèmes nationaux et les solutions possibles. Comme le note le Questionnaire d'autoévaluation, le processus a¹¹ :

(...) pour objectif de promouvoir un dialogue national sur les questions de développement et de faciliter l'évaluation des pays sur la base des réalités exprimées par toutes les parties prenantes. Il s'avère ainsi très important qu'il y ait une représentation beaucoup plus élargie au niveau de la structure nationale coordinatrice du processus du MAEP aussi bien qu'une grande dissémination du questionnaire et une participation active de toutes les parties prenantes dans la fourniture de réponses au questionnaire.

Ceci considère le processus comme une manière d'établir une approche nouvelle, avec plus de coopération et recherchant davantage le consensus pour résoudre les problèmes. Par sa demande que le MAEP incorpore les contributions du public général et adopte la Charte africaine sur la participation populaire au développement et à la transformation, le processus reconnaît que la prise de décisions est plus efficace quand elle implique ceux qui sont concernés. Comme le font remarquer les Directives nationales¹² :

Les processus de participation peuvent révéler des informations sur les besoins des gens et leurs réactions aux propositions des politiques, et ainsi fournir des renseignements sur l'efficacité des diverses stratégies. Des négociations entre les différents teneurs d'enjeux sur les priorités peuvent élargir l'accès à la propriété, et ainsi renforcer l'engagement et l'acceptation de la mise en œuvre de la stratégie.

En même temps, les architectes du MAEP espéraient que la nature publique du processus aiderait à responsabiliser les dirigeants en s'assurant que chacun saurait clairement quels sont les problèmes et quelles sont les promesses pour les rectifier. En théorie, la société civile, les médias locaux et internationaux et d'autres chefs d'État feraient pression sur les gouvernements pour qu'ils tiennent les promesses faites par rapport aux plans d'action nationaux.

Cette théorie est solide, mais les craintes qui régissent le jeu des reproches ne vont pas disparaître du jour au lendemain. Certains gouvernements ont reconnu le potentiel positif du MAEP et l'ont adopté comme un moyen plus efficace d'identification et de résolution des problèmes. Cependant, le système

11. Secrétariat du MAEP, Autoévaluation des pays pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, non daté [2004], p.5.

12. Secrétariat du MAEP, Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, p.17.

du MAEP n'a pas pris assez de dispositions pour réassurer et informer les gouvernements qui peuvent surtout considérer le MAEP comme une menace.

En pratique, les gouvernements ne sont ni complètement éclairés, ni complètement méfiants à l'égard du MAEP. Ils comprennent les deux tendances à des degrés différents. Les gouvernements participants, dans une certaine mesure, ont tous exprimé leur inquiétude que les médias ou l'opposition politique puissent utiliser les révélations du MAEP pour marquer des points en politique. Dans l'une de leurs premières discussions publiques du MAEP, les hauts fonctionnaires du Ghana ont exprimé leur inquiétude que les personnes qui réalisent l'évaluation pourraient mal comprendre le pays au cours de l'évaluation¹³.

Le ministre des finances sud-africain, Trevor Manuel, a aussi noté que le gouvernement voyait des risques dans le MAEP¹⁴ :

Je ne veux pas que le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs devienne un nouvel ensemble de conditions, mais il est important que les pays qui ouvrent leur âme soient reconnus. L'évaluation par les pairs comporte des risques et ces risques doivent être accueillis avec la récompense d'un flux de capitaux pour les Etats qui se sont engagés.

Répondre aux inquiétudes et donner confiance

La reconnaissance que le gouvernement et la société civile ont tous deux des inquiétudes et des craintes constitue un premier pas pour établir un plan national efficace pour le MAEP. L'étape suivante sera de trouver des actions particulières et des arrangements institutionnels qui permettront d'instaurer la confiance et de dissiper les craintes.

Pour le gouvernement, le meilleur conseil est de suivre l'exemple du Ghana, comme cela sera clairement exposé dans l'étude de cas au Chapitre 10. Plus que tout autre pays du MAEP, le Ghana a vu le processus comme l'occasion de positionner le gouvernement au rang d'avocat de la réforme plutôt qu'au rang d'opposant. Sa réponse, en règle générale, a été d'accueillir les suggestions de changement et de considérer ouvertement les changements politiques comme des retombées du MAEP. Ils ne se sont pas inquiétés de savoir si les suggestions venaient d'un organisme externe ou si le fait d'accepter des recommandations de l'extérieur leur faisait perdre la face.

En revanche, l'Afrique du Sud s'est donné beaucoup de mal pour nier et minimiser les problèmes ou soutenir que le projet de Rapport national d'autoévaluation du MAEP établi par le Panel était mal renseigné. De ce fait, il a fait l'objet d'une publicité négative. Dans les conférences, les briefings

Le problème de l'Afrique, c'est qu'il n'y a pas de communication entre la société civile et le gouvernement ou entre le gouvernement et le secteur privé, et encore moins entre les trois parties prenantes conjuguées.
– Marie-Angélique Savané*

13. Appiah F, remarque lors de la conférence « African Peer Review: Building a Civil Society Response Strategy », Accra, Ghana, 13 novembre 2003.

14. Manuel T, « More Production, More Growth », entretien paru dans le magazine *eAfrica*, Institut sud-africain des affaires internationales, avril 2005, p.11.

* Savané M-A, citée dans Dème O, *Between Hope and Scepticism: Civil Society and the African Peer Review Mechanism*, Insights Series, Ottawa : Partenariat Afrique Canada, octobre 2005, p.37.

diplomatiques et les médias, son administration du MAEP a été examinée avec soin, et les discussions résultantes sont toujours source d’embarras diplomatique pour le gouvernement. Peut-être le meilleur moyen de réduire les inquiétudes du gouvernement serait que les dirigeants réfléchissent à la nécessité et à la valeur d’une critique constructive dans une démocratie. Sans critiques, la flagornerie prend petit à petit le dessus, et les problèmes sont dissimulés. La critique, en particulier par les médias où tous peuvent voir et débattre de ses mérites, doit être épousée plutôt que combattue. Elle constitue l’occasion de donner de l’élan au changement positif et de se concentrer sur les systèmes de gouvernance négligés.

Cette réflexion sur la valeur de la critique constructive constitue une première étape utile. Deuxièmement, il est important de considérer ce que le MAEP serait sans contributions publiques. Il ne serait pas différent de nombreux rapports et analyses qui sont produits pour satisfaire les conditions légales ou d’assistance, mais qui ont peu d’effet. Sans la participation du public, il n’y a pas de mémoire collective des conclusions et pas de débat sur les priorités ou les solutions alternatives. Et sans discussions publiques, les rapports sont laissés sur les étagères et tombent dans l’oubli.

La société civile dans tous les pays pionniers du MAEP a admis que sans contributions du public, le MAEP équivalait à un gouvernement qui procéderait à sa propre évaluation. Par conséquent, la société civile s’est montrée aussi concernée par l’équité du processus du MAEP que par le contenu de sa production. Cela comprend la façon de diriger le processus, les personnes sélectionnées, consultées, les sommes de temps et d’argent allouées aux activités, les personnes qui assistent aux conférences, les experts qui sont choisis, la manière dont les questionnaires sont structurés et les personnes qui rédigent et révisent les rapports finaux.

On retrouve dans toutes ces préoccupations une crainte fondamentale représentée par un gouvernement qui essaiera de contrôler le processus afin de produire une évaluation plus favorable ou pour éliminer les questions délicates du rapport. Si cette préoccupation n’est pas abordée, elle peut imprégner toutes les facettes du MAEP et limiter sa capacité à créer confiance et consensus politique. Cependant, quelques idées fondamentales peuvent contribuer à une participation plus active, habile et engagée de la société civile dans l’évaluation par les pairs. Et beaucoup d’approches semblables pour aborder les préoccupations de la société civile atténuent les craintes du gouvernement en assurant l’équité de ses intérêts.

Planification efficace pour le MAEP

La nature du MAEP – avec ses nombreuses étapes, son Questionnaire complexe et ses myriades de participants – a tendance à fixer les esprits sur les considérations logistiques et techniques. Le qui, quoi, où et quand pèsent lourd.

Comme dans beaucoup de processus publics, on peut être tenté de mesurer le succès par la quantité de contributions. Par exemple, un pays peut dire qu'il a organisé 50 réunions de consultation, 10 ateliers d'experts, un sondage auprès des citoyens, des réunions provinciales, une réunion de validation et dépensé un million de dollars. Tout cela implique beaucoup de travail, mais la quantité n'est pas un substitut à la qualité. Se précipiter pour établir des institutions et organiser des réunions ne garantit pas un succès. Comme cela a été démontré dans ce chapitre, une préparation hâtive peut causer des controverses et alimenter le cynisme. Et pire, cela peut porter atteinte à la qualité des solutions produites par une évaluation. Finalement, la capacité du MAEP d'amener un changement constructif dépend de sa capacité à identifier correctement les problèmes, de trouver des solutions à long terme et d'atteindre un consensus sur ces solutions à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Si l'un de ces trois éléments – définir les problèmes, trouver des solutions, et établir un consensus – est mal organisé, le processus ne sera pas à la hauteur de son potentiel.

Comment un pays peut-il planifier une évaluation efficace du MAEP ? La bonne gestion de tout processus exige d'anticiper correctement les problèmes et de penser clairement aux objectifs. Cela dépend de quatre choses :

- étudier et tirer des leçons du passé ;
- développer une compréhension claire des objectifs ou des bénéfices désirés ;
- anticiper les changements ou obstacles possibles ; et
- mettre en œuvre des stratégies appropriées pour réaliser les bénéfices et éviter les obstacles.

La majeure partie de ce chapitre porte sur les préoccupations politiques qui entourent du MAEP. Cette section examine comment réaliser les bénéfices inhérents dans le processus du MAEP, et comment commencer à planifier une évaluation efficace.

Dans les ateliers et les entretiens de recherche, le SAIIA a souvent demandé aux participants à quoi devrait ressembler un processus du MAEP idéal. Une première étape importante consiste à identifier les traits positifs que devrait comporter une évaluation pour comprendre les buts du MAEP et anticiper certains défis politiques et craintes pouvant fourvoyer le processus.

Dans le MAEP, la façon d'administrer la marche à suivre peut déterminer si le processus parviendra à son but – le consensus sur des problèmes bien définis et des solutions conçues efficacement. Il faut un talent politique pour amener différentes personnes à un point de vue commun. Les gouvernements en particulier devraient être sensibles aux sensibilités de diverses parties prenantes ; ils doivent inspirer la confiance par la transparence et établir des organismes d'administration et des procédures considérés comme professionnels, inclusifs et rigoureux.

Comme dans beaucoup de processus publics, on peut être tenté de mesurer le succès par la quantité de contributions, mais la quantité n'est pas un substitut pour la qualité.

Après avoir organisé plus de 25 ateliers dans 15 pays, les auteurs ont synthétisé les réponses en un acronyme – « COPPER » – qui résume les traits les plus cités (voir l'encadré ci-dessous).

Les principes COPPER (acronyme anglais) pour un processus du MAEP efficace

Franche	Le résultat final doit être un Rapport et un Programme d'action qui discutent honnêtement et franchement des problèmes, des solutions et des meilleures pratiques. La description des problèmes avec franchise renforce la perception d'honnêteté qui contribue positivement aux perceptions internes et externes du processus.
Ouverte	Le processus utilisé pour développer le Rapport et le Programme d'action doit être ouvert et transparent. L'ouverture et la transparence sont les meilleurs moyens d'établir la confiance et le seul moyen d'apaiser les préoccupations relatives aux manipulations politiques. Les citoyens concluent sans hésiter que la seule raison pour laquelle les processus ne sont pas ouverts, c'est qu'il y a quelque chose à cacher. Le fait d'en assurer la transparence permet de contrecarrer les critiques.
Planifiée	Le processus doit être bien planifié en anticipant les problèmes et en incorporant les leçons des pays pionniers du MAEP. Mieux la planification est conçue, plus les résultats permettront d'atteindre les objectifs du pays.
Participative	Le processus doit faire participer le public, le monde des affaires, le gouvernement et les différentes régions, et les groupes ethniques et religieux. Plus le processus est participatif, plus la société civile le soutiendra et plus le processus produira un rapport complet que toutes les parties soutiendront.
Exemplaire	Un processus qui fait honneur au gouvernement et à la nation doit essayer d'incorporer les meilleures pratiques des autres nations du MAEP et d'apporter des innovations pour renforcer le système du MAEP. La recherche active des meilleures pratiques fait preuve de sincérité et de crédibilité.
Rigoureuse	La recherche et l'analyse doivent être de haute qualité, être systématiques et objectives. Plus la recherche est solide, plus le processus aboutira sur des réformes qui amèneront des améliorations fondamentales à la gouvernance.

Si le processus utilisé pour établir un Rapport national d'autoévaluation et un Programme d'action est solide et consultatif, il aura pour résultat une bonne analyse et un consensus. Malheureusement, il n'y a pas de raccourci qui puisse éviter le dur travail de recherches minutieuses et de consultations publiques étendues. Si le processus est conçu pour limiter les commentaires négatifs ou a pour résultat un rapport qui ne contient que des éléments favorables, il ne parviendra pas à établir un consensus ou à trouver des solutions nouvelles

et durables aux problèmes systémiques de la nation. Mais un processus qui s'efforce de tirer des leçons du passé et qui suit les meilleures pratiques des pays pionniers réussira.

Planifier pour les bienfaits du MAEP

Jusqu'à présent, la discussion s'est concentrée sur le processus. Cette section examine de plus près la destination. Pour mieux comprendre cet aspect, le SAIIA demande souvent aux participants des ateliers du MAEP d'écrire anonymement sur un petit morceau de papier les trois buts principaux qu'ils espèrent que leur pays atteindra en se soumettant à l'évaluation par les pairs. Quand ils ont fini, les facilitateurs rassemblent les résultats en groupes logiques sur un tableau de conférence. Bien que leurs verbes diffèrent, l'exercice met en exergue les domaines de compréhension communs. Les participants de tout le continent sont remarquablement constants quand ils citent les cinq objectifs principaux que le MAEP doit atteindre :

1. améliorer la qualité de la gouvernance ;
2. trouver des solutions aux problèmes qui peuvent être négligés ou marginalisés ;
3. approfondir la démocratie et renforcer les institutions nationales ;
4. établir un consensus national et la confiance politique pour trouver de nouvelles solutions ; et
5. améliorer l'image de la nation et du continent vis-à-vis des investisseurs et des partenaires du développement.

Les trois premiers sont des bénéfices directs et alignés de près sur les objectifs officiels du MAEP. Le quatrième, (aussi mentionné dans le Document de base et les Directives nationales), établir un consensus et la confiance politique, est à la fois une stratégie pour le succès du MAEP ainsi qu'un bénéfice indirect pour la vie démocratique et économique. Pour qu'une campagne de réformes soit soutenue, il faudrait qu'elle soit soutenue par un large consensus politique, qui tirerait partie de la confiance. Jusqu'à quel point la confiance est établie dépend de l'étendue du succès aux trois premiers objectifs.

Mais la capacité d'un pays à atteindre les trois premiers objectifs dépend de la justice, de la franchise, de l'ouverture et de l'impartialité du processus du MAEP. En fait, le processus doit être suivi de manière à garantir la confiance de tous ses participants. Si certains d'entre eux cherchent à marquer des points en politique ou à manipuler les résultats pour disposer du contrôle, la confiance disparaîtra rapidement et sera remplacée par de l'acrimonie. Comme l'expliquent les Directives nationales¹⁵ :

L'organisation de la participation publique au processus du MAEP est en elle-même un aspect central de la mise en valeur des conditions de la

15. Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)*, novembre 2008, paragraphe 36, p.15.

gouvernance et du développement économique du pays participant. Ces interactions peuvent créer la confiance, établir et clarifier les mécanismes d'engagement continu et de pouvoir donné aux partenaires.

En clarifiant les objectifs et les mécanismes de participation, un environnement de dialogue franc et ouvert peut être créé pour assurer la transparence et la légitimité et minimiser les fausses idées.
– CEA*

Un processus qui se concentre seulement sur les mécanismes qui génèrent le Rapport national d'autoévaluation sans prendre des mesures actives pour établir la confiance, peut facilement se perdre dans des conflits et des accusations qui peuvent saper la capacité du MAEP à atteindre tous ses objectifs. Au lieu de représenter la nation évaluée comme innovatrice, un MAEP contesté peut souligner des perspectives négatives. Ainsi, au lieu d'agir comme catalyseur pour un nouveau type de politique ouverte qui fait honneur au gouvernement en place, le MAEP – s'il est administré pour l'établissement de la confiance – peut simplement devenir un champ de bataille comme on peut en rencontrer au sein de différentes factions de la vie politique ordinaire.

Ainsi, une conclusion très importante du travail du SAIIA sur le MAEP s'avère être que le cinquième bénéfice – c'est à dire l'amélioration de l'image nationale – dépend de l'étendue du succès des quatre premiers. Il n'y a pas de raccourci pour éviter le débat public sur les points faibles du gouvernement. Généralement, et tout à fait à raison, les participants aux ateliers affirment que les quatre premiers objectifs sont de loin les plus importants alors que le cinquième constitue une simple conséquence et non une pièce principale.

Cependant, pour les gouvernements, les préoccupations relatives à l'image nationale est une force bien plus grande dans le MAEP que les participants reconnaissent souvent. Le désir d'améliorer l'image nationale est intelligible mais est souvent véhiculé avec un côté négatif : la crainte que le MAEP se mette à fouiller dans les problèmes de gouvernance. Cette crainte, à son tour, a amené certaines instances importantes du gouvernement à essayer de contrôler ou de limiter ce que dit le Rapport national d'autoévaluation et les solutions que le Programme d'action va inclure. Ces craintes découlent du fait que le processus est souvent mal compris, ce qui est néanmoins réel.

Le processus n'est certainement pas un panneau de score ou une proclamation du rang de la nation. Il ne donne aucun indice qui pourrait être utilisé pour conclure qu'un pays est meilleur qu'un autre. Les rapports sont de longs récits qui décrivent ce qui est louable et ce qui doit être rectifié. Néanmoins, la perception du MAEP comme carte de score reste un facteur important dans la dynamique politico-sociale du MAEP.

Comme le montrent les études de cas des pays, plus les gouvernements se sont montrés ouverts à la participation de la société civile et plus le processus s'est avéré franc et rigoureux, plus les gouvernements ont profité dans les cinq domaines. Le Ghana et le Kenya étaient beaucoup plus à l'aise avec la participation du public et les critiques et ont remis beaucoup plus la prise de décision entre les mains de la société civile. Ils ont adopté le processus et l'ont utilisé pour présenter le gouvernement comme un champion de la réforme et,

* CEA, *Report on the Third Meeting of the Committee on Human Development and Civil Society*, 4-6 mai 2006, p.16.

dans certains cas, ont ouvertement prétendu que les nouvelles lois étaient la législation du MAEP. En conséquence, leur réputation en a considérablement bénéficié, à l'intérieur comme à l'extérieur.

Les participants aux premières évaluations ont identifié un nombre de mesures importantes qui permettent d'aborder les craintes des gouvernements et de la société civile et, ainsi, de contribuer à un processus d'évaluation plus constructif :

Affirmer le leadership présidentiel. Il est facile de déléguer le processus du MAEP à un petit groupe de fonctionnaires moyens, qui peuvent avoir peur d'embarrasser leurs supérieurs et essaient de deviner la moindre approche controversée. Si le président signale qu'il ou elle veut un processus rigoureux, ouvert et franc et continue à prendre part au processus, les petits fonctionnaires suivront cette initiative. Si le président se montre détaché ou méfiant, les responsables suivront cette approche.

Sans signaux clairs de transparence des dirigeants, les fonctionnaires des échelons inférieurs pourront être sur la défensive.

S'engager à respecter des principes justes. Pour rassurer le gouvernement et la société civile, en particulier dans des situations affectées par des tensions politiques considérables ou de la méfiance, il serait utile – avant de choisir toute structure de gouvernance – que toutes les parties s'engagent publiquement à respecter un ensemble de principes promettant de soutenir la conduite du processus. Ils doivent comprendre un engagement à l'équité, la transparence, l'exactitude, la considération de tous les avis, la recherche active d'un consensus, et, quand on ne peut pas parvenir à un accord, l'engagement d'inclure dans le rapport les différents points de vue sur toutes les questions controversées pour qu'aucune des parties ne sente que son point de vue est ignoré ou marginalisé. (Voir l'encadré ci-dessous pour la déclaration de principe proposée par les organisations de la société civile au Congo-Brazzaville. Voir aussi les principes sud-africains de la société civile dans le Chapitre 14 et l'Annexe E.) Le gouvernement doit s'engager publiquement au début du processus à discuter complètement de toutes les solutions offertes par le public et ce même gouvernement doit accepter de fournir un compte-rendu écrit des raisons pour lesquelles des propositions particulières ont été considérées inappropriées ou ont été exclues du Programme d'action.

Interroger la société civile avant de s'engager dans un processus particulier ou des structures de gouvernance. Dans tous les pays pionniers, des controverses ont vu le jour sur la façon de gouverner le processus. Certains participants et gouvernements ont évité les disputes portant sur le processus pour que la société civile ne soit pas considérée comme étant de nature querelleuse. Mais le fait d'avoir plutôt une discussion solide, transparente, inclusive sur la procédure de l'évaluation par les pairs est absolument essentiel à la crédibilité du processus. L'absence de discussion ouverte sur la façon d'administrer et de régir le MAEP fera que la confiance du public

Rien n'empêche les pays participants de publier tôt le rapport, ce qui accélérerait le processus de réforme en permettant au parlement de commencer à agir immédiatement sur le Programme d'action.

dans le processus sera réduite. Et la méfiance limite la capacité du processus à établir un consensus et à sortir de l'acrimonie caractéristique de la politique dans de nombreux pays. Le Kenya a désamorcé les plaintes initiales et aidé à gagner le soutien du public dans le processus en permettant aux organisations de la société civile de proposer comment le processus devait être administré et d'élire leurs propres représentants. Ce processus a pris du temps et a rencontré quelques problèmes, mais dans un environnement politique souvent caractérisé par la méfiance, l'investissement du temps a aidé à anticiper les plaintes.

Choisir des membres du conseil éminents, non-partisans. En choisissant son Conseil de gouvernance national parmi les citoyens éminents connus pour leur compétence et leur caractère non-partisan, le Ghana a imprégné le processus d'une certaine crédibilité et a minimisé par anticipation les préoccupations de la société civile et celles de l'opposition.

Permettre la direction non-gouvernementale du Conseil national de gouvernance. Pour établir à la fois la confiance et assurer que le processus fournisse un rapport rigoureux, il est essentiel que le Conseil national de gouvernance élise son propre président qui n'appartient pas au gouvernement. Si cette politique est annoncée dès le début, vous dissiperez les craintes plus efficacement.

Se réunir avec le parlement et l'opposition. Le gouvernement sera inévitablement inquiet de la façon dont l'opposition politique utilisera les rapports du MAEP, surtout si le processus du MAEP coïncide avec une période électorale. Le MAEP peut profiter de l'approche du Ghana. Pour éviter la critique selon laquelle le gouvernement pourrait manipuler le Conseil national de gouvernance, le gouvernement ghanéen a établi un contact avec les partis politiques de l'opposition et leur a fait part de ses plans et des choix possibles d'individus à intégrer au conseil. Le fait de rendre le conseil complètement indépendant et de le doter de personnes acceptées par tout le monde comme compétentes et non partisans a rassuré l'opposition. Le fait de prendre contact avec l'opposition peut être un geste important qui indiquera au grand public que le gouvernement a l'intention de diriger un processus ouvert, transparent et franc. Les parlements se sont sentis écartés des décisions nationales pour subir l'évaluation par les pairs et se sont plaints que la branche exécutive ne les avait pas consultés. Le gouvernement pourrait augmenter l'engagement et réduire les craintes du public sur le processus du MAEP en organisant une retraite informelle pour les parlementaires et les membres de l'exécutif.

Mettre la recherche et les plans de consultation sur papier. La consultation sur les plans du MAEP est importante, mais seules quelques personnes peuvent assister à ces réunions de planification. Ceux qui ne participent pas à ces consultations peuvent avoir des doutes et des commentaires à faire. Le Ghana et le Kenya ont été reconnus pour avoir utilisé la meilleure pratique

Les OSC congolaises présentent les principes du processus du MAEP

Ayant participé à un atelier de formation sur « La société civile et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) », organisé à Brazzaville du 18 au 19 mai 2007 par le comité de liaison des ONG du Congo (CLONG), en collaboration avec le Partenariat Afrique-Canada (PAC) et l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA), les organisations de la société civile congolaise :

se réjouissent de l'engagement politique du gouvernement congolais compte-tenu de son adhésion au MAEP ;

sont convaincues que le MAEP, en tant que processus participatif, inclusif et transparent, contribue à la consolidation de la bonne gouvernance ;

sont engagées fermement à prendre part à un dialogue constructif des citoyens avec le gouvernement et le secteur privé ;

sont déterminées à disséminer des informations sur le MAEP ;

entreprennent de :

1. renforcer le dialogue existant entre les organisations de la société civile intéressées par le MAEP ;
2. identifier et intégrer les organisations de la société civile qui travaillent sur les quatre domaines sélectionnés par le MAEP ;

demandent que le gouvernement de la République du Congo :

1. identifie clairement la structure du gouvernement qui abrite le Point focal du MAEP et lui donne des ressources appropriées ;
2. assure que le mandat du Point focal soit limité à la liaison comme le stipulent les directives du MAEP ;
3. permette à la société civile de commenter le texte proposé sur l'établissement d'une « Commission nationale du MAEP » ;
4. partage l'information sur le MAEP avec la société civile et le secteur privé ;
5. assure qu'un tiers (1/3) des membres de la commission nationale sont issus de la société civile ;
6. permette à la société civile de choisir ses représentants ;
7. suive l'expérience ghanéenne en assurant que la Commission nationale est présidée par une personne éminente ;
8. assure que les plans de consultation et le budget de la Commission sont préparés par la Commission elle-même, une fois qu'elle fonctionne ;
9. facilite la création d'un Secrétariat indépendant et autonome pour servir la Commission nationale ;

invitent le secteur privé congolais à collaborer avec le gouvernement et la société civile pour faire du MAEP un succès.

demandent au Secrétariat continental du MAEP de :

1. prendre les mesures nécessaires pour permettre le lancement du processus national ;
2. entrer en relation avec la société civile congolaise en lui fournissant les informations nécessaires sur le fonctionnement du MAEP.

Signé à Brazzaville, le 19 Mai 2007

consistant à mettre formellement leurs recherches initiales, leurs consultations et leurs plans de validation sur papier et pour les avoir fait circuler pour commentaires avant de les finaliser. Spécifier le nombre de consultations, quand, où et avec qui, et par quelles méthodes, aidera aussi à planifier un budget précis.

Se mettre d'accord sur une structure équitable des rapports. Une façon d'aborder les préoccupations du gouvernement est de donner beaucoup plus de clarté sur la façon de structurer un rapport. Les gouvernements acceptent généralement que les rapports doivent identifier les problèmes, mais ils s'inquiètent qu'ils donnent une vue générale négative qui omettra d'attribuer au gouvernement le mérite des réformes et du développement. Par conséquent, les conseils par écrit relatifs au MAEP doivent comprendre une section sur la manière d'écrire et de structurer les rapports. Les conseils de gouvernance doivent aussi les discuter et s'engager à un ensemble de principes par écrit. En fixant clairement quelques règles sur la façon de structurer les rapports pour faire en sorte qu'ils soient équitables et en les conservant bien en vue, le processus peut sensiblement contribuer à diminuer les inquiétudes du gouvernement qu'il sera traité injustement.

Reformuler le Questionnaire. Les questions du Questionnaire existant sont inconsistantes. Certaines demandent une liste des efforts du gouvernement dans un certain domaine et d'autres ne le font pas. Reformuler le Questionnaire pour que chaque question demande à la fois les points forts et les points faibles montrerait au gouvernement que les participants et les organismes de recherche suivront un format équitable (voir le Chapitre 4).

Fixer des règles claires au niveau continental. Les inquiétudes du gouvernement pourraient être considérablement dissipées si la quantité et la qualité des communications du Panel de l'EAP et du Secrétariat continental étaient améliorées. Cette communication devrait inclure des règles plus claires et des conseils plus pratiques sur la façon de s'occuper des consultations publiques, des médias, des budgets, des sondages et des méthodes de recherche. Tout comme les inquiétudes de la société civile augmentent en l'absence de communication claire du gouvernement, les propres craintes du gouvernement sont aggravées par le manque de communications claires et à l'avance de la part du Secrétariat du MAEP et des Personnes éminentes. Le système du MAEP implique une mission de soutien dans chaque pays, supposée les guider. Cependant, certains pays pionniers du MAEP ont déclaré que ces rencontres étaient trop brèves, manquaient de clarté sur les points clés et venaient souvent après que les pays eux-mêmes se soient engagés dans certains processus du MAEP. Chaque processus national est dirigé par un membre différent du Panel des personnes éminentes, qui décide de ce qu'il faut dire et comment diriger les différentes missions. En conséquence, différents conseils ont été donnés à différents pays et des approches différentes ont été appliquées aux Missions

nationales d'évaluation. Cependant, des participants à au moins quatre grandes conférences d'Évaluation du MAEP ont fait remarquer le soutien insuffisant et le manque de clarté des règles et des procédures. Comme le note le Dr Francis Appiah, secrétaire exécutif du Secrétariat du MAEP du Ghana¹⁶ :

[Le MAEP] ne fournit pas un guide pratique sur comment réaliser les aspirations présentées dans les directives nationales. Le développement institutionnel, les processus d'organisation, l'expertise technique, les capacités et les compétences ainsi que le financement ne sont pas fournis au-delà de la nécessité d'établir un Point focal.

Rendre le processus du conseil de gouvernance transparent. Ouvrir les réunions du conseil de gouvernance ou de rendre publiques ses comptes-rendus montre qu'il n'y a rien à cacher.

Inclure les médias dans le Conseil national de gouvernance. Avoir les médias représentés dans le Conseil national de gouvernance serait aussi un signe d'inclusivité et de sincérité. Le Lesotho, par exemple, compte un membre de l'Institut des Médias d'Afrique du Sud (MISA) dans le Conseil national de gouvernance.

Informers régulièrement les médias. Les Responsables des Conseils nationaux de gouvernance doivent souvent rencontrer les journaux, les magazines, la radio et la télévision. Une bonne manière de faire parler le public et de préparer la société civile à donner des rapports bien agencés et de mettre des représentants du gouvernement, du monde des affaires et de la société civile dans des émissions-débat à la radio ou à la télévision qui discutent les différentes options pour organiser et diriger le MAEP. Ce genre d'intervention médiatique prend du temps et nécessite de la planification, mais peut réduire les tensions et établir un engagement du public.

Communiquer tôt, souvent et franchement. Le MAEP est conçu pour aider les nations à sortir du mode « c'est comme d'habitude » qui pourrait saisir la planification nationale et les processus budgétaires en amenant des voix nouvelles dans la conversation politique nationale. Le public examinera la communication première autour du MAEP pour déterminer s'il annonce vraiment un nouveau départ. S'il suggère un processus fermé et contrôlé par le gouvernement, la méfiance s'installera très tôt. Cependant, si le gouvernement utilise les débats publics pour signaler qu'il n'a pas encore décidé et qu'il accepte le leadership de la société civile, le MAEP aura plus de chance d'atteindre ses objectifs d'établissement de consensus et de sortir du marquage de points et de l'acrimonie qui caractérisent beaucoup de systèmes politiques. Une bonne communication publique ne peut pas être réalisée en une fois, mais doit être continue.

16. Appiah F, *Workshop on Sharing National Experiences on the African Peer Review Mechanism Implementation Process*, Alger, Algérie, 20-21 novembre 2004, p.51.

Mettre beaucoup plus de temps à la disposition de la consultation. Les contraintes temporelles sont une réalité du MAEP, mais la plupart des craintes relatives au processus peuvent être réduites si l'on accorde beaucoup de temps à la consultation à chaque étape du processus.

Les projets de textes sur Internet. La transparence est augmentée quand le Conseil national de gouvernance fait des copies des soumissions du public, des plans de recherche, des résultats des sondages, des rapports de conférences, des comptes-rendus et des projets de rapports et les publie sur Internet. Même si le public utilise peu l'Internet, cela montre que les autorités accueillent les commentaires et n'essaient pas de cacher le matériel ou de monopoliser l'information. L'Afrique du Sud a employé cela avec succès avec les soumissions du public et les quatre rapports techniques produits par les Agences de soutien technique¹⁷.

Faire circuler partout le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action. Ces deux documents sont des documents publics qui doivent être validés publiquement. Certains pays ont soutenu qu'une fois qu'ils étaient finalisés et soumis aux autorités continentales, ils devaient être confidentiels. Mais ceci est contraire à l'esprit de consultation publique générale et constitue une opportunité manquée de stimuler la discussion publique. Il est nécessaire de les faire circuler autant que possible, et plus particulièrement le Programme d'action, et le processus profitera d'une publication dans les journaux.

Faire circuler le rapport national final dès qu'il est présenté aux chefs d'Etat. Les règles permettent aux pays de retarder la publication publique du rapport final pendant six mois suite à l'évaluation des chefs d'Etat. Mais le règlement ne dit pas que le pays doit la retarder. Retarder la sortie publique peut freiner l'élan du processus de réforme et réduire l'impulsion politique pour l'action, étant donné qu'il faut souvent plus d'un an entre l'achèvement du Rapport national d'autoévaluation et l'évaluation par les chefs d'Etat. Publier le rapport plus tôt permettrait au parlement de commencer à mettre immédiatement en route le Programme d'action. Annoncer cette politique au début du processus permettra d'établir la confiance. Comme le note le rapport *The APRM Journey So Far* préparé pour une conférence du MAEP au Ghana en mai 2007¹⁸ :

Les rapports de l'Évaluation par les pairs doivent être publiés en même temps pour le public et les Chefs d'États et de Gouvernement du MAEP pour minimiser à la fois les spéculations négatives et pour satisfaire les critères de « transparence et de propriété ».

Équilibrer le temps et la confiance

La politique constitue une partie indéniable du processus du MAEP. Elle ne fait pas partie des directives officielles, mais elle est toujours présente. Si

17. Voir le site web du MAEP sud-africain, www.aprm.org.za.

18. GTZ, *op. cit.*, p.10.

l'Afrique disposait de systèmes de gouvernance très efficaces qui tenaient leurs engagements justement et efficacement, elle n'aurait pas besoin du MAEP. Bien que ce ne soit pas le genre de chose que les chefs d'Etat voudraient souligner dans les discours, le MAEP existe principalement du fait de l'incapacité des systèmes politiques à fournir le type de progrès que l'Afrique recherche. Le MAEP ne veut pas dire que l'ordre politique et économique est sans mérite, mais l'essence du processus est d'identifier les points faibles, ce qui le rend naturellement, bien qu'à contrecœur, politique.

S'il est bien mené, le MAEP permet de faire des critiques constructives une part plus normale de la vie politique. Il peut soutenir l'idée que les critiques et les débats sont des parties indispensables d'une démocratie saine qui aide les sociétés à identifier et régler leurs problèmes plus tôt.

Comme le MAEP s'efforce de documenter rigoureusement les problèmes et de trouver des solutions, les dirigeants politiques peuvent y voir autant de risques que d'avantages, ce qui peut inciter à réaliser une analyse superficielle. Jusqu'ici, la société civile est restée sur ses gardes vis-à-vis des efforts visant à s'écarter de la promesse de processus ouverts et participatifs du MAEP. Les gouvernements doivent prendre en considération que pour réaliser les bénéfices du MAEP, ils doivent administrer le processus de manière à établir la confiance politique. Cela signifie qu'il faut prendre garde à faire en sorte que l'établissement des institutions nationales pour diriger le MAEP soit considéré juste et transparent, et que le personnel qui occupe le conseil de gouvernance soit compétent, non-partisan et représentatif. La communication ouverte et la franchise sont essentielles dans toutes les phases du MAEP et la recherche, la mise au point et les rapports finaux devraient refléter cette philosophie.

D'autres facteurs peuvent détourner l'attention de la gestion des sensibilités politiques qui entourent le MAEP. La pure complexité du processus et l'étendue de son Questionnaire concentrent naturellement l'attention sur les aspects mécaniques du processus. La difficulté que toutes les nations ont rencontrée en complétant le processus dans le délai prévu a œuvré à l'encontre de l'objectif de consultation étendue et de recherche rigoureuse. Et le manque de financement adéquat et de plans d'activité réalistes peuvent rendre plus difficile l'établissement de la confiance. Mais un processus qui simplifie les choses et résulte en solutions superficielles ne fera qu'approfondir le cynisme public à long terme.

Les gouvernements doivent prendre en considération que pour réaliser les bénéfices du MAEP, ils doivent administrer le processus de manière à établir la confiance politique. Cela signifie qu'il faut prendre garde à faire en sorte que l'établissement des institutions nationales pour diriger le MAEP soit considéré juste et transparent.

LES CLÉS DE L'INFLUENCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

8

Si vous allez à une manifestation, puis rentrez chez vous, c'est une bonne chose que les tenants du pouvoir acceptent facilement. Mais ce qu'ils digèrent difficilement, c'est une pression continue qui augmente, les gens au pouvoir n'acceptent pas non plus les organisations qui n'arrêtent pas de faire des choses, les gens qui tirent des leçons de la fois précédente et qui font mieux les choses la fois suivante.

– Noam Chomsky¹

Jusqu'ici, les chapitres se sont concentrés sur la façon de diriger le processus du MAEP et de l'améliorer, adoptant implicitement le point de vue de ceux qui ont le pouvoir direct de fixer ses règles – les gouvernements et les autorités continentales. Cependant, le rôle de la société civile dans le MAEP mérite une attention particulière.

Comme indiqué dans l'introduction de cet ouvrage, le MAEP représente une opportunité précieuse pour la société civile de voir les problèmes clés et les solutions intégrés à l'ordre du jour national. Le processus peut être un outil de plaidoyer utile pour introduire un débat national plus inclusif sur la politique et pour assurer la mise en œuvre des promesses du gouvernement. Cependant, le MAEP est aussi complexe et exigeant. Alors que les gouvernements peuvent disposer du personnel et allouer des fonds au processus, les participants de la société civile ont, eux, d'autres engagements de travail et des ressources financières limitées. Comme le processus peut prendre une année ou plus pour compléter une évaluation nationale, il s'agit d'un grand défi pour la société civile que d'exploiter les opportunités offertes par le MAEP.

Etant donné le temps et les ressources limités, les organisations de la société civile doivent faire très attention à la manière dont elles peuvent influencer le processus de façon effective et efficace. « L'Influence » est le mot clé que la société civile ne doit pas oublier.

Le gouvernement, en tant que signataire du MAEP, a le pouvoir de mettre en œuvre l'action et peut choisir de diriger un processus ouvert et

Etant donné le temps et les ressources limités, les organisations de la société civile doivent concentrer leur attention sur la façon d'influencer le processus de façon effective et efficace.

1. Chomsky, N, *What Uncle Sam Really Wants*, 1993, <http://www.zmag.org/chomsky/sam/sam-4-2.html>.

Nous aimerions dans la mesure du possible que les sociétés civiles de tous les pays d’Afrique éclosent comme des fleurs et s’expriment complètement dans le MAEP. La réalité est qu’il est probable que cela ne se produise pas.
 – Peter Anyang’ Nyong’o, ancien Point focal kenyan du MAEP

transparent ou un processus plus fortement contrôlé par le gouvernement. La société civile a de nombreuses options pour persuader le gouvernement d’administrer le processus d’une façon particulière, mais elle ne peut pas fixer les règles ou forcer le gouvernement à adopter une approche particulière. En fait, le gouvernement dispose des atouts les plus importants. Il contrôle le calendrier du MAEP, le financement, la direction et la sélection du conseil d’administration et, grâce à toutes sortes de stratégies, il contrôle la manière dont la recherche est faite, et ce que disent le Rapport national d’autoévaluation final et le Programme d’action. Mais la société civile n’est pas sans options. Elle a le pouvoir d’influencer l’opinion publique, de faire pression et de contacter les médias. Elle peut influencer – par le témoignage et la persuasion – les institutions continentales et les Equipes d’évaluation pays qui rédigent le rapport national final. Et la société civile peut continuer à contrôler les engagements du MAEP formulés dans le Programme d’action.

Ce chapitre se concentre sur la façon dont la société civile peut faire face aux défis institutionnels posés par le MAEP, augmenter son influence auprès des organisations clé et utiliser ainsi le processus en vue de contribuer à un changement politique et économique positif.

Evaluer la dimension politique

Il serait bon, du point de vue de la société civile, que chaque pays suive le modèle du Ghana et remette le processus à un Conseil national de gouvernance dont les membres seraient exclusivement issus de la société civile. Mais en raison des déviations par rapport aux règles par l’Afrique du Sud, le Secrétariat de l’EAP et le Panel des personnes éminentes ont tenu à préciser qu’ils ne voulaient pas censurer ou essayer de changer le cours prévu d’un gouvernement déterminé.

Les gouvernements peuvent ne pas avoir de préjugés sur le MAEP et ne pas être troublés par les critiques exprimées dans ses rapports. Mais d’un autre côté, les gouvernements peuvent aussi se montrer inquiets et chercher à contrôler le processus et ses conclusions. Aussi louable que cela puisse l’être, l’exemple du Ghana ne sera probablement pas suivi dans beaucoup d’autres pays. Quel que soit le format utilisé pour régir le processus national, la société civile peut s’attendre à ce que le gouvernement fasse preuve de détermination.

« Considérons le MAEP comme un terrain contesté. Ne soyons pas trop romantiques à son sujet », a déclaré Peter Anyang’ Nyong’o lors d’un atelier de formation CEA-SAIIA des Points focaux nationaux². L’ancien Point focal kenyan du MAEP et ministre de la Planification, Anyang’ Nyong’o, a déclaré que ni la société civile, ni le gouvernement ne pouvaient s’attendre à diriger

2. Remarques de Anyang’ Nyong’o P, lors de l’atelier de formation des Points focaux du MAEP « APRM Best Practices and Lessons Learned: Exploring the Process and National Experiences », par la Commission Economique pour l’Afrique de l’ONU, l’Institut sud-africain des affaires internationales et le Secrétariat du MAEP, à Addis-Abeba, Ethiopie, 20-21 février 2007.

la phase du MAEP sans l'autre. « Nous aimerions dans la mesure du possible que les sociétés civiles de tous les pays d'Afrique éclosent comme des fleurs et s'expriment complètement dans le MAEP. La réalité est qu'il est probable que cela ne se produise pas ».

Si cette opinion prédomine, certains gouvernements essaieront sans doute d'adopter une approche de plus grand contrôle sur l'Évaluation par les pairs. Néanmoins, le processus représente une ouverture que la société civile peut et doit utiliser avec succès. Plus l'engagement de la société civile est fort et riche en réflexion, plus le nombre d'éléments de réforme se retrouveront dans l'ordre du jour national au moyen du Programme d'action.

Dans les chapitres précédents, l'objectif a été d'analyser objectivement le processus du MAEP et la dynamique sociale et politique qui l'entoure. Cependant, il est important d'examiner ici les outils de plaidoyer pour aider la société civile à jouer un rôle complet et constructif dans le processus.

De précieuses leçons ont été mises en évidence dans les expériences de la société civile des pays pionniers du MAEP. Le processus est beaucoup plus difficile et beaucoup plus long que ne le suggèrent les directives. Le gouvernement a tout le pouvoir de fixer les règles et d'influencer le processus. Avec un financement et un personnel limités, la société civile peut avoir plus d'influence si elle saisit l'initiative. Cependant, dans la plupart des pays, la société civile a eu tendance à attendre que le gouvernement annonce les membres du Conseil national de gouvernance et un calendrier pour le processus. C'est une erreur considérable. Dès que le plan a été annoncé, les gouvernements ont été peu disposés à le changer, pour la simple raison qu'ils ne voulaient pas avoir à admettre qu'ils s'étaient trompés. En attendant le gouvernement, la société civile manque aussi une opportunité essentielle d'influencer les pensées formatrices du gouvernement sur le MAEP. Mettre les idées et les demandes dans le domaine public peut signaler que la société civile est sérieuse au sujet du MAEP et transmet un message capital : si le gouvernement choisit une approche de contrôle, il aura finalement à faire face à des mois ou des années de critique publique. En envoyant des signaux que la société civile est bien informée et déterminée, cela peut changer les calculs du gouvernement sur ce que le public acceptera ou non dans le processus.

L'exploitation de l'opportunité offerte par le MAEP exige que beaucoup de personnes appliquent de la pression et de la persuasion sous toutes formes, et ce pendant longtemps. Une proposition ou déclaration publique ne suffira pas. Les organisations de la société civile (OSC) doivent établir des coalitions et des alliances flexibles pour générer de la pression et de la persuasion de différentes directions sur différentes institutions. Pendant ce processus continu, la société civile doit savoir quand il faut persuader et quand il faut protester. A certains moments, les deux sont nécessaires. La persuasion est préférable, mais certains gouvernements ne feront des

Une fois que le gouvernement a conclu que la société civile ne se taira pas et ne se volatiliserait pas, il est probable qu'il prendra ses propositions plus au sérieux.

concessions qu'en réponse à des pressions concertées et à des plaintes dans les médias.

Le MAEP est un processus multidimensionnel qui inclut un grand nombre d'organisations et d'individus – le gouvernement, le Conseil national de gouvernance, les Instituts de recherche technique, et de nombreuses circonscriptions de la société civile. Chacun a des priorités et des approches différentes. Pour parvenir au meilleur résultat il faut que la société civile pense non seulement à ce que le rapport du MAEP doit dire, mais aussi comment influencer ces divers participants et les décisions qui doivent être prises aux étapes capitales du processus. Cela demande de bien réfléchir à l'avance et de planifier la phase suivante.

La société civile trouvera que le nombre même de réunions et les objectifs potentiels d'influence épuiseront le temps et les ressources. Il est donc essentiel de fixer les priorités et de former des alliances. Et si le MAEP doit amener un changement à long terme des systèmes de gouvernance, la société civile doit le considérer non pas comme l'occasion de marquer des points en politique, mais d'élargir le consensus derrière différentes formes de propositions. Elle doit essayer d'amener le gouvernement et les partis politiques à penser comme elle. Finalement, ni le processus national du MAEP, ni les autorités continentales ne peuvent forcer les gouvernements à prendre des décisions dans des domaines dans lesquels ils ne se sentent pas à l'aise. La persuasion est la réponse.

Ce qui suit constitue un guide stratégique du MAEP pour la société civile, basé sur les discussions avec les activistes de la société civile dans les pays pionniers du MAEP. La partie suivante décrit certaines des stratégies globales qui s'appliquent à une variété de situations. Les parties ultérieures traiteront plus en profondeur les buts et objectifs d'influence et des éléments importants à considérer se rapportant aux médias et aux autres institutions clé.

Stratégies globales d'influence

Parlez à tous ceux qui veulent bien écouter. Le MAEP est un nouveau processus et tous les participants essaieront de déterminer quelle est la meilleure voie à suivre. Ainsi, les responsables du gouvernement seront prêts à être influencés. Dans de nombreux cas, ils n'ont pas réfléchi aux implications de leurs propositions et il est possible de les persuader de procéder à des arrangements alternatifs. Mais n'oubliez pas que la persuasion exige plus qu'une conversation. Les OSC devront persuader toutes sortes de personnes influentes de changer leur politique. Le gouvernement n'est pas doté d'un seul cerveau et les politiciens et les fonctionnaires ne sont pas tous du même avis.

Ciblez les décideurs importants ainsi que ceux qui pourraient les influencer. Les organisations de la société civile doivent chercher à rencontrer directement

le Point focal et le Conseil de gouvernance, mais doivent aussi persuader d'autres individus et institutions qui ont de l'influence sur le Point focal, y compris les conseillers des présidents, les ministères de la communication, le ministère des affaires étrangères, les chefs d'Etat retraités et les personnes influentes. Il faut du temps pour communiquer avec de nombreuses personnes, aussi les OSC doivent-elles accorder des priorités et adapter leur message à chaque auditoire particulier.

Faire aussi un effort pour communiquer avec le parlement. Comme les décisions sur le MAEP sont souvent prises par l'exécutif, les parlements se sentent souvent marginalisés. Même quand ils sont dominés par le parti du président, les parlementaires sont fiers de leur rôle institutionnel et ont exprimé le désir d'être plus impliqués dans le MAEP. Ainsi, le parlement peut constituer un point d'influence important ainsi qu'une voie en coulisse capable d'influencer la branche exécutive. Le parlement a un intérêt institutionnel important dans la gouvernance, et il est lui-même mis en évidence dans le Questionnaire du MAEP. Cependant, quand les Personnes éminentes et le Secrétariat continental du MAEP viennent en visite, leur objectif dans les pays pionniers est de communiquer avec la branche exécutive et le Point focal. Par conséquent, le parlement serait content d'avoir des précisions sur le fonctionnement du processus, les façons dont les parlements des autres pays ont été impliqués ou sur les propositions d'accueil des audiences publiques. Le parlement peut aussi constituer un allié influent pour convaincre l'exécutif d'ouvrir le processus ou d'assurer que le financement est suffisant.

Persuadez en privé ou en public. Il est important d'essayer de persuader, mais il faut aussi penser à ce qu'il faut faire si la personne ciblée n'adopte pas l'avis de l'OSC. Elle n'est peut-être pas convaincue par le raisonnement, mais peut être influencée par la mesure dans laquelle le point de vue d'un activiste peut refléter l'opinion publique. Ainsi, il est important d'encourager beaucoup d'acteurs de la société civile à s'exprimer dans des réunions personnelles, des lettres, les émissions téléphoniques de radio, les éditoriaux de journaux et les entretiens avec les journalistes. Les médias peuvent constituer des moyens très efficaces pour amener des changements au processus ou au rapport. L'utilisation des médias avec d'autres formes d'influence renforcera les messages importants et signalera au gouvernement que la société civile est informée des règles, n'acceptera pas de réponses simplistes et est décidée à poursuivre le MAEP jusqu'au bout. Une fois que le gouvernement se sera rendu compte que la société civile ne se taira pas et ne se volatiliser pas, il prendra probablement les propositions de la société civile plus au sérieux.

Informez-vous, nouez des relations et continuez à faire pression. Une fois que les processus officiels d'administration du MAEP seront en place, le Conseil de gouvernance devra encore prendre beaucoup de décisions. A certains moments, les membres du conseil de la société civile peuvent être moins nombreux ou en conflit avec les autres membres du conseil pour déterminer comment le public

Souvent, des dizaines ou centaines de personnes y assistent, mais les responsables du gouvernement peuvent dominer la conversation et un individu pourrait n'avoir qu'une minute pour s'exprimer.

sera consulté, comment les sondages seront gérés et comment le rapport et le Programme d'action seront rédigés et révisés. Aussi est-il important que les membres de la société civile forment un réseau actif, restent en contact avec les développements et événements importants et continuent collectivement d'influencer le processus dans sa progression.

Assistez à toutes les réunions de consultation publique. Jusqu'ici, tous les pays ont utilisé une combinaison de consultations publiques et d'experts. Il peut être fatigant d'assister à chaque événement mais cela peut en valoir la peine. Plus les Instituts de recherche techniques entendent le même message, plus ces messages risquent d'être inclus dans l'autoévaluation nationale.

Mettez vos idées sur papier. Il est important de se concentrer sur le processus, mais la société civile doit aussi trouver de nouvelles manières d'influencer le cœur du MAEP – l'analyse des problèmes et la formulation des solutions. Beaucoup de pays ont donné à la société civile l'occasion de s'exprimer dans les réunions publiques, mais n'ont pas réussi à capturer les critiques importantes de gouvernance. Souvent, des dizaines ou des centaines de personnes y assistent, mais les responsables du gouvernement parviennent à dominer la conversation et un individu n'a qu'une minute pour s'exprimer. De plus, les gouvernements seront peu disposés, à juste titre, à changer les politiques importantes en se basant seulement sur les dires d'opinions. Ils auront plutôt besoin de preuves solides et de raisonnements indiscutables. La préparation d'une liste écrite de questions et de solutions pourrait avoir une influence multidimensionnelle:

- Pour les équipes de recherche qui sont chargées de rédiger le Rapport national d'autoévaluation, il leur sera très difficile de répondre à tous les aspects du Questionnaire du MAEP. Si elles disposent d'un document bien écrit par des groupes de la société bien informés, la tâche d'identification des priorités et des preuves sera beaucoup plus simple. Le point de vue d'un spécialiste dans un domaine particulier, tel que les droits humains, l'agriculture ou les sexes – entre autres – disposera d'une influence particulière, car venant d'une personne bien informée, et peut être cité dans le rapport final comme preuve qu'il est nécessaire de s'occuper de ce problème.
- La plupart des pays ont laissé le Programme d'action pour la fin et ont été pressés par le temps pour rassembler les solutions aux problèmes notés dans l'autoévaluation. Cependant, la contrainte temporelle peut être avantageuse pour la société civile si elle soumet des recommandations écrites valides. Comme le pays se dépêche pour terminer son processus, de fortes recommandations aideront ceux qui rédigent le Programme d'action.
- Les médias chercheront des manières de déterminer si l'autoévaluation finale est considérée comme une bonne réflexion des commentaires de la société civile. La fourniture de copies des contributions de la société civile aux médias peut leur permettre de comparer les soumissions avec le produit final.

- L'autoévaluation nationale n'est pas le dernier mot. Quand le pays a soumis son Rapport national d'autoévaluation, le Panel des personnes éminentes décide des questions nationales. Si les OSC prennent la peine d'écrire leurs points de vue, elles auront quelque chose à soumettre directement aux Personnes éminentes, qui leur permette de juger directement l'opinion publique. Dans le cas de l'Afrique du Sud, le document d'autoévaluation établi par les Agences de soutien techniques a été beaucoup remanié et de nombreuses questions ont été exclues ou marginalisées. Cependant, la société civile s'est efforcée de fournir des documents écrits directement aux Personnes éminentes, qui les ont lus avec soin et ont inclus presque tous les problèmes exprimés par la société civile dans le rapport final. Ainsi, les rapports de la société civile ont fourni un travail de vérification important sur le gouvernement, qui avait cherché à minimiser la discussion des problèmes.

Objectifs d'influence

Pour traduire l'opportunité du MAEP en impact véritable sur les résultats, il faut une stratégie qui cherche à influencer la façon de gérer le processus, par qui il est géré et comment il est finalisé. Pour assurer un processus juste et crédible, la société civile doit se rappeler sept objectifs d'influence. De plus, l'Annexe D donne une liste de contrôle plus détaillée des facteurs qui peuvent constituer des considérations importantes pour la société civile à chaque étape du processus (Voir aussi l'ensemble des principes exprimés par les groupes de la société civile en Afrique du Sud au chapitre 14, au Congo-Brazzaville au Chapitre 7 et dans l'Annexe E).

Comment le Conseil national de gouvernance est-il élu et dirigé. Comme le Conseil national de gouvernance doit être l'organisme décisionnel clé du MAEP, il est le premier objectif d'influence et peut-être le plus critiqué. Le conseil peut décider exactement de l'étendue des consultations publiques, des méthodes à utiliser et de la façon de rédiger et de réviser le Rapport national d'autoévaluation.

Ainsi, la société civile doit chercher à influencer ses membres et sa direction. L'étendue du contrôle du conseil sur le Secrétariat de soutien et son indépendance du Point focal peuvent être très importants pour l'objectivité du Rapport national d'autoévaluation final et du Programme d'action.

Comment le Conseil national de gouvernance prend-il des décisions. La création de règles claires pour le conseil peut le rendre plus efficace et éviter les questions sur l'équité et la transparence.

Comment sont faites la recherche et la consultation. Il existe beaucoup d'options pour diriger les aspects techniques et publics de la recherche du MAEP, et chacune a des implications sur la durée, les coûts, la minutie et la crédibilité du processus. Dès que le Conseil national de gouvernance est en

Tant que la société civile a une idée claire des problèmes à traiter, peut fournir des preuves et offrir des recommandations, elle a les ingrédients nécessaires pour intégrer ces problèmes et leurs solutions dans le rapport final du MAEP.

Il faut organiser un programme d'introduction sur les règles du MAEP. Quand vous ne comprenez pas et ne connaissez pas les règles, vous croyez que ce que dit le gouvernement est vrai.
 – Zanele Twala, SA NGO Coalition

place, la société civile doit diriger son attention sur l'influence des décisions sur les méthodes de recherche et de consultation à employer. Un processus plus rigoureux produira probablement une analyse plus solide et des preuves à l'appui plus fortes que les opposants à la réforme trouveront plus difficiles à ignorer.

Ce que disent le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action. Les questions du processus ci-dessus sont cruciales, mais la société civile aura peut-être le plus d'influence sur le contenu – ce que le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action disent des problèmes et des solutions. Pour changer les systèmes de gouvernance, la société civile doit trouver des preuves indiscutables de la nécessité de changer et les soumettre par écrit.

Ce que font les groupes qui sont du même avis. Il est essentiel d'établir une coalition. Une voix unique qui émet une suggestion lors une conférence – même si elle est logique – n'est pas aussi puissante que plusieurs voix qui font la même remarque. Aussi est-il important que les groupes de la société civile recherchent des alliés qui soient du même avis et les encouragent à faire des soumissions au MAEP. La société civile doit aussi s'adresser au parlement, au monde des affaires, aux médias, à l'université et aux autres institutions clé et leur conseiller d'exprimer leurs points de vue par écrit et dans les réunions publiques.

Ce que conclut l'Equipe d'évaluation pays. Le rapport final du MAEP sur un pays est rédigé par une équipe de 15 à 25 experts de l'extérieur et contrôlé par le Secrétariat du MAEP et le Panel des personnes éminentes. Ils n'acceptent pas aveuglément l'autoévaluation nationale, mais réalisent leur propre évaluation basée sur une visite de deux à trois semaines dans le pays. La courte durée de leur visite peut limiter l'envergure de la consultation, mais elle peut aussi représenter l'opportunité pour une société civile bien organisée de communiquer ses points de vue. Il est donc crucial que la société civile cherche des occasions de parler à l'Equipe d'évaluation pays et de l'aider en fournissant des preuves écrites des domaines qui auraient pu être exclus du Rapport national d'autoévaluation ou du projet de Programme d'action.

Comment le MAEP est-il institutionnalisé et contrôlé. Le MAEP n'est pas un événement unique mais un processus dynamique d'évaluation, de contrôle et de comptes-rendus. Les pays doivent soumettre des rapports sur l'état de la mise en œuvre de leurs promesses tous les six mois et toute l'évaluation doit être répétée tous les trois ans.³ Le MAEP doit être établi d'une façon durable pour que ses promesses soient contrôlées régulièrement et soient au cœur du budget national et des processus

3. Ce programme a été exposé dans les Directives nationales du MAEP, mais semble de plus en plus improbable au moment où nous écrivons. Accepté par l'Union Africaine en 2002 et établi comme programme en 2003, le système du MAEP n'a réussi à achever l'évaluation que de cinq pays avant le 1^{er} juillet 2007 – Le Ghana, le Kenya, le Rwanda, l'Algérie et l'Afrique du Sud. Il faudra donc accélérer le rythme des évaluations si l'on veut atteindre l'objectif défini qui est d'évaluer chaque pays tous les trois ans.

de planification. Cependant, dans certains pays, le conseil de gouvernance, qui avait donné une voie d'accès pour les contributions de la société civile, a été dissous à la fin de la première évaluation. La société civile doit chercher à influencer la place du MAEP dans le gouvernement et la manière dont il est contrôlé. La société civile doit aussi penser à établir son propre contrôle du MAEP et du mécanisme de localisation.

Stratégies clé de la société civile

Préparez une soumission écrite

Pour aider la société civile, le SAIIA a développé un processus simple en huit étapes pour préparer une soumission écrite du MAEP. Il repose sur l'idée que le MAEP existe pour identifier les problèmes et trouver des solutions. Bien que le Questionnaire décourage avec ses 88 pages et que même les Instituts de recherche techniques qui disposent de beaucoup de personnel ont du mal à répondre à toutes les questions à temps, la société civile ne doit pas se sentir obligée d'essayer d'y répondre directement. La société civile doit plutôt penser à faire une liste des problèmes et des solutions possibles. Peu importe si ces problèmes particuliers ne sont pas repris dans le Questionnaire. Tant que la société civile a des idées claires sur certains problèmes qu'il faut régler, qu'elle peut en fournir les preuves et formuler des recommandations pour y remédier, elle dispose alors de ce qu'il faut pour intégrer ces problèmes et ces solutions dans le rapport final du MAEP.

Bien que le processus de préparation d'une soumission soit simple, il demande des efforts et une collaboration. La société civile doit reconnaître qu'il n'est pas facile de changer les systèmes qui dirigent un pays et que cela ne se fera pas en assistant à quelques réunions et en exprimant ses opinions. La préparation d'une soumission écrite prendra plusieurs semaines de travail acharné, de collaboration avec d'autres organisations et de recherche des preuves. Le premier obstacle est de parvenir à la conclusion qu'une soumission solide et déterminante est possible, mais que cela n'arrivera pas sans dévouement et persévérance. Ce n'est pas cher, mais il faudra acheter cinq ou dix documents importants et se rendre dans les bibliothèques et les organisations importantes.

Identifiez les rapports qui font autorité sur la gouvernance. Les gouvernements et l'Equipe d'évaluation pays peuvent être convaincus, mais ont besoin de preuves solides émanant de sources crédibles. Des douzaines de rapports et d'analyses de gouvernance ont été écrits sur chaque pays du continent. Beaucoup sont écrits par le gouvernement même et donnent des preuves pour démontrer que certains problèmes méritent qu'on leur accorde une attention plus soutenue. Ainsi, une première étape consiste à identifier les rapports importants qui traitent des sujets qui touchent la société civile. Ils peuvent comprendre des rapports des organisations des droits humains, des différentes branches du gouvernement, de l'auditeur-général, du défenseur

La société civile ne doit pas se sentir obligée de répondre directement au Questionnaire du MAEP, mais devrait plutôt faire une liste pour identifier les problèmes et recommander des solutions.

Le rapport d'une source gouvernementale peut être très convaincant car c'est le gouvernement qui reconnaît ou définit le problème dans ses propres mots.

public, de la police, du parlement ou de la recherche universitaire. La plupart d'entre eux pourront être achetés au bureau d'imprimerie du gouvernement. Les bureaux locaux de la Banque Mondiale et du FMI peuvent disposer de copies à photocopier. N'oubliez pas d'inclure des publications ou des rapports de votre propre organisation ou organismes internationaux qui ont étudié le pays. Le rapport d'une source gouvernementale peut être très convaincant car c'est le gouvernement qui reconnaît ou définit le problème dans ses propres mots. Les rapports utiles du gouvernement comprennent le discours de présentation du budget du ministre des finances, les évaluations de la gestion économique de la banque centrale, les plans de développement national, des documents à long terme qui présentent la vision nationale, le texte accompagnant le budget national, les rapports des comités gouvernementaux sur les enquêtes, et les rapports des commissions spéciales dédiées aux sexes, aux droits de humains, à la corruption ou au gouvernement local (Voir l'Annexe C pour obtenir une liste des sources utiles).

Si les membres de la société civile se trouvent dans l'incapacité de compléter toutes les étapes ci-dessous, il leur suffira de rassembler un ensemble de rapports convaincants et de les remettre à l'Equipe d'évaluation pays et aux instituts de recherche, ce qui aura un impact énorme.

Trouvez des descriptions de problèmes, des preuves et des recommandations dans chaque rapport. Lisez chaque rapport et surlignez les paragraphes importants qui définissent des problèmes ou donnent des preuves sur l'étendue ou sur l'impact du problème. Surlignez aussi les recommandations de ces rapports. Marquez chaque page mise en évidence d'un trombone ou d'un « post-it ».

Tapez et notez les preuves au bas de la page. Une fois que les passages importants de chaque rapport ont été surlignés, créez un document séparé de traitement de texte pour chaque rapport. Tapez les citations clé, les preuves et les recommandations, en mettant des notes en bas de page. Les notes doivent comprendre le titre exact du document et la page. Une fois que tous les documents pour tous les rapports clé sont créés, compilez les documents séparés en un seul document.

Etiquetez et classez les questions. Pour être utiles, les preuves devraient être classées. Une façon facile de le faire sous Microsoft Word est de s'assurer que chaque preuve, citation ou recommandation se trouve dans un paragraphe séparé. Le premier mot de chaque paragraphe est un label ou une étiquette d'un mot, comme corruption, sexe, droits, ou parlement. Une fois que chaque paragraphe ou preuve a été étiqueté, marquez les avec le curseur, sélectionnez le menu déroulant sous Table et choisissez « classer ». Tous les paragraphes et leurs notes de bas de page seront classés selon le mot « étiquette » utilisé comme premier mot du paragraphe. Une fois classées, les preuves devront être groupées selon les problèmes spécifiques. Rassemblez toutes les preuves de chaque problème sous une rubrique séparée, en utilisant des puces pour classer les preuves, telles que les enquêtes et les citations directes.

Décrivez chaque problème. Une fois que toutes les preuves ont été classées, examinez-les et rédigez un court paragraphe décrivant le problème sous chaque rubrique. Mentionnez les facteurs principaux qui sont à la source du problème et les recommandations pour y remédier. Pour qu'il soit plus facile de trouver les recommandations, mettez en valeur chaque recommandation dans son propre paragraphe avec une rubrique séparée intitulée « Recommandation ». Quand le rapport est complet, utilisez la technique de classement ci-dessus pour rassembler toutes les recommandations à un seul endroit dans le document. Cela forme une liste de questions.

Mettez les problèmes dans la section thématique et la question appropriées du MAEP. Pour que les Instituts de recherche techniques et les Equipes d'évaluation pays insèrent les preuves dans la partie correcte du rapport du MAEP, il vaut mieux mettre les sections consacrées aux problèmes dans des rubriques principales correspondant aux quatre domaines thématiques du MAEP : la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance économique et la gestion, la gouvernance d'entreprise et le développement socioéconomique. Si vous en avez le temps, vous pouvez noter à quelles questions particulières du MAEP se rapportent vos problèmes.

Préparez un résumé. Après avoir créé la liste de problèmes et l'avoir arrangée, imprimez-en une copie et inscrivez des notes dans la marge pour désigner les problèmes les plus importants et les moins importants. A partir de ces notes, préparez un résumé listant les problèmes les plus importants. A la suite de ces résumés, faire une liste des recommandations les plus importantes.

Etablissez un consensus au sein de la société civile. Une fois que la liste des problèmes est terminée, faites-la circuler pour obtenir des commentaires et demandez à d'autres organisations influentes de faire des ajouts et de commenter sa formulation. Essayez si possible d'établir une coalition d'organisations qui sont du même avis et qui sont prêtes à apposer leur signature au rapport, ce qui lui donnera plus d'influence auprès du gouvernement et des Personnes éminentes.

Influencez au moyen des médias

Dans toutes les phases du processus du MAEP, les médias constituent un allié très précieux pour la société civile et un véhicule pour influencer les résultats. Surtout dans les premières phases quand le gouvernement n'a pas encore décidé comment diriger le MAEP, les médias peuvent s'avérer utiles pour faire circuler les informations dans la société civile, pour rassembler le soutien aux initiatives communes de la société civile et pour signaler au gouvernement que la société civile connaît les règles du MAEP et réclame un processus ouvert et transparent. Si le gouvernement sent que la société civile est mal informée ou désintéressée, il choisira de réduire les frais en réduisant le nombre de consultations publiques et l'ouverture du processus. Et une fois que le processus aura commencé, les organisations de la société civile, les individus et le conseil de gouvernance pourront utiliser les médias pour sensibiliser

Les médias peuvent aider à propager l'information à la société civile, rassembler des supporteurs et signaler que la société civile exigera un processus ouvert et transparent.

l'opinion et élargir la conversation publique sur la gouvernance. Cependant, la société civile ne doit pas oublier les opportunités et défis importants.

Si le gouvernement sent que la société civile est mal informée ou désintéressée, il pourra choisir de réduire les frais en diminuant le nombre de consultations publiques et l'ouverture du processus.

Du point de vue des opportunités qu'ils représentent, les articles de journaux ou les débats télévisés sont des manières utiles de signaler au gouvernement que la société civile prend le MAEP au sérieux, connaît les règles et veut jouer un rôle actif. L'envoi précoce de ce signal par des médias variés peut changer positivement le cours du MAEP dans un pays. Ecrire et envoyer des articles d'opinion à la presse écrite peut aussi aider à inspirer un débat public plus large et rendre l'opinion consciente de l'évaluation par les pairs. Et quand le processus est terminé, les médias peuvent être utilisés pour sensibiliser l'opinion sur les engagements de réforme qui ont été entrepris au moyen du Programme d'action.

Mais il existe aussi des défis dans ce domaine. Bien que les médias s'intéressent à l'évaluation par les pairs, beaucoup de journaux, de stations de radio et de télévision n'ont pas beaucoup de personnel et, par conséquent, n'ont pas le temps ou de journalistes expérimentés pour traiter de sujets complexes. Voici quelques indications qui peuvent rendre le processus plus efficace.

Comprenez l'accent mis par les médias sur les événements plutôt que sur l'analyse. Il est important de comprendre que beaucoup de médias se concentrent sur la couverture des événements et n'ont pas toujours le personnel ou le temps pour analyser des développements complexes. Dans les pays pionniers du MAEP, les journalistes ont couvert, parmi les événements principaux, le lancement officiel, l'annonce du conseil de gouvernance, la première réunion de consultation publique, la remise du Rapport national d'autoévaluation, l'arrivée de la Mission nationale de soutien et de la Mission d'évaluation nationale. Cependant, ces reportages se sont souvent avérés superficiels, courts et concentrés seulement sur l'événement, et non sur les questions importantes comme le changement de certains aspects de gouvernance. Pour que les journalistes fassent des reportages sur les controverses dans la formation et la direction du MAEP, développez un programme d'assistance pour donner aux rédacteurs en chef les informations sur ce qui est en jeu et sur les personnes à approcher pour obtenir des déclarations. S'ils ont le choix entre un article facile à écrire et un article qui demande beaucoup de réflexion et de recherches, les journalistes choisiront souvent, par nécessité, les histoires plus simples. En offrant de l'aide et des indications, la société civile peut aider à assurer que le MAEP bénéficie d'une meilleure couverture médiatique, plus approfondie.

Influencez les rédacteurs en chef. Dans de nombreux établissements médiatiques, des histoires sont confiées aux journalistes par leur rédacteur en chef, qui prend les décisions sur le déploiement des journalistes. Ainsi, une stratégie utile consiste à téléphoner aux rédacteurs en chefs principaux et à les informer du processus, à leur donner un aperçu du fonctionnement du processus et à les informer des problèmes et opportunités.

Contactez différents types de rédacteurs en chef. Les publications peuvent avoir différents rédacteurs pour différentes sections. Il y aura un rédacteur en chef principal, qui peut être assez détaché des décisions au jour le jour sur les nouvelles, mais à qui l'on peut s'adresser parce qu'il donne le ton général à la publication. De plus, il peut y avoir un rédacteur en charge des nouvelles, de la section des opinions et d'une section de chroniques ou d'analyses de la publication. Chacun de ces rédacteurs disposera d'espaces particuliers à remplir et aura des intérêts différents, de sorte que les articles doivent avoir des angles différents pour intéresser chacun d'eux. Les rédacteurs de nouvelles ont des articles sur des événements particuliers tandis que les rédacteurs de pages d'opinions cherchent des contributions d'écrivains externes, des ONG ou des universités.

Cherchez des journalistes expérimentés. Bien que les rédacteurs soient des décideurs importants, il vaudrait mieux identifier et envoyer l'information aux journalistes les plus hauts placés qui couvrent la politique et le gouvernement.

Soumettez des articles d'opinion. Alors que les reportages citent les OSC sur un sujet, les pages d'opinion des journaux donnent l'occasion de présenter son point de vue d'une façon cohérente qui attirera l'attention du public. Pour qu'un article d'opinion soit publié, il devrait comprendre en général de 600 à 800 mots, mais il vaudrait mieux vérifier avec le rédacteur l'espace dont il dispose.

Utilisez les articles d'opinion tôt dans le processus. Alors que certains gouvernements acceptent la direction active de la société civile dans le MAEP, d'autres veulent contrôler le processus et limiter les critiques. Cependant, si la société civile signale qu'elle prend le MAEP au sérieux, qu'elle en connaît les règles et qu'elle a l'intention de s'engager, le gouvernement peut être convaincu de diriger un processus consultatif plus ouvert. C'est arrivé au Ghana, au Kenya et en Afrique du Sud. Le meilleur moment pour influencer le processus est avant l'annonce des structures et des processus nationaux, alors que le gouvernement est toujours en train de prendre des décisions.

Influencez le Panel de Personnes éminentes et les Secrétariat du MAEP

Toutes les idées ci-dessus visent à influencer le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action. Mais ce ne sont pas les derniers mots. Ce ne sont que les éléments de base que le Panel des personnes éminentes, le Secrétariat continental du MAEP et l'Equipe d'évaluation pays utiliseraient pour rédiger le rapport national final. L'équipe d'évaluation est un groupe de 15 à 25 experts issus des universités, des instituts de recherche, du monde des affaires, des agences internationales, ainsi que des anciens

Beaucoup dépend de la qualité du Secrétariat du MAEP [...] peu importe que le personnel soit techniquement compétent, si on lui demande de trop faire et qu'il est trop réduit, il ne pourra pas fournir ce qu'on lui demande.
– Ravi Kanbur*

* Kanbur R, *The African Peer Review Mechanism (APRM): An Assessment of Concept and Design*, Ithaca (Etats-Unis) : Cornell University, SAGA Working Paper, 2004, p.9.

politiciens. Même si l'OSC ne réussit pas à incorporer certains problèmes dans le Rapport national d'autoévaluation ou le Programme d'action, elle aura encore une possibilité d'influencer le rapport final sur le pays.

Le Secrétariat continental du MAEP joue un rôle crucial de coordination et de recherche et ne doit donc pas être ignoré par la société civile.

L'autoévaluation nationale est fortement chronophage et dans les pays pionniers, certains membres de la société civile ont pensé qu'une fois cette étape réalisée, le MAEP ne signifierait plus grand-chose pour la société civile. Il y existe cependant encore plusieurs opportunités cruciales pour influencer le processus et faire figurer les préoccupations de la société civile dans le rapport final. Une évaluation nationale se fonde sur trois contributions principales : la recherche de références par le Secrétariat du MAEP ; le Rapport national d'autoévaluation et le projet de Programme d'action ; et les informations rassemblées par l'Equipe d'évaluation pays au cours de la Mission d'évaluation nationale de trois semaines.

Les Personnes éminentes désignent un membre pour diriger chaque évaluation nationale et cette personne joue un rôle influent dans l'évaluation des problèmes et des solutions dans ce pays. Finalement, tout le Panel discutera le rapport national et les recommandations qu'ils pensent ajouter au Programme d'action. S'ils sont conscients de problèmes négligés, ils pourraient et devraient insister sur des changements dans le rapport ou des révisions au Programme d'action. Il est donc vital de fournir des informations à la fois au Panel et au Secrétariat.

Le Secrétariat continental du MAEP joue un rôle de coordination de la recherche crucial et ne doit pas être ignoré par la société civile. Le Secrétariat du MAEP est chargé de préparer un rapport de références et un document d'analyse qui ensemble guident la Mission d'évaluation nationale. Mettre les problèmes dans le rapport de références et le document d'analyse constitue une étape cruciale pour prévenir l'Equipe d'évaluation pays des priorités importantes dans votre pays. Comme le Secrétariat est petit et doit faire des recherches sur de nombreux pays, il pourrait être limité dans le temps qu'il consacre à sa recherche de références, et n'a peut-être pas accès à certains documents importants disponibles dans votre pays. Ainsi, les stratégies clé peuvent s'avérer utiles.

Envoyez des soumissions. Quand les OSC en ont fini avec leurs listes de problèmes et recommandations par écrit, elles ne doivent pas seulement les soumettre au Conseil national de gouvernance et à l'Institut de recherche technique, mais aussi les envoyer au Secrétariat.

Envoyez des rapports clé. Même s'il n'y a pas assez de temps pour rédiger un rapport sur les problèmes, les OSC peuvent faire une grande différence en envoyant des copies des rapports nationaux principaux de gouvernance au Secrétariat et aux Personnes éminentes qui dirigeront l'Evaluation nationale du pays. Comme ils travaillent de loin, ils ne pourront pas trouver ou même être au fait de nombreux documents. Acheter les documents et les poster peut coûter beaucoup d'argent, mais cela peut s'avérer un investissement

très profitable pour la cause de la bonne gouvernance. (Voir l'Annexe C pour trouver des exemples de ces documents.)

Envoyez des listes d'experts. Bien que les Personnes éminentes aient le droit de parler à tous les gens du pays, en pratique, l'organisation de la visite d'évaluation nationale a été laissée entre les mains du gouvernement des pays pionniers du MAEP. Et du fait de contraintes temporelles et d'un personnel de recherche limité, le Secrétariat ne sait peut-être pas qui sont les meilleures personnes à contacter quant à certains problèmes capitaux. Par conséquent, il peut être profitable de préparer une liste des coordonnées des experts importants et des groupes de la société civile et de l'envoyer aux Personnes éminentes et au Secrétariat. Cela peut les aider à mieux faire leur travail et leur permettre d'avoir des points de vue francs.

Envoyez une critique du processus du MAEP dans votre pays. Le MAEP sert à apprendre du passé et à partager des expériences, mais le Secrétariat du MAEP ne sera pas aussi familier avec les détails des processus nationaux que la société civile. S'il y a des problèmes, il peut être utile pour la cause générale du MAEP d'envoyer des commentaires sur le processus aux autorités continentales. Si les problèmes, les recommandations ou les plaintes ne sont pas documentés, ils ne pourront pas être traités dans les évaluations nationales futures.

Envoyez une critique du Programme d'action. Dans les pays pionniers du MAEP, le Programme d'action était laissé pour la fin du processus et était souvent préparé à la va-vite, ce qui signifie que le projet initial du Programme d'action pourrait ne pas inclure les solutions nécessaires ou pourrait être peu réaliste sous certains aspects. Il est important de se souvenir que le Programme d'action souligne les mesures que le pays s'est engagé à mettre en œuvre. Le rapport d'évaluation est utile pour souligner les problèmes, mais le Programme d'action l'est sur la façon de faire des progrès. Si les OSC relèvent des lacunes ou aimeraient voir certains changements de lois ou de politique inclus au Programme d'action, il peut être utile de les indiquer aux Personnes éminentes. Ils formulent finalement des recommandations et indiquent au pays si son Programme d'action est acceptable ou non.

Influencez l'Equipe nationale d'Evaluation

Si la société civile se prépare pour l'Equipe d'évaluation pays, elle peut encore avoir un impact considérable, même si les problèmes et les recommandations importants n'ont pas été mentionnés dans le Rapport national d'autoévaluation. Un certain nombre de facteurs se combinent pour faire de la Visite nationale d'évaluation une opportunité pour la société civile. Les Equipes d'évaluation pays ont jusqu'ici fait preuve d'un esprit d'indépendance et se sont efforcées de produire des rapports justes et crédibles. Cependant, le Secrétariat du MAEP a une charge de travail énorme pour préparer la recherche de références sur 27 pays. Au cours des premières missions d'évaluation, le Secrétariat n'a remis sa recherche de références aux équipes d'évaluation qu'après leur arrivée

Si la société civile se prépare pour l'Equipe d'évaluation pays, elle peut encore avoir un grand impact, même si les problèmes importants et les recommandations n'ont pas été mentionnés dans l'autoévaluation nationale.

Le succès du MAEP dépend des graines plantées par l'évaluation d'un pays sur le sol fertile d'un dialogue plein de vie de la société civile de ce pays. Cela demande une société civile capable de comprendre et de répondre aux évaluations du MAEP
– Ravi Kanbur*

dans le pays. Il s'agit d'un point faible du système, mais donne l'occasion à la société civile de s'assurer que l'équipe d'évaluation est au fait des problèmes exclus de l'Autoévaluation nationale ou du Programme d'action. L'équipe d'évaluation examine l'autoévaluation, mais n'est pas tenue par elle.

Il peut être très utile pour les organisations de la société civile de rassembler des copies des rapports nationaux importants et de les remettre à l'équipe d'évaluation. Ces documents peuvent comprendre les plans de développement national, les enquêtes sur la corruption, les rapports du parlement et de l'auditeur-général, les enquêtes sur la gouvernance, les rapports sur les droits humains ou les commissions de corruption, les articles de presse et les soumissions écrites de la société civile.

La société civile peut aussi avoir de l'influence à un autre niveau. Dans les quatre premiers pays, l'équipe d'évaluation s'en est remise au gouvernement pour fixer l'ordre du jour de l'évaluation nationale et organiser les réunions. Comme la recherche des références n'avait pas été distribuée avant la visite du pays, les membres de l'équipe ont eu peu l'occasion de déterminer les personnes qu'ils devaient interroger dans le pays. Il est donc utile de donner aux Personnes éminentes, au Secrétariat et aux membres de l'équipe d'évaluation les coordonnées des représentants principaux des circonscriptions, des experts et des ONG qui sont au fait de certains problèmes. Une telle liste devrait inclure les syndicats, les universitaires, les hommes d'affaires, les experts commerciaux, les représentants bancaires et financiers, des conseils d'évaluation indépendants, des juges, des parlementaires, des groupes des droits humains, des organisations d'observateurs électoraux, des contrôleurs de la corruption et autres.

Pour mettre ces listes de contacts et de rapports entre les mains de l'équipe d'évaluation, il faut de la persistance et faire une enquête. Les visites d'évaluation nationale n'ont pas toujours été rendues publiques longtemps à l'avance et il peut être difficile pour la société civile d'obtenir la date d'arrivée de l'équipe, les personnes qui la composent et les lieux dans lesquelles elle doit se rendre. Une première étape importante consiste à fournir des informations au Secrétariat. Chaque évaluation nationale est dirigée par un membre du Panel des personnes éminentes. Il peut être très utile de déterminer qui est cette personne et de prendre contact avec elle par courriel ou téléphone. Il faudra le faire de préférence au tout début du MAEP.

Comme les informations envoyées par la poste ou par courriel risquent de ne pas parvenir à tous les membres de l'équipe d'évaluation, il est recommandé de déterminer les membres qui travaillent sur les différents thèmes des quatre domaines thématiques du MAEP et leur remettre des copies papier des documents importants. Etant donné la longueur de certains documents, il ne suffit pas de donner à l'équipe des versions électroniques car l'équipe d'évaluation pourrait trouver qu'il est extrêmement cher de recevoir le

* *Ibid.*, p.11.

matériel par courriel, qui devra être imprimé dans les centres d'affaires des hôtels qui sont très coûteux.

Prendre contact personnellement présente aussi un avantage, car les membres individuels de l'équipe d'évaluation auront probablement une myriade de questions à poser qui demandent un suivi, ou pourraient avoir besoin d'aide pour trouver les bons experts sur des sujets spécialisés. En offrant de leur fournir des informations, vous pouvez faire en sorte qu'ils reçoivent les informations nécessaires à temps.

Influencez la manière dont le MAEP est institutionnalisé et contrôlé

Une fois que le Rapport national d'évaluation et le Programme d'action ont été discutés au niveau des chefs d'Etat, et que leur contenu a été rendu public, les pays doivent mettre en œuvre les réformes exposées dans le Programme d'action. De plus, les organisations de la société civile doivent chercher à influencer la détermination des organisations qui vont mettre le Programme d'action en pratique, la détermination de celles qui vont contrôler sa mise en œuvre, et comment. Les Directives nationale du MAEP font remarquer que les évaluations doivent être faites tous les trois ans et que les rapports sur les progrès de la mise en œuvre doivent être déposés tous les six mois. Existe-t-il un système approprié pour contrôler indépendamment les progrès réalisés du point de vue du Programme d'action ? A-t-on accordé l'autorité pour ce contrôle et un financement convenable à une institution appropriée ? Le budget national pourvoit-il aux réformes du MAEP ? Il s'agit de quelques questions importantes pouvant être posées par la société civile.

Le MAEP est un processus difficile avec lequel les pays pionniers sont aux prises. Bien que de nombreux gouvernements aient déjà ou soient en train de développer des systèmes de contrôle et d'évaluation, beaucoup d'OSC ne disposent pas de cette compétence et de cette expertise. Mais les mêmes principes d'établissement de la confiance et d'exercice de la transparence doivent être appliqués lors de la réalisation des comptes-rendus sur les progrès ou les délais. Le Ghana a recours à des sondages de citoyens et des cartes de reportage pour mesurer les perceptions du public sur le succès des réformes inspirées par le MAEP. Les comités parlementaires des comptes publics et l'auditeur-général doivent être impliqués dans le contrôle du MAEP. Et les OSC doivent être au courant des engagements temporels stipulés dans le Programme d'action, et poser des questions quand la mise en œuvre prend du retard. Les méthodes d'influence soulignées ci-dessus peuvent également être utilisées dans cette phase du processus.

Prenez l'initiative, collectez des fonds

Finalement, la société civile doit considérer les avantages à être proactive. Dans plusieurs pays pionniers, la société civile savait que le gouvernement avait accepté l'évaluation par les pairs, mais n'avait tenté aucune action, jusqu'à ce que le gouvernement annonce son plan pour le processus et les nominations au conseil de gouvernance. C'est seulement une fois le processus entamé que

Le financement peut être utile, mais on peut faire beaucoup de choses avec très peu. Dans plusieurs pays du MAEP, la société civile a négligé de saisir l'initiative car elle a d'abord essayé de lever des fonds auprès des donateurs.

les organisations ont essayé de trouver des fonds pour faciliter la contribution de la société civile. Entre temps, le processus s'accélère rapidement après la formation du conseil de gouvernance. Le processus de collecte des fonds peut prendre des mois ou des années.

Si la société civile souhaite influencer la création du conseil de gouvernance, influencer le choix de ses membres et comprendre son niveau d'indépendance par rapport au gouvernement, elle doit commencer par sensibiliser les gens au MAEP et chercher rapidement une influence par le biais des médias, des contacts personnels et des conférences. De même, la rédaction de soumissions convaincantes prend du temps et de la préparation. Donc plus tôt la société civile se mobilisera, plus son impact sera important.

Le financement peut être utile, mais beaucoup de choses peuvent être faites avec peu. Dans plusieurs pays du MAEP, la société civile a négligé de saisir l'initiative car elle cherchait d'abord à trouver des subventions importantes. Au Kenya, par exemple, beaucoup de conflits ont vu le jour au niveau du conseil de gouvernance du fait du désir de certains représentants de la société civile qui souhaitaient que le gouvernement finance un rapport séparé de la société civile. Une soumission solide peut se faire sans dépenser d'argent, si les organisations acceptent de sacrifier de leur temps et de consacrer leurs efforts sans attendre une rémunération personnelle. En Afrique du Sud, les organisations civiques ont produit plus de 60 soumissions écrites importantes sans fonds de l'extérieur, et ces rapports ont considérablement changé le cours du MAEP national, en influençant à la fois l'évaluation nationale et le rapport national final.

Le MAEP est synonyme de beaucoup de travail, mais a le potentiel d'améliorer la gouvernance de l'Afrique et, par conséquent, son succès économique. Les pays – le gouvernement et la société civile – obtiendront du processus autant qu'ils y auront investi.

LA SOLUTION

L'organisation de la participation publique au processus du MAEP est en elle-même un aspect central de la mise en valeur des conditions de la gouvernance et du développement économique du pays participant. Ces interactions peuvent créer la confiance, établir et clarifier les mécanismes d'engagement continu et de pouvoir donné aux partenaires. Ces processus seront d'autant plus efficaces qu'ils s'ajouteront aux structures existantes de façon à rendre la formation cumulative, plutôt que de reproduire ou de créer des processus parallèles pour lesquels la formation serait pratiquement déjà acquise.

– Directives nationales du MAEP¹

Cet ouvrage est censé servir de guide à la fois pour l'analyse de la dynamique interne du MAEP et pour l'offre de propositions concrètes, en vue de permettre aux participants de tirer le meilleur des opportunités qu'il offre. Cette attention particulière aux détails pratiques du processus du MAEP découle directement de la réaction du gouvernement et des groupes de la société civile à l'occasion des nombreuses conférences et entrevues. Les participants au sein des pays pionniers ont souvent constaté que les structures formelles du MAEP ne proposaient pas suffisamment de directives quant à la façon de planifier et de gérer une évaluation du MAEP.

Ils ont notamment constaté que, vu la complexité du processus et du Questionnaire, les participants qui débutaient avaient du mal à anticiper tous les problèmes qu'ils pourraient rencontrer. Les gouvernements n'allouent pas toujours le temps et les financements nécessaires là où il le faut, ce qui a contribué à la lenteur des premières évaluations. En se concentrant sur les détails et la dynamique interne, cet ouvrage devrait contribuer à combler ce vide important, pour ainsi permettre aux participants au MAEP de rendre le processus plus efficace.

Il est important que les participants et architectes du processus du MAEP le comprennent, de même qu'il est important d'entrevoir des perspectives plus élargies. Le temps et l'espace limités font qu'un seul volume ne suffit

Vu la complexité du processus et du Questionnaire, les participants qui débutent ont du mal à anticiper tous les problèmes qu'ils pourront rencontrer.

1. Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)*, novembre 2003, article 36, p.15.

pas pour aborder à la fois les problèmes stratégiques et les détails. Ces perspectives plus élargies méritent toutefois d'être débattues et offrent des points de réflexion importants sur l'avenir du système du MAEP.

Le processus du MAEP est plus difficile, plus coûteux et plus long que les architectes ne l'avaient prévu.

Orientations stratégiques

La recherche menant à cet ouvrage a révélé cinq tendances majeures qui méritent d'être analysées. Ces tendances sont toutes corrélées et affectent la capacité du système du MAEP à atteindre son objectif qui est de faciliter la réforme fondamentale de la gouvernance.

La contrainte temporelle. Le processus du MAEP s'avère plus long que prévu, ce qui entraîne plusieurs conséquences.

Planification et organisation. Les pays pionniers n'ont pas toujours réussi à bien anticiper les conditions financières, logistiques et les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre du MAEP. Ces pays expriment souvent le souhait d'une approche plus détaillée et plus pratique à la recherche, aux enquêtes, à consultation, la budgétisation, la conception des Programmes d'actions (PA) et autres aspects clés.

Méthodes de recherche. Les pays n'ont pas toujours réussi à prédire les multiples difficultés techniques que présente le Questionnaire ou encore les difficultés à établir un Rapport national d'auto-évaluation rigoureux et un PA contenant de bonnes recommandations stratégiques. Et les courts délais n'ont fait qu'empirer la situation.

Systèmes de consultation. La capacité du système du MAEP à trouver des solutions efficaces et à encourager les consensus dépend de la qualité du dialogue entre le public et le gouvernement. Cependant, instaurer le dialogue entre la société civile et les politiciens s'avère coûteux et laborieux, tant sur le plan politique que logistique.

Avantage comparé. Le MAEP est l'un des nombreux processus nationaux de planification et de budgétisation et sa relation avec les autres processus devrait être clarifiée pour garantir l'amélioration, et non la répétition des autres processus.

La contrainte temporelle

La rapidité de la mise en œuvre du processus constitue un indicateur fondamental et important qui mérite d'être analysé. Le processus du MAEP est largement plus laborieux, plus coûteux et plus long que ses architectes ne l'avaient prévu. Les directives initiales indiquaient que le processus de mise en œuvre prendrait de six à neuf mois, du lancement officiel à l'évaluation par les chefs d'Etats. Cependant, plusieurs participants présents au sixième Forum africain sur la gouvernance et aux autres conférences sur le MAEP ont constaté que ces objectifs étaient trop optimistes. Comme cela est

Combien de temps le MAEP dure-t-il ?

Selon les directives du MAEP, une évaluation devrait durer de six à neuf mois, mais jusque-là, aucun pays n'a pu atteindre cet objectif.

Le Rapport national d'autoévaluation du Ghana a pris 12 mois à compter de son lancement officiel, et 10 mois supplémentaires avant d'être présenté aux chefs d'Etat.

Le Rapport national d'autoévaluation du Rwanda a pris 12 mois, à compter de son lancement officiel, et 15 mois supplémentaires avant d'être présenté aux chefs d'Etat.

Le rapport national d'autoévaluation du Kenya a duré 14 mois à compter de son lancement officiel, et 10 mois de plus avant d'être présenté aux chefs d'Etat.

L'Afrique du Sud a lancé publiquement son processus à la fin du mois de Septembre 2005 et a finalisé sa Mission d'évaluation nationale en Juillet 2006. La présentation aux chefs d'Etat a eu lieu le 1^{er} Juillet 2007, 21 mois après son lancement officiel. Si l'on doit compter que le gouvernement a demandé à différents ministères de répondre au Questionnaire sept mois avant le lancement public du processus, le processus sud-africain aura donc duré 28 mois au total.

indiqué dans le tableau ci-dessous, la phase d'autoévaluation du processus a duré entre neuf et dix-huit mois à compter de son lancement officiel. La planification de l'évaluation par les chefs d'Etats a pris encore plus de temps. Les membres du Panel et le Secrétariat auraient étendu cette période pour les Etapes 1 à 4 à une durée de neuf à douze mois, en fonction de l'introduction du Rapport national d'autoévaluation de l'Afrique du Sud.

Un processus lent n'est pas forcément négatif, pourvu qu'il aboutisse à d'importantes améliorations dans la gouvernance. Si les pays pouvaient prendre deux à trois ans pour réaliser une réflexion profonde sur la marche à suivre afin résoudre les problèmes de gouvernance, ce serait très positif. Le processus ne se déroule malheureusement pas de la sorte. Les pays participants ont tous consacré plus de temps à l'organisation et à l'établissement des structures de gouvernance du MAEP qu'à la recherche proprement dite, et ils ont pris beaucoup plus de temps pour réaliser leurs recherches sur les problèmes que pour formuler des solutions ou encore obtenir un soutien politique pour certaines réformes. Les délais diffèrent d'un pays à un autre. L'exemple de l'Afrique du Sud est représentatif. Le gouvernement a passé le plus gros des 52 mois à s'organiser avant le lancement officiel. La phase d'autoévaluation a duré neuf mois. La phase d'évaluation nationale, rapport final inclus, a duré environ quatre mois. La période ouverte aux remarques et observations, avant de passer à l'évaluation par les chefs d'Etat, a duré sept mois de plus. Sur les près de

Le MAEP présente un coût important, d'autant plus qu'il requiert le dévouement total de plusieurs personnes.

Du fait de l'intensification des luttes de succession, les questions liées à la survie politique pourraient reléguer le MAEP et ses recommandations au second plan.

trois ans consacrés au MAEP, cinq semaines seulement ont été consacrées à la recherche².

Si les gouvernements et la société civile n'avaient pas d'autres préoccupations, la durée du MAEP aurait moins d'importance. Cependant, le MAEP présente un coût important, d'autant plus qu'il requiert le dévouement total d'un nombre considérable de personnes. Ceci s'applique aussi bien aux agents du gouvernement qu'à la société civile. Au fil du temps, les participants commencent à se demander sérieusement si cela vaut la peine de s'impliquer dans le processus, dans la mesure où ce dernier ne s'améliore pas. À l'évidence, ces questions se posent déjà, avec notamment certains gouvernements qui s'inquiètent du fait que le MAEP présente un risque considérable de critiques publiques, mais ne présente pas de garanties que le processus apportera plus d'aide ou d'investissements. Ceci explique probablement pourquoi certains pays n'ont pas encore établi de conseil de gouvernance, ni entamé leurs autoévaluations plusieurs années après leur adhésion au MAEP. À l'évidence, ceci constitue une façon limitée de voir le processus, qui ne permet pas de bénéficier pleinement des avantages qu'offre le MAEP, bien qu'il s'agisse pourtant d'une réaction politique réelle.

La lenteur des évaluations du MAEP amoindrit leur impact politique. Plus le temps passe entre les étapes d'autoévaluation – au cours desquelles se déroulent la plupart des discussions publiques – et la mise en œuvre du PDA, plus l'influence politique a tendance à se dissiper. Étant donné que la plupart des gouvernements sont en place pour une durée de quatre à cinq ans, les deux ou trois ans généralement requis par le MAEP font que le processus court le risque d'être affecté par des élections. Ceci a déjà été constaté, bien qu'à des degrés différents, au Ghana, à l'île Maurice, au Nigeria, au Lesotho et en Afrique du Sud. Au Nigeria, par exemple, les élections de 2007 ont occasionné des retards considérables et à l'île Maurice, les changements dans l'administration survenus en 2005 ainsi qu'un plan de financement initial inadéquat ont occasionné plusieurs années de retard qui, à ce jour n'ont pas encore été rattrapées.

Même en l'absence de complications directement liées aux élections, les luttes de succession commencent souvent une année ou deux avant la fin du mandat du président en exercice. L'intensification de ces luttes a tendance à faire que les politiciens se concentrent davantage sur les questions relatives à la survie politique, ce qui pourrait reléguer le MAEP et ses recommandations au second plan. Ceci réduit non seulement les capacités du MAEP à établir un consensus, mais a également un impact négatif sur sa mise en œuvre. Ce phénomène n'est pas propre à l'Afrique. Presque toutes les démocraties en

2. Le processus a été lancé officiellement par une conférence nationale tenue les 28 et 29 septembre 2005. Les briefings officiels du Département du Service Public et de l'Administration ont cependant constaté que le gouvernement avait entamé l'organisation du MAEP une année avant l'annonce publique du processus et la sollicitation pour la participation publique. Si l'on doit compter cette date comme date de commencement, le processus aura donc duré 33 mois à compter du lancement, et 39 mois de la signature des documents d'adhésion à la fin de la première révision.

font les frais. Ceci découle du fait que les politiciens passent un temps limité au pouvoir et ont en même temps trop de priorités.

Le fait que le MAEP se déroule durant plus d'un cycle électoral pourrait aussi pousser les politiciens au pouvoir à craindre que l'opposition ou les médias ne s'en servent pour les discréditer. Ceci pourrait en retour empêcher aux gouvernements de s'ouvrir en toute franchise ou de considérer certaines réformes susceptibles de désavantager le parti au pouvoir. Au cas où des élections entraîneraient un changement dans le parti au pouvoir, ou un nouveau leader au sein du parti au pouvoir, la nouvelle administration risquerait de ne pas appuyer le MAEP autant que la précédente, ou encore pourrait considérer l'autoévaluation nationale comme étant le résultat du dirigeant précédent, ce qui pourrait rendre les conclusions du MAEP plus difficiles à appuyer d'un point de vue politique.

Le temps constitue aussi un facteur important pour la société civile. La longue durée du processus ainsi que ses multiples étapes font qu'il est trop laborieux, en particulier pour les représentants des organisations de la société civile présentes au conseil de gouvernance. Avec des fonds et un personnel limité, les organisations de la société civile ont du mal à participer aux multiples assemblées du MAEP, à revoir les textes préliminaires, à préparer les soumissions écrites, à analyser et critiquer le rapport national d'autoévaluation et le PA, et à participer aux ateliers de la Mission d'évaluation nationale. Les organisations de la société civile doivent gérer leurs propres activités et générer des fonds pour assurer la survie de leurs organisations. Pourtant, le MAEP écarte le personnel le plus compétent de ces activités si importantes. Honorer un tel engagement pendant deux ans ou plus pourrait s'avérer très difficile pour bon nombre d'organisations.

L'organisation

Les pays pionniers ont passé plusieurs mois à étudier comment organiser le processus, le conseil de gouvernance approprié à nommer, la marche à suivre pour sélectionner les instituts de recherche, établir des contrats, trouver les lieux d'événements, trouver des bureaux pour le secrétariat administratif local et trouver les financements. Ces tâches sont nécessaires, mais auraient pu être considérablement accélérées si les instructions écrites avaient été plus claires, plus détaillées et plus pratiques. Le fonctionnement du Secrétariat continental constitue un second facteur important dans la rapidité de mise en œuvre du MAEP. Celui-ci a mis longtemps à s'organiser et son personnel est encore insuffisant, vu les demandes importantes au niveau de son temps. Les Missions de soutien nationales adressent ce problème en théorie, mais celles-ci interviennent souvent une fois que les pays ont pris les décisions clés. Les participants ont aussi constaté que les Missions de soutien nationales n'apportaient pas de conseils suffisamment spécifiques sur le processus et offraient parfois des conseils peu réalistes quant aux délais nécessaires.

Les participants ont constaté que les Missions de soutien nationales n'apportaient pas de conseils suffisamment spécifiques sur le processus et offraient parfois des conseils peu réalistes quant aux délais nécessaires.

Au Lesotho, par exemple, la Mission de soutien nationale avait prédit que le processus entier ne prendrait que quelques mois. Vu que les coûts sont directement liés à la durée du processus, de telles prévisions pourraient entraîner un sous-financement, ce qui en retour pourrait occasionner davantage de retards. L'Algérie a indiqué qu'elle n'avait eu le feu vert pour mener une enquête sur la population qu'après l'arrivée de l'Equipe d'évaluation pays, et que les délais accordés par le Panel ne permettaient pas de mener une enquête appropriée, et encore moins d'en incorporer les résultats dans l'autoévaluation. De telles directives auraient dû être proposées au début du processus, ce qui aurait évité de créer deux Missions d'évaluation nationales coûteuses. Il est à noter que le Bénin, qui a connu une évaluation à cette même période, n'a pas été invité à mener d'enquête.

Les directives officielles, censées expliciter le processus et clarifier les besoins clés relatifs à la recherche, sont elles-mêmes inadéquates. Elles proposent peu de solutions sur des questions spécifiques, et comprennent plusieurs contradictions sur des questions cruciales, entraînant des conflits entre les gouvernements et la société civile sur la forme, la composition, la direction et les pouvoirs du conseil de gouvernance, le Point focal et le Secrétariat de soutien national (souvent constitué de fonctionnaires du gouvernement). Le manque de directives claires contribue aussi à l'indécision et à la mauvaise planification financière et logistique. Les pays pionniers ont tous indiqué leur volonté de disposer d'un modèle de processus de recherche sur le MAEP, décrivant les avantages et les inconvénients de différentes approches à la recherche, les recommandations d'experts, les enquêtes et les consultations publiques.

Le Panel a décidé de ne pas procéder à la révision détaillée des directives, ni de les republier, ce que les auteurs considèrent comme une erreur stratégique. Le Panel a expliqué informellement que la révision des directives serait trop longue pour les structures du MAEP déjà surchargées de travail et pourrait retarder les pays déjà engagés. La bonne gouvernance constitue pourtant l'aspect principal du MAEP. Les processus doivent respecter de façon claire les règles établies ; il s'agit de l'un des principes de base du MAEP. La clarté est absolument nécessaire car elle aide les moins initiés à mieux planifier, elle évite les conflits et accélère le processus. Le système devrait aussi tenir compte du fait que certains pays font semblant de s'engager dans le MAEP. Les gouvernements ont plusieurs façons de s'impliquer superficiellement sans vraiment accepter les critiques publiques. Des règles claires sur la gestion de la consultation et des spécifications concernant une enquête indépendante sur la population pourraient renforcer la procédure et éliminer la tentation de s'engager dans le processus sans pour autant y consacrer un grande réflexion. Des directives claires sur la consultation et l'usage d'enquêtes permettraient à la société civile de promouvoir un processus plus ouvert, plus franc et plus inclusif.

Le Panel peut être contraint, par son propre manque de clarté, de faire face aux gouvernements et de tenter d'imposer le changement.

Le manque de directives claires met aussi le Panel dans une position délicate. Les pays ne reçoivent pas de bons conseils réalistes sur les délais, les coûts

et les méthodes de recherche, ni sur les mécanismes de consultation. Leurs plans sont plutôt basés largement sur des directives écrites contradictoires que l'ont retrouve dans plusieurs documents, et une fois que ces décisions sont annoncées, les gouvernements sont trop embarrassés d'un point de vue politique pour changer d'avis. Le Panel pourrait donc être contraint, par son propre manque de clarté, de faire face aux gouvernements et de tenter d'imposer les changements, ce qui aux mieux est très difficile diplomatiquement parlant.

Tout processus de grande envergure comptant autant de participants et d'étapes que le MAEP ne peut qu'être difficile à planifier et à organiser. Tel que cela est indiqué dans les chapitres précédents, la gestion efficace de tout processus consiste à anticiper les problèmes potentiels et à concevoir des stratégies pour y remédier. La leçon tirée des pays pionniers, de la société civile, du gouvernement et des autorités du MAEP est que les participants devraient planifier le MAEP en tenant compte des problèmes potentiels et des défis qui s'inspirent des leçons évidentes des pays pionniers. Présumer que la mise en œuvre du MAEP se fera d'elle-même entrainera certainement des retards, des controverses, des complications imprévues, et résultera par conséquent sur un processus mal mis en œuvre. A raison, le Panel a essayé d'éviter de donner au MAEP un caractère punitif. Des règles claires et une bonne gouvernance ne constituent nullement une punition et devraient être acceptées aussi bien par la société civile que par les gouvernements. A présent, chaque pays doit véritablement faire preuve d'innovation sur les questions relatives à la recherche, la consultation et la rédaction des rapports.

Les autorités continentales ne se sont encore exprimées clairement ni sur la nécessité d'enquêtes, ni pour prédire de façon réaliste le temps nécessaires à cette fin, ni sur leurs conséquences.

La dynamique de la recherche et de la consultation

Même en cas de meilleure organisation, notamment au moyen de meilleures directives écrites, une meilleure direction de la part des autorités continentales, et plus de prévoyance de la part des participants, le facteur temps affecterait toujours les autres aspects importants du MAEP.

Du fait de sa nature technocrate, le processus a tendance à trop se concentrer sur la tâche difficile qu'est l'établissement de rapports. Le facteur temps ne serait pas si important si le processus du MAEP devait être jugé exclusivement sur la base de la qualité du rapport définitif. Cependant, établir un rapport n'est qu'un moyen d'arriver à ses fins. Le processus est censé stimuler le changement durable, dépendant moins du contenu des rapports et plus de la façon dont le processus change les perceptions sur les problèmes, et établit un consensus sur les solutions. Changer les points de vue demande beaucoup de temps et de consultations en face à face.

Pour que le MAEP apporte des perspectives fraîches à la gouvernance, les consultations publiques doivent être gérées avec beaucoup plus de diligence. L'établissement de rapports offre à la société civile, au gouvernement, aux partis de l'opposition et aux divers experts techniques et industriels une

opportunité de collaborer et d'engager des débats. Le simple fait de se réunir dans une salle ne constitue aucune garantie de réussite. Les pays devraient se concentrer sur les meilleurs moyens de gérer les relations personnelles et politiques, afin d'établir la confiance et l'engagement à la réforme. Le processus pourrait produire de meilleurs résultats s'il était géré en fonction des préoccupations de la société civile et des gouvernements.

Les pays pionniers se sont concentrés en particulier sur la consultation publique, à travers les conférences et les ateliers. Dans certains cas, ceux-ci sont dispersés géographiquement à travers les pays. Dans d'autres, des séminaires et des groupes de discussion ont été tenus avec des groupes d'intérêt particuliers autour des questions clés. Les chercheurs prennent généralement des notes et essaient d'intégrer les commentaires publics dans les autoévaluations nationales. Permettre une large participation publique rend le processus beaucoup plus crédible, mais les assemblées publiques ne constituent cependant pas un moyen efficace de réunir des informations ou de trouver des solutions aux problèmes. Le MAEP couvre tant d'aspects de la gouvernance que les séminaires allouent souvent trop peu de temps à un problème spécifique. Les citoyens ordinaires peuvent relater leurs expériences personnelles, mais il est difficile de déterminer si leur témoignage est assez représentatif, ou encore de remédier à la situation.

Les enquêtes constituent un moyen d'obtenir la participation publique, remédiant à certaines faiblesses des larges conférences publiques. Ainsi, une enquête bien structurée, prélevant au hasard un échantillon représentatif de la population, offre des chances égales à chaque citoyen d'être consulté. Elles permettent de réunir des opinions à travers divers groupes ethniques, religions, sexes et groupes d'âges, pour avoir une idée plus ou moins précise de l'opinion nationale à un moment donné. Cependant, comme cela a été indiqué dans l'une des sections précédentes, les autorités continentales ne se sont encore exprimées clairement ni sur la nécessité de mener des enquêtes, ni de façon réaliste sur le temps et les moyens nécessaires pour réaliser une enquête statistiquement solide.

En plus des consultations visant le public, les pays ont eu de bonnes expériences avec d'autres types de consultation plus directes, notamment des réunions de groupes et ateliers portant sur des problèmes précis ou impliquant plus particulièrement certains groupes.

Les pays pionniers ont constaté qu'aucune méthode de consultation n'était, à elle seule, suffisante pour réunir toutes les opinions. Les pays devraient prendre des dispositions pour utiliser plusieurs méthodes susceptibles de toucher diverses régions, religions, groupes ethniques, ainsi que divers types d'expertises requis sur les questions plus techniques dans le Questionnaire.

Jusqu'à présent, les médias ont été très peu exploités, malgré leur potentiel pour promouvoir et élargir considérablement les discussions publiques sur la gouvernance. Ce problème est dû en partie à l'économie de l'édition. En effet,

la plupart des médias écrits et des radiodiffuseurs comptent un personnel insuffisant et mal rémunéré. Les rédacteurs envoient les journalistes vers les grands titres et se concentrent davantage sur les événements, ce qui demande beaucoup de temps. Ainsi, à quelques exceptions près, tous les médias se sont concentrés presque exclusivement sur les événements du MAEP, notamment le lancement officiel du processus, l'arrivée de l'Equipe d'évaluation pays et l'établissement des rapports. Ils ont en outre passé trop peu de temps sur les questions importantes portant sur la marche à suivre pour remédier aux divers problèmes de gouvernance, car les journalistes ne maîtrisent pas nécessairement ces questions et ont donc du mal à faire des reportages dessus.

Par conséquent, la discussion du MAEP s'est limitée aux quelques conférences et ateliers, auxquels seuls quelques groupes choisis de la société civile et les chercheurs participent. Pour que les médias s'impliquent et se concentrent sur la gouvernance, il faudrait d'abord donner libre accès aux journalistes lors des événements du conseil de gouvernance et des ateliers du MAEP. Les Instituts de recherche pourraient résumer les présentations et les ateliers d'experts pour et contre certaines réformes, et ces synthèses pourraient apparaître dans les journaux. De telles rubriques ne devraient pas nécessairement être définitives, cependant, en reflétant la nature des débats en cours, le MAEP s'expose considérablement au public.

Consultation des autorités politiques

Les pays pionniers ont consacré beaucoup de temps et de moyens à la consultation publique. Cependant, pour que le processus stimule l'engagement à la réforme, ses recommandations doivent être soutenues par les autorités politiques. Mais comment y parvenir ? Quelles sont les dispositions qui pourraient rendre le MAEP plus convivial et pourraient encourager des discussions plus ouvertes et plus réfléchies, susceptibles de rapprocher citoyens, politiciens et experts ?

Les mécanismes permettant un dialogue constructif au sein de l'élite font partie des objectifs principaux du processus du MAEP. Pourtant, trop peu d'attention est accordée à ces mécanismes. Le processus recommande que le Point focal national occupe un rang ministériel afin d'avoir un accès direct au président. Ceci est un bon début, mais ce n'est pas suffisant pour garantir l'envergure et la profondeur des dialogues nécessaires au changement durable des systèmes politiques et économiques.

L'expérience du temps des changements structurels a appris que lorsque les puissances extérieures, notamment les bailleurs de fonds et le Fonds Monétaire International (FMI), essaient d'imposer des réformes qui ne sont pas soutenues énergiquement par les autorités politiques, ces réformes échouent. Elles sont souvent mises en œuvre sans conviction, combattues ou freinées. La mise en œuvre du processus connaîtra toujours un sort similaire,

Quelles dispositions pourraient rendre le MAEP plus convivial et encourager des discussions plus ouvertes et plus réfléchies, susceptibles de rapprocher citoyens, politiciens et experts ?

Une telle approche exige une direction présidentielle forte pour convaincre les ministres du Cabinet et les fonctionnaires d'accepter les critiques figurant dans l'autoévaluation du MAEP.

jusqu'à ce que les dirigeants comprennent parfaitement les recommandations résultant du MAEP ainsi que leur importance.

Il existe deux moyens principaux de procéder à de telles consultations, qui dépendent de la manière dont le président du pays évalué entend gérer le MAEP. Soit les gouvernements permettent au MAEP de faire des recommandations librement et promet de les mettre en œuvre, soit le gouvernement s'engage activement dans le processus, en prenant part aux débats et en tirant des leçons des discussions. Ces deux approches comprennent chacune des avantages et des inconvénients.

Le Ghana, par exemple, a opté pour la première approche. Le gouvernement ghanéen voulait s'assurer que les analyses du MAEP étaient considérées par le public et le monde extérieur comme étant correctes et crédibles. Le président a confié l'intégralité du projet à un conseil de gouvernance restreint composé exclusivement de représentants de la société civile. Une telle approche exige une forte direction présidentielle pour convaincre les ministres du Cabinet et les fonctionnaires d'accepter les critiques formulées au cours de l'autoévaluation du MAEP.

D'autres pays étaient plus réticents à accorder aux Instituts de recherche et à la société civile de tels mandats permettant aux gouvernements de mettre en œuvre toutes les recommandations résultant du processus du MAEP. En Afrique du Sud, la société civile, les membres du conseil de gouvernance et le rapport national définitif ont tous recommandé que l'Etat contrôle les financements privés en faveur des partis politiques, conformément aux codes de l'Union Africaine, des Nations Unies et autres codes anti-corruption auxquels l'Afrique du Sud adhérerait. Le gouvernement a simplement ignoré ces recommandations, ainsi qu'une bonne moitié des recommandations présentées dans le rapport final de pays. Le processus sud-africain n'a pas réussi à impliquer de manière adéquate les autorités politiques capables de prendre des décisions. Le processus a eu tendance à être traité comme un outil nécessaire pour remplir les obligations diplomatiques du pays, et non pas comme un processus pouvant servir à mesurer les opinions du public ou à refléter des problèmes marginalisés par les processus gouvernementaux.

Réunir les ministres de cabinet pour un dialogue n'est pas chose facile. La simple planification d'une telle assemblée pose déjà des problèmes. Mais une fois que les dirigeants politiques sont impliqués, la dynamique des discussions peut changer. Lors des consultations provinciales en Afrique du Sud, les assemblées étaient principalement organisées par le gouvernement et impliquaient souvent un Panel composé d'autorités s'adressant à la population sans toutefois engager de débats considérables, ni de véritables interactions, car le respect que la population accorde aux autorités politiques pourrait créer un excès de politesse lors des débats.

Le Kenya a pour sa part reconnu la nécessité d'établir un consensus et un soutien au sein du gouvernement. Pour y parvenir, les dirigeants du MAEP au Kenya ont eu un briefing avec les secrétaires permanents (les hauts fonctionnaires au sein de chaque ministère) sur le rapport du MAEP et ses recommandations. L'idée était bonne, mais les secrétaires permanents ont accueilli le rapport avec beaucoup d'hostilité. Ceci était en partie dû au syndrome de « gare aux produits importés ». Certains fonctionnaires ont pensé que comme ils n'avaient pas été consultés personnellement, ils ne devaient donc pas endosser les recommandations du MAEP. Il est probable que les quelques passages, portant sur le fait que certains départements ou groupes ne faisaient pas du bon travail ont occasionné beaucoup d'hostilités, étant donné qu'ils représentaient une accusation à l'égard des autorités. D'autres remettaient en question la validité des problèmes et la validité des enquêtes sur la population qui soutenait les recommandations du MAEP. Une telle réaction est un exemple à suivre pour les autres pays pionniers du MAEP dans leur planification. Les bureaucraties défendent inévitablement leurs prérogatives et s'opposent à toutes réformes provenant de l'extérieur, sauf en présence d'une direction présidentielle forte qui est maintenue sur une longue période.

L'expérience du Kenya démontre l'importance d'impliquer les hauts fonctionnaires et les politiciens dans le processus consultatif du MAEP avant d'en finaliser le rapport. L'Afrique du Sud a tenté d'impliquer le gouvernement en invitant les experts, y compris les fonctionnaires de classe moyenne, à prendre part à une série de quatre ateliers d'une journée chacun, portant respectivement sur un des thèmes du MAEP.

Les discussions tenues lors de ces événements étaient constructives, mais deux grandes leçons en ont été tirées. La première : allouer une seule journée par thème était insuffisant pour traiter tous les problèmes de manière adéquate. Etablir un consensus prend du temps. Les participants peuvent ne pas être d'accord sur des faits et des interprétations, et ils passent beaucoup de temps à débattre des termes à employer. Bien que beaucoup d'intellectuels aient participé à ces ateliers sud-africains, personne (ou presque) n'a apporté de suggestions claires sur la solution aux problèmes. Dans les meilleurs des cas, les commentaires sur un problème donné évoquaient des solutions, mais il fallait encore beaucoup de recherches pour transformer ces discussions ouvertes en stratégies d'exécution.

La deuxième : bien que ces ateliers d'une journée se soient déroulés dans une ambiance constructive et que les participants aient été largement en accord avec les textes et les débats, il en a émergé une grande différence entre ce qui était acceptable pour les autorités politiques et ce qui l'était pour la société civile et les fonctionnaires. Les autorités politiques n'ont pas participé à toutes les discussions et ne se sont pas fortement impliquées dans les débats. Une fois son rapport préliminaire établi, l'Afrique du Sud a entrepris un grand processus de révision du document d'autoévaluation. La plupart des

Les bureaucraties défendent inévitablement leurs prérogatives et opposent toutes réformes provenant de l'extérieur.

références comprises dans le rapport préliminaire ont été écartées et certaines sections contenant des analyses approfondies ont été simplement réduites à quelques lignes ou à de simples allusions. Plutôt que de discuter des véritables problèmes, les éditeurs ont ajouté des paragraphes louant le gouvernement. Ceci est un signe que le dialogue n'a pas réussi à établir un consensus.

Le processus à adopter dans l'établissement d'un consensus varie selon la question traitée. Par exemple, les participants habitant la capitale discutent longuement des problèmes des pasteurs nomades qui font des raids sanglants et mènent des représailles sur les autres groupes, mais en l'absence des vrais concernés, il est impossible de trouver des solutions durables. La solution dépend largement du bon choix de médiateur et du lieu des discussions.

Avec tant de problèmes, des tentatives pour établir un consensus sur les solutions sont déjà en cours quand le MAEP commence. Chacun de ces processus a son propre historique, sa propre logique et son propre emplacement. Par exemple, la Chambre des Mines ou le ministère du Commerce peuvent mener des discussions avec les syndicats et les entreprises pour trouver un compromis sur les nouvelles réglementations de la sécurité des ouvriers ou sur la pension. Des discussions si délicates ne peuvent pas être brusquement interrompues et assignées au MAEP. Le MAEP devra se fonder sur les efforts en cours et les promesses, et s'engager à trouver une issue constructive à ces négociations, mais il ne faudra pas que le PA du MAEP prescrive des solutions basées sur des analyses superficielles.

Le problème d'établissement de consensus n'est pas facile à résoudre, mais il est clair qu'un plan trop simplifié sur les consultations du MAEP ne peut parvenir à construire un dialogue solide.

Le Panel et le Secrétariat se sont retirés de la consultation publique, laissant à chaque pays la prérogative de gérer les détails. Le processus doit être assez flexible pour s'adapter aux réalités locales. Il est également important que les Africains comprennent les dynamiques humaines et politiques nécessaires pour une consultation efficace. Pour que le MAEP accomplisse sa mission - qui consiste à stimuler le changement, le dialogue sur les politiques devrait d'abord être efficace. A présent, tous les nouveaux pays adhérents font preuve d'innovation en reproduisant les mêmes types de conférences publiques très élémentaires qui n'ont pas réussi à stimuler de dialogue conséquent entre les autorités politiques, la société civile et les stratèges.

Il n'existe pas vraiment de mécanisme commun de partage de connaissances à travers les pays. Plusieurs organismes privés ont tenu des conférences pour réviser le MAEP, mais les autorités continentales se sont souvent absentées. Elles n'ont pas non plus suffisamment organisé leurs propres formations. Pour que le MAEP soit efficace, les nouveaux participants doivent être suffisamment formés et ils doivent pouvoir accéder aux analyses comparatives détaillées des forces et faiblesses de ce qui a été réalisé jusque-là. Le Secrétariat devrait en principe disposer d'une unité spécialisée de transfert des connaissances

prenant part aux événements dans tous les pays participants au MAEP et faisant des analyses comparatives reflétant des idées innovatrices et des changements particuliers susceptibles de renforcer la consultation et le dialogue publics.

Avantage Comparé

Le processus du MAEP vise à attirer l'attention vers la gouvernance et les problèmes de développement. Cependant, il n'est qu'une des multiples initiatives de planification et d'évaluation que les pays africains entreprennent. Les pays participants sont aussi engagés dans leurs propres processus nationaux de planification du développement, budgets à moyen et à long terme, rapports par des organismes de surveillance, et processus d'évaluation sur la santé, l'éducation et d'autres secteurs. Plusieurs de ces pays doivent aussi présenter leur avancement en direction des OMD (Objectifs du millénaire pour le développement), présenter une stratégie écrite sur la réduction de la pauvreté, faire le suivi de leurs mises en œuvre respectives afin de bénéficier de l'allègement des dettes, établir des plans pour justifier et gérer l'aide au développement et collaborer avec le Fonds Monétaire International sur les questions fiscales et de gestion macro-économique. Ces pays sont également engagés dans des discussions relatives à leur position par rapport aux indices de la Banque Mondiale portant notamment sur le coût des affaires, le classement d'agences d'évaluation de crédits et le classement des organisations des Objectifs du Millénaire des Etats-Unis (US Millenium Challenge), entre autres.

Toutes ces activités de planification et ces rapports ont un prix. Plusieurs gouvernements et sociétés civiles du processus du MAEP à travers le continent ont évoqué la fatigue suite à un excès de consultation. Cette attitude quelque peu désinvolte évoque pourtant la question de savoir si ces grandes initiatives de planification aboutissent à des avantages concrets et supérieurs à leurs coûts.

Cela ne veut pas dire que l'Afrique devrait abandonner sa propre stratégie d'amélioration de la gouvernance, en faveur des stratégies étrangères. Cependant, les gouvernements devraient essayer de mieux employer leur temps et d'être conscients de l'impact de ces consultations et de ces analyses sur la société civile, ainsi que du dérangement occasionné pour les affaires gouvernementales courantes. Les besoins de rapports et de planification devraient être rationalisés.

Le MAEP en soi ne peut changer, ni éliminer ces autres processus de planification, mais ses promoteurs doivent lui trouver un avantage comparé justifiant le temps et l'argent qui y sont investis. Les contraintes temporelles ont ici un effet direct. Moins le MAEP dispose de temps de recherche, plus son processus sera contraint à refléter des analyses existantes et des approches conventionnelles, car les chercheurs travaillant sur l'évaluation nationale

L'élaboration superficielle du PA empêche toute bonne surveillance et ne permet pas à la société civile de juger si une promesse a été réalisée ou non.

ou sur la Mission d'évaluation nationale ne disposent pas d'assez de temps pour procéder à une véritable recherche sur les problèmes ou les nouvelles solutions.

Le MAEP, en tant que mécanisme de partage de connaissances, devrait considérablement profiter d'une analyse détaillée des échecs des réformes précédentes.

Beaucoup d'Africains sont sans doute exaspérés du fait que les processus locaux du MAEP soient concurrencés par des processus imposés par l'extérieur (imposés car tout refus de les adopter pourrait entraîner l'annulation d'importants financements). Mais étant donné que le temps et les ressources humaines sont limités, les participants et les promoteurs du MAEP devraient s'assurer que ce dernier produise des résultats plus concrets et des analyses supérieures aux autres processus.

Pour que le MAEP réalise un avantage comparé, il faudrait se concentrer sur le PA, qui constitue l'un des points faibles du système d'évaluation par les pairs. Les participants au sein des pays pionniers ont souvent constaté une tendance à consacrer plus de temps à l'organisation et à l'autoévaluation qu'au PA, qui n'est établi qu'en fin d'autoévaluation. Malheureusement, le processus mécanique du MAEP – rapport d'autoévaluation, financement, enquêtes et consultations – exige beaucoup de temps et d'efforts. Par conséquent, lorsque les pays sont prêts à formuler un PA, ils sont souvent en retard et sous pression pour finaliser le processus. C'est ainsi que les PA n'ont pas bénéficié du niveau d'attention nécessaire.

Les participants obtiendraient de meilleurs résultats s'ils commençaient par le PA plutôt que de laisser le PA pour la fin du processus. Ainsi, ils pourraient se demander quels types de recherche et de consultation seraient susceptibles d'aboutir à un programme d'action plus efficace et plus réaliste, offrant des avantages concrets par rapport aux initiatives de planification et d'évaluation existantes.

Accorder suffisamment de temps au processus constitue un premier pas très important. Les pays devraient passer autant de temps à rechercher les solutions qu'à décrire les problèmes. Les stratégies élaborées à la hâte sont souvent mal faites et elles aboutissent généralement à des résultats autres que les résultats attendus et donc à un échec.

Les pays pionniers ont jusque-là eu du mal à trouver une façon efficace d'aborder le PA. Le modèle actuel est un tableau avec des colonnes reflétant les objectifs, actions, indicateurs, délais, budgets, participants et autres détails. Une telle structure ne permet pas l'énonciation d'un programme détaillé de réforme. Dans plusieurs cas, les actions sont représentées par de simples phrases portant sur le renforcement ou l'amélioration de certains programmes.

Ces élaborations, plutôt superficielles, empêchent toute surveillance efficace et rendent la société civile incapable de juger si une promesse a été tenue ou non. Ceci présente néanmoins une opportunité. Le Secrétariat pourrait notamment charger une société de créer un site Web disponible à tous les pays afin qu'ils y accèdent pour organiser leurs actions selon le format

standard. Chaque action pourrait être reliée à d'autres informations plus approfondies. Au cas où une action évoquerait une nouvelle loi par exemple, le lien pourrait mener vers le texte intégral de cette loi. Lorsque l'action est reliée à une conférence sur l'élaboration des politiques par exemple, le lien pourrait mener vers de plus amples informations sur ladite conférence. Ceci constitue une autonomisation systématique qui devrait rendre le PA plus efficace, notamment grâce à une stratégie plus rigoureuse, plus détaillée et plus cohérente.

Une autre façon d'améliorer le PA serait d'aborder les travaux de recherches préliminaires du MAEP de manière plus structurée. Si les chercheurs avaient commencé par recueillir toutes les descriptions des problèmes majeurs, puis proposé des solutions sur la base des documents de planification et d'évaluation existants, cela aurait résulté sur un rapport commun englobant toutes les autres évaluations nationales majeures. Si tous les problèmes et leurs solutions respectives pouvaient être documentés, le rapport présenterait un consensus concret sur ce qui devrait être fait, et le MAEP pourrait ensuite se baser dessus. Se baser sur une telle fondation permettrait au MAEP de consolider son avantage comparé. Ajouter de nouvelles actions en pleine mise en œuvre du MAEP pourrait prêter à confusion, car d'autres plans d'évaluation disposent de leurs propres mécanismes de surveillance et de mise en œuvre. Cependant, si le MAEP pouvait prendre le temps de faire un suivi des multiples réformes planifiées ou lancées sous d'autres évaluations, il serait considéré comme stratégie de référence. Pour y parvenir, les chercheurs devraient annoter en bas de page les Rapports nationaux d'autoévaluation du MAEP, et indiquer les organisations et sources de financement, ainsi que les actions correspondantes.

La plupart des problèmes évoqués dans les rapports du MAEP ne sont pas nouveaux. En effet, la plupart d'entre eux ont déjà été évoqués lors des évaluations précédentes, ainsi que les recommandations correspondantes. Le processus du PA devrait considérablement profiter d'un engagement des chercheurs dans l'évaluation de la mise en œuvre des réformes précédentes, ou des problèmes que ces réformes ont rencontrés. Ces problèmes pourraient être issus des réalités politiques, des rivalités entre bureaucrates, de l'absence de fonds et de ressources humaines, de l'autorité légale, ou encore des compétences techniques.

L'évaluation de ces facteurs nécessite du temps pour s'entretenir avec les acteurs des réformes précédentes. Le MAEP, en tant que mécanisme de partage de connaissances, pourrait donc considérablement en profiter et pourrait créer des réformes plus réalistes. Ce genre d'analyses des barrières aux réformes manque constamment dans les stratégies de développement en Afrique, et prendrait trop de temps. L'on peut déjà soutenir que le MAEP est un processus trop long et laborieux. Cependant, intégrer de telles analyses devrait permettre au MAEP de produire des PA plus efficaces.

Le MAEP pourrait aussi profiter de l'analyse des faiblesses d'autres évaluations sur la gouvernance, notamment les stratégies de développement national et le processus de la stratégie d'Élimination de la Pauvreté, décrivant l'allocation des fonds provenant de l'allègement des dettes. Le MAEP et le CSLP ont tous deux tendance à résulter sur plusieurs actions, souvent sans estimations des dépenses ou délais réalistes, ressources humaines, financement, compétences techniques et gestion nécessaires. Par exemple, la stratégie nationale de développement élaborée en 2006 par le Malawi comprenait 547 actions. Bien qu'elle englobait plusieurs bonnes idées, il s'agissait plutôt d'une liste de souhaits, car ces multiples initiatives n'étaient accompagnées d'indications concrètes ni quant à leur mise en œuvre en pratique, ni quant à leur gestion.

Pour éviter ce genre de problèmes, les pays participants du MAEP devraient établir des critères pour déterminer les actions les plus à même d'apporter une différence ou les plus rentables. Les initiatives pour un contrôle budgétaire plus strict et les initiatives de lutte contre la corruption devraient être davantage prioritaires, parce qu'elles pourraient limiter directement les pertes financières, et assurer l'allocation appropriée des fonds. En outre, plusieurs lois et réglementations pourraient être améliorées à moindres frais, pour renforcer la gestion et montrer qu'aucune irrégularité ne sera tolérée. Il est également important de doter les organismes et agences d'audit, de surveillance et anti-corruption des financement, des compétences techniques, et de l'autorité légale nécessaires à un fonctionnement efficient et expéditif.

Un des problèmes les plus récurrents dans la gouvernance est l'absence de mécanismes efficaces permettant de mesurer la qualité du service offert par le gouvernement, en particulier dans les secteurs sociaux. Certes, les comptables réalisent un suivi des dépenses, mais peu d'efforts sont consentis pour déterminer si les services sont idéalement conçus et efficaces pour atteindre leurs objectifs. Beaucoup reste à faire pour améliorer la qualité des soins médicaux, de l'éducation, de l'entretien des routes et d'autres services de base, par le biais de mécanismes méticuleux et rigoureux de gestion, notamment les audits, les contrats de niveau de service avec les hauts fonctionnaires et les sous-traitants, et les rapports régionaux et sous-régionaux indiquant les écoles et hôpitaux offrant les meilleurs et les pires niveaux de service.

Cette insistance sur les réformes importantes et peu coûteuses ne devrait pas minimiser les problèmes complexes et à long terme. Le PA présenté sous forme de tableau crée une pression qui tend à encourager les raccourcis. Une des conséquences imprévues de la manière actuelle d'aborder le PA est le fait de ne pas accorder suffisamment d'attention aux problèmes fondamentaux et complexes dont la représentation est difficile à confiner dans les cases d'un PA sous forme de tableau.

L'usage de questionnaires constitue un atout majeur du MAEP car il permet de structurer les analyses et de faciliter la planification et l'organisation. Il en va de même pour le PA. Un questionnaire dans le cadre du PA ne devrait pas

nécessairement rentrer dans les détails quant à des solutions particulières, mais il pourrait bien guider les participants dans la création du PA et la stimulation des questions pertinentes. Un tel processus devrait intervenir au sein du rapport national d'autoévaluation avant de finaliser la première ébauche du PA. Une fois le rapport national définitif reçu, le processus devrait être répété, car les rapports nationaux définitifs comprennent toujours plusieurs recommandations ne faisant pas partie de l'autoévaluation nationale.

A présent, trop d'éléments du PA invoquent des actions génériques pour consolider, améliorer et accélérer les programmes existants. Ces éléments sont souvent dépourvus de précisions pertinentes sur la manière de réaliser ces changements. Or, sans ces précisions, il est impossible de mesurer ces engagements, et sans la capacité de pouvoir déterminer clairement si un engagement a abouti ou non, le MAEP se voit donc privé des capacités nécessaires pour assurer toute réforme.

Ainsi, les directives et/ou le Questionnaire devraient, après révision, demander aux pays de préparer un résumé de chaque initiative faisant partie du PA. Sur chacun de ces points, les pays devraient être en mesure de répondre à quelques questions élémentaires portant sur la gestion, notamment au sujet des ressources humaines nécessaires, de l'expertise technique, des lois-cadres, des capitaux et des dépenses régulières, de la capacité d'une réforme donnée à résoudre entièrement ou partiellement les problèmes sous-jacents, des réformes secondaires nécessaires à la réalisation des objectifs et de la période de démarrage nécessaire pour le recrutement et la préparation des lois et des bureaux.

Une fois toutes les solutions potentielles documentées, elles devraient être classées par ordre de difficulté, de coût et d'impact. Pour les problèmes importants auxquels il n'existe pas de solutions apparentes, ou sur lesquels les recommandations faites n'apportent pas de solution complète, le PA devrait avoir une action engageant la nation à prolonger la période de recherche, de consultation et d'expérimentation de stratégie, afin de trouver de meilleures solutions.

Les moyens pour consolider le MAEP

Lors des évaluations du MAEP, la question de savoir s'il ne vaudrait pas mieux découper le MAEP en évaluations plus restreintes, couvrant chacune une section du questionnaire, a émergé. L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques – un club des 30 nations démocratiques les plus développées dont s'est inspiré le MAEP – effectue des évaluations des membres par les pairs, chaque évaluation se concentrant sur un domaine restreint, tel que la politique d'aide au développement. Découper le MAEP en évaluations plus restreintes permettrait d'accélérer le processus, mais pourrait réduire la qualité des analyses, car plusieurs problèmes d'ordre politique recourent des problèmes et causes d'ordre économique, social et

socioéconomique. Néanmoins, la plupart des pays gèrent le processus en assignant différents Instituts de recherches à chaque thème du Questionnaire du MAEP. En pratique, cette scission a tendance à désintégrer les analyses. Par conséquent, diviser le MAEP en évaluations plus restreintes ne serait pas vraiment différent des types d'analyses actuels. On peut aussi soutenir qu'une telle réforme est toujours susceptible de s'attirer l'attention des autorités politiques.

Des évaluations du MAEP plus restreintes pourraient entraîner des assemblées plus fréquentes et exigeraient que les pays soient en constante évaluation, ce qui pourrait prendre trop de temps aux participants et réduire l'engagement nécessaire pour maintenir le processus de manière constante. Tout compte fait, scinder le MAEP n'est pas une bonne stratégie pour mieux le gérer.

En revanche, la vitesse de mise en œuvre du processus – ainsi que son impact – pourrait être sensiblement améliorée en rendant la phase d'autoévaluation plus efficiente et plus productive, et en écourtant la phase d'organisation. De toutes les recommandations formulées lors des chapitres précédents, sept réformes clés ont été retenues et énumérées ci-dessous pour consolider le MAEP.

1. **Clarifier les règles ambiguës.** Les directives contiennent d'importantes incohérences qui doivent être résolues. Le système actuel dépend fortement des communications de personne à personne, à travers les Missions de soutien nationales, mais les pays prennent souvent de grandes décisions sur la gestion du processus sur la base de leur interprétation (probablement erronée) de quelques sections choisies des directives.
2. **Améliorer les capacités et la bonne réaction du Secrétariat.** Plusieurs participants et conférences d'évaluation du MAEP ont réclamé un plus grand secrétariat doté de suffisamment de personnel pour être plus actif et mieux répondre aux demandes de conseils.
3. **Etablir une unité basée sur les meilleures pratiques, en collaboration avec le Secrétariat.** L'étude des meilleures pratiques et le partage de connaissances avec d'autres pays sur une meilleure gouvernance et une meilleure gestion des évaluations du MAEP font partie de la mission du MAEP. Le personnel actuel du MAEP est surchargé de travail et fortement dépendant de consultants externes, si bien qu'il lui est difficile de se détacher des évaluations en cours pour observer les processus du MAEP et interroger les participants sur ce qui fonctionne et ce qu'il faudrait changer. Le Secrétariat aurait pu offrir un meilleur service aux Etats membres établissant une unité qui n'était pas impliquée dans la surveillance des évaluations, mais était chargé de l'observation, du transfert des connaissances et de la sensibilisation sur les alternatives et les meilleures pratiques.

Trop d'éléments du PA invoquent des actions génériques pour renforcer, consolider et accélérer les initiatives en cours. Ces éléments sont souvent dépourvus de précisions pertinentes sur la manière de réaliser ces changements.

4. **Publier les conseils pratiques sur les opérations.** Plusieurs conférences ont évoqué la nécessité de documenter les leçons apprises, notamment sur la budgétisation du MAEP, les enquêtes, la gestion du processus de consultation, la préparation de PA plus réalistes, la rédaction du PA et les autres stratégies nationales et les processus de budgétisation, l'établissement du rapport national d'autoévaluation et la gestion de la communication. Ces tâches peuvent être réalisées de plusieurs façons et il n'y a probablement pas d'approche idéale, les participants seraient cependant mieux équipés pour planifier et gérer le processus s'ils pouvaient recevoir régulièrement des conseils documentés, au moyen de bulletins d'information, de monographies, ou l'impression sur papier des débats sur des stratégies opposées.
5. **Analyser la conformité aux normes africaines et internationales.** Le MAEP évoque plusieurs codes et normes internationaux, et le Questionnaire cherche à établir à quel point les pays ont intégré ces engagements dans leurs opérations. Cependant, jusque-là, les rapports n'ont véritablement cherché ni à procéder à une telle évaluation, ni à obtenir les réponses des pays concernés à ces questions cruciales. Ceci constitue une défaillance par rapport aux directives du processus du MAEP.
6. **Se concentrer davantage sur le PA.** L'efficacité du processus du MAEP dépend de la bonne intégration de stratégies dans le PA. Les PA sont pourtant souvent mal conçus, irréalistes, superficiels dans leur approche stratégique et omettent certaines questions nationales complexes. Les pays se sont davantage investis dans l'autoévaluation que dans l'élaboration du PA. Le PA intervient souvent hâtivement vers la fin du processus, alors que les pays sont déjà en retard et sous pression de conclure le processus. Il faut aussi noter que la forme tabulaire du PA ne permet pas d'inscrire beaucoup de détails. Chaque action majeure devrait être soutenue par une documentation complète décrivant la solution recherchée. Les pays devraient être invités à prévoir, dans le cadre du PA, la recherche continue, le partage de connaissances avec les pairs et les essais de stratégies pour traiter les questions systémiques et insolubles. Pour consolider ce domaine, il serait nécessaire de publier des directives claires et de consacrer une section du Questionnaire à la marche à suivre pour établir un PA plus efficace.
7. **Réviser le Questionnaire.** Un Questionnaire uniforme est un outil important pour permettre aux pays de bien planifier leurs processus de recherche sur le MAEP, pour informer les citoyens sur les questions des points importants à prendre en considération lorsqu'ils contribuent au processus, et pour garantir un processus constamment rigoureux dans ses analyses. Cependant, le Questionnaire actuel est trop long, mal structuré, redondant et dépourvu de plusieurs aspects cruciaux. Plusieurs amendements (voir Chapitre 4) pourraient sensiblement améliorer sa convivialité et permettre aux pays de gérer le processus de façon plus efficace.

Le MAEP fait partie d'une plus grande lutte en faveur de la promotion de la responsabilité, de la transparence et de la participation démocratique. Cette lutte ne sera pas aisée, mais la victoire est possible.

Les problèmes fondamentaux complexes dont la représentation est difficile à confiner dans les cases d'un PDA sous forme de tableau ne reçoivent pas suffisamment d'attention.

Lorsque les auteurs ont entamé la recherche sur le MAEP il y a cinq ans, il était évident que ce processus avait le potentiel de transformer la nature des débats au sein des pays individuels et de l'Union Africaine en général. Ce processus a établi une bonne plateforme de discussions pour une meilleure gouvernance. Bénéficier des opportunités qu'offre le MAEP s'est révélé beaucoup plus difficile que ses promoteurs ou les auteurs ne l'avaient prévu, mais en dépit des difficultés rencontrées, le MAEP reste un développement très positif pour l'Afrique. Comme toute institution, le MAEP ne pourra échapper aux pressions venant de certains groupes cherchant à le manipuler. Certains participants pourraient manifester le désir d'adhérer au MAEP sans pour autant vouloir réellement s'y impliquer. La force du processus ainsi que sa capacité à inspirer des réformes réfléchies et durables dépendra de l'engagement démontré par les chefs d'Etats et de la détermination des organisations de la société civile à mettre en œuvre le processus du MAEP de manière rigoureuse, juste et transparente. La société civile n'est pas suffisamment équipée pour influencer le MAEP, mais l'exemple de certains pays pionniers démontre que lorsque la société civile est déterminée et décidée à se faire entendre et à défendre sa cause jusqu'au bout, elle peut faire la différence. Le MAEP fait donc partie d'une plus grande lutte à long terme pour promouvoir la responsabilité, la transparence et la participation démocratique. Cette lutte ne sera pas aisée mais la victoire est possible. L'enthousiasme et la détermination des milliers de participants au processus du MAEP a été une vraie inspiration. Si un tel esprit peut être maintenu, le MAEP réalisera certainement ses grandes promesses et l'Afrique pourra revendiquer sa renaissance légitime.

Etude de Cas des Pays

La démocratie n'est pas une pratique à déclasser pendant 10 ans, pour se réveiller la onzième année et la réanimer. Il est important que nous réapprenions à nous gouverner.

– **Chinua Achebe, écrivain nigérian**

La démocratie, la bonne gouvernance ainsi que la modernité ne peuvent pas être importées ou imposées de l'extérieur à un pays.

– **Emile Lahud, politicien libanais**

Notre prospérité continue en tant que nations, communautés, ainsi qu'en tant qu'individus, est liée à notre capacité à créer et à maintenir des entreprises profitables, compétitives et durables.

– **Karugor Gatamah, Centre for Corporate Governance, Kenya**

GHANA

Fidèle à sa tradition de « pionnier » sur le continent, et en tant que premier pays à être évalué par le MAEP, le Ghana montre l'exemple dans le processus. Le Conseil national de gouvernance du MAEP a reçu toute liberté pour exécuter son mandat, dont il s'est résolument acquitté. Les Equipes d'évaluation techniques ont choisi d'entreprendre l'exercice avec des instituts de recherche crédibles et compétents, renommés sur la scène nationale et internationale. La Mission constate avec une grande appréciation la haute qualité des rapports préparés par les quatre équipes techniques de conseillers.

– Rapport national du MAEP au Ghana¹

Dans chaque pays qui entreprend une évaluation par les pairs, le contexte politique particulier influence les structures organisationnelles établies pour diriger le processus. Quand les 22 ans du gouvernement de Jerry Rawlings ont pris fin en 2000, le nouveau président du Ghana, John Kufuor, a cherché à repositionner le gouvernement comme un réformateur enthousiaste, démocratique et économique. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) a été considéré comme un véhicule permettant de montrer une plus grande transparence et une plus grande franchise en politique publique à des publics variés — groupes locaux, autres pays d'Afrique, et, non des moindres, aux donateurs internationaux qui supportent environ 40 % du budget du Ghana.

Selon le Dr Baffour Agyeman-Duah, directeur exécutif associé du Centre pour le développement économique du Ghana (CDD-Ghana), l'un des quatre groupes de réflexion réalisant des recherches pour le rapport du MAEP² :

John Kufuor se prend pour un démocrate, et le MAEP était une façon pour lui de montrer son engagement personnel à la promotion de la bonne gouvernance dans le pays. Il s'était déjà embarqué dans une politique de transparence et de responsabilité dans son administration, et l'EAP [Evaluation africaine par les Pairs] était un mécanisme permettant de promouvoir cette approche. [...] Sans doute en partie, Kufuor a voulu être

Le MAEP a été considéré comme un véhicule pour montrer plus de transparence et de franchise en politique publique aux différents publics.

1. Panel des personnes éminentes de l'EAP, *African Peer Review Mechanism Country Review Report of the Republic of Ghana*, Midrand, Afrique du Sud, juin 2005, p.xii.
2. Entretien téléphonique avec B Agyeman-Duah, Dar-Es-Salaam, 10 février 2006.

le premier à attirer des investissements et de l'aide. Si le Ghana était perçu comme un pays ouvert et transparent, on le considérerait comme un endroit propice aux affaires. Le G8 est influencé dans ses décisions, officiellement ou officieusement, par le résultat de l'évaluation par les pairs d'un pays.

Mais, étant donné la politique compétitive du Ghana, et le fait que des élections générales étaient prévues en plein milieu de la période d'Évaluation par les pairs, Kufuor a pensé que le MAEP et ses résultats pourraient servir de ballon de foot politique. Les partis de l'opposition pouvaient utiliser le rapport du MAEP pour critiquer le gouvernement en place afin d'être avantagés aux élections, alors que la société civile du Ghana qui se fait entendre demandait un processus de MAEP objectif, transparent et juste, et un rapport honnête. Par conséquent, le gouvernement a choisi de protéger le processus de l'acrimonie de la politique du parti, et de le rendre impartial.

Les structures et institutions du MAEP

Le Ghana a montré très tôt son enthousiasme pour l'évaluation par les pairs. En novembre 2002, avant même que le processus n'ait été complètement élaboré, le Ghana était devenu l'un des six pays qui avaient déjà exprimé le désir d'adhérer au MAEP. « Quand le Ghana s'est inscrit, ils ont dit, « Nous sommes prêts », bien que les phases préparatoires pour l'institutionnalisation du MAEP étaient encore en préparation », se rappelle Evelynne Change, coordinatrice de la gouvernance d'entreprise au Secrétariat continental du MAEP à Midrand, en Afrique du Sud. « Le Panel [des personnes éminentes] de l'EAP devait encore être mis en place, et les documents relatifs à la mise en œuvre du MAEP développés³ ». Le Ghana a adhéré formellement au MAEP le 9 mars 2003, mais plusieurs mois se sont écoulés avant qu'il ne s'attelle au processus.

Sans modèle de référence, le Ghana a nécessairement développé un précédent et établi les normes pour les évaluations futures. « Nous n'avions pas de modèle », se souvient le Professeur SKB Asante, membre du Conseil national de gouvernance du MAEP du Ghana en 2005. « Nous étions des pionniers, et nous avons donc dû innover⁴ ». Le Ghana a créé plusieurs institutions pour gérer les différents aspects de l'évaluation par les pairs, comprenant un Point focal, un Conseil national de gouvernance et un Secrétariat.

Le point focal. Chaque pays participant au MAEP doit établir un Point focal national comme ligne de communication entre le Secrétariat du MAEP à Midrand, le gouvernement, et les institutions locale du MAEP. Selon un communiqué délivré à l'issue de la première réunion du Forum du MAEP⁵ :

3. Entretien téléphonique avec E Change, 10 février 2006.

4. Asante SKB, Commentaires formulés après une présentation intitulée « Ghana's Implementation of the APRM: Lessons Learnt », organisée par le Southern African Regional Poverty Network (SARPN) au Country Club de Pretoria le 5 septembre 2005.

5. Communiqué publié à la fin du Premier Sommet du Comité des chefs d'États et de gouvernements participant au Forum du Mécanisme africain d'évaluation par les Pairs (MAEP) à Kigali, au Rwanda, le 14 février 2004, cité dans *Rwanda Nepad Magazine*, 1, mai-juillet 2004, p.6.

Le Point focal national du MAEP doit se situer au niveau ministériel ou être un haut fonctionnaire qui est sous les ordres directs du chef d'État ou du gouvernement et qui a accès à toutes les parties prenantes nationales.

Le Ghana a choisi son point focal en dehors d'un ministère gouvernemental, et a désigné le Dr Francis Appiah, ancien conseiller technique supérieur du ministre de la coopération régionale et du Nepad au Ghana comme secrétaire exécutif du Secrétariat du MAEP du Ghana. Par la suite, le Conseil national de gouvernance a été désigné comme Point focal.

Conseil national de gouvernance. Selon Appiah, les structures nationales du MAEP au Ghana ont été mises au point en juin 2003, et présentées au cabinet pour être approuvées⁶. Le Ghana a été le premier pays à établir un Conseil national de gouvernance en dehors du gouvernement, pour servir de conseil de gouvernance et jouer le rôle de moteur du MAEP au niveau national. Le Ghana a créé un Conseil national de gouvernance du MAEP de sept membres (NAPRM-GC), composé de personnes éminentes impartiales.

Conseil national de gouvernance du MAEP au Ghana*

Les sept membres du Conseil national de gouvernance du Ghana étaient les suivants :

Le Révérend Professeur Samuel K Adjepong, ancien vice-président de l'Université de Cape Coast, et actuel président de l'Université méthodiste (Président) ;

Alex Ntim Abankwa, ancien ambassadeur en Belgique, aux Pays-Bas, au Luxembourg et au Canada ;

Le Professeur Samuel K Botwe Asante, professeur en relations internationales, consultant international et ancien conseiller principal régional de la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique (CEA) ;

L'évêque Paul Bemile, Evêque catholique de Wa et directeur du Dialogue interrégional ;

Le Professeur Miranda Greenstreet, pédagogue de renom, ancienne directrice de l'Institut de formation pour adultes de l'Université du Ghana, et Présidente de la Coalition nationale des observateurs électoraux nationaux aux élections du Ghana de 2001 et 2004 ;

Nutifafa Kuenyehia, avocat et ancien président de l'Association du barreau du Ghana et de la Commission des médias ;

Gloria Ofori-Boadu, ancienne directrice exécutive de la Fédération internationale des Femmes juristes (FIDA) au Ghana, et actuelle présidente de l'association ghanéenne Women's Assistance and Business Association (WABA).

Bien qu'elle ait été créée par le gouvernement, la structure nationale Ghanéenne est indépendante de lui afin d'assurer une participation globale.
– Dr Francis Appiah**

6. Appiah F, *Ghana's Experience and Lessons Learnt in the Implementation of the APRM*, rapport pour la Préparation au forum sur la gouvernance africaine à Alger, Algérie, 20–21 novembre 2004, p.7.

* Panel des Personnes éminentes de l'EAP, *African Peer Review Mechanism Country Review Report of the Republic of Ghana*, Juin 2005, p.5–6 ; Division de la planification économique et sociale (ESPD) de la CEA, *Implementation of the African Peer Review Mechanism in Ghana*, ESPD/NRP/01/05, octobre 2005, p.8.

** Appiah, *op. cit.*, p.8.

Le fait qu'il n'y ait pas de politiciens actifs ou de responsables gouvernementaux au Conseil de gouvernance pourrait contribuer à contrecarrer les doutes que le gouvernement en place pourrait influencer le processus en sa faveur.

Présidé par le président de l'Université méthodiste, le Professeur Samuel K Adjepong, il se compose de diplomates retraités, de juristes éminents, de consultants internationaux et de chefs religieux (voir l'encadré ci-dessus). En adoptant ce type de structure de gestion, le Ghana a émulé le Panel continental de l'EAP des Personnes éminentes.

Le Ghana a décidé de rendre son conseil de gouvernance fonctionnellement et constitutionnellement indépendant du gouvernement, afin de le protéger des accusations de partialité politique et d'affiliations avec la politique des partis. Kufuor a déclaré que les partis d'opposition pouvaient saper la capacité de l'EAP d'établir le consensus national en utilisant ses résultats comme armes politiques. Ce risque serait accru étant donné que les élections nationales étaient prévues en décembre 2004, juste quelques mois après le commencement de l'évaluation. La défaite de son parti était également susceptible de faire dérailler le processus.

Selon le Dr Chris Stals, membre du Panel des personnes éminentes responsable de l'évaluation du Ghana⁷ :

Quand nous nous trouvions dans le pays pour la mission de soutien de l'EAP en mai 2004, le Président m'a dit que des élections seraient organisées en fin d'année et, plutôt que de différer l'EAP après les élections, le Ghana concevrait un système qui ne serait pas affecté par le résultat des élections.

Le conseil de gouvernance a donc reçu le même statut et la même protection juridique contre l'interférence du gouvernement que la Commission électorale et la Commission des Droits de l'Homme et de la Justice administrative. Ses membres n'ont pas eu besoin de prêter le serment habituel d'allégeance au président ou au gouvernement lors de l'investissement à leurs fonctions par Kufuor le 18 mars 2004.

Une fois toutes les étapes du processus du MAEP complétées, les responsables ghanéens sont encore plus convaincus qu'avant que le processus d'évaluation par les pairs doit être séparé du gouvernement et dirigé plutôt par la société civile. Ils ont également déclaré que des mesures actives devraient être prises pour anticiper les soupçons que le gouvernement pourrait tenter de contrôler les résultats ou d'en atténuer les conclusions. Dans le cas du Ghana, le fait qu'aucun politicien ou responsable du gouvernement en exercice ne siège au conseil de gouvernance a permis de contrecarrer les soupçons que le gouvernement en place essaierait d'influencer le processus à son avantage.

La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) a constaté que le choix « d'un conseil de gouvernance indépendant, composé simplement de représentants de la société civile, a permis de réduire la possibilité d'interférence politique tout en renforçant la propriété et l'encadrement du processus par les parties prenantes⁸ ».

7. Entretien téléphonique avec C. Stals, Pretoria, 10 février 2006.

8. ESPD, CEA, *op. cit.*, p.13.

Appiah rappelle⁹ :

Dès le début, la discussion a été que puisque les membres du Conseil de gouvernance avaient été choisis par le président, ils pourraient être influencés par le gouvernement. Il était donc essentiel d'établir la confiance dans le conseil, ses membres et dans le processus en général. Et c'est aussi la raison pour laquelle nous avons choisi des groupes de réflexion éminents et indépendants pour procéder à l'évaluation technique – cela rassurera les gens du point de vue du travail réalisé au niveau opérationnel.

Cependant, la réflexion initiale du gouvernement sur le processus a changé, en partie à cause des commentaires vigoureux de la société civile. Quand le gouvernement a annoncé ses plans pour la première fois, le Questionnaire du MAEP et les procédures n'avaient pas encore été publiés. Cependant, lors d'un atelier du MAEP coordonné par SAIIA à Accra en novembre 2003, un représentant du gouvernement a déclaré que le pays avait presque terminé ses consultations publiques et était prêt à se soumettre à l'évaluation. La déclaration qu'un grand nombre de parties prenantes avaient déjà été

Le Ghana recommande un conseil de gouvernance indépendant

Un rapport sur le processus du MAEP au Ghana, préparé pour le sixième Forum africain sur la gouvernance (AGF-VI) tenu en mai 2006 à Kigali, au Rwanda, a formulé les recommandations suivantes sur les conseils de gouvernance :

- Pour assurer sa crédibilité, le conseil devra être indépendant du gouvernement, et ne présenter aucune interférence gouvernementale ou politique.
- Les pays africains doivent faire appel à des institutions autonomes et crédibles pour mener les enquêtes d'évaluation.
- Les comités techniques doivent éviter de faire des déclarations publiques pendant et après l'étude.
- Les membres du public trouvent toujours difficile de croire que les candidats du gouvernement peuvent agir de manière neutre. Ainsi, les gouvernements doivent faire en sorte que tous les candidats sont des personnes en lesquelles le public peut avoir confiance.
- Le conseil de gouvernance doit compter en son sein un responsable des relations publiques efficace qui doit assurer que tous les résultats sont présentés de façon consistante.
- Le Conseil de gouvernance doit vérifier les orientations politiques de tous les futurs membres des comités techniques avant de les nommer.*

Dans un pays politiquement très controversé comme le Ghana, vous devez pouvoir convaincre tous les partis politiques que le processus est impartial, inclusif et qu'il inclut en fait tout le monde.
– Dr Francis Appiah**

9. Entretien téléphonique avec F Appiah, Accra, 28 juillet 2006.

* «Team Consultancy, Report on National Stakeholder Consultations: Implementing the APRM in Ghana – Challenges and Prospects, Africa Governance Forum Stakeholders », Atelier de consultation, octobre 2005, p.iv.

** Entretien en vidéo avec F Appiah, Nairobi, 27 avril 2006.

consultées a provoqué un débat très animé. Des représentants des OSC du Ghana ont affirmé que les décisions sur le processus et la sélection des membres du Conseil de gouvernance n'avaient pas été transparentes. La question de savoir comment la consultation pouvait se terminer leur a également été posée alors que le Questionnaire n'avait pas été finalisé.

Appiah reconnaît qu'en exprimant plus tôt son mécontentement à l'égard du processus envisagé, la société civile a montré qu'elle était sérieuse ; elle a ainsi influencé le choix des membres du Conseil et a permis d'amener des consultations plus élargies que celles initialement prévues. Il rappelle¹⁰ :

Les fortes réactions de la société civile ont permis de tirer la sonnette d'alarme. Toutes ont indiqué qu'elles voulaient apporter leur contribution. Ce qui a retardé la sélection du Conseil de gouvernance d'environ trois mois, pendant que nous développons des critères relatifs aux membres du conseil qui seraient acceptables pour l'opposition, le parlement et la société civile – il devait par exemple s'agir d'acteurs n'appartenant pas à la sphère du gouvernement, non fonctionnaires, faisant preuve de dons de communication en public, d'impartialité et de compétence professionnelle. Ils devaient également disposer de compétences recouvrant les quatre domaines d'évaluation, et prendre en compte la représentation des sexes et régionale. La société civile a souligné qu'elle voulait des gens qu'il serait difficile de manipuler politiquement. Une fois ces critères affirmés, nous avons rendu visite au parlement, aux partis de l'opposition, aux OSC principales et avons proposé une longue liste de Ghanéens éminents, parmi lesquels le Président en a choisi sept.

En septembre 2005, trois ateliers régionaux se sont tenus au Ghana pour évaluer l'EAP dans ce pays, en préparation au futur Forum africain sur la gouvernance (AGF-VI) à Kigali, au Rwanda. La question suivante a été posée aux délégués : « A votre avis, quel aurait été l'impact si le processus du MAEP avait été dirigé, par exemple, par un ministre du gouvernement ? » Les réponses ont été sans équivoque : les Ghanéens ont senti fortement que si le gouvernement avait contrôlé le processus d'évaluation, les citoyens n'auraient pas eu confiance dans les résultats. Ils ont utilisé des termes comme « la faible participation et la non-acceptation par le peuple », « considéré comme politiquement partial », « inondé par des questions partisans qui auraient gâché le processus », « manipulé politiquement », « perte de crédibilité » « aucun gouvernement ne devrait présider le MAEP¹¹ ».

Le Ghana a choisi d'établir un Secrétariat indépendant du MAEP, non rattaché à un ministère ou à un département du gouvernement, afin de protéger le processus de l'EAP de l'interférence du gouvernement.

Le Secrétariat national du MAEP. Le processus de l'EAP nécessitera d'organiser de nombreux ateliers et conférences, de gérer des enquêtes et de rédiger un rapport extensif, ce qui exigera un personnel de soutien compétent. Le Ghana a choisi d'établir un Secrétariat indépendant du MAEP, qui ne soit pas rattaché à un ministère ou département du gouvernement pour protéger le processus de l'EAP de l'interférence gouvernementale. Le Secrétariat n'est donc responsable qu'envers le Conseil de gouvernance, et a quitté le ministère

10. *Ibid.*

11. « Team Consultancy », *op. cit.*, p.22.

du Nepad pour s'installer dans des bureaux hors d'Accra. Les membres du personnel professionnel ont été recrutés dans le secteur privé. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a payé le salaire de deux des six membres du personnel du Secrétariat.

Il est cependant incertain si le Secrétariat est séparé complètement du gouvernement. Le Rapport de l'évaluation nationale du Ghana affirme ce qui suit¹² :

Les dépenses courantes du Secrétariat sont prises en charge par le gouvernement, qui a secondé six personnes de plus au Secrétariat pour offrir un service de secrétariat, technique, de coordination et administratif auprès du Conseil.

Le Secrétariat est de plus dirigé par un secrétaire exécutif, le Dr Francis Appiah. Appiah a été l'un des conseillers du ministre du Nepad du Ghana, et a donc des liens avec le gouvernement.

Caractères de l'évaluation

Méthodologie de la recherche

Comme cela a été noté dans le chapitre 4, l'existence d'un Questionnaire d'autoévaluation du MAEP – couvrant quatre domaines thématiques généraux qui sont la démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance économique et la gestion, la gouvernance d'entreprise et le développement socioéconomique, et leurs nombreux objectifs subsidiaires, les questions, les normes et les indicateurs – a donné l'idée que l'évaluation par les pairs exigeait simplement que l'on réponde à des questions. Ce point de vue initialement simpliste a créé diverses complications, étant donné que les pays n'ont que récemment apprécié les dimensions politiques de l'EAP, et la nécessité de consulter la société civile exigeait un processus plus vaste et plus complexe, sensible à l'atmosphère politique et aux sensibilités nationales. Pour que le MAEP puisse forger un consensus national et avoir pour résultat un plan de réforme auquel toutes les parties s'engagent, les rapports doivent être rédigés aussi impartialement et inclusivement que possible.

La contribution fondamentale du Ghana au MAEP a été de se rendre compte de l'importance de cette dynamique politique, et de concevoir des manières d'anticiper les doutes et les inquiétudes sur l'impartialité du processus. Le Questionnaire exigeait des recherches approfondies sur une variété de questions techniques, telles que le niveau de ratification du traité, les évaluations de l'efficacité des instruments constitutionnels et légaux, et une analyse détaillée des forces et faiblesses de la gouvernance. De même, le rapport devra incorporer les points de vue des différents secteurs de la société, y compris le secteur des affaires, la jeunesse, les femmes, les dirigeants modernes et traditionnels, ainsi que les circonscriptions rurales et urbaines.

La contribution la plus importante du Ghana [...] au développement du MAEP a été de concevoir des manières d'anticiper les doutes ou les inquiétudes sur l'impartialité du processus.

12. Panel des personnes éminentes de l'EAP, *Rapport d'évaluation nationale du Ghana*, p.6.

Tout cela devra être fait de manière impartiale, reflétée à la fois dans le contenu du rapport et le processus qui l’a produit.

L'utilisation du processus de nomination du Ghana en un autre lieu pouvait poser problème si les organismes de recherche en compétition pensaient qu'il y avait eu du favoritisme.

Le Ghana a choisi toutes sortes d’instruments pour rassembler les contributions de ces sources, et l’on peut qualifier son approche de modèle « d’enquête et de groupe de réflexion ».

Instituts de recherche technique. Pour rassembler toute l’information technique requise, le Ghana a nommé quatre organisations de recherche ou groupes de réflexion indépendants renommés, connus sous le nom « d’Instituts de recherche technique » (IRT). Bien qu’ils soient parfois désignés sous le nom « d’Equipes de recherche technique » (ERT), le terme de « IRT » est utilisé dans ce chapitre. Chacun de ces instituts est à la tête d’un des quatre domaines thématiques de l’EAP, pour établir la portion correspondante du Rapport national d’autoévaluation et pour développer un Programme d’action préliminaire.

Domaine thématique du MAEP	Institut de recherche technique
Démocratie et gouvernance politique	Centre pour le Développement Économique du Ghana (CDD–Ghana)
Gouvernance et gestion économiques	Centre d’Analyse Politique (CEPA)
Gouvernance d’entreprise	Fondation des Entreprises Privées (PEF)
Développement socioéconomique	Institut de la Recherche Statistique, Sociale et Économique (ISSER)

Selon Appiah, le choix des instituts était évident, et chacun d’eux était à la tête de son domaine avec une expertise éprouvée¹³ :

Nous avons conçu le processus du MAEP au Ghana pour qu’il soit dirigé par la société civile, aussi, cela aurait été une contradiction d’utiliser la machine du gouvernement pour faire le travail.

Nous voulions que les instituts de recherche soient connus localement, soient reconnus internationalement et aient une bonne réputation.

Asante remarque¹⁴ :

Quand nous avons reçu le Questionnaire [du Secrétariat du MAEP en] Afrique du Sud, nous nous sommes rendus compte que nous aurions besoin d’aide. Nous connaissions la renommée des instituts, et nous savions qu’ils feraient du bon travail. Nous sommes donc allés les voir et les avons engagés.

Etant donné que ces groupes de réflexion étaient bien connus, se faisaient entendre et n’étaient pas liés au gouvernement en tant que récipiendaires de

13. Entretien téléphonique avec F Appiah, Accra, 28 juillet 2006.

14. Entretien téléphonique avec SKB Asante, Accra, 28 juillet 2006.

fonds et n'avaient d'obligations de comptes-rendus envers ce dernier, leur sélection n'a pas fait l'objet d'une adjudication. Dans certains pays, le fait d'engager des prestataires de service sans processus d'adjudication pouvait contrevenir aux règles d'acquisition. Le processus d'adjudication permet aussi aux instituts de recherche de créer un budget pour leurs services. Il serait donc problématique d'utiliser le processus de nomination du Ghana, si les organismes de recherche en compétition soupçonnaient du favoritisme ou d'autres injustices dans le processus de sélection.

Par exemple, le Dr Emmanuel Bombande, directeur exécutif du Réseau de construction de paix en Afrique de l'Ouest (WANEP) – l'un des deux groupes de réflexion Ghanéens impliqués dans une évaluation parallèle appelée Initiative de Sécurité Humaine en Afrique (AHSI), coordonné par l'Institut des Etudes pour la Sécurité (ISS) basé en Afrique du Sud – reconnaît que, bien que la recherche et la bonne réputation générale des quatre groupes de réflexion soient excellentes, ils n'étaient pas les seuls, ni ne constituaient le choix évident pour prendre en charge le travail technique¹⁵.

Le Dr Kwesi Aning, associé par le passé avec l'Initiative de Sécurité Humaine en Afrique (ASDR) – l'autre organisme de recherche ghanéen impliqué dans l'AHSI – et maintenant à la tête de la Défense commune africaine et de la Politique de sécurité à Addis-Abeba, va plus loin en suggérant que le choix du groupe de réflexion a été influencé par une conception politique commune¹⁶ :

Il existait d'autres institutions aussi compétentes et critiques, telles que l'Institut pour la Gouvernance Démocratique (IDEG), qui est universitaire, transparent et fait d'excellentes recherches politiques. Les organisations choisies partagent la même pensée politique et le même contexte que le gouvernement en place. Elles partagent les mêmes valeurs et normes politiques, et ont des perspectives idéologiques semblables.

L'introduction du Programme d'action du Ghana soutient que des bureaucrates compétents du gouvernement auraient pu produire une autoévaluation solide et professionnelle, mais que ces organisations particulières ont été choisies du fait de leurs qualités de leadership prouvées dans la société civile, avec des compétences de lobbying éprouvées qui les aideront à intégrer d'autres groupes de la société civile au processus¹⁷.

Le choix des groupes de réflexion ne constituait qu'une partie du défi. Un autre était de développer une approche de recherche solide, objective, et défendable. La méthodologie de recherche du Ghana a été modelée sur celle que la CEA a développée pour son rapport annuel de gouvernance africaine. Le CDD-Ghana a dirigé l'étude de la CEA au Ghana, et Agyeman-Duah confirme que les instruments de la CEA mis à leur disposition ont été légèrement adaptés pour être utilisés dans l'EAP.

15. Entretien téléphonique avec E Bombande, Accra, 1^{er} septembre 2006.

16. Entretien téléphonique avec K Aning, Addis-Abeba, 1^{er} septembre 2006.

17. Ministère de la coopération régionale et du Nepad (MRCN) et NAPRM-GC, République du Ghana, Programme d'action national 2005–2008 du Ghana pour le MAEP, novembre 2005, p.9.

Agyeman-Duah souligne que les rapports doivent être considérés comme étant impartiaux. Il rappelle que¹⁸ :

L'impartialité était l'un de nos critères principaux. C'est ce que l'on nous a bien fait comprendre dès le début. Les rapports devaient être d'origines variées, inclusifs du point de vue régional, et utiliser des approches de recherche objectives et normalisées. Quand nous avons des points de vue différents sur la même question – par exemple sur les conflits de territoire – nous avons convoqué un « groupe témoin » de chefs, de responsables du Département du territoire, de propriétaires terriens, de métayers et d'experts pour faire un remue-méninge sur les problèmes et essayer de mitiger les différences. Mais quand nous ne pouvions pas atteindre un consensus, le rapport déclarait que les points de vue différents ne pouvaient pas être conciliés.

Les IRT ont développé un processus de recherche en quatre phases : la méthodologie avant le terrain, la méthodologie sur le terrain, la méthodologie interne, et la méthodologie après le terrain.

Méthodologie avant le terrain

La méthodologie avant le terrain incluait cinq « fils conducteurs » : (a) organiser une campagne d'éducation et de sensibilisation pour informer et susciter l'enthousiasme des Ghanéens pour le MAEP, et promouvoir un sentiment de propriété nationale ; (b) coordonner et harmoniser les approches des quatre équipes ; (c) identifier les parties prenantes ; (d) adapter le questionnaire d'autoévaluation pour en faire un instrument d'enquête scientifique ; et (e) rassembler des informations et des données pour être utilisées par les membres du Secrétariat et du Panel du MAEP qui dirigeront éventuellement l'évaluation externe du Ghana.

Pour populariser le concept complexe et souvent peu familier de l'EAP, et informer le public des progrès accomplis, le Conseil de gouvernance a publié un bulletin mensuel. Il a aussi tenu une série de réunions et d'ateliers dans tout le pays pour demander des contributions de toute la société ghanéenne. Des ateliers de sensibilisation ont été organisés pour la police et l'armée, les syndicats, les jeunes et les enfants, les handicapés, les organismes professionnels, les médias, et la Commission nationale sur l'éducation civique, entre autres. Pendant la Mission de soutien de pays, en mai 2004, un atelier de quatre jours a été organisé pour différentes parties prenantes. Au cours de l'atelier, les IRT ont été chargés de familiariser les participants avec le MAEP et de redéfinir les méthodes de recherche et de consultation¹⁹.

Selon Adjepong, les rapporteurs ont pris note de toutes les procédures de toutes des réunions des parties prenantes, et le Secrétariat a établi un centre de documentation pour mettre tout le matériel du MAEP à la disposition des chercheurs²⁰. Des « Personnes focales » ont été désignées dans des ministères particuliers, des départements du gouvernement, ou des agences pour fournir

18. Entretien téléphonique avec B Agyeman-Duah, 18 juillet 2006.

19. CEA, ESPD, *op. cit.*, p.9.

20. Entretien vidéo avec S Adjepong, Nairobi, 27 avril 2006.

des informations aux chercheurs. De même, un questionnaire simplifié a été traduit dans les langues vernaculaires, et un refrain publicitaire a été créé pour le MAEP. Des séminaires visant à éduquer les médias sur le MAEP ont été organisés, et un site Web du MAEP a été inauguré²¹.

Le Ghana a utilisé toutes sortes de méthodes pour identifier les groupes disposant des informations nécessaires pour le Rapport national d'autoévaluation. Le secrétariat a nommé un agent de liaison des parties prenantes, qui s'est rendu dans les dix régions administratives du Ghana afin d'identifier les individus et les groupes qui feraient partie des consultations, et les équipes techniques ont identifié différentes parties prenantes. Des membres du Conseil de gouvernance ont aussi sillonné le pays pour réaliser une campagne d'assistance et d'éducation, et le secrétariat estime que le Conseil national de gouvernance et le Secrétariat ont communiqué avec 18 000 à 20 000 personnes.

Le Dr Stals loue l'efficacité des efforts de sensibilisation du Ghana, et constate que chaque fois qu'il s'est rendu dans ce pays, son arrivée a été largement couverte par la presse et les médias électroniques²². Kofi Yeboah, un journaliste du journal *Daily Graphic* du Ghana, a confirmé l'intérêt observé quand il était sur place, et a affirmé que le Secrétariat ghanéen avait en général bien informé les médias des manifestations du MAEP²³. Mais Kojo Kwarteng, un journaliste au même journal, affirme²⁴ :

Le MAEP est encore largement considéré comme un exercice académique parmi les élites. Il ne s'est pas vraiment mis au niveau du peuple – tellement le jargon politique est important. Il doit être traduit dans les dialectes locaux et simplifié pour que les gens le comprennent. Une compagnie de relations publiques peut faire en sorte que la salle soit remplie de gens quand un visiteur important est là, et quelques personnes poseront des questions. Mais est-ce qu'elles connaissent les problèmes et les bonnes questions ? Et quelle est la qualité de ce qu'elles écrivent ou émettent finalement ? Je ne crois pas que le MAEP soit un terme aussi connu de tout le monde au Ghana que le terme de « pauvreté », par exemple.

Le Dr Rose Mensah-Kutin, directrice d'Abantu Development for Women, est d'accord²⁵ :

Je suis d'accord que le MAEP n'a pas été très bien rendu public. Oui, il y a eu de la publicité, mais nous avons recommandé un grand nombre de problèmes et n'avons assisté qu'à un atelier. Le pays aurait pu faire plus à cet égard ; il n'est pas vraiment entré dans la vie du citoyen ordinaire.

Comme dans tous les pays du MAEP, il est très difficile de mesurer l'efficacité des efforts d'assistance et de communication. Dans une étude de cas de

21. Le site Web du MAEP du Ghana se trouve à l'adresse suivante : www.naprm-gc.org.

22. Stals a dirigé trois missions au Ghana : une Mission nationale préliminaire en février 2004, une Mission de soutien de pays du 24 au 29 mai 2004, et une Mission d'évaluation nationale en avril 2005. Il a aussi assisté au dernier atelier du Programme d'action en juin 2005.

23. Entretien téléphonique avec K Yeboah, Accra, 1^{er} septembre 2006.

24. Entretien téléphonique avec K Kwarteng, Accra, 1^{er} septembre 2006.

25. Entretien téléphonique avec R Mensah-Kutin, Accra, 1^{er} septembre 2006.

Comme avec tous les pays du MAEP, il est extrêmement difficile de mesurer l'efficacité des efforts d'assistance et de communication.

l'implication des parties prenantes du MAEP au Ghana, Eric Opoku du PNUD a conclu que le manque de planification globale pour éduquer et sensibiliser le public « a eu pour résultat une suite illogique d'activités », qui a affecté les effets cumulatifs du processus. Il a décrit le programme d'éducation comme un programme de « basse intensité » et il a constaté que la période de temps entre la sensibilisation et le commencement de la recherche « n'était pas suffisante ». Il a aussi remarqué que la plupart des activités étaient centrées sur les capitales régionales et les régions urbaines, et que les contraintes budgétaires signifiaient que la plupart des manifestations étaient sur invitation plutôt qu'ouvertes au public²⁶.

Le site Web du Conseil de gouvernance prétend que le Conseil de gouvernance et ses partenaires, y compris la Commission nationale de l'éducation civique, « ont communiqué avec environ 50 000 personnes, dans toutes les régions du pays ». Mais Aning affirme²⁷ :

Je crois que ce chiffre est très exagéré. Le Ghana compte dix régions, certaines à faible population, et sous-développées. Cela fait-il 5 000 personnes par région ? Quelles villes exactement ont organisé ces manifestations ? Et qu'est-ce qui a été discuté exactement, et comment ? Quand nous nous plongeons dans cela, les chiffres commencent à se fragmenter. Allez à 100 kilomètres d'Accra, à Kumasi ou à Cape Coast et il est évident qu'à la base, on ne sait rien du Nepad et du MAEP, très peu d'investissement est réalisé. Le MAEP est un processus qui circule parmi les élites, les hautes classes politiques et économiques. J'aurais bien aimé une inclusion plus importante et une plus grande utilisation des langues vernaculaires.

Les participants aux ateliers pour le rapport AGF-VI ont fait remarquer les faiblesses de l'éducation des gens ordinaires et des médias, ce qui a conduit à des gains politiques²⁸ :

Le public n'était pas bien informé de la totalité du processus tout entier, d'où la politisation du résultat du rapport, surtout après la Conférence d'Abuja [c'est-à-dire la présentation au Forum de l'EAP au Nigeria en juin 2005] [...] Soit les journalistes n'ont pas compris le processus, soit ils n'ont pas eu accès aux bonnes informations, d'où leurs commentaires sur le rapport, surtout après la Conférence d'Abuja.

Travail de terrain

Le travail de terrain implique de : (a) distribuer les enquêtes des élites à 250 experts du gouvernement, aux universités, au secteur privé et à la société civile, qui sont considérés comme ayant une connaissance approfondie des problèmes de gouvernance essentiels dans les 10 régions administratives du Ghana ; (b) enquêter auprès de 1 200 foyers choisis au hasard dans toutes les

26. Opoku E, « Effective Stakeholder Participation in the APRM Process for the Promotion of Democratic Governance (Case Study: Ghana) », manuscrit préliminaire inédit, PNUD, New York, novembre 2006, p.22.

27. Entretien téléphonique avec K Aning, 1^{er} septembre 2006.

28. « Team Consultancy », *op. cit.*, p.12.

régions pour rassembler des points de vue représentatifs²⁹ ; et (c) organiser des discussions de groupes témoins particuliers (tels que les femmes, les jeunes, ou les handicapés) sur des problèmes ou des thèmes particuliers.

Le Dr Peter Quartey, directeur de l'Institut de la Recherche Statistique, Sociale et Économique (ISSER), qui a été chargé de rédiger la section sur le développement socioéconomique, explique pourquoi toutes sortes d'outils de recherche étaient nécessaires³⁰ :

Le peuple et les experts ont des perceptions différentes, de sorte que vous avez besoin d'un moyen pour refléter les deux. Parfois, les gens ordinaires sont dans le noir quant aux traités que nous avons signés ou la manière exacte dont les politiques sont structurées. Nous avons eu besoin de faire des enquêtes pour obtenir des résultats objectifs.

L'importance de cette combinaison de méthodes et la nécessité de réaliser une étude scientifique est soulignée par Agyeman-Duah³¹ :

Dans l'enquête de l'élite, nous avons ciblé les gens qui disposent de connaissances sur des problèmes spécifiques, et avons obtenu les informations techniques que les gens ordinaires ne sauraient probablement pas obtenir. Et l'enquête de la masse a capturé les points de vue et expériences différents des habitants des régions urbaines et des régions rurales. Nous ne pouvions pas nous baser simplement sur la recherche documentaire – nous voulions obtenir la meilleure image possible de ce que les Ghanéens pensaient de la gouvernance à ce moment-là.

Les Instituts de recherche techniques ont recruté chacun une trentaine de personnes (beaucoup d'entre elles étaient des étudiants de troisième cycle) et les ont formés pendant une semaine pour administrer face à face à la fois les enquêtes basées sur la masse et celles des élites. Ils étaient payés environ 30 dollars américains par jour. Les questionnaires initiaux ont été évalués pour identifier et ôter toute ambiguïté. Ce travail sur le terrain a pris trois à quatre semaines, et les institutions de recherche ont reçu environ 70 000 dollars américains chacune pour leur travail.

Une autoévaluation des enquêtes d'experts développées par le Centre d'Analyse Politique (CEPA), qui a travaillé sur la gouvernance et la gestion économiques, est instructive et vaut la peine d'être examinée en profondeur. Elle fait partie du rapport de septembre 2005 pour l'AGF-VI.³² Le CEPA a constaté que l'exercice présentait des défis significatifs car il devait être transparent, démocratique, et participatif, équilibré et représentatif de la nation et il devait être complété en peu de temps. Les parties prenantes

29. « La technique d'échantillonnage à plusieurs étapes a été utilisée pour sélectionner un échantillon représentatif au sein de la population électorale, donnant à chaque Ghanéen en âge de voter une même chance d'être inclus dans l'échantillon. L'échantillon a donné une vue représentative des opinions des Ghanéens ordinaires sur la question, avec un niveau de confiance de 95 %, et une marge d'erreur de ± 5 % », CDD, « Methodology used by the technical review teams », in « Team Consultancy », *Ibid.*, p.7.

30. Entretien téléphonique avec P Quartey, 18 juillet 2006.

31. Entretien téléphonique avec B Agyeman-Duah, 18 juillet 2006.

32. Centre d'analyse politique, « Economic Governance and Management Methodology », dans « Team Consultancy », *op. cit.*, pp.8–10.

consultées sur les différentes questions du questionnaire ont toutes répondu avec des degrés différents de connaissances techniques, d'aspirations et d'enthousiasme³³ :

Pour les parties prenantes issues des institutions gouvernementales, l'autoévaluation peut être perçue de plusieurs façons, comme un bulletin scolaire sur les institutions et la performance du secteur public. Vu de cette façon, il existe toujours le danger qu'elles surestiment leur propre performance ou la performance des autres institutions gouvernementales. Une telle tendance influera sur le résultat et, tout aussi important, pourra même limiter la bonne volonté des agents qui sont disposés stratégiquement pour révéler les goulets d'étranglement institutionnels qui existent dans la pratique et qui empêchent le fonctionnement efficace du secteur public.

Le CEPA a adopté comme approche que les bureaucrates supérieurs n'étaient « ni cohésifs ni assez équivoques » pour conspirer en groupe afin de saper l'évaluation, et qu'ils voudraient apparaître comme des fonctionnaires loyaux et efficaces ; mais il a constaté que le niveau de coopération variait considérablement. Par contraste, les représentants de la société civile et les Ghanéens ordinaires ont bien accueilli l'évaluation, la considérant comme une occasion de donner leur avis sur la gouvernance économique, de mettre en valeur les lacunes perçues et de suggérer des solutions, mais « ils partagent aussi des perspectives qui ne sont pas impartiales ». Selon le CEPA, l'équipe était « consciente des risques d'une évaluation partielle et des sensibilités politiques des résultats³⁴ », c'est pourquoi une technique d'échantillonnage à été utilisée.

Le CEPA a demandé aux agences donatrices de fournir des évaluations appropriées du Ghana. Le taux de réponses variait, la Banque mondiale et le Fond Monétaire International (FMI) fournissant le plus d'informations.

Le CEPA a alors conçu un questionnaire pour chaque norme et code cité dans leur domaine thématique du MAEP pour évaluer les niveaux de mise en œuvre, les arrangements institutionnels et les niveaux d'allocation des ressources. Cependant, les chercheurs se sont aperçus qu'après les recherches préliminaires, les informations sur la signature et l'adhésion au traité n'étaient pas disponibles, le gouvernement ne disposait pas d'inventaire central des documents, et que des efforts considérables devaient être réalisés pour trouver les données nécessaires.

Un questionnaire séparé a été conçu pour la section sur la gouvernance et la gestion économiques, comprenant cinq objectifs de 16 questions globales, chacune avec des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Ils ont été convertis en 83 questions d'enquête, pour pouvoir rassembler les données requises. De nouveau, le CEPA a constaté qu'il était bien plus difficile d'enquêter sur le gouvernement que sur la société civile. Trois types de questions ont été conçus, demandant aux répondants d'estimer l'efficacité ou la performance

33. *Ibid.*, p.8.

34. *Ibid.*

des institutions particulières, de classer les améliorations dans certains secteurs ou processus, et de dresser une liste des activités, mesures, ou résultats. Une échelle de classement en cinq points a été utilisée quand un tel classement était nécessaire. Des questions générales et spécifiques sur le pays ont été posées – les premières ont examiné les domaines comme la structure de la politique macroéconomique, les décisions et la mobilisation des ressources, et les dernières se sont concentrées sur les politiques nationales spécifiques, les programmes ou les processus institutionnels, tels que ceux qui émergent de la CSLP, le Programme de réforme de la gestion financière publique, le Système de gestion des dépenses publiques, et le Cadre de dépenses à moyen terme.

Les deux questionnaires ont été mis au banc d'essai dans des institutions du secteur privé et public. Une équipe de deux ou trois chercheurs du CEPA ont dirigé chaque enquête-pilote et invité les répondants à répondre à autant de questions que possible, et de ne pas répondre à celles auxquelles ils ne pouvaient pas répondre. Cela a permis au CEPA de déterminer combien de temps il faudrait pour compléter les questionnaires et si les questions étaient claires ou trop complexes, et de tester le processus des entretiens. Ensuite, les questions ont été révisées pour les rendre plus claires et plus concises³⁵ :

Nous nous sommes aussi rendu compte que l'expertise, les connaissances et la capacité de contrôler et d'évaluer la politique officielle ainsi que les institutions et processus de gestion économique différaient beaucoup selon les répondants, certains plus spéculatifs que d'autres.

Un sous-ensemble simplifié des questions a été extrait, et les 83 questions ont été regroupées en 13 sections. Le questionnaire a été envoyé à des personnes et organisations appropriées, avec une note indiquant que des entretiens seraient organisés sur place. Le CEPA a organisé des réunions avec les autres équipes techniques pour identifier les domaines d'étude communs et qui se recoupaient, de coopérer avec eux si possible, et de réduire les répétitions.

Le CEPA a interrogé 134 parties prenantes, y compris tous les ministères opérationnels et les départements et agences sélectionnés, le gouvernement représentant environ 45 % de l'échantillon. Les membres du parlement du parti dirigeant et de l'opposition – la plupart d'entre eux étant des membres des comités des finances et des comptes publics – ont été interrogés. Deux districts ont été choisis dans chacune des dix régions administratives, en essayant d'équilibrer les petits et grands districts, ainsi que les régions pauvres et moins pauvres. Les représentants des administrations de districts constituent environ 24 % de l'échantillon. Les répondants du secteur privé ont été inclus soit en tant qu'individus, soit en tant que représentants de leurs domaines de travail, et les répondants de la société civile comprenaient des représentants des ONG, des instituts de recherche et des individus privés travaillant dans des domaines ayant trait à la gouvernance et à la gestion économiques.

Le Ghana aurait dû mettre davantage le Questionnaire original à la disposition des intéressés, sous forme électronique ou imprimée, et aurait dû souligner comment il s'adapterait à une utilisation locale.

35. *Ibid.*, p.10.

Quand on parle de la gouvernance, dans les moments difficiles, c'est le point de vue du public qui compte vraiment.
– Professeur Sam Adjepong*

La plupart des participants aux ateliers de septembre 2005 qui ont évalué le processus original du Secrétariat continental de l'EAP ne semblaient pas avoir vu le Questionnaire d'autoévaluation original du Secrétariat continental de l'EAP, et n'étaient pas non plus au courant des modifications apportées par les groupes de réflexion, en particulier les questions spécifiques qui ont été insérées sur le Ghana. Le Ghana aurait dû mettre davantage le Questionnaire original à la disposition des intéressés, sous forme électronique ou imprimée, et aurait dû souligner comment il s'adapterait à une utilisation locale³⁶.

Cependant Opoku, constate que les quatre IRT n'ont pas suivi de méthodologie unifiée et consistante. L'ISSER, par exemple, n'a pas fait d'étude de masse pour la section consacrée au développement socioéconomique. Opoku a déclaré que l'ISSER avait donné l'ordre à ses assistants de recherche de paraphraser certaines questions pour l'étude de masse afin que les répondants se sentent plus à l'aise, alors que les agents de terrain du CDD devaient lire les questions exactement, telles qu'elles étaient écrites, afin d'éviter des changements dans la présentation, les nuances, la signification et l'utilité, et devaient aussi enregistrer les réponses exactes. La Fondation des Entreprises Privées (PEF), qui travaillait sur la gouvernance d'entreprise, a invité les répondants aux ateliers dans lesquels ils ont été informés et à remplir le Questionnaire, puis les a invités à un forum de discussion ultérieur³⁷. Ces légères variations méthodologiques entre les IRT ne nuisent pas à l'approche solide du Ghana pour la recherche du MAEP, et les IRT se sont rencontrés régulièrement pour comparer leurs notes.

Méthodologie interne

La méthodologie interne a couvert l'opération interne des équipes de recherche. Cela a impliqué des recherches documentaires extensives, des critiques de la littérature et des réunions régulières pour présenter et échanger des idées. Le CDD a établi un groupe interne d'évaluation par les pairs et de consultation de 15 membres, comprenant des experts dans différents aspects de la gouvernance démocratique, qui se sont réunis fréquemment pour formuler des commentaires sur la recherche et aider à la conception finale des méthodes de recherche³⁸. La « revue interne par les pairs » prévue entre les équipes n'a pas eu lieu, bien que « le Conseil de gouvernance comprenait beaucoup d'universitaires qui portaient un intérêt considérable à la qualité des projets », selon Agyeman-Duah³⁹.

Le nombre de personnes travaillant sur le rapport variait d'équipe à équipe, mais chaque institution a nommé au moins six membres du personnel à sa partie du projet. Certains IRT ont sous-traité d'autres experts pour prendre en charge certains aspects de leur travail – par exemple, le CDD a externalisé une

36. *Ibid.*, p.14.

37. Opoku E, *op. cit.*, p.25, cite ses observations des présentations des IRT à l'atelier de Validation du Rapport national du MAEP, GIMPA, Accra, 10–13 février 2006.

38. « Team Consultancy », *op. cit.*, p.8.

39. Entretien téléphonique avec B Agyeman-Duah, 18 juillet 2006.

* Entretien vidéo avec S Adjepong, 27 avril 2006.

partie de son travail à des spécialistes de gestion des conflits et du système légal et judiciaire.

Les OSC n'ont pas fait de soumissions écrites aux équipes techniques, mais de nombreux représentants des OSC ont été impliqués dans les discussions du groupe témoin, ou engagés comme experts. « Je pense qu'ils ne trouvaient pas nécessaire de faire des soumissions parce qu'ils étaient sûrs que le processus était ouvert et que les équipes feraient du bon travail », a affirmé Agyeman-Duah⁴⁰.

Au départ, les équipes ont estimé que la phase de recherche prendrait environ quatre mois, mais comme la portée de l'exercice a été élargie et qu'ils ont dû voyager au-delà de la capitale, elle a pris environ de six à neuf mois. Même cette durée prolongée a été estimée comme étant trop précipitée. Finalement chaque équipe a produit un rapport technique détaillé d'environ 300 pages, qui s'est élevé à plus de 1 200 pages au total, en février 2005. On leur a demandé de les raccourcir considérablement pour les rendre plus lisibles. Les rapports ont alors été édités par le Conseil de gouvernance. Adjepong rappelle⁴¹ :

Le Conseil a relu les rapports page par page pour s'assurer qu'il ne présentait aucune coloration politique. Le rapport explique les choses exactement telles que les gens l'ont dit. En fait, tout ce qui était partial a été exclu, parce que les équipes techniques ne devaient pas donner leur opinion. [...] Nous avons dit, « ne faites pas de commentaires » – c'est ce que nous avons enlevé.

Les IRT ont résumé leurs propres rapports techniques en trois à quatre semaines. Ensuite, un groupe de travail intégrant les quatre IRT les a combinés en un Rapport national préliminaire d'autoévaluation. Beaucoup de détails ont été supprimés pour réduire le rapport préliminaire à 270 pages.

Méthodologie après-terrain

Finalement, une méthodologie après-terrain a été conçue pour évaluer les résultats produits au cours des trois premières phases. Des experts indépendants de chaque domaine thématique ont été engagés pour interroger les quatre rapports techniques préliminaires et les quatre domaines thématiques correspondants dans l'autoévaluation préliminaire sur une période d'environ un mois⁴².

40. *Ibid.*

41. Entretien vidéo avec S Adjepong, 27 avril 2006.

42. « Team Consultancy », *op. cit.*, p.5.

Domaine thématique du MAEP	Evaluateur indépendant
Démocratie et Gouvernance politique	Kwasi Jonah, directeur de la gouvernance, Institut des affaires économiques
Gouvernance et gestion économiques	Professeur Cletus Dudonu, de ClayDord Consult, économiste
Gouvernance d'Entreprise	Dr Robert Adjaye, partenaire chez Ernst & Young
Développement socioéconomique	Dr Samuel Aikins, Centre pour les Etudes de Développement, Université de Cape Coast

Lors d'un atelier de validation organisé à l'Institut de Gestion et d'Administration Publique du Ghana (GIMPA) du 10 au 13 février 2005, les équipes techniques ont présenté les résultats importants à environ 200 parties prenantes, dont le gouvernement, les syndicats, des parlementaires et des hommes d'affaires. Des évaluateurs spécialisés ont présenté leurs critiques, et les groupes séparés ont alors discuté de chaque section du rapport. Les participants n'ont pas reçu de copies du rapport complet à l'avance, seul un résumé de 10 pages leur a été remis lors de l'atelier. Il s'agissait d'un point faible du processus de validation, car il avait été demandé aux participants de critiquer et de valider le rapport sans avoir vu le texte complet. Ils ont dû donner leur avis en se fondant sur un court résumé pendant que les débats de la conférence étaient en cours.

Naturellement – étant donné que le Ghana n'avait pas de précédent à suivre – certains aspects du processus de recherche auraient pu être améliorés. Nana Oye Lithur, une chercheuse qui travaille en freelance sur des questions relatives aux droits humains et au libre accès à l'information, constate que « le grand défi réside dans l'obtention des informations, surtout auprès des sources gouvernementales⁴³ ». Un projet de Loi sur le Libre accès à l'information existait depuis quelques années, mais n'avait pas encore été adopté par le parlement, et certains ministères et départements étaient soit peu disposés à fournir certaines données, soit ne disposaient pas d'archives dignes de ce nom⁴⁴.

Elle affirme de plus que « les mêmes personnes et groupes ont été invités aux ateliers de validation, à l'inauguration officielle, à la phase d'essai et ainsi de suite », indiquant que des institutions bien connues près de la capitale et d'autres grandes villes trouvaient plus facile d'assister aux réunions et de donner leur avis que les organisations rurales mal financées⁴⁵. Cela

43. Correspondance par courriel avec N Oye Lithur, 16 février 2006.

44. La réintroduction des débats parlementaires sur la loi de libre accès à l'information en septembre 2006 a été directement attribuée au fait que la question avait été posée dans le processus du MAEP du Ghana.

45. Oye Lithur N, *op. cit.*

renforce l'opinion exprimée couramment par les analystes, les journalistes, et les représentants des ONG que ce sont surtout les élites urbaines qui sont impliquées dans le MAEP.

Le Dr Mensah-Kutin suggère qu'il aurait fallu organiser plus d'audiences publiques au niveau des districts pour développer des documents de base à intégrer dans le processus. Elle remarque⁴⁶ :

Nous sommes l'une des organisations les plus connues à travailler sur les problèmes des droits de la femme au Ghana, mais nous n'avons pris part qu'à une réunion [L'atelier de validation final]. Nous avons fait part de notre inquiétude que nous ne disposions que de quelques jours de préavis, et n'avions reçu aucun document de référence avant l'atelier. Le jour de la réunion, nous n'avons pas eu accès au rapport complet – nous n'avons pas reçu de copie, juste un résumé, de sorte que je ne peux pas encore vous dire exactement comment les problèmes des droits de la femme ont été traités dans le rapport. Depuis que le rapport est paru, très peu d'éducation publique a été effectuée à ce propos. Mais cela arrive tout le temps au Ghana – avec la SRPG, les OMD [Objectifs du Millénaire pour le Développement] – les gens ont été « consultés » puis troublés par toutes ces initiatives, et ont rarement reçu de comptes-rendus ou de suivi.

Dans les ateliers de septembre 2005 visant à analyser le processus de l'EAP en préparation à l'AGF à Kigali, bien que les Ghanéens aient affirmé qu'ils étaient en général convaincus que les gens avaient été consultés, ils ont fait remarquer certaines faiblesses. Ces remarques indiquaient que⁴⁷ :

- le processus n'avait pas touché suffisamment de districts ou de communautés, et les ressources pour ce faire étaient insuffisantes.
- « du moment qu'une personne a entendu parler du processus et a été priée de faire des contributions, il y a eu « consultation ». Cependant, le temps a manqué pour pouvoir procéder à des délibérations actives ».
- « la participation a été distributive [50 000 personnes dans toutes les régions], mais n'a pas été réalisée de manière suffisamment approfondie ».
- « la profondeur de la consultation est discutable, [...] le temps accordé à la discussion était [...] limité, et devra être prolongé ».
- « la consultation était sélective; [elle] devrait être plus variée et plus représentative ».
- les délégués qui ont assisté aux forums du MAEP n'ont pas assez informé leurs organisations et leurs électeurs.

La CEA a remarqué que les participants au forum des multiples parties prenantes n'étaient pas « suffisamment informés sur la conceptualisation et l'opérationnalisation du Questionnaire de l'EAP ». La commission a affirmé qu'à l'avenir, cet événement devrait être mieux préparé, et que

46. Entretien téléphonique avec R Mensah-Kutin, 1^{er} septembre 2006.

47. « Team Consultancy », *op. cit.*, p.19.

l'interaction entre les équipes techniques et le Point focal devrait être plus importante⁴⁸.

Du point de vue des avantages, dépendants de la sincérité de l'engagement du pays au processus du MAEP, les évaluations par les pairs pourraient amener non seulement un accroissement de l'aide, mais aussi une stabilité politique et économique accrue dans le pays.
– SKB Asante*

En mars 2005, un an après l'inauguration de son Conseil de gouvernance (et deux ans après la signature du protocole d'entente établissant le MAEP), le Ghana a soumis son Rapport national d'autoévaluation au Secrétariat du MAEP. La soumission consistait en un rapport consolidé, un résumé exécutif, les quatre rapports techniques en annexes et un Programme d'action, soit en tout plus de 2 000 pages de texte.

La Mission d'évaluation nationale

Le Dr Stals a dirigé une Equipe d'évaluation pays du 4 au 16 avril 2005 au Ghana. Cette équipe se composait surtout de personnes secondées des « Partenaires stratégiques » du MAEP – la CEA, le PNUD, et la Banque Africaine de Développement (BAD) – ainsi que des membres du Secrétariat continental du MAEP, des universitaires africains et des consultants (voir l'encadré ci-dessous).

La mission a communiqué avec le gouvernement, les partis de l'opposition, le parlement, les OSC, les médias, les universitaires, et les organismes professionnels de tout le pays, mais la CEA a remarqué que le temps passé par l'équipe dans le pays n'avait pas été utilisé de manière optimale et que les missions de l'EAP devaient être « planifiées méticuleusement » pour en profiter au maximum. Néanmoins, la mission a conclu que l'autoévaluation était « techniquement compétente, crédible, et dénuée de toute manipulation ».

Comme le Ghana était le premier pays à se faire évaluer, des problèmes administratifs sont survenus qui, selon les participants, ont affecté le processus. Les membres de l'Equipe d'évaluation pays venaient de plusieurs pays, ne s'étaient jamais rencontrés avant de venir au Ghana, et ont eu besoin de plusieurs jours pour connaître le processus. Certains disposaient de très peu de connaissances sur le MAEP, son but et ses opérations, et ne savaient pas grand chose du Ghana ou de l'Afrique occidentale. Ils n'avaient pas non plus eu le temps, avant d'arriver dans le pays, d'absorber le matériel extensif préparé par le Ghana, ou la recherche de références préparée par le Secrétariat du MAEP. Les commentaires de la CEA à cet égard sont révélateurs⁴⁹ :

Les consultants du MAEP étaient mal préparés à diriger les Missions d'évaluation nationales. Ce qui est très déconcertant, c'est que la plupart des consultants n'étaient pas familiers avec la méthodologie et les modalités de la Visite d'évaluation pays ni pour rédiger les Rapports d'évaluation nationaux. Cette préparation précipitée a entraîné un retard dans le processus de consultation de la Mission d'évaluation nationale. Deuxièmement, la qualité des Rapports préliminaires d'évaluation pour le Ghana et le Rwanda par les consultants a beaucoup laissé à désirer. De plus,

48. CEA, ESPD, *op. cit.*, p.13.

49. CEA, ESPD, *op. cit.*, p.14.

* Asante SKB, *Implementing the New Partnership for Africa's Development: Challenges and the Path to Progress*, Accra: Ghana Academy of Arts and Sciences, 2006, p.70.

beaucoup de rapports préparés par les consultants ne correspondaient pas au Questionnaire d'autoévaluation du MAEP. Par conséquent, le Secrétariat de l'EAP a dû inviter des partenaires stratégiques en Afrique du Sud à une séance de travail pour aider à réviser les rapports préliminaires pour le Ghana et le Rwanda avant leur finalisation [...] les partenaires stratégiques ont eu beaucoup de travail à faire avant d'amener les rapports à un point où ils pouvaient être présentés au panel du MAEP.

Si la société civile avait été plus assurée et mieux préparée, elle aurait pu faire pression sur l'Equipe nationale pays, et contrôler plus efficacement le processus en général.

Composition de la Mission d'évaluation nationale du MAEP au Ghana*

Date de la Mission : 4-16 avril 2005

Membre du Panel de personnes éminentes du MAEP : Dr Chris Stals.

Secrétariat du MAEP : Dr Bernard Kouassi, directeur exécutif ; Evelynne Change, coordinatrice : gouvernance d'entreprise ; Dalmar Jama, analyste de recherche : gouvernance d'entreprise.

Secrétariat du Nepad : Sudir Chuckun, coordinateur : relations et politique multilatérales.

Consultants techniques indépendants : La démocratie et la gouvernance politique : Professeur Ahmed Mohiddin, directeur de la Fondation de l'Afrique du 21^e siècle ; Professeur Michelo K Hansungule, professeur de droit des droits Humains, Centre des Droits de l'Homme, Université de Pretoria, Afrique du Sud ; Alfred Mubanda, ancien représentant local du PNUD au Ghana (1981-1986) et ancien ministre d'Etat des Affaires étrangères de l'Ouganda ; gouvernance et gestion économique : Dr Afeikhena T Jerome, consultant et maître de conférence, Département de Sciences économiques, Université d'Ibadan, Nigeria ; Dr Omotunde Johnson, consultant sur les questions économiques et ancien représentant local du FMI au Ghana ; gouvernance d'entreprise : Gertrude Takawira, ancienne directrice nationale, Institut de Négociation et d'Information Commerciale d'Afrique Australe et Orientale (SEATINI) et consultant général, Services de Gouvernance et de Développement, Zimbabwe ; développement socioéconomique : Professeur L Adele Jinadu, directeur exécutif, Centre des Sciences sociales supérieures, Port Harcourt, Nigeria.

Institutions partenaires : Seward M Cooper, avocat et chef du Service pour la bonne gouvernance, ADB ; Professeur Claudius Dele Olowu, expert principal de gouvernance, administration publique, ADB ; Zemenay Lakew, coordinateur en chef du programme, Unité de soutien à l'UA-Nepad, PNUD ; Dr Okey Onyejekwe, conseiller supérieur régional, CEA.

Le rapport pour l'AGF-VI a noté que la mission semblait avoir travaillé à toute allure et que ses membres n'avaient pas beaucoup communiqué avec les Ghanéens, en particulier dans l'arrière-pays. Certains analystes ont prétendu que la mission avait été soigneusement orchestrée par le Secrétariat

* Panel des Personnes éminentes du MAEP *op. cit.*, p.8. Les désignations étaient correctes au moment de la mission, bien que certaines personnes aient changé d'occupation depuis.

Les politiciens au plus haut niveau ont convenu à l'avance d'accepter les conclusions et les recommandations du rapport.

local, avec peu de contacts avec les Ghanéens hors de l'itinéraire officiel. Les raisons de ceci peuvent comprendre le manque de temps de préparation avant l'arrivée de l'équipe, ainsi que la rapidité de sa visite⁵⁰. Cependant, Appiah fait remarquer que l'équipe d'évaluation était libre de contacter n'importe quelles institutions ou individus.

Les critiques ont également soutenu que la société civile était trop divisée et trop passive pour pouvoir profiter de l'opportunité présentée par la mission. Si la société civile avait été mieux assurée et préparée, elle aurait pu faire pression sur l'Equipe d'évaluation pays, et contrôler plus efficacement le processus en général. De plus, des observateurs ont affirmé que les citoyens ordinaires n'étaient pas bien informés du processus.

Néanmoins, la mission et l'EAP ont été impressionnés par la façon dont le Ghana a abordé la recherche du MAEP, et ont constaté « avec gratitude⁵¹ » :

[...] la haute qualité des rapports, les méthodologies suivies, les efforts visant à obtenir une vaste participation, les analyses présentées et les recommandations formulées qui ont beaucoup facilité la tâche de la Mission d'évaluation nationale. Les rapports ont aussi permis au Conseil de produire un Rapport national d'évaluation final satisfaisant les exigences inconditionnelles de professionnalisme et de crédibilité de l'UA. S'ils sont publiés, ces rapports seront une contribution importante à une meilleure compréhension au Ghana, et dans d'autres pays d'Afrique, des objectifs et des procédures du processus du MAEP.

Après la visite d'un pays, la procédure veut que le Secrétariat et le Panel du MAEP combinent leur propre document de référence, le Rapport national d'autoévaluation, le rapport de la Mission d'évaluation nationale et les recommandations du Panel de l'EAP au pays, en un Rapport national d'évaluation préliminaire. Le gouvernement du pays a l'occasion de faire des commentaires sur le rapport et peut ajouter ces commentaires, mais ne peut modifier le rapport principal. Le gouvernement du Ghana a en général accepté les résultats de l'évaluation.

Le Rapport national final de l'Evaluation a été présenté au Forum de l'EAP (les chefs d'Etat de tous les pays participants) à sa réunion d'Abuja, au Nigeria, en juin 2005.

Les comptes-rendus de la réunion du Panel de l'EAP à Abuja les 16 et 17 juin 2005 incluent les remarques de l'ancienne présidente, Marie-Angélique Savané, que les missions d'évaluation au Ghana (du 4 au 16 avril 2005) et au Rwanda (du 18 au 30 avril 2005) ont été expédiées outre mesure⁵² :

[Savané] a souligné la nécessité de planifier soigneusement les processus d'évaluation des autres pays participants, et de ne pas céder parfois à des délais fixés par les chefs d'Etats et le gouvernement. Elle rappelle que même

50. Le Panel des Personnes éminentes a constaté qu'il fallait passer plus de temps dans le pays évalué, et a accordé un peu plus de temps aux visites nationales d'évaluation au Kenya et en Afrique du Sud.

51. Panel des Personnes éminentes de l'EAP, *op. cit.*, p.10.

52. Panel des Personnes éminentes de l'EAP, *Procès-verbal de la douzième réunion du Panel des personnes éminentes de l'EAP*, 16-17 juin, Abuja, Nigeria, paragraphe 8.

la durée normale des Missions d'évaluation nationales a été raccourcie de trois à deux semaines pour respecter les délais.

De même, le fait que deux évaluations de suite soient réalisées n'a pas permis de mettre en œuvre au Rwanda les leçons tirées de la mission au Ghana.

Points forts du Rapport d'évaluation national

Le Rapport national d'autoévaluation a exposé en détails les résultats des interactions entre la mission d'évaluation et les parties prenantes consultées, ainsi que les recommandations d'action de la part du gouvernement. Cette section souligne les « questions de coordination » qui ont été soulevées.

La mission a recommandé d'accorder toute son attention à plusieurs « points potentiels et réels de conflit⁵³ ». Il s'agit de la propriété du sol, de la chefferie et des conflits autour des élections. Elle a souligné le fait qu'il existait des désaccords sur le rôle des chefs dans la politique, et a recommandé que l'institution de la chefferie soit révisée pour faire en sorte qu'elle satisfasse les exigences d'une société en changement et réponde aux désirs et aspirations des habitants du pays⁵⁴.

Tout en reconnaissant que la séparation des pouvoirs constituait un trait central de la constitution du pays, le rapport a constaté que ce principe n'était pas toujours suffisamment respecté. Il a recommandé un certain nombre de changements, parmi lesquels des réformes visant à limiter le pouvoir du président de créer des ministères et de renforcer le rôle de surveillance du parlement⁵⁵.

La Mission d'évaluation nationale a fait remarquer que la corruption était considérée comme un problème sérieux par les parties prenantes, et a recommandé une action plus forte et plus complète à son encontre en votant une loi de dénonciation visant à protéger les personnes qui dénoncent la corruption⁵⁶.

Elle a constaté que, bien que le Ghana soutienne officiellement l'égalité des sexes, la condition des femmes dans le pays laissait « beaucoup à désirer » et a demandé une meilleure application des politiques et lois qui traitaient de la question. Cela comprendrait un calendrier bien défini pour ratifier le protocole de l'UA de 2003 sur la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et les Droits de la Femme en Afrique⁵⁷.

La gestion économique du Ghana s'efforce de suivre la meilleure pratique, mais elle ne réussit pas toujours à le faire, en partie du fait d'une gestion inefficace. Elle a aussi besoin de fonctionner avec plus de transparence et un sentiment plus important de propriété nationale.

53. Panel des personnes éminentes de l'EAP, *Rapport national d'évaluation du Ghana*, Juin 2005, p.12.

54. *Ibid.*, p.19.

55. *Ibid.*, p.30.

56. *Ibid.*, pp.35 ; 70-71.

57. *Ibid.*, pp.37-38.

Dans le domaine de la gouvernance d'entreprise, le Panel a constaté qu'on ne pouvait pas établir de façon concluante que les normes internationales de comptabilité étaient obligatoirement utilisées, et pour ce qui est des droits du travail, le Panel a affirmé que « le degré de mise en œuvre et d'application de ces normes était en général faible et que le processus permettant de réaliser ces droits était de longue durée⁵⁸ ». Différentes contraintes sur l'activité entrepreneuriale ont également été discutées.

Le rapport a aussi souligné les difficultés auxquelles le Ghana devrait faire face du point de vue des problèmes socioéconomiques, mais a constaté que « il n'y avait pas de suggestions de mesures particulières pour effectuer le changement ». Les solutions proposées étaient plutôt générales, comme éduquer le public quant à la valeur de l'économie, de la discipline et du travail⁵⁹.

Le Programme d'action

L'approche du Ghana au Programme d'action – le document qui est supposé remédier à tous les problèmes indiqués dans le Rapport national d'autoévaluation – était exemplaire à certains égards. Alors que certaines figures du gouvernement étaient impliquées dans sa formulation, les décideurs politiques les plus haut placés n'étaient pas nécessairement au courant de son contenu spécifique ou des recommandations jusque tard dans le processus. Certains des problèmes identifiés dans l'évaluation par les pairs peuvent affecter les réputations politiques, et les recommandations – même quand elles sont solides – peuvent être controversées ou s'avérer coûteuses sur le plan politique. Si les politiciens de haut niveau n'ont pas réfléchi à des problèmes particuliers et à des solutions avant de lire le rapport final, celui-ci pourrait créer des conflits politiques.

A cet égard, le Ghana a pris deux engagements politiques importants. Premièrement, les politiciens au plus haut niveau ont convenu à l'avance d'accepter les conclusions et les recommandations du rapport. Deuxièmement, une fois le Programme d'action rédigé, le cabinet a entrepris de ne pas modifier ses recommandations. « Le gouvernement n'avait pas le droit d'altérer les problèmes fondamentaux du Programme d'action », a affirmé Sam Cudjoe du Secrétariat du MAEP du Ghana⁶⁰.

Le développement d'un Programme d'action préliminaire faisait partie des attributions des IRT, elles devaient garantir qu'il aborderait les problèmes et les lacunes identifiés dans leurs rapports techniques. Les recommandations de l'ASDR et de l'IDEG, qui avaient produit les « rapports fantômes » (des évaluations alternatives de la gouvernance au Ghana qui ne font pas partie de l'exercice de recherche officiel) ont été introduites dans le processus pour

58. *Ibid.*, p.77.

59. *Ibid.*, pp.10–8.

60. Cudjoe S, Présentation sur le Programme d'Action du Ghana lors de la Conférence de la Fondation Hanns Seidel sur le MAEP, Nairobi, Kenya, 25–26 avril 2006.

produire le Programme d'action⁶¹. Le Programme d'action préliminaire a aussi été validé au cours d'un atelier séparé de trois jours. Cela signifiait que les participants pouvaient se concentrer pleinement pour évaluer les solutions une fois que les problèmes avaient été identifiés. Ensuite, le Programme d'action préliminaire a été envoyé à la Commission Nationale de Planification du Développement (NDPC) pour être intégré aux plans et initiatives de développement national, y compris les initiatives présidentielles spéciales et les SRPG. Puis, le projet a été soumis aux ministères et aux départements, en vue d'établir un budget.

Du 18 au 20 février 2005, Kufuor a organisé une retraite du cabinet pour examiner et discuter le Programme d'action préliminaire. Pour éviter la répétition et réduire le gaspillage de ressources, les participants ont décidé d'inclure les initiatives en cours ainsi que les nouveaux projets dans le programme. Il a donc été intégré avec différentes initiatives supervisées par le NDPC du Ghana, y compris une stratégie remise à jour pour la réduction de la pauvreté (CSLP II), les OMD et le Fonds du Millénaire. Le coût total de mise en application du plan – y compris les initiatives en cours – a été estimé à 5 milliards de dollars américains. De cela, Appiah estime qu'environ 2,5 milliards de dollars se rapportent aux nouvelles initiatives.

Le Secrétariat continental du MAEP a demandé au Ghana de réviser et d'affiner son Programme d'action préliminaire. Au début, le Secrétariat a donné peu de conseils sur le format du programme, et plus tard a conseillé au Ghana de suivre l'exemple du Rwanda en utilisant une matrice⁶². On ne nous a pas donné du tout de format pour le Programme d'action », a affirmé Appiah, « et nos efforts initiaux semblaient insuffisants et ne disposaient pas d'un établissement réaliste des coûts, des moyens de vérification, ni d'activités spécifiques⁶³ ». Sous la pression des chefs d'Etats qui voulaient accélérer le processus, la Mission d'évaluation nationale est arrivée au Ghana en avril 2005 alors qu'un comité ministériel était toujours en train de travailler à l'établissement des coûts pour le plan initial. Ce Programme d'action révisé est parvenu au Secrétariat continental à la mi-mai 2005. Le Dr Stals a alors aidé le Conseil de gouvernance à le réviser – en suggérant l'inclusion d'un livret explicatif pour chaque section, et a aidé le Ghana à développer le plan sous forme de matrice, fixant les délais, les responsabilités et les résultats prévus pour les actions et projets particuliers. Stals, Savané, et le Secrétariat continental ont organisé un atelier sur le Programme d'action préliminaire avec les parties prenantes au Ghana le 8 juin 2005. « Finalement, le gouvernement s'est vivement engagé à exécuter le Programme d'Action », a affirmé le Dr Stals, « et a donné du sens à ce qui était auparavant à certains égards une liste

Le rapport du Ghana était franc, de sorte que les pairs ont eu peu de choses à ajouter.

61. L'intégration de matériel provenant des évaluations fantômes montre le niveau de maturité atteint par le Ghana à la fin de son processus du MAEP, car une hostilité avait été observée au début entre ces organisations et le processus officiel.

62. Commentaires des représentants du Ghana à l'atelier des Leçons du MAEP de SAIIA, 12–13 septembre 2006.

63. Entretien téléphonique avec F Appiah, 28 juillet 2006.

ambitieuse et plutôt peu réaliste de la liste de choses souhaitées par la société civile⁶⁴ ».

Les objectifs clés issus du Programme d'action sont de résoudre les conflits sur l'utilisation du sol et la propriété, de surmonter les délais dans le système judiciaire, de renforcer la séparation des pouvoirs dans la législature, le système judiciaire et le pouvoir exécutif pour empêcher les manipulations politiques, d'accélérer le processus de décentralisation politique, de lutter davantage contre la corruption, d'améliorer les prestations de service et l'utilisation des ressources publiques et de créer des mécanismes pour permettre à tous les groupes – en particulier les femmes, les enfants, les jeunes, les handicapés et les personnes âgées – de revendiquer leurs droits.

A l'heure actuelle, le Ghana est en train de développer un système visant à surveiller la mise en œuvre du Programme d'action, en impliquant une fois de plus les Instituts de recherche technique et les groupes d'encadrement de la société civile. Le Conseil national de gouvernance a été chargé de mener cet exercice, ayant pour tâche de rechercher et de rassembler les différents efforts de contrôle et d'évaluation par les OSC et les départements gouvernementaux.

L'Évaluation par les Pairs par le Forum de l'EAP

Bien que le Ghana et le Rwanda aient reçu les Missions d'évaluation nationales en avril 2005, aucun des chefs d'Etat n'a été évalué par ses pairs à la réunion du Forum de l'EAP à Abuja, au Nigeria, en juin 2005. Au lieu de cela, les membres du Panel de l'EAP responsables pour le Ghana (Dr Chris Stals) et le Rwanda (Dr Dorothy Njeuma) ont présenté les rapports au Forum de l'EAP, et les Présidents John Kufuor et Paul Kagame ont émis des commentaires généraux⁶⁵.

Kufuor a finalement été « évalué par les pairs » lors de la réunion du Forum de l'EAP qui s'est tenue à Khartoum, au Soudan, en janvier 2006. Au cours d'une séance de quatre heures, il a répondu aux questions des autres présidents et premiers ministres. Il a déclaré qu'à ce moment-là, 19 des 159 recommandations du Programme d'action avaient déjà été mises en œuvre. Il n'était pas sur la défensive, et semblait bien connaître le contenu du rapport⁶⁶.

Certains observateurs ont exprimé leur déception quant à la réunion du Forum, qui devait être le point culminant de tout le processus. Selon eux, peu de discussions avaient eu lieu sur les meilleures pratiques au Ghana ; certains chefs d'Etat semblaient n'avoir pas compris la philosophie de l'évaluation par

64. Entretien téléphonique avec C Stals, 10 février 2006.

65. Kufuor n'a subi l'évaluation formelle par les pairs qu'à Khartoum au Soudan, en janvier 2006. Le Président Paul Kagame du Rwanda et le Président Mwai Kibaki du Kenya ont été évalués par les pairs à Banjul, en Gambie en juin 2006.

66. Le Rwanda avait aussi espéré être évalué par les pairs, mais le Président Kagame n'était pas présent à Khartoum à ce moment-là et son évaluation a été reportée au Sommet de Banjul en Gambie en juin 2006.

les pairs, et ont passé leur temps à fustiger le Ghana pour avoir soi-disant suivi (et le Panel de l'EAP pour avoir approuvé) les politiques néolibérales inspirées de l'Occident. Le rapport du Ghana était franc, aussi les pairs ont-ils eu peu de choses à ajouter. Bien que le rapport ait suscité de l'intérêt de la part du public et des médias, aucune conférence des médias n'a été organisée pour Kufuor, ni au Soudan, ni à son retour au Ghana. Selon le rapport de l'AGF-VI : « Tout le processus du MAEP semble être un processus destiné à la consommation externe. Ce qui est évident du fait que le rapport d'évaluation a été communiqué aux chefs d'Etat de l'UA, mais pas à la population du Ghana⁶⁷ ».

Selon Appiah, à la suite de la réunion de Khartoum, le Secrétariat national a fait imprimer 10 000 copies du rapport, et les a distribuées au cours de 2006. 10 000 copies supplémentaires ont été commandées. En fait, on ne sait pas très bien qui les a reçues. En août et septembre 2006, les auteurs ont interrogé au téléphone toute une série de journalistes, d'activistes et d'analystes basés à Accra. Bien qu'une année se soit écoulée depuis l'achèvement du rapport final, peu d'entre eux en avaient vu une copie à ce moment-là. Certains analystes sous-traités par les équipes techniques ont dit qu'ils n'avaient pas vu la copie finale avant sa présentation au Secrétariat continental. Le rapport peut vieillir rapidement, et il est difficile de maintenir et de soutenir l'intérêt du public au fur et à mesure que les mois s'écoulent entre son achèvement et sa publication. Ceci a été admis par le Panel des personnes éminentes de l'EAP, qui a déclaré⁶⁸ :

Le danger est que si on laisse trop de temps s'écouler, les parties prenantes du Ghana perdront leur intérêt et l'enthousiasme actuel dans le pays pourrait s'évanouir. Comme le Ghana est aussi le premier pays à atteindre cette dernière étape du processus du MAEP, ce rapport exprime un intérêt excessif, en Afrique et dans le reste du monde, pour que le processus du Ghana soit finalisé.

Mise en œuvre du programme d'action

Le Programme d'action du MAEP du Ghana traite de beaucoup des problèmes clés identifiés dans son autoévaluation et propose en général des actions pratiques et réalisables. Le Rapport national d'évaluation du Ghana inclut un total de 196 recommandations faites par le Panel des personnes éminentes. Dans certains cas, le Panel a donné des conseils sur les réformes nécessaires, sans faire de recommandations formelles. Ces cas ont été inclus dans ce total de 196. De plus, un petit nombre de recommandations figurent comme indicateurs dans le Programme d'action du MAEP du Ghana, mais pas comme mesures à prendre. Le PA du Ghana ne semble pas contenir de mesures à prendre pour 135 de ces 196 recommandations (environ 69 % de ces nouveaux problèmes soulevés par le Panel)⁶⁹.

67. « Team Consultancy », *op. cit.*, p.iii.

68. Panel des Personnes éminentes de l'EAP, *Rapport de l'évaluation nationale du Ghana*, p.11.

69. Cette analyse du Programme d'action du MAEP du Ghana est basée sur un rapport préliminaire réalisé par Faten Aggad, chercheuse au SAIIA.

Le Ghana doit soumettre des rapports à six mois d'intervalles sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de son Programme d'action.

Le rapport peut vieillir rapidement, et il est difficile de maintenir et de soutenir l'intérêt du public à mesure que les mois s'écoulent entre son achèvement et sa publication.

Le rapport de mise en œuvre de janvier 2007 a été établi en utilisant un mélange de recherches documentaires (évaluer les données et les informations fournies par le gouvernement, le secteur privé et la société civile) et en réalisant un sondage d'un échantillon représentatif d'environ 1200 Ghanéens⁷⁰.

Le rapport de mise en œuvre traite d'un grand nombre de domaines abordés dans le Rapport national d'évaluation du MAEP du pays. Il souligne les réussites, les intentions et les échecs, y compris ce qui suit :

- **Décentralisation.** Le rapport a constaté que les progrès étaient mitigés. La décentralisation fiscale se poursuivait (des budgets diversifiés étaient mis au banc d'essai dans 20 Assemblées de districts), et une Loi sur les prestations du Gouvernement Local a été passée. Cependant, le Conseil de service du gouvernement local n'a pas été créé et les élections visant à désigner les directeurs généraux des niveaux de gouvernements sous-nationaux « se font attendre⁷¹ ».
- **Ressources à disposition des institutions gouvernementales.** Bien que des augmentations importantes aient été accordées aux institutions gouvernementales dans le budget de 2006, les fonds réellement reçus n'étaient pas suffisants, et ont empêché les institutions de mettre en œuvre les projets prévus⁷².
- **Implication dans le dialogue et les décisions.** Environ 43 % des Ghanéens ont senti qu'ils étaient impliqués dans les débats publics de politique, bien qu'ils se soient plaints que le Dialogue économique national ait été mal organisé en 2005 et pas organisé du tout en 2006⁷³.
- **Corruption.** Une forte majorité de Ghanéens (89 %) a estimé que la corruption constituait un problème important dans le secteur public et seulement 23 % ont estimé que suffisamment était fait pour la combattre. Le rapport a constaté qu'un certain nombre de lois – identifiées comme problématiques dans le Rapport d'autoévaluation du MAEP et le Rapport national d'évaluation – avaient été révisées ou adoptées. Il s'agissait de la Loi sur les dénonciateurs de 2006, la Loi sur les Titulaires de fonctions publiques (Déclaration des avoirs et disqualification) de 1998, et la Loi sur le libre accès à l'information. La Banque du Ghana, la police et d'autres enquêteurs ont organisé des séminaires sur les enquêtes de fraude financière, bien que le service judiciaire n'ait pas fait partie de ces efforts. Une loi visant à lutter contre le blanchiment d'argent avait été ébauchée et le Procureur général se préparait à la publier officiellement⁷⁴.

70. Conseil de gouvernance du MAEP du Ghana, *Rapport annuel de Progrès de la mise en œuvre du Programme d'action national de 2006, janvier 2006*, pp.vii, 3–5.

71. *Ibid.*, pp.vii, 13.

72. *Ibid.*, pp.viii, 30.

73. *Ibid.*, pp.viii, 31–32.

74. *Ibid.*, pp.viii-ix, xi, 34–38.

- **Sexes.** Le Code pénal de 1998 a été modifié pour remédier aux pratiques culturelles nuisibles aux femmes. Une loi sur la mutilation génitale des femmes et une autre sur la violence domestique ont été présentées au parlement. La loi sur le travail a essayé d'améliorer la situation des femmes dans l'industrie minière et de déclarer illégal le harcèlement sexuel sur le lieu de travail⁷⁵.
- **Politique économique prévisible du gouvernement.** Un ministère des Réformes dans le secteur public a été établi pour surveiller la Stratégie de réforme du secteur public. La stratégie a entre autres amené à la révision des retraites et à la création d'une Commission des salaires équitables. Des efforts ont été faits pour inviter les contributions du public sur le budget, mais une grande proportion de Ghanéens (47 %) a estimé que ses implication dans les décisions de politique économique étaient faibles ou très faibles⁷⁶.
- **Bonne gestion des finances publiques.** Les agences fiscales ont reçu plus de ressources (telles que des véhicules) et de primes pour améliorer la collection des impôts. Le ministère des Finances et de la Planification économique, ainsi que la Banque du Ghana et le département du contrôleur et du comptable général ont établi un comité de suivi des dépenses⁷⁷.
- **Environnement propice pour le secteur des sociétés.** La réforme de l'enregistrement des entreprises était en cours et comprenait l'établissement et l'équipement d'une Direction pour fournir au client un service amical. Le taux de retenue à la source a été réduit et le Ghana a établi un système pour la compensation rapide des chèques et un meilleur système de paiement⁷⁸.
- **Sociétés et parties prenantes.** Des inspecteurs supplémentaires de sociétés ont été engagés pour assurer et faire respecter le compte-rendu annuel. Un comité a été établi pour réviser le Code des sociétés. Des enquêtes sont aussi en cours pour traiter des lois et règlements sur les dividendes non réclamés⁷⁹.
- **Accélération du développement socioéconomique.** Une commission avait entrepris de contrôler et d'évaluer la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du pays pour voir jusqu'à quel point l'objectif avait été atteint. Des Banques agricoles ont été créées pour mettre de la terre à la disposition des investisseurs. Le Micro-financement et le Centre des petits crédits ont renforcé le projet de petits prêts pour mettre du crédit à la disposition des « producteurs pauvres⁸⁰ ».

Le deuxième rapport de mise en œuvre a aussi indiqué les mesures prises pour remédier aux « problèmes de coordination » identifiés dans le Rapport national d'évaluation. Il s'agissait en bref :

75. *Ibid.*, pp.ix, 23–24.

76. *Ibid.*, pp.x, 48–49.

77. *Ibid.*, pp.x, 50–51.

78. *Ibid.*, pp.xii, 61–62, 68–69, 70.

79. *Ibid.*, pp.xiii, 63, 75.

80. *Ibid.*, pp.xiv, 78, 79.

- **Contraintes de capacité.** Des programmes ont été établis pour traiter ce problème, dont un Programme de formation de la fonction publique, et du personnel qualifié a été recruté. Les primes en nature visant à retenir les travailleurs spécialisés dans les régions rurales ne se sont pas matérialisées⁸¹.
- **Disparité entre les sexes.** La spécialisation professionnelle pour les filles, une plus grande exposition scolaire des filles aux mathématiques, aux sciences et à la technologie, ainsi qu'un programme de discrimination positive ont tenté de remédier aux disparités entre les sexes⁸².
- **Corruption.** Différentes lois ont été proposées ou adoptées⁸³.
- **Décentralisation.** Une politique globale devait être formulée. Une certaine mesure de réforme vers la décentralisation a pu être observée⁸⁴.
- **Problèmes fonciers.** Des consultants ont été engagés pour délimiter les frontières de plusieurs régions traditionnelles. Un comité de rédaction a travaillé sur une Loi d'agence foncière⁸⁵.
- **Chefferie.** Un ministère des Chefferies a été établi pour s'occuper des chefferies et habiliter les chefs à « conduire leur peuple à la prospérité économique et la maturité politique⁸⁶ ».
- **Chômage.** Des projets de création d'emplois ont donné des opportunités à beaucoup de gens, et le Comité national pour les entreprises de petite envergure a doté les entrepreneurs potentiels de compétences commerciales.
- **Dépendance externe.** Le Ghana devrait se couper de l'assistance financière du Fond Monétaire International, mais devrait avoir accès aux capacités de soutien politique de cet organisme⁸⁷.

Les partenaires au développement étaient peu enthousiastes à lier directement la nouvelle assistance au MAEP, en partie parce qu'ils peuvent être accusés d'imposer de nouvelles conditions sur l'aide. Cependant, il devient de plus en plus évident que l'engagement du Ghana à suivre un processus d'EAP franc, fort et crédible est profitable.

Gouvernance et assistance au développement

Les partenaires au développement étaient peu enthousiastes à lier directement la nouvelle assistance au MAEP, en partie parce qu'ils pourraient alors être accusés d'imposer de nouvelles conditions à l'aide. Il devient cependant de plus en plus évident que l'engagement du Ghana à suivre un processus d'EAP franc, fort et crédible est profitable.

Le 1^{er} août 2006, le Ghana a signé un contrat avec la Société du Millénaire (MCC) (une société du gouvernement américain dont l'objectif est de promouvoir le développement dans les pays les plus pauvres du monde). En vertu de cela, environ 547 millions de dollars américains seront mis à disposition sur cinq ans. Cela permettra de réduire la pauvreté en augmentant les revenus des

81. *Ibid.*, p.92.

82. *Ibid.*, pp.92–93.

83. *Ibid.*, pp.93–94.

84. *Ibid.*, p.94.

85. *Ibid.*, p.94–95.

86. *Ibid.*, p.95.

87. *Ibid.*

fermiers, en accroissant la production et la productivité et en renforçant la base des exportations du pays⁸⁸.

Dans un communiqué de presse, le président directeur général (PDG) du MCC, l'Ambassadeur John Danilovich, a déclaré que « cet accord est le témoignage de l'engagement profond du Ghana à la bonne gouvernance et à l'établissement de la structure institutionnelle nécessaire pour que l'aide soit utilisée efficacement. La direction du Président Kufuor a contribué à produire un programme qui aidera les pauvres du Ghana à jouir d'une vie meilleure pour eux-mêmes et leurs enfants⁸⁹ ». Selon les commentaires apparaissant sur le site Web de la CEA, au cours des négociations visant à accéder à ces fonds, le gouvernement du Ghana a reçu la requête de réduire les dépenses de l'Etat, qui était plombé par le grand nombre de ministères, comme le Programme d'action du MAEP du Ghana l'a suggéré. Ces réductions ont été réalisées en mai 2006. « Ainsi, le rapport de l'EAP commence déjà à avoir une influence sur les décisions du gouvernement du Ghana », a affirmé la CEA⁹⁰.

Conclusion

Aux célébrations du 50^e anniversaire de l'indépendance du Ghana en mars 2007, le Président John Kufuor a déclaré que l'histoire récente avait vu des perspectives encourageantes pour l'amélioration en Afrique et que la position du Ghana en tant que pays pionnier du MAEP était célébrée. Faisant allusion à l'Union Africaine, Kufuor a affirmé qu'elle « s'appuyait sur la bonne gouvernance, le respect des droits humains et une gestion économique saine pour le développement du continent ». Il a ajouté que le Ghana s'investissait dans cette vision et dans les responsabilités qu'il confiait à ses membres et, pour cette raison, s'était soumis au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs⁹¹. L'ambassadeur du Ghana au Liberia, le Général de division Francis Adu-Amanfoh avait aussi constaté plus tôt que le MAEP était « un témoignage de l'engagement du gouvernement à la responsabilité, la bonne gouvernance et l'Etat de droit⁹² ».

Le Ghana a aussi entamé des réformes faisant partie du processus du MAEP, et le Secrétariat national et le Conseil de gouvernance ont continué à parcourir le pays pour promouvoir et discuter le Programme d'Action.

Des représentants des OSC interrogés pour ce chapitre ont loué unanimement le gouvernement du Ghana pour s'être engagé à l'évaluation par les pairs, pour avoir accepté d'être examiné et pour avoir pris des mesures importantes pour rendre le rapport crédible, objectif et impartial. Ils sont satisfaits que la porte ait été ouverte pour qu'ils puissent participer et suivent avec une

88. <http://www.mcc.gov/countries/ghana/index.php>.

89. Millennium Challenge Corporation, « Ghana and the Millennium Challenge Corporation sign \$547 million Grant to combat Poverty », 1^{er} août 2006.

90. <http://www.uneca.org/aprm/Story101806.asp>.

91. <http://www.ghanacastle.gov.gh/newsd.cfm?EmpID=1461>.

92. « Ghanaian Ambassador Raps on Country's Progress », *The Inquirer*, 1^{er} mars 2007.

grande attention la mise en œuvre du Programme d'action, pour voir si l'action correspondra à la rhétorique officielle et si la vie des Ghanéens en sera améliorée.

On s'inquiète déjà de savoir si le MAEP fera vraiment une différence. Bombande remarque⁹³ :

Une question qui a été fortement soulignée dans le rapport est la séparation insuffisante des pouvoirs. Vu la taille du parlement, il y a tant de ministres que le gouvernement peut faire passer rapidement des lois. Le rapport a recommandé une réduction drastique du nombre de ministres, mais il ne semble pas que la volonté politique de réaliser des changements aussi dramatiques que celui-ci existe. Ce rapport loue nos systèmes de décentralisation politique, et sur le papier ils sont bons, mais en réalité nous n'élisons pas nos maires – le président les nomme toujours et les districts les acceptent inévitablement. Le contrôle central est toujours important. Il faut se demander si le ton du rapport vise en partie à impressionner la communauté internationale que nous travaillons beaucoup pour réduire notre déficit démocratique – rappelez-vous que le Ghana dépend beaucoup des donateurs

Il s'inquiète aussi de la tendance à utiliser le MAEP pour s'attirer de la publicité⁹⁴ :

C'est un gouvernement qui a promis de livrer beaucoup de choses, mais n'a pas rempli toutes ses promesses. On note une perception que [le MAEP] était un exercice de relations publiques d'un bon gouvernement. On craint que le MAEP ne soit utilisé pour donner une bonne apparence à ce gouvernement. Le Dr Appiah, malgré ses efforts, est considéré comme l'homme du gouvernement. Bien qu'ils aient fait appel à un chef religieux [comme président du Conseil de gouvernance], il est considéré comme solidaire du gouvernement. Les gens pensent que c'est un manège très malin – de viser les partis de l'opposition et de montrer le gouvernement sous un bon jour. Les Ghanéens réclament – ils veulent être sûrs que le prochain gouvernement sera meilleur que celui-ci, pas que celui-ci soit meilleur que le précédent ! La société est aussi très polarisée et au Ghana, tout est politisé.

Le rapport de l'AGF-VI convient que les partis de l'opposition ont vite fait d'amplifier les points faibles du régime actuel, et que le gouvernement en place cherche rapidement à s'attribuer le mérite des réalisations, les deux côtés utilisant le rapport pour marquer des points en politique. Les efforts du conseil de gouvernance pour intervenir n'ont pas véritablement porté leurs fruits⁹⁵.

Mais Aning fait remarquer⁹⁶ :

Sans tenir compte de ses faiblesses, il s'agissait d'un processus très inclusif et transparent, au point que même quelqu'un que l'on appelle un « critique

93. Entretien téléphonique avec E Bombande, 1^{er} septembre 2006.

94. *Ibid.*

95. « Team Consultancy », *op. cit.*, p.15.

96. Entretien téléphonique avec K Aning, 1^{er} septembre 2006.

social » a été invité à y participer. Le ministre, Appiah et l'équipe ont fait ce qu'ils ont pu pour le rendre inclusif.

Selon Asante⁹⁷ :

Pour nous, au Ghana, le MAEP est considéré comme une étape majeure dans la quête du pays de construire un gouvernement démocratique, responsable et transparent et pour promouvoir une image plus positive des institutions ghanéennes et attirer les investissements privés si nécessaires. C'est un choix que les gens du Ghana voient comme irréversible.

Sans tenir compte de ses points faibles, le processus était inclusif et transparent.

Leçons apprises

La pression de la société civile dès le début est porteuse de fruits. Les responsables continentaux du MAEP affirment que le gouvernement doit consulter la société civile sur la façon de structurer le processus. Mais dans la pratique, le gouvernement dispose d'une grande latitude pour déterminer le moment choisi, l'envergure et le caractère du processus. Ce qui peut faire que les groupes de la société civile sont toujours en train de remonter la pente. Le Ghana montre que quand la société civile est avertie et se fait entendre, surtout avant que les structures et les plans soient définitifs, elle peut exercer son influence en faisant pression afin que le processus soit plus inclusif et consultatif. Les opportunités pour changer la dynamique diminuent quand les systèmes se durcissent.

L'indépendance confère de la crédibilité. Le rapport du Ghana sera davantage pris au sérieux grâce à l'autonomie de ses chercheurs et de son Conseil de gouvernance.

Les Conseils de gouvernance doivent être indépendants et neutres. En choisissant des personnalités compétentes, respectées, au savoir-faire médiatique et indépendantes qui sont considérées largement comme impartiales, le gouvernement a garanti que le Conseil de gouvernance obtiendrait la confiance du peuple. La stratégie pour protéger le MAEP de la politique des partis et des élections a été couronnée de succès, malgré des partis de l'opposition qui ont essayé d'utiliser les textes préliminaires et les résultats pour critiquer l'administration en place. Bien que le conseil soit considéré comme indépendant, de nombreux participants de la société civile auraient préféré un processus plus ouvert pour la nomination de ses membres. La CEA a constaté que la Mission de soutien nationale a été impressionnée par les structures du MAEP au Ghana, et a recommandé qu'elles soient reproduites⁹⁸ :

Le gouvernement du Ghana a pris l'évaluation très au sérieux et a mis en place de bons mécanismes pour en assurer le succès. Il a été recommandé que le Secrétariat du MAEP informe les autres pays participants de la structure

97. Asante, *Implementing the New Partnership for Africa's Development*.

98. CEA, « First APRM Support Mission to Ghana », rapport de mission, Ethiopie, 2005, mimeo, cité dans CEA ESPD, *op. cit.*, pp.11-12.

institutionnelle mise en place au Ghana et de leur conseiller d'adopter les mêmes structures.

La préparation du terrain pour le MAEP facilite l'acceptation du public.

Les efforts du Ghana pour augmenter la conscience du MAEP et l'intérêt dans ce dernier avant de s'embarquer dans la recherche sur le terrain signifiait une population plus éduquée et plus réceptive. Le Ghana a impliqué une large gamme d'individus et de circonscriptions – y compris les chefs traditionnels et les habitants des zones rurales – pour préparer et approuver le Rapport national d'autoévaluation. Il a fait de la publicité pour le MAEP dans les principaux journaux locaux et nationaux, et utilisé la radio locale.

Les méthodes de recherche solides améliorent la qualité. Le mélange de méthodes de recherche – l'éducation et la sensibilisation, l'obtention des points de vue d'experts, les vastes enquêtes auprès des ménages, les recherches documentaires détaillées, l'utilisation de groupes témoins pour examiner les questions complexes sous plusieurs angles, et la validation et l'examen des résultats – ont eu pour résultat un rapport exact, juste et représentatif. Cela a aussi protégé le rapport des forces politiques qui seraient tentées de déclarer que le processus n'était pas juste et objectif.

Donner plus de temps pour développer le Programme d'action. La majorité du temps analytique passé dans le processus a servi à identifier et à décrire les problèmes. On s'est beaucoup moins préoccupé de développer le Programme d'action. Par conséquent, le Ghana a dû réécrire plusieurs fois son Programme d'action. Ce processus montre aussi combien il est important que les hautes personnalités politiques se concentrent tôt et totalement sur le rapport et les recommandations qui découlent du processus. Alors que les chercheurs peuvent ébaucher un Programme d'action, les ministères opérationnels affectés doivent se plonger dans le processus et le raisonnement qui justifie chaque recommandation. C'est un défi de rejeter la tendance du gouvernement de prétendre que les programmes existants ou les plans futurs traitent déjà des problèmes clés. Il faudrait introduire un processus de validation public séparé pour évaluer le Programme d'action.

L'évaluation finale par les pairs doit être reconsidérée. Le processus du Ghana montre que les réunions finales du Forum de l'EAP doivent être mieux planifiées et mises en application pour que le processus d'évaluation par les pairs et par les chefs d'Etat soit plus significatif. Bien que des économies d'argent soient réalisées en tenant ces réunions pendant les sommets de l'UA, cela réduit sans doute l'importance du MAEP.

Les rapports doivent être rendus publics plus rapidement. Le Ghana a terminé son Rapport d'autoévaluation en mars 2005, mais ce n'est qu'en février 2006 qu'il a été publié, après la réunion de Khartoum. Ces longs délais entravent l'élan et l'effet du MAEP.

Les Missions d'évaluation nationales doivent être mieux préparées. Stals remarque que la recherche fournie par le Secrétariat de l'EAP doit être améliorée, et doit être donnée aux équipes d'évaluation du pays beaucoup plus tôt. Le temps a manqué pour qu'il puisse rencontrer et informer son équipe avant son arrivée au Ghana, de même que pour lire et analyser le rapport préliminaire du pays.

KENYA

La méthodologie à quatre étapes que sont la recherche documentaire, les sondages nationaux, les groupes de discussions concentrés sur certaines parties de la population et l'opinion d'un Panel d'experts [sic], est efficace et recommandée pour d'autres pays. Les résultats détaillés des recherches étaient présentés de manière claire et objective. Le RNAE soumis par le Kenya est à la hauteur des critères de professionnalisme et de qualité de l'UA. Par conséquent, le Panel note avec admiration la haute qualité du rapport, qui constitue une évaluation fidèle et candide de la situation de la gouvernance dans le pays [...] le Kenya est, en effet, un modèle de bonne pratique dans l'organisation du processus d'évaluation.

– Rapport d'Évaluation du MAEP : Kenya¹

Dans chaque pays concerné, le lancement du MAEP soulève généralement des questions sur la façon dont le processus sera mené, sur les personnes qui devront être consultées et sur le niveau de transparence que l'on peut espérer du rapport final. Ces questions sont évidemment affectées par le climat politique du pays concerné. Tout comme au Ghana, lorsque le processus du MAEP a été lancé au Kenya, le pays venait de destituer un parti politique au pouvoir depuis plusieurs décennies. Dans les deux cas, les présidents respectifs, John Kufuor (Ghana) et Mwai Kibaki (Kenya) ont vu dans le processus du MAEP une opportunité d'affirmer une gouvernance différente et plus responsable.

Le Professeur Peter Anyang' Nyong' o, ancien ministre kenyan de la Planification et du Développement national et ancien Point focal pour le Nepad et le MAEP², a fait l'observation suivante³ :

Le Kenya a introduit d'importantes innovations dans le lancement et la gestion du processus, mais son expérience met également en relief les difficultés qui peuvent émerger en ce qui concerne la consultation de la société civile et la gestion du MAEP.

1. Panel des Personnes éminentes de l'EAP, *Rapport d'Évaluation du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs sur le Kenya*, Midrand, Afrique du Sud, mai 2006, pp.37-38.
2. Le ministre de la Planification et du Développement national sert de Point focal à la fois pour le Nepad et le MAEP. Anyang' Nyong' o a servi à ce poste jusqu'au remaniement ministériel qui a suivi l'échec du référendum constitutionnel de 2005.
3. Anyang' Nyong' o P, *Kenya's Experience with the APRM: II*, Atelier sur le partage des expériences sur le processus d'exécution du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, 20–21 novembre 2004, Alger, Algérie, p.84. Il s'agissait d'une version adaptée du discours du ministre à la Royal African Society de la School of Oriental and African Studies (SOAS), Londres, 11 novembre 2004.

Nous avons choisi l'évaluation par les pairs car nos expériences passées nous ont enseigné qu'il n'y avait pas de meilleure garantie de liberté individuelle que la transparence politique. Sous le régime de la Coalition nationale arc-en-ciel (NARC), le Kenya a accédé au [MAEP] parce que son gouvernement était déjà convaincu de l'importance primordiale de l'idée de transparence dans la gouvernance nationale lors de son arrivée au pouvoir. Notre peuple n'en attendait pas moins de nous.

Le Kenya a suivi l'approche du Ghana, c'est à dire une approche centrée sur les « laboratoires d'idées » ; il a de ce fait développé une méthode de recherche rigoureuse sur le MAEP. Le Kenya a introduit d'importantes innovations dans le lancement et la gestion du processus, mais son expérience met également en relief les difficultés qui pourraient émerger du point de vue de la consultation de la société civile et de la gestion du MAEP.

Institutions et structures

Les aspects les plus louables de l'évaluation par les pairs au Kenya sont les différentes étapes entreprises pour initier le processus, ainsi que les structures qui ont été développées pour gérer le processus.

Comite Directeur du Nepad. Avant sa défaite aux élections de décembre 2002, l'Union Nationale Africaine du Kenya (KANU) avait créé un Conseil national de gouvernance pour le Nepad en septembre de la même année. Le nouveau gouvernement de la Coalition nationale arc-en-ciel (NARC) a plus tard reconstitué ce comité au début de l'année 2003 sous la direction du nouveau ministre de la Planification et du Développement national, le professeur Peter Anyang' Nyong'o. Le Comité directeur était composé de neuf secrétaires permanents, du Président de l'Université de Nairobi et d'un représentant d'une autre université, des représentants de l'Association des banquiers kenyans et de l'Association des fabricants kenyans, et deux représentants d'ONG. Le comité directeur a mis en place le Secrétariat du Nepad au Kenya en avril 2003, avec l'analyste supérieur Pete Ondeng au poste de Président Directeur Général, un chargé de la communication et un(e) assistant(e) personnel(le), assistés par le ministère de la planification.

Le Groupe de Travail du MAEP. Sous les auspices du ministère de la Planification et du Développement national, le Point focal du MAEP, Anyang' Nyong'o, a convoqué un groupe de travail sous la direction de son Secrétaire permanent du moment, David Nalo, afin de planifier le lancement et la gestion de l'évaluation par les pairs au Kenya en mars 2004. Ce groupe de travail était initialement composé uniquement de membres du gouvernement, notamment des représentants des ministères de l'Agriculture, du Commerce et l'Industrie, des Affaires étrangères, des Finances, de la justice et des Affaires constitutionnelles, du Bureau du Président et du Bureau central des statistiques. Dès le mois de juillet, le Groupe de travail était composé de représentants de la société civile, d'académiciens, d'hommes et de femmes d'affaires, en partie à cause des protestations de la société civile

sur le fait que le gouvernement avait adhéré à l'évaluation par les pairs sans préalablement consulter la population et qu'une représentation plus élargie était nécessaire. Le groupe de travail a commencé par identifier les différentes parties prenantes et a organisé des consultations préliminaires avec les grandes figures du milieu médiatique, des ONG et du monde des affaires. Ce groupe de travail a aidé à assurer l'appropriation communautaire du processus dès ses premiers pas, en garantissant la participation effective des groupes non gouvernementaux dans la conception du processus au Kenya, au lieu d'une participation réactionnaire de ces derniers mis sur le fait accompli. Le groupe de travail a recommandé l'établissement d'un Conseil national de gouvernance, de quatre agences techniques de référence (ATR), d'un président de commission pour chacun des secteurs thématiques et d'un secrétariat. Toutefois, le Conseil national de gouvernance s'est avéré plus tard restreint par le plan d'exécution, les méthodes de recherche et le budget développés par le groupe de travail.

Le Conseil national de gouvernance. Conformément aux recommandations du groupe de travail, un Conseil national de gouvernance a été créé pour gérer le processus d'évaluation par les pairs. Parmi ses responsabilités figuraient la compilation du Rapport national d'autoévaluation, l'élaboration d'un Programme d'action, l'information sur le processus d'évaluation par les pairs de l'ensemble de la population kenyane et son implication à ce processus, et enfin la facilitation de la visite des Missions de soutien et d'évaluation (l'évaluation externe) dans le pays. Les principales difficultés rencontrées par rapport à la composition et au fonctionnement du Conseil sont débattues dans la section sur la société civile ci-dessous.

Les Agences techniques de référence. Le Kenya a désigné quatre instituts de recherche indépendants en tant qu'ATR, chacune se spécialisant dans l'un des secteurs thématiques du Questionnaire d'autoévaluation standard, dans le but de compiler le Rapport national d'autoévaluation ainsi que le Programme d'action préliminaire. Ces Agences constituaient en fait les équivalents kenyans des « Instituts de recherche techniques » ghanéens et des « Agences de soutien technique » de l'Afrique du Sud.

Secteur Thématique du MAEP	Agence technique de référence
Démocratie et gouvernance politique	Le Centre Africain pour la Croissance Économique (ACEG, African Centre for Economic Growth)
Gouvernance et gestion économiques	L'Institut de Recherche et d'Analyse de la Politique Publique du Kenya (KIPPRA, Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis)
Gouvernance d'Entreprises	Le Centre pour La Gouvernance d'Entreprise (CCG, Centre for Corporate Governance)
Développement économique et social	L'Institut d'Études sur le Développement (IDS, Institute for Development Studies), Université de Nairobi

Les Groupes thématiques et leurs présidents de commission. Le Kenya a également créé quatre groupes thématiques pour chacun des grands secteurs du MAEP, tous visant à servir d'interface entre la société civile et les instituts de recherche. Ces groupes ont contribué à l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs issus de la société civile dans le développement du Rapport national d'autoévaluation et de son Programme d'action. Les présidents de commissions de ces groupes étaient tous des experts dans leurs secteurs thématiques respectifs⁴.

Le Secrétariat national. Comme mentionné ci-dessus, le Groupe de travail avait recommandé l'établissement d'un secrétariat national du MAEP capable de fournir des services techniques, de coordonner les activités et d'apporter du soutien sur le plan logistique. Le PNUD a pris en charge la rémunération de trois nouveaux fonctionnaires contractés spécialement pour les besoins du MAEP. Néanmoins, le terme de « secrétariat du MAEP » a très rapidement disparu avec l'intégration de ces fonctionnaires dans le Secrétariat du Nepad au Kenya, un organe semi-autonome doté de son propre Président Directeur Général qui rend compte au secrétaire permanent et au ministre de la planification.

Dès juillet 2006, le secrétariat du Nepad au Kenya, dirigé par le Dr Grace Ongile (qui avait entre temps remplacé Pete Ondeng), disposait d'une équipe de 14 personnes, notamment des employés de soutien tels que des secrétaires et des comptables fournis par le gouvernement, et six professionnels à plein temps (qui n'étaient pas des employés de la fonction publique), tous travaillant principalement sur le MAEP⁵.

Les demandes de la Société Civile font entrave aux progrès. Le Kenya a opté pour une structure plus large et plus démocratique afin de gérer le MAEP.

4. Cependant, la performance des coordinateurs s'est avérée décevante. Le Secrétariat du Nepad au Kenya a régulièrement organisé des ateliers du fait du manque de capacité institutionnelle des coordinateurs pour ce faire.

5. Entretien téléphonique avec M Kinuthia, alors chargé des relations publiques et de la communication au Secrétariat du Nepad au Kenya, 17 juillet 2006.

Les demandes de la société civile font entrave aux progrès

Alors que le président ghanéen avait nommé un Conseil national de gouvernance de sept membres parmi lesquels des anciens chefs d'États et des académiciens politiquement neutres et respectés, afin d'empêcher la politisation de l'évaluation à l'approche des élections, le Kenya a préféré opter pour une structure plus large et plus démocratique.

Le plan originel était de former un Conseil de 25 personnes, dont huit représentants de la société civile, quatre représentants d'instituts de recherches, quatre présidents de commissions représentant les quatre secteurs thématiques du MAEP (Démocratie et gouvernance politique, Gestion et gouvernance économiques, Gouvernance d'entreprises et développement économique et social) et des représentants des ministères concernés.

Lors d'un atelier sur le MAEP organisé par le SAIIA à Nairobi en avril 2004, le Point focal a informé la société civile que le gouvernement désignerait les représentants d'OSC qui feraient partie du Conseil national de gouvernance. Ceci provoqua naturellement le mécontentement de plusieurs participants qui, en retour, ont insisté pour que la société civile soit autorisée à choisir elle-même ses représentants. Le Conseil des ONG a adressé plusieurs lettres au ministre à cet effet, et bon nombre de réunions et forums ont été organisés au courant du mois qui s'est ensuivi afin de mobiliser la société civile en anticipation du Forum consultatif sur le MAEP qui était prévu pour le 14 juillet 2004. Les ONG ont alors opté pour l'ardente directrice de l'ONG environnementale *Climate Network Africa*, Grace Akumu, comme leur « Point Focal des OSC au Nepad ». Un autre activiste très vocal, l'Ambassadeur Oriero Manduli, qui présidait le Conseil des ONG kenyanes à l'époque, a également été choisi.

Selon certaines personnes, comme Steve Ouma, Vice-directeur exécutif de la Commission kenyane des Droits humains et membre du Groupe de travail du MAEP, le fait que le Forum consultatif sur le MAEP ait été convoqué par le gouvernement au lieu du groupe de travail a créé des doutes au sein de la société civile, et suggérait une implication inappropriée du gouvernement dans le processus⁶. Plusieurs participants se sont sentis offensés par les invitations tardives qui leurs sont parvenues seulement quelques jours avant l'évènement, venant ainsi renforcer le manque de confiance et les sentiments de suspicions de certaines OSC, bien que la réunion ait été publiée dans les journaux locaux *The Nation* et *The Standard*.

Le Forum devait élire 12 représentants de la société civile au sein du Conseil de gouvernance – quatre présidents et deux autres représentants de chacune des organisations actives dans les quatre secteurs thématiques du MAEP. Le Groupe de Travail avait déjà élaboré une liste de noms, mais certaines ONG n'étaient pas d'accord avec cette procédure d'élection de leurs représentants.

6. Entretien filmé avec S Ouma, Nairobi, 27 avril 2006.

En raison des discussions houleuses qui se sont ensuivies, une autre réunion a dû être convoquée une semaine plus tard, le 21 juillet 2004, afin de finaliser les points sur la désignation des présidents, les adaptations locales du Questionnaire d'autoévaluation et la nomination des membres de la société civile au sein du Conseil national de gouvernance. L'urgence de ces points était en partie justifiée par l'arrivée imminente de la Mission de soutien nationale, menée par le Dr Graça Machel au Kenya et prévue pour le 26 juillet. Lors du deuxième Forum, les délégués étaient divisés en quatre sous-groupes correspondant aux quatre secteurs thématiques du MAEP. Chaque sous-groupe devait alors proposer cinq candidats éligibles pour le conseil et un président. Un sous-comité devait ensuite réduire le nombre total de personnes proposées à huit, plus quatre présidents de commission, tout en tenant compte des critères de sexe, de religion, d'équilibre sectoriel et régional. D'après les propos de l'ancien chargé des relations publiques et de la communication du Secrétariat du Nepad au Kenya, Muratha Kinuthia⁷ :

Il y avait des craintes que si chaque groupe thématique devait désigner directement les deux personnes requises, les huit personnes finales risqueraient de ne pas être représentatives des différentes couches sociales présentes au Kenya.

Plusieurs ONG, menées par Akumu, se sont retirées en signe de protestation, accusant le gouvernement de favoriser certaines OSC et d'en exclure d'autres. D'après Kinuthia, Akumu a exprimé son objection seulement à la suite de son échec à être désigné comme président de commission du groupe thématique socioéconomique⁸.

A l'arrivée de la Mission de soutien nationale, Akumu, Manduli et d'autres personnalités de la société civile ont entamé un lobbying intensif dans le but d'obtenir une plus grande représentation au sein du Conseil de gouvernance. Le 27 juillet, lors d'une réunion entre la mission de soutien et environ 300 OSC, ces dernières ont exprimé une vive inquiétude par rapport au caractère expéditif du processus et à la domination excessive du gouvernement d'une part et se sont d'autre part également plaint de la superficialité des consultations, estimant que les populations des régions rurales devaient être plus explicitement impliquées. Selon Anyang' Nyong'o, Machel « a exhorté à une plus large inclusion tout en reprochant aux groupes de vouloir boycotter le processus sur la base d'allégations d'exclusion et de sous-représentation⁹ ». Machel a alors demandé au Secrétaire permanent à la planification, David Nalo, de rencontrer le conseil des ONG afin de trouver une issue au problème, et l'annonce du Conseil national de gouvernance a alors été reportée du 5 au 20 août. A l'issue de cette réunion qui s'est tenue dans les locaux du conseil des ONG, il a été recommandé que huit représentants supplémentaires de la société civile soient ajoutés au Comité directeur, ceux-ci devant être désignés par le Conseil des ONG kenyanes.

7. Kinuthia M, Réponse au Questionnaire du MAEP du SAIIA, 17 juillet 2006, p.1.

8. *Ibid.*

9. Anyang' Nyong'o, *op. cit.*, p.88.

Cette contestation a retardé l'application des recherches et paralysé le processus pendant des mois. Le Conseil a finalement prêté serment le 25 Octobre 2004, sept mois révolus après le lancement du processus d'EAP. Lors de la réunion inaugurale, Akumu a été élu président (voir la composition finale du Conseil dans l'encadré ci-dessous).

Cette contestation a retardé l'application des recherches, et a paralysé le processus pendant des mois.

Le Conseil national de gouvernance kenyan

Le Conseil national de gouvernance du MAEP kenyan était composé de 33 membres, divisés en six catégories¹⁰.

I Huit membres nommés par le Conseil des ONG kenyanes et représentant la société civile

Le Révérend Jephth Gathaka, du Centre œcuménique pour la justice et la paix et le Révérend Peter Orawo de Climate Network Africa (Gouvernance économique) ; Muhib Noorani de l'Organisation des paraplégiques du Kenya ; la Commission internationale des juristes (Démocratie et gouvernance politique)¹¹.

II Huit membres nommés par les forums consultatifs organisés en juillet 2004

Geoffrey Omedo, du Parlement national des jeunes et Abdullahi Abdi de Northern Aid (Gouvernance politique et démocratie) ; Fatma Ibrahim, Commission kenyane des Droits humains et Osendo Omoro de Transparency International Kenya (Gouvernance et gestion économiques) ; Rose Ogega, de l'Institut des experts-comptables et Winnie Kinyua de l'Alliance kenyane du secteur privé (KEPSA) (Gouvernance d'entreprises) ; Juliet Makhokha, Conseil national des femmes du Kenya et Nduati Kariuki de la Fédération nationale des producteurs agricoles du Kenya (Développement économique et social).

III Quatre Présidents de commissions (un pour chaque secteur thématique, sans droit de vote)

Esther Ndisi Bertolli, Bertolli et Associés ; Joseph Kimani, Parlement africain de jeunes ; Victoria Kioko, Conférence épiscopale du Kenya (Secrétariat catholique) ; Dr Wagacha, consultant indépendant.

IV Quatre représentants d'Agences techniques de références (également sans droit de vote)

Professeur Wafula Masai, Centre africain pour la croissance économique (Gouvernance politique et démocratie) ; Dr Hezron Nyagito, KIPPPA (Gestion et gouvernance d'entreprises) ; Karugor Gatamah, Centre pour la gouvernance d'entreprises (Gouvernance d'entreprises) ; Prof. Mohamed Jama, Institut d'études sur le développement, Université de Nairobi (Développement économique et social).

10. *Ibid.* www.aprmkenya.org/NGCmembers.php.

11. Philip Kisia était le représentant initial de la Commission internationale des Juristes, mais après avoir quitté l'organisation, l'ONG n'a pas pu déterminer si son affiliation était valide à travers l'organisation ou à titre individuel ; il demeura de ce fait à son poste. Les quatre autres membres du Conseil des ONG ont été destitués du Conseil national de gouvernance, d'où l'absence de leurs noms du site internet. Leurs postes sont restés vacants.

Les membres du Conseil de gouvernance recevaient environ 150 dollars de prime chacun par réunion, et selon plusieurs membres du Conseil et du Secrétariat, le président a vu là l'occasion de convoquer des séries de réunions injustifiées. Le 30 Mai 2005, Akumu a ordonné la suspension de toutes les activités dans l'attente d'une résolution desdites disputes (financières). Le processus entier a été mis en attente.

Selon un commentaire du Professeur Wafula Masai, directeur exécutif du Centre Africain pour la Croissance Économique (ACEG), l'une des Agences techniques de référence¹⁵ :

Le principal obstacle auquel faisait face le CNG peut être attribué au désir de certains membres d'obtenir un contrôle absolu de ses opérations. Ceci était bien évidemment lié à la soif insatiable pour des émoluments personnels visant à influencer les financements pour leurs organisations respectives. Ce problème s'explique en partie par le manque de compréhension du CNG par certains par rapport au processus du MAEP et à ses méthodes, ainsi que par de la cupidité pure.

Dans un rapport sur le MAEP lors du Sixième Forum africain sur la gouvernance en Avril 2006, le secrétariat du Nepad au Kenya a fait la déclaration suivante¹⁶ :

Le principe selon lequel une société civile effective qui oriente le processus d'EAP est nécessaire ne doit en aucun cas être compromis. Ceci dit, il est impératif d'avoir au sein du Conseil national de gouvernance des personnes de la plus haute intégrité et qui privilégient les intérêts nationaux. A y regarder de plus près, il semblerait que certaines des personnes (une minorité) qui cherchaient à être membres du CNG le faisaient à des fins égoïstes.

D'après le Secrétariat du Nepad au Kenya, la situation a empiré au fur et à mesure que le président continuait à prendre des décisions sans consulter le Conseil de gouvernance. Selon certaines allégations, des membres du Secrétariat auraient même été menacés de violence lors d'une réunion du conseil. Bien qu'il ait été du ressort du Conseil de limoger des membres au cours d'une session ordinaire, cette décision a été prise par le Ministre le 20 juillet 2005 lorsqu'il a annoncé qu'il renvoyait trois membres (la présidente Grace Akumu, le président du Conseil des ONG Oriero Manduli et le Professeur Shanyisa Khasiani de l'Initiative de soutien de la famille).

Selon une source du Secrétariat du Nepad au Kenya, Manduli a alors décidé unilatéralement de remplacer certains de ses membres du Conseil des ONG qui avaient soutenu la décision de renvoi. Ses remplaçants (qualifiés de « bandits » par une des personnes interrogées) ont ensuite essayé de tenir de force une réunion dans les locaux du Secrétariat du Nepad au Kenya et en auraient été, selon les dires, empêchés par la police.

La feuille de route et le budget développés par le Groupe de travail ont considérablement restreint la marge d'action du Conseil national de gouvernance.

15. Masai W, réponse au Questionnaire du SAIIA sur le processus du MAEP, 7 juillet 2006.

16. Nepad Kenya, *Kenya Country Report on the APRM – Challenges, Solutions and Lessons Learned*, rapport pour le Sixième Forum Africain sur la Gouvernance, avril 2006, p.5.

La nouvelle a fait la une des journaux le 22 juillet. D'après le journal *The Nation*, Akumu a déclaré aux journalistes que la police avait scellé les locaux du Secrétariat du Nepad parce que la société civile avait osé poser des questions sur l'utilisation des fonds qui étaient alloués au processus. Elle a accusé un fonctionnaire (non mentionné) de vouloir gérer le processus à la loupe et d'avoir détourné des fonds destinés à évaluer les progrès du Kenya. Elle a rajouté que les actions du gouvernement pouvaient entraîner un rejet catégorique du processus par la société civile et l'ensemble du public¹⁷. Néanmoins, Ongile a démenti dans un article publié le 22 juillet que personne n'avait été banni des locaux, que l'intervention ministérielle n'était pas fondée et que ledit renvoi pourrait paralyser le processus¹⁸. Le Secrétariat continental du MAEP à Midrand a également publié un article affirmant que les informations en question contenaient plusieurs erreurs (sans plus d'élaboration) et que le processus d'évaluation au Kenya se poursuivait¹⁹.

Le Conseil de gouvernance a approuvé le renvoi lors de sa réunion suivante du 27 juillet. Le Révérend Jephthah Gathaka, directeur exécutif du Centre œcuménique pour la justice et la paix, a remplacé Akumu au poste de président. Lors de la réunion d'août, le conseil a refusé de remplacer les trois membres destitués, sous prétexte que cela n'était pas de son ressort.

Akumu et Manduli ont ensuite porté plainte auprès du ministre, affirmant que ce dernier et le Secrétaire permanent n'avait pas fourni un financement suffisant au Conseil de gouvernance pour que ce dernier puisse achever le travail, et que la société civile avait été exclue du processus d'évaluation par les pairs. L'affaire a été rejetée par la Haute cour en Octobre 2005. Ce procès a précipité la chute financière du Conseil des ONG.

Certaines personnalités de la société civile, parmi lesquelles Steve Ouma, pensaient que le ministre avait agi en mauvaise foi et au-delà de ses pouvoirs, mais ont aussi remarqué que la société civile en général soutenait le ministre dans ce cas précis, au lieu des individus destitués²⁰. Kennedy Masime, directeur exécutif du Centre pour la gouvernance et le développement, a admis le caractère inadéquat de la procédure de renvoi, mais il a également affirmé que cette dernière avait en fait sauvé le processus, car les membres renvoyés « étaient en effet nuisibles²¹ ».

Ces incidents mettent en relief certains des défis que présentent les arrangements institutionnels du Kenya, surtout les aspects suivants :

- Le fait que le Conseil national de gouvernance fonctionnait sur la base d'un plan développé par le Groupe de travail, qui a aussi développé le cadre de financement de l'ensemble de l'exercice, a créé certaines difficultés. Le

17. Barasa L, « Police Block Nepad members from their Offices », *The Nation*, 22 juillet 2005.

18. Secrétariat du Nepad au Kenya, Déclaration à la presse, 22 juillet 2005.

19. Kouassi B, « Press Release on Recent developments in the APRM in Kenya and the Continental Process », Secrétariat du MAEP, 30 juillet 2005.

20. Entretien vidéo avec S Ouma, 27 avril 2006.

21. Entretien téléphonique avec K Masime, Nairobi, 24 août 2006.

mandat du conseil était affaibli par le fait qu'il n'était pas en mesure de négocier certains aspects du Processus avec les participants.

- Les tensions qui existaient entre certains représentants de la société civile, qui étaient pour la majorité non rémunérés (mis à part les primes de réunions plutôt généreuses), les présidents de commissions (qui n'avaient pas de droit de vote) et les Agences techniques de référence, qui étaient payées pour convoquer des ateliers et produire des rapports techniques, se sont avérées destructives.
- Les honoraires substantiels versés aux membres du Conseil de gouvernance pour leurs participations aux réunions, alors que très peu de progrès étaient accomplis en ce qui concerne le Rapport national d'autoévaluation ont épuisé les finances.
- La prolifération de structures telles que le Groupe de travail, le Secrétariat, le Conseil national de gouvernance, les Agences techniques de référence et les présidents de commissions ont rendu la coordination des activités difficile.
- L'indépendance du secrétariat national était mise en doute en raison de ses liens étroits avec le ministère de la planification plutôt que le Conseil de gouvernance.
- La formation légale du conseil de gouvernance s'était faite par le biais d'une annonce dans la gazette du gouvernement, ce qui a permis l'intervention ministérielle. Dans le cas présent, ces pouvoirs avaient été utilisés pour se débarrasser des éléments faisant obstacle aux progrès, mais ils auraient également pu être abusés. Un cadre de protection de l'intégrité et une indépendance du Conseil de gouvernance plus rigide et solide est à désirer.

En dehors des problèmes affectant le Conseil de gouvernance, la société civile kenyane en général a également fait face à nombre de difficultés au cours de sa participation au processus d'EAP. D'après Kennedy Masime, parmi les facteurs extérieurs qui ont fait entrave à l'implication de la société civile, on peut compter les facteurs suivants : la réticence du gouvernement à renoncer à son contrôle, un manque de soutien continu et une hiérarchisation du MAEP de la part des bailleurs, une couverture médiatique insuffisante, un déboursement de fonds lent de la part du PNUD et un niveau de sensibilisation inadéquat parmi les parties prenantes, la société civile n'a pas eu le temps de se mobiliser pour le processus, l'incrédulité et le manque d'appropriation du processus, ce qui a donné lieu à une interaction en grande partie passive. Enfin, les conflits au sein de la société civile notamment, l'effondrement du Conseil des ONG, la principale agence de coordination des OSC, a eu un impact majeur sur la participation de celles-ci²².

Un inconvénient évident du modèle du Kenya est le risque de devenir la proie de groupes d'intérêts particuliers et de lobbying de l'intérieur [...] en particulier lorsque des éléments de la société civile voient une opportunité de faire avancer leur cause par le biais du MAEP. – SKB Asante*

22. Asante SKB, *Implementing the New Partnership for Africa's Development: Challenges and the Path to Progress*, Accra: Ghana Academy of Arts and Sciences, 2006, p.55.

* Masime K, « Role of Civil Society in the African Peer Review Mechanism (APRM) Process », présentation faite lors de la Conférence de la Fondation Hanns Seidel sur le MAEP, Nairobi, Kenya, 25–27 avril 2006.

Caractéristiques de l'évaluation

Méthodologie de la recherche

De même qu'au Ghana, les méthodes de recherche du Kenya étaient fortement influencées par celles développées par le Rapport sur la gouvernance africaine de la CEA. L'une des principales Agences techniques de référence, le Centre africain pour la croissance économique, avait travaillé au sein du projet de la CEA et s'était par conséquent familiarisée avec les méthodes de recherche préliminaire, de recherche sur le terrain (recherche documentaire, enquête par panel d'experts, enquête par sondage national) et de corroboration après recherche de celles-ci. Les seuls changements introduits au Kenya se rapportaient à l'introduction des groupes de discussions.

Méthodologie de recherche préliminaire

Avant que les chercheurs ne se mettent à recueillir les données, une campagne a été lancée pour éduquer, informer et sensibiliser le public au sujet du MAEP. Des parties prenantes clés ont été identifiées et le questionnaire d'autoévaluation standard a été reconverti en instrument de sondage. Quatre instruments de recherche – la recherche documentaire, les sondages d'experts, les sondages populaires, et les groupes de discussions – ont été développés pour toutes les quatre agences techniques. Les questions interdisciplinaires répétées dans certaines sections du questionnaire – par exemple la corruption, le sexe et le renforcement des capacités – ont été consolidées.

Le MAEP est censé être un processus consultatif recueillant les contributions et opinions aussi bien des personnes ordinaires que des experts. Plusieurs facteurs, notamment l'ignorance du public sur le Nepad et le MAEP, le penchant pour les interactions en régions urbaines, surtout dans les capitales, les longues distances et les tailles importantes des populations, le temps limité et les différents niveaux d'intérêts au sein des organisations de la société civile, ont rendu la réalisation de cet objectif très difficile. Même dans les cas où les personnes savent ce qu'est le MAEP, l'absence de ressources les empêche souvent de participer de façon significative au processus.

Le Kenya a réalisé qu'une bonne communication, l'éducation et le partage des informations formaient la base de toute approche visant à faire du processus un succès. Parmi les stratégies utilisées figuraient une campagne de sensibilisation des masses visant à transmettre des messages importants sur le MAEP au citoyens à travers le pays, une stratégie marketing et publicitaire ayant pour cibles les institutions importantes et autres parties prenantes, une stratégie nationale de partage et de compte-rendu pour présenter des rapports sur les avancées à ces institutions et aux parties intéressées. D'autres activités plus spécifiques incluaient :

- Des événements majeurs sur le MAEP – tels que les forums des parties prenantes – étaient publiés dans les journaux populaires tels que *The Nation* et *The Standard*. La plupart de ces événements s'est tenue entre mars et

août 2005, avec des groupes constitués de lycéens, de fermiers, des médias, de personnalités religieuses, d'organisations de femmes et d'organisations d'entreprises. Au fur et à mesure que le processus se développait, le Secrétariat national a travaillé en collaboration avec la presse pour publier des articles écrits par le Secrétariat lui-même et par des journalistes.

- Le Secrétariat national a tenu des réunions avec les principales agences de presse, dans le but de promouvoir le processus à travers des spots télévisés et radiodiffusés, des interviews et des apparitions des membres du Conseil de gouvernance dans des émissions d'infovariétés. La Mission de soutien nationale et la Mission d'évaluation ont également bénéficié d'une couverture médiatique importante.
- Le Secrétariat a publié une brochure sur le MAEP en Anglais et en Kiswahili. Celles-ci étaient destinées à être distribuées dans l'ensemble du pays, ainsi qu'à travers d'autres institutions telles que l'Eglise catholique, qui les envoyaient à ses diocèses et paroisses.
- Un site Internet Kenyan sur le MAEP a été créé²³.
- Le Conseil de gouvernance a organisé des forums provinciaux de dissémination dans toutes les capitales provinciales.
- Des forums de discussions ont été organisés avec différents acteurs du secteur social, notamment les jeunes, les femmes, les fermiers, les organisations religieuses, le secteur privé, et les personnes handicapées. Ces événements visaient à expliquer le processus et à recueillir des informations pour le Rapport national d'autoévaluation. Les Agences techniques ont fourni les rapporteurs en charge de prendre note et d'enregistrer les séances.

Toutefois, comme dans les autres pays, il est très difficile d'évaluer la profondeur et l'efficacité de ces initiatives. Davinder Lamba, directeur exécutif de l'Institut Mazingira, un groupe de réflexion politique basé au Kenya, a déclaré²⁴ :

Le gouvernement a une approche pour ce type d'exercices, ou pour le CSRP [Cadre stratégique de réduction de la pauvreté]. On obtient les avis des populations, tandis que la société civile est censée susciter la passion et le soutien. Cela a été fait. La vraie question est : était-ce-là la chose adéquate à faire ? Je ne suis pas vraiment en position de juger – ces choses là sont rarement aussi efficaces qu'on veut bien le faire croire. L'un des signes que j'ai perçu lors d'une réunion régionale des pays d'Afrique de l'Est sur le MAEP, que j'ai présidée, était que certains membres du Conseil national de gouvernance kenyan présents ont démontré une compréhension inadéquate de l'ensemble du processus du Nepad. D'où la question de savoir ce qu'ils faisaient pendant tous ces mois. De plus, si les personnes internes au processus ont une mauvaise compréhension de celui-ci, je ne pense pas que l'on puisse espérer une meilleure compréhension de la part de la population. Est-ce que la grand-mère au village est informée ? Et qui va l'en informer ?

23. L'adresse du site internet du MAEP Kenya est www.aprmkenya.org.

24. Entretien téléphonique avec D Lamba, Nairobi, 24 août 2006.

Même quand les gens savent ce qu'est le MAEP, l'absence de ressources les empêche souvent de participer de façon significative au processus.

Selon Kennedy Masime, du Centre pour la gouvernance et la démocratie²⁵ :

Du point de vue de la société civile, les gens n'étaient pas prêts pour le MAEP. Il n'y avait aucune crédibilité. Il y avait un sentiment d'empressement autour de l'ensemble du processus. Le processus de consultation n'était pas si bon – nombreux sont ceux qui jusqu'à présent n'ont même pas eu écho de l'ensemble du processus. Je n'ai pas eu le sentiment d'un désir de populariser – il y avait quelques publicités à la télé et à la radio, mais à moins d'avoir un bagage dans le domaine, il n'était pas évident d'identifier ou de comprendre de quoi il s'agissait.

Méthodologie de recherche sur terrain

Lors d'une visite de Graça Machel au Kenya du 13 au 15 juillet 2005, elle exprima sa déception par rapport au fait que le pays avait raté plusieurs échéances pour la réalisation du Rapport d'autoévaluation ; elle a enfin fixé la date du 31 août comme nouvelle échéance. Les problèmes relatifs au Conseil de gouvernance avaient considérablement retardé le processus. Après le renvoi, les recherches ont dû avancer à un rythme vertigineux pour ne pas manquer l'échéance. Le seul bénéfice de ce retard était qu'il offrait aux Agences techniques de référence plus de temps pour se préparer pour les recherches sur le terrain. Les quatre principales méthodes employées – la recherche documentaire, le sondage d'experts, le sondage d'opinions et les groupes de discussions – sont énumérées ci-dessous :

Recherche documentaire. Les agences techniques ont réalisé une recherche documentaire sur la base de sources secondaires, et les OSC étaient encouragées à apporter leur contribution matérielle ou sous forme d'informations. Elles devaient également faire la référence de toutes les sources utilisées, et évaluer l'état actuel de la gouvernance à travers nombre de secteurs. Certains groupes organisés tels que les organisations à caractère religieux, les groupes du secteur privé et les associations professionnelles ont soumis leurs contributions, bien que le Kenya n'ait pas explicitement exigé des soumissions écrites comme le fera l'Afrique du Sud plus tard.

Sondage d'experts. Les représentants de la société civile au sein du Conseil de gouvernance ont contribué à la sélection de 400 experts (environ 100 pour chaque secteur thématique) parmi lesquels des académiciens, des membres du clergé, le personnel des ONG, des figures médiatiques, des membres du gouvernement, des bailleurs et des politiciens. Il était important que ceux-ci présentent une diversité en termes d'âge, de sexe, du niveau d'éducation, de religion et de situation géographique ; ils devaient également être crédibles aux yeux de la population et être respectés par celle-ci. Chaque Agence technique a reformulé la partie du questionnaire qui lui avait été attribuée, de façon à rendre les questions plus propices à une étude quantitative (c'est-à-dire en créant des interrogations directes, « oui » ou « non » ou dont les réponses se présentaient sous forme de classification sur une échelle de 1 à 5) ; elles ont également procédé aux interviews des experts en personne

25. Entretien téléphonique avec K Masime, Nairobi, 24 août 2006.

ou par courrier. Ces entretiens ont été menées par les Agences techniques de références, assistées par le Bureau Central des Statistiques (CBS), qui a également rassemblé et analysé les données.

Sondage national. Afin d'obtenir les opinions et perceptions du citoyen ordinaire, un sondage devait être mené sur un éventail de 2000 familles démographiquement représentatives, à travers tout le Kenya. Du fait des questions de sécurité du moment, les quartiers de Marsabit et Moyale à l'Est du pays se sont vus exclus du processus, toutefois sans dommages matériels sur celui-ci. Le sondage, qui s'est tenu en août 2005, a produit un excellent taux de réponse avec 1791 familles participantes sur les 1800 visées (soit un pourcentage de 99,5 %).

Les chefs de ces familles étaient interrogés en personnes. L'échantillon a été déterminé sur la base d'un système récemment créé par le CBS pour les besoins de recensement ; ce système repartit la population en provinces et groupes.

À l'instar du sondage d'experts, ce sondage de masses avait été élaboré pour provoquer des réponses par « oui » ou « non » ou des réponses pouvant être classées sous formes de scores allant de un à cinq. Bien que le questionnaire ait été élaboré en Anglais, les interrogateurs avaient la possibilité d'utiliser d'autres langues selon les préférences individuelles des personnes interrogées, en faisant usage des recenseurs polyglottes ou locaux de CBS, qui devaient alors administrer le questionnaire dans des langues autres que l'Anglais. Le questionnaire a été administré à travers les huit provinces du Kenya par environ 120 recenseurs. Des véhicules avaient été mis à leur disposition par le gouvernement, afin de les transporter dans les différentes parties du pays.

Le sondage a été réalisé dans un délai de 20 à 30 jours. Les résultats édités au niveau local étaient alors dispatchés tous les 3 ou 4 jours, par courrier, au bureau des sondages à Nairobi, ou étaient préparés pour la saisie. Les données étaient ensuite évaluées pour vérifier qu'elles étaient bien représentatives de l'ensemble de la population, et des tableaux de fréquences étaient élaborés par la suite. Les Agences techniques procédaient ensuite à l'analyse des données avant de les incorporer dans le Rapport national d'autoévaluation.

Les deux instruments de collecte des données avaient été préalablement testés dans des secteurs non couverts par l'exercice principal, afin d'éliminer les problèmes éventuels avant leur gestion à l'échelle nationale. La logistique de l'ensemble du processus a également été évaluée pendant cette période de test préliminaire.

Groupes de discussion. Des groupes de discussion sur les questions de gouvernance ont été organisés dans 16 quartiers à travers le pays. Sur la base de la démarcation du Kenya, pour des raisons de recensement, les chercheurs ont sélectionné un groupe urbain et un groupe rural dans chaque quartier, créant ainsi 32 groupes. Chaque groupe était à son tour divisé en quatre groupes de discussion, formant ainsi un total de 128.

Afin d'obtenir les opinions et perceptions du citoyen ordinaire, un sondage devait être mené sur un éventail de 2000 familles démographiquement représentatives, à travers tout le Kenya.

Les participants (environ 15 par groupe de discussion au minimum) étaient divisés comme suit : des femmes âgées de 14 à 25 ans et de 26 à 65 ans; les hommes âgés de 14 à 25 ans et de 26 à 65 ans. La taille totale de l'échantillon était donc de 1920 personnes (32 sous-groupes x 4 groupes x 15 participants).

En dehors des critères d'âge, de sexe et de géographie, plusieurs autres variables – telles que la religion et la classe socioéconomique – ont également été prises en compte. Les directives des débats étaient centrées sur les causes des problèmes, leur portée et les solutions potentielles ; ces discussions étaient aussi standardisées afin qu'elles puissent être répliquées à travers le pays, et pour que les informations puissent être facilement comparées. Les présidents ont résumé les résultats de ces discussions et les ont jointes au Rapport national d'autoévaluation.

Kinuthia a fait la remarque suivante sur le choix des méthodes²⁶ :

Le Kenya recherchait une méthodologie qui produirait des données scientifiquement fiables sans pour autant avoir un impact négatif sur le caractère consultatif du processus. De plus, l'idée était que les faiblesses d'un instrument pourraient être atténuées par les trois autres. Les perceptions pouvaient être comparées aux recherches documentaires et à celles du panel du groupe d'experts, pour vérifier si elles correspondaient en effet à la réalité.

Masai, de l'ACEG, est d'accord avec ce dernier²⁷ :

La force de la méthodologie des quatre instruments adoptés par le Kenya résidait dans le fait que toutes les méthodes posaient des questions de recherche similaires dans les piliers respectifs (les domaines thématiques du MAEP), ce qui rendait la vérification ou la confirmation des réponses possibles. Le désavantage, quant à lui, était peut-être lié au temps et à l'argent que cet exercice nécessitait pour pouvoir être mené de façon effective, ainsi qu'à la nécessité de ressources humaines hautement qualifiées et expérimentées.

Méthodologie de l'après recherche sur le terrain. Les retards causés par les problèmes liés au conseil de gouvernance ont fait que chacune des agences techniques ne disposait pas d'assez de temps pour écrire son rapport technique, comme prévu au départ. Au lieu de cela, une fois les données recueillies et analysées, le gouvernement a placé tous les participants dans un hôtel (appelé le « bunker », car les salles de travail étaient situées deux étages au sous-sol) du 25 août à la mi-septembre pour traiter les données et rédiger le Rapport national d'autoévaluation. Selon Masai, cette initiative a assuré une dévotion et une concentration plus fortes. « L'élaboration de la première ébauche nous a pris environ deux semaines, ceci en travaillant littéralement jour et nuit ». Ce processus intense a permis aux chercheurs de se concentrer sur le travail sans interruption et aussi de consulter. Les ATR disposaient à ce moment de six à dix chercheurs chacune qui travaillaient

26. Kinuthia, *op. cit.*

27. Masai, *op. cit.*

sur ce rapport, en plus de 25 autres venus de CBS. Le rapport entier a été achevé en moins de six semaines.

Lamba remarque²⁸ :

Une vitesse aussi vertigineuse est plutôt coutumière. Le gouvernement agit toujours de cette façon. Nous payons et arrivons à cette situation à cause des mauvaises planifications, gestions et participations. Plusieurs initiatives en souffrent. J'ai été impliqué dans d'autres initiatives du même genre. Nous sommes très bons en ce qui concerne la répartition du travail entre différents organes, mais tout se gâche quand il s'agit de résoudre tout cela à la fin.

L'ébauche de rapport préparée par les Agences techniques a été soumise à un examen plus approfondi. Environ neuf experts des quatre secteurs thématiques, ainsi que des membres du Conseil de gouvernance ont lu et commenté les premières ébauches, en introduisant les changements nécessaires, tandis que l'équipe était toujours « séquestrée » à l'hôtel.

Les entretiens avec les chercheurs kenyans qui avaient été menés en janvier 2007 ont révélé que certains représentants du gouvernement kenyan étaient sceptiques par rapport à certains résultats des enquêtes des ménages, et sont retournés personnellement aux données brutes pour avoir la garantie que les réponses des populations avaient en effet été recueillies et rapportées de façon adéquate.

Les spécialistes en sondages tels que le Professeur Robert Mattes de l'Afrobarometer ont fait remarquer que l'utilisation des sondages des ménages au Kenya et au Ghana – où le chef de famille est interrogé – au lieu des sondages d'opinions qui permettent à tous les membres de la famille d'être interrogés, n'a permis de recueillir que les opinions des hommes d'un certain âge qui ont tendance à être chefs de familles, au lieu d'un éventail d'âges et de sexes répartis de manière plus équitable²⁹.

Un atelier de validation final s'est tenu en septembre 2005 pour déterminer si l'ébauche de rapport reflétait bien la situation du pays de façon objective et exacte. Selon le Secrétariat du Nepad au Kenya, « cette méthodologie d'après recherche sur le terrain était considérée critique pour la crédibilité, la légitimité, l'autorité et l'acceptabilité du rapport³⁰ ».

Toutefois, à l'instar du Ghana, ceux qui avaient pris part à l'atelier final de validation n'ont pas eu accès à l'ébauche complète ; il leur avait simplement été demandé de réagir sur les questions clés et les résumés élaborés par les Agences techniques. Le manque de temps, des questions de confidentialité

Les chefs de familles sont pour la plupart des hommes d'un certain âge, ayant un travail ; de ce fait, interroger uniquement cette catégorie de personnes ne peut mener qu'à des résultats subjectifs et erronés
– Robert Mattes*

28. Entretien téléphonique avec D Lamba, 24 août 2006.

29. Présentation de Mattes R à l'atelier de SAIIA sur le thème « MAEP, leçons apprises » Muldersdrift, Afrique du Sud, 12-13 septembre 2006.

30. Nepad Kenya, *op. cit.*, p.18.

* Mattes R, « Using Representative Opinion Surveys in the African Peer Review Mechanism Process », article préparé pour l'atelier de SAIIA sur le thème du MAEP, leçons apprises, Johannesburg, 12-13 septembre 2006, p.5.

et « la décision des chefs d'Etats » avaient été évoqués comme raisons pour lesquelles la totalité de l'ébauche n'avait pas été distribuée³¹.

Financement

Comme le disait Anyang' Nyong'o, « il faut payer le prix pour avoir une bonne évaluation par les pairs³² ». Les méthodes de recherches et d'engagement élaborées du Kenya ont été estimées à près d'un million de dollars américains, qui devaient être financés en grande partie par les bailleurs. Un plan visant à payer les coûts du MAEP a été développé par le ministère de la Planification et du Développement national, en consultation avec le Groupe de travail du MAEP, et plus tard, le Conseil de gouvernance, les Instituts de recherches, le Secrétariat du Nepad Kenya et les organismes donateurs étrangers.

Le gouvernement devait, quant à lui, supporter les coûts de financement du Secrétariat local, d'adhésion au Secrétariat continental du MAEP (\$100,000) et les frais d'hébergements des missions qui devaient venir dans le pays. Il rechercha donc des financements pour l'élément de recherche, ainsi que pour la stratégie d'information et de communication. La solution proposée était une « caisse de multiples donateurs » administrée par le PNUD et à travers laquelle les agences d'aides bilatérales et multilatérales feraient leurs contributions. Malgré cela, les Instituts de recherches et les convocateurs ont souvent eu à financer leurs propres activités, pour ensuite réclamer des remboursements auprès du PNUD.

Au cours de son processus d'évaluation au Kenya, le Secrétariat a remarqué que cette forme de financement « s'était avérée être un moyen utile et commode de gérer les ressources disponibles pour le processus du MAEP de façon centrale et professionnelle ». Il a ajouté que le système permettait d'attirer des financements de différents bailleurs, de rationaliser les transactions, d'exercer le suivi financier nécessaire sur les remboursements, les dépenses et la comptabilité, et de renforcer la capacité du Secrétariat du Nepad Kenya³³.

Néanmoins, lors d'une présentation sur le processus du MAEP au Kenya en septembre 2005, Masai a déclaré que les procédures du PNUD étaient lentes et encombrantes et le système de comptabilité sur-réglémentée, ce qui a donné lieu au déblocage de petites tranches uniquement. En novembre 2004, le PNUD avait seulement débloqué \$100,000. Il a ajouté qu'il était extrêmement difficile d'accéder à la caisse de financements, ce qui entravait et retardait les recherches. Le paiement rapide et équitable des Instituts de recherches était un aspect que le Kenya devrait revoir et auquel les autres pays devraient prêter attention. « L'Accord était semblable à un Protocole d'Accord, et non à un véritable contrat ; de ce fait, il était susceptible de le réinterpréter », selon Masai³⁴.

31. Correspondance électronique avec M Kinuthia, 27 août 2006.

32. Anyang' Nyong'o, *op. cit.*, p.91.

33. Nepad Kenya, *op. cit.*, p.9.

34. Masai W, présentation sur le MAEP au Kenya, Atelier SAIIA-RECINET, Dar-es-Salaam, Tanzanie, 1-2 septembre 2005.

Le PNUD a répondu qu'étant donné les problèmes qui affectaient le Conseil de gouvernance, tout financement relatif au MAEP devait être géré de façon stricte. Le comité financier qui était en charge de débloquer les fonds alloués au MAEP était présidé par le Secrétaire permanent du ministère de la Planification, ce qui exacerba davantage les critiques concernant le contrôle excessif du gouvernement. En juillet 2006, l'une des agences techniques, l'Institut d'études sur le développement de l'Université de Nairobi, n'avait toujours pas été payée, à cause des disputes entre l'Institut et l'Université quant à la répartition des fonds.

Programme d'action

A l'atelier de SAIIA sur les leçons apprises du MAEP organisé en septembre 2006, Ongile a expliqué le processus de développement du Programme du Kenya. Elle a déclaré que bien que le Rapport national d'autoévaluation ait été achevé et soumis en août 2005, il était évident que le Programme d'action nécessitait encore du travail. Les Agences techniques de références avaient pour instruction de travailler intensivement sur le Programme d'action, aussi tous les secrétaires permanents ont été convoqués à une retraite résidentielle pour débattre et, enfin, adopter le Programme d'action. Quatre secrétaires permanents ont chacun présidé un groupe correspondant à l'un des quatre secteurs thématiques du MAEP. Le Nepad au Kenya a ensuite passé une semaine de consultation intensive avec chaque ministère à Nairobi.

Nous avons eu une quantité de réponses incroyable de la part des ministères. Ils ont tout fait pour s'assurer que l'attribution des coûts serait rationnelle, et nous les avons ensuite renvoyés aux secrétaires permanents. Elles faisaient bien entendu environ 80 pages et s'élevaient à peu près à 500 milliards de Shillings sur quatre ans ; le gouvernement a accepté de rechercher les financements nécessaires et de supporter le total des coûts, a expliqué Ongile³⁵.

La semaine suivante, une autre réunion s'est tenue avec les Secrétaires permanents en vue de déterminer les éléments prioritaires du Programme d'action et de voir comment le financer dans le cadre des dépenses à moyen terme. «Ce processus a duré environ cinq mois, avec des revisions constants », a-t-elle affirmé. « C'était était fastidieux et trop long. Le Secrétariat [continental] n'arrêtait de nous demander de le rendre plus net. Cela ne pouvait se faire en une semaine avec les petites cases et cellules de matrice que nous utilisions³⁶ ».

Mission d'évaluation nationale

Une Mission d'évaluation nationale composée de 19 membres et menée par le Dr Graça Machel s'est rendue au Kenya du 3 au 17 octobre 2005. Huit provinces kenyanes ont été visitées à cette période.

35. Ongile G, présentation à l'atelier de SAIIA sur les leçons apprises du MAEP, Muldersdrift, Afrique du Sud, 12-13 septembre 2006.

36. *Ibid.*

Le Secrétariat [continental] n'arrêtait pas d'exiger que nous rendions notre [PA] plus poignant. Rendre ce dernier plus poignant dans de petites cellules et carrés était un exercice qui ne pouvait se faire en une semaine.

La politique n'arrête pas son cours pendant l'évaluation par les pairs. Tandis que le Rapport national d'autoévaluation était en cours d'élaboration, les Kenyans ont rejeté la proposition de nouvelle constitution lors d'un référendum national, un certain nombre d'affaires de corruption impliquant de hautes personnalités a fait éruption, et des rapports compromettant le gouvernement ont été rendus publics. En mai 2006, le Secrétariat continental a décidé d'envoyer une petite équipe au Kenya afin d'intégrer ces développements dans le Rapport national d'évaluation final. Bien que ces incidents politiques soient décrits au début du rapport d'évaluation, ils n'ont pas été pleinement intégrés dans le corps du rapport.

Avec 410 pages, le Rapport d'évaluation du Kenya est considérablement plus long que ceux du Ghana (289 pages) et du Rwanda (187 pages). L'étroitesse des délais n'a pas permis à chaque Agence technique de référence de produire son propre rapport technique comme initialement prévu, et le Programme d'action est très long et détaillé, allant jusqu'à près de 80 pages.

Points saillants du rapport national d'évaluation

Le Rapport d'évaluation du Kenya identifie neuf questions essentielles : la gestion de la diversité dans la construction de la nation ; la pauvreté et la distribution des richesses ; la terre ; la corruption ; la constitution ; l'égalité des sexes ; le chômage juvénile et le leadership transformatif.

Le rapport a remarqué que la diversité ethnique était très prononcée au Kenya et que celle-ci pourrait aggraver les différences politiques. Par conséquent, il est nécessaire de faire des efforts afin d'attirer tous les groupes dans le courant principal. Il évoque quelques possibilités de solution sur la base de précédents internationaux, notamment la dévolution territoriale ou la réservation de certaines positions politiques pour certains groupes ; le Kenya devrait considérer certaines de ces propositions après leur examen scrupuleux. Il a néanmoins souligné que les questions ethniques pouvaient être mieux gérées à travers des garanties constitutionnelles d'égalité et d'opportunités³⁷.

Bien que le Kenya dispose d'institutions et de politiques solides, la mise en application demeure problématique. Le Rapport a constaté que les projets étaient rarement achevés et que les budgets financiers n'étaient jamais entièrement épuisés. Il souligne que le pays a besoin d'un exécutif et d'un législatif dévoués pour pouvoir rehausser la barre d'application. D'autres parties prenantes telles que les médias devraient être également incluses et les citoyens devraient demander des comptes à leur gouvernement.

37. *Ibid.*, pp.241–242.

Composition de la mission d'évaluation nationale au Kenya³⁸

Date de la Mission : 3–17 Octobre 2005

Membres du Panel des éminentes personnalités du MAEP – Dr Graça Machel.

Secrétariat du MAEP : Dr Bernard Kouassi, Directeur exécutif ; Dr Moise Nembot, Coordinateur : Démocratie et gouvernance politique ; Gaston Bushayija, Coordinateur : Développement économique et social ; Dalmar Jama, Chercheur/analyste : Gouvernance d'entreprises.

Consultants techniques indépendants : Démocratie et gouvernance politique : Ayodele Aderinwale, Directeur exécutif, Africa Leadership Forum, Ota, Nigeria ; Professeur Chudi Uwazurike, North Academic Centre City College, City University of New York, New York ; Laura Nyirinkindi, Directrice, Agence Pro Initiatives, Kampala, Ouganda. Gouvernance et gestion économique : Dr Afeikhena T Jerome, Consultant et maître de conférence, Département d'économie, Université d'Ibadan, Nigeria ; Dr Omotunde Johnson, Consultant d'affaires économiques et ancien représentant résident du FMI au Ghana. Gouvernance d'entreprise : Patricia Cisse, Associée directrice générale, Africa Investment and Business Advisers, Fann Mermoz, Dakar, Sénégal. Développement économique et social : Dr Bernard Z Dasah, PDG, Bendas Consultants, Ottawa, Canada.

Institutions partenaires : Seward M Cooper, département légal sur la gouvernance, Banque Africaine de Développement ; Dr Michael Mah'moud, Conseiller principal, Banque Africaine de Développement ; Dr Abdul-Nashiru Issahaku, Spécialiste en gouvernance, Banque Africaine de Développement ; Professeur Achi Atsain, Consultant, Banque Africaine de Développement et ancien ministre du Travail de la Côte d'Ivoire ; Zemenay Lakew, Coordinateur de programme, Service d'assistance de l'UA-Nepad ; Dr Emmanuel Nnadozie, Agent supérieur des affaires économiques, CEA.

La pauvreté et la distribution inégale des richesses étaient également vues comme des problèmes sérieux, et le gouvernement était encouragé à considérer l'urgence d'adresser les questions de pauvreté à travers des politiques sociales et économiques telles que les politiques fiscales, salariales, de crédit et de prix, les réformes foncières et la lutte contre la corruption ainsi que prendre des mesures nécessaires pour palier la distribution inégale des richesses³⁹.

Le Kenya a un problème qui provient de l'accès des populations à la terre et à la distribution de celle-ci. Au moment où ce rapport était en cours d'élaboration, les problèmes de terres du Kenya s'étaient manifestés à travers une variété de signes économiques, politiques, sociaux et environnementaux.

38. Panel des Personnes éminentes du MAEP, « African Peer Review Mechanism Country Review Report of the Republic of Kenya », mai 2006, pp.35–36.

39. *Ibid.*, pp.243–244.

Le rapport recommandait au Kenya d'accélérer le développement d'une Politique nationale de la terre⁴⁰.

La Corruption était décrite comme un « problème sérieux et débilitant ». Toutefois, le Rapport a félicité le président Mwai Kibaki pour sa lutte contre la corruption, et a fait remarquer que la position ferme de ce dernier était complétée par le soutien de la société civile. Le rapport en appelle à toute la société afin de lutter contre la corruption et insiste sur le rôle crucial des médias dans ce contexte.

Selon le rapport, le Kenya a une « constitution coloniale défigurée par des amendements parlementaires postcoloniaux », qui a besoin d'être réformée afin de prendre en compte la multitude de changements qui a eu lieu au Kenya au courant des dernières décennies. Le processus d'évaluation constitutionnelle et le référendum échoué sur la question ont généré beaucoup d'animosité politique. Le rapport a incité une initiative récente visant à fournir un « carnet de route » pour que la conclusion du processus constitutionnel soit soutenue.

L'inégalité des sexes était importante au Kenya, malgré les progrès dans ce domaine. Parmi les problèmes auxquels les femmes faisaient face figurait la question de l'héritage et de la propriété de la terres. Le rapport en a appelé au gouvernement pour ouvrir le dialogue dans le but d'éliminer les discriminations envers les femmes.

Le chômage des jeunes – et l'instabilité sociale qui peut découler de l'existence d'une classe de jeunes non-satisfaite – a été identifié comme un problème majeur. Le rapport réclamait que la loi portant sur la politique nationale de la jeunesse soit finalisée et qu'une caisse pour la jeunesse soit créée, afin de promouvoir l'esprit d'entreprise.

Le rapport demandait l'émergence d'un leadership transformatif, qui fournirait au peuple un exemple positif à suivre et l'encouragerait à rechercher des solutions aux problèmes nationaux majeurs⁴¹.

Evaluation par les chefs d'états

Le Forum de l'EAP a évalué le président Kenyan, Mwai Kibaki, et son homologue Rwandais, Paul Kagamé, en juin 2006, lors du Sommet de l'UA à Banjul, en Gambie. Chacun d'entre eux a été interrogé par ses pairs sur le MAEP pendant deux heures. Selon les rapports, Kibaki est resté plutôt ouvert aux commentaires, et ne s'est pas montré ouvertement défensif. Après le Sommet de Banjul, le rapport pouvait être téléchargé sur le site Internet du Nepad au Kenya.

Conformément à son mandat, le Conseil national de gouvernance a été dissolu à la fin de l'année 2005, pour être remplacé par un comité pilote nommé par

40. *Ibid.*, pp.245–246.

41. *Ibid.*, p.250.

le gouvernement, se chargeant de préparer la délégation Kenyane pour le Sommet de Banjul.

Mise en œuvre du programme d'action

Le Programme d'action du MAEP du Kenya est le plus long et le plus détaillé de tous les pays pionniers. On peut y remarquer un effort commun pour accorder de l'attention à toutes les questions nationales, et à faire la distinction entre les différentes initiatives de réformes actuelles et les nouveaux éléments d'actions. Le Panel des Personnes éminentes du MAEP a émis 230 recommandations au gouvernement kenyan, sur la base du rapport de la Mission d'évaluation nationale des recherches. Comme dans le cas du Ghana, ces recommandations étaient axées sur les domaines qui nécessitaient des interventions et des réformes plus significatives que n'en laissaient croire le PA soumis en même temps que le Rapport national d'autoévaluation. Dans le rapport kenyan, le Panel soulève un certain nombre de questions importantes dans les textes – surtout en ce qui concerne la réforme du secteur public – mais il n'est nullement fait mention de ces questions dans les recommandations formelles de celui-ci. Parmi les 230 recommandations explicites faites par le Panel, le PA final du Kenya ne semble pas comporter 128 éléments de réponse adressant ces problèmes (approximativement 56 %)⁴².

Bien que la mise en œuvre du Programme d'action soit principalement la responsabilité des ministères gouvernementaux et d'autres agences, le Secrétariat du Nepad au Kenya a développé un vaste programme pour « institutionnaliser le MAEP » et « maintenir le dialogue », surtout dans le but de faire participer la société civile aux niveaux des localités et des districts, au contrôle et à l'évaluation de ce processus de mise en œuvre⁴³.

Le premier rapport d'évaluation de mise en œuvre du Kenya, présenté lors du Sixième Forum de l'EAP en janvier 2007 à Addis-Abeba, Ethiopie, affirme que l'évaluation par les pairs lors du Forum des chefs d'Etat en juin 2006, à Banjul, était loin de marquer la fin du processus⁴⁴. Le rapport de mise en œuvre a souligné certaines stratégies utilisées pour maintenir le dialogue : les parties prenantes étaient informées des progrès, une version « populaire » et simplifiée du Rapport national d'autoévaluation a été élaborée et disséminée et une campagne médiatique a été initiée pour expliquer le rapport après sa publication et déterminer les futures étapes⁴⁵. Le rapport a également été intégré sous forme de série dans les journaux nationaux, grâce au Secrétariat qui encourageait les journalistes à exprimer leurs opinions sur les différentes questions soulevées par le rapport, et en les comparant aux développements contemporains. Les élections au Kenya

Bien que le Kenya ait disposé de bonnes politiques et institutions, on a tout de même observé des problèmes considérables au niveau de la mise en œuvre de ces politique.

42. Cette analyse du Programme d'action du MAEP du Kenya se fonde sur un article préparé par Faten Aggad, chercheuse au SAIIA.

43. Correspondance électronique avec M Kinuthia, 27 novembre 2006.

44. Secrétariat du Nepad au Kenya.

45. *Ibid.*, p.9.

sont prévues en décembre 2007, tandis que l'ensemble des recherches dans le rapport date de 2004–2005.

Selon les estimations, le Programme d'action devait coûter environ 5,4 milliards de dollars américains sur cinq ans, et nécessiter une collaboration entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile.

Le rapport de mise en œuvre couvrait un vaste ensemble de questions résumées ci-dessous. Beaucoup d'entre elles demeurent des intentions, plutôt que des réalisations :

La terre. Le gouvernement préparait une politique foncière « cohérente et complète », qui devait être prête pour la mi-2007, tandis que le ministère des Terres établissait un service de Réforme foncière pour exécuter la politique en question. Le gouvernement a fait évacuer les squatteurs des terrains forestiers, pour les réinstaller ailleurs ; il a également indiqué aux propriétaires fonciers que s'ils ne faisaient pas bon usage de leurs terres incultivées, celles-ci seraient saisies et redistribuées⁴⁶.

Conflit et violence. Le Kenya a pris un certain nombre de mesures pour mettre fin aux conflits internes et au-delà de ses frontières. Parmi ces mesures, on comptait l'établissement de Comités de paix dans les régions affectées par le bruissement du bétail (en partie responsable de la réduction des pertes en vies humaines dans certaines régions) et la coopération avec les pays voisins dans le domaine de la résolution des conflits inter-Etat (bruissement de bétail et banditisme)⁴⁷.

Inégalité. Le Kenya a été classé parmi les sociétés les plus inégales du monde. Des écarts importants entre les riches et les pauvres et entre différentes régions du pays pouvaient être remarquées⁴⁸.

Réformes légales. Le Kenya était sur le point d'établir un système national d'aide légale et une Petite cour de réclamation. Ces institutions auraient pour but d'assister les populations pauvres et désavantagées. D'autres mesures ont été prises pour augmenter le nombre de juges et de magistrats⁴⁹.

Questions de droits humains. Le rapport a indiqué que plusieurs initiatives avaient été mises sur pieds pour améliorer le respect des Droits humains au Kenya. Parmi les initiatives entreprises figuraient un Plan d'action sur les Droits humains et le développement d'un code de conduite pour les forces de l'ordre et les agents de la justice⁵⁰.

Corruption. La corruption a été identifiée comme un problème important au Kenya. L'amendement législatif de 2006 avait pour objectif de modifier la Loi sur l'éthique publique de 2003 et rendre les déclarations de fortunes publiques. Le ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles a

46. *Ibid.*, pp.13–14.

47. *Ibid.*, p.14.

48. *Ibid.*, p.15.

49. *Ibid.*, p.16.

50. *Ibid.*, p.19.

V Sept représentants ès qualités des ministères opérationnels et des institutions publiques clés

Secrétaire permanent, ministère des Affaires Etrangères ; Secrétaire permanent, Gouvernance et éthiques ; Secrétaire permanent, ministère de la Justice et des Affaires Constitutionnelles ; Secrétaire Permanent, ministère de la Planification et du Développement National ; Procureur Général Adjoint, Bureau du Procureur Général ; Président, Commission électorale du Kenya.

VI Deux avocats nommés à la discrétion du ministre de la Planification et du Développement National afin de rectifier les déséquilibres de sexes, de religions ou de tout autre critère.

Bernard Aende Ogada¹².

Toutefois, les problèmes ont commencé à émerger après l'inauguration du Conseil de gouvernance. Il n'a pu se réunir pour la première fois avec tous ses membres présents qu'en janvier 2005. D'après Ouma¹³ :

Les individus représentés au sein du Conseil national de gouvernance n'ont pas fourni assez d'efforts pour renforcer les liens avec les groupes dont ils étaient issus et la société civile en général [...] certains l'ont perçu comme une avenue financière pour accomplir des travaux relatifs au Nepad. Il s'agit là d'une attitude très commune au Kenya. L'éducation civique se fait par le biais d'organisations d'individus, tout comme le travail relatif aux élections se fait par le biais du referendum. Par conséquent, ils se sont reposés sur les habitudes du passé. Malheureusement, ils ont manqué d'assurer le côté de la responsabilité. Rien ne les obligeait à rendre compte. Ils voulaient de l'argent pour leurs propres organisations.

Selon Kinuthia, Akumu et les autres « ont pris le gouvernement en otage » pendant neuf mois, « contrecarrant tous les efforts visant à faire progresser le processus, du fait de leur obsession à vouloir obtenir des fonds pour leurs propres organisations¹⁴ ». A un moment donné, les OSC présentes au Conseil ont présenté un budget de 60 millions de shillings (environ 1 million de dollars) au Secrétariat du Nepad afin de pouvoir mener leurs propres consultations publiques, alors que le budget total du MAEP s'élevait à 65 million de shillings. La feuille de route et le budget développés par le Groupe de travail ont considérablement restreint la marge d'action du Conseil national de gouvernance. A cette période, le conseil des ONG était en proie à une sévère crise financière ; son président, Oriero Manduli, a d'ailleurs été accusé plus tard de détournement de fonds, ce qui a à son tour causé la congestion des dons financiers.

12. L'autre personne nommée par le Ministre a démissionné et elle non plus n'a pas été remplacée.

13. Entretien vidéo avec S Ouma, 27 avril 2006.

14. Entretien téléphonique avec M Kinuthia, 17 juillet 2006.

recruté cinq procureurs pour travailler sur les crimes économiques et une loi sur la protection des témoins a été décrétée en 2006. Le Kenya a également développé un plan quinquennal, lancé en novembre 2006, pour lutter contre la corruption⁵¹.

Politiques économiques. Afin d'améliorer la prédictibilité des politiques, un « plan directeur » d'exécution du système National de contrôle et d'évaluations intégrées a été développé⁵².

Décentralisation fiscale. Des efforts ont été réalisés pour garantir la décentralisation. Chaque district préparait un plan d'investissement, tandis que le gouvernement passait en revue la Loi sur le gouvernement local et développait une politique décentralisée pour les autorités locales⁵³.

Politiques sectorielles. Le Kenya a ravivé des organisations s'occupant de certains aspects spécifiques de l'économie, par exemple la Coopérative des crèmeries du Kenya et la Commission de la viande du Kenya. Le traitement gratuit de la tuberculose et du VIH a également été introduit dans les hôpitaux publics, et la distribution des médicaments est en cours⁵⁴.

Développement des petites entreprises. Plusieurs initiatives ont été prises pour garantir un meilleur environnement aux petites entreprises. Celles-ci incluaient un Programme de développement d'entreprises, à travers lequel les entrepreneurs pouvaient recevoir des services associés tels que la sensibilisation aux opportunités d'affaires⁵⁵.

Infrastructures. Des mesures ont été prises pour améliorer les infrastructures de transport du Kenya, entre autres par la reconstruction et la réhabilitation des voies de transport telles que l'autoroute Mombasa-Malaba et l'amélioration des aéroports⁵⁶.

Emploi. Une politique complète de l'emploi a été élaborée et était en attente de discussion et d'adoption par le parlement kenyan. Parmi d'autres mesures entreprises figuraient le plan d'amélioration des établissements polytechniques pour aider au renforcement des capacités chez les jeunes et la mise à disposition de capitaux pour de potentiels entrepreneurs, par le biais du projet « Une caisse pour les entreprises de jeunes⁵⁷ ».

Education. Des efforts ont été fournis pour améliorer la qualité de l'éducation et l'accès à cette dernière. Parmi les mesures entreprises figuraient les programmes actuels pour l'introduction des technologies de l'information dans les écoles ainsi que le projet de cartographie des écoles, visant à localiser les écoles à travers le pays⁵⁸.

Le Kenya a essayé d'associer la société civile en respectant les conditions de cette dernière, probablement plus qu'aucun autre pays.

51. *Ibid.*, p.25.

52. *Ibid.*, p.26.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*, pp.29-30.

55. *Ibid.*, p.32.

56. *Ibid.*, pp.37-38.

57. *Ibid.*, pp.38-39.

58. *Ibid.*, p.39.

Eau et électricité. L'accès à l'eau et à l'électricité s'est vu accorder plus d'attention à travers les augmentations du budget de l'eau, la réhabilitation des sources d'eau, la décentralisation des services et les tentatives d'implication du secteur privé dans le secteur de l'électricité, sans oublier la tenue de pourparlers avec l'Éthiopie sur la possibilité d'importation d'électricité⁵⁹.

Questions liées aux sexes. Celles-ci ont été adressées à travers une gazette d'information publiée en novembre 2006, stipulant que les femmes devaient constituer 30 % du total des fonctionnaires nouvellement recrutés. Les femmes devaient également être intégrées dans différents comités de coordination, pour s'assurer que leurs perspectives étaient prises en compte⁶⁰.

Conclusion

Le processus kenyan a essayé un bon nombre d'innovations intéressantes, mais il a également expérimenté des revers. Il était évident que le Kenya avait pris le processus très au sérieux, et que le pays avait fourni des efforts pour s'assurer de la production d'une critique constructive de l'état de la gouvernance dans le pays. Il a également essayé de toucher une large audience, et selon la perception de la société civile, l'exercice était crédible sur la majeure partie des plans. Toutefois, bien que les intentions aient été bonnes, elles se sont trouvées confrontées à des difficultés que les futurs participants au MAEP devraient éviter. Dans ce sens, le Kenya doit être vu comme un modèle, mais aussi comme un conte moral.

Le Kenya a essayé d'associer la société civile en respectant les conditions de cette dernière, probablement plus qu'aucun autre pays, en permettant à celle-ci de sélectionner ses propres représentants au sein du conseil directeur. La composition et sélection du Conseil national de gouvernance a continuellement été un sujet contentieux dans le MAEP, à cause de l'inexistence de règlements fermes à travers lesquels les gouvernements pourraient essayer d'exercer leur contrôle. Le Kenya, à travers sa conduite du processus, a fourni un modèle intéressant de participation de la société civile. Néanmoins, les abus clairs de certains membres de la société civile au sein du Conseil de gouvernance démontrent que la société civile aussi peut mettre en danger l'intégrité du processus du MAEP. Le renvoi des membres errants par le ministre, beaucoup plus que leur destitution formelle du Conseil de gouvernance elle-même, reflète également certaines des ambiguïtés autour de la question relative à la source d'autorité dans le processus.

Les initiatives du Kenya quant à la planification et à la popularisation du processus avant son début, à travers le Groupe de travail du MAEP ont fourni au processus la structure et l'orientation dont elle avait besoin ; mais elles l'ont aussi rendu inflexible. Le Conseil national de gouvernance s'est retrouvé

59. *Ibid.*, p.40.

60. *Ibid.*

dans l'impossibilité de négocier en dehors des paramètres établis par le Groupe de travail. Il ne pouvait pas introduire des changements substantifs aux plans déjà établis, et devait agir dans les limites budgétaires établies. Cela aurait pu ne pas être entièrement négatif n'eut été le comportement de certains représentants du conseil de gouvernance. Néanmoins, cela avait également limité la capacité du Conseil d'introduire des innovations ou de changer le cours du processus lorsque celui-ci se trouvait en difficulté.

L'autre point saillant du processus kenyan – tout comme d'autres processus – était le caractère douteux de la compréhension et de l'enthousiasme du public par rapport au MAEP. Malgré les efforts de sensibilisation, les commentateurs ont affirmé que le public était très peu « convaincu ». Il n'y a aucune certitude quant à la manière – et au prix – pour améliorer la situation et ceci reste un problème à résoudre pour les futurs participants du MAEP.

L'adhérence du Kenya au modèle des « laboratoires d'idées » et sa solide méthodologie de recherche ont été à l'origine de la haute qualité du Rapport d'autoévaluation produit par ce pays. Le sondage national s'était également avéré être un exercice fructueux, en exhumant des opinions inattendues au point que les sujets des sondages étaient remis en question après que ceux-ci aient été réalisés, au cas où les résultats apparaîtraient surprenants. Toutefois, les sondages pouvaient être critiques du fait qu'ils comptaient trop sur les chefs de familles – qui étaient essentiellement des hommes d'un certain âge – qui ne représentaient pas nécessairement les opinions de l'ensemble de la population. Ceci a été partiellement atténué par les groupes de discussions, mais le plan d'échantillonnage devrait essayer de s'assurer qu'un plus grand éventail de la population est associé.

Au terme du processus, le Kenya a eu un succès mitigé dans son institutionnalisation du MAEP. L'idéal est que le MAEP soit considéré comme un moyen de maintenir le dialogue national et l'autoévaluation, même lorsqu'aucune évaluation officielle n'est en cours. Il peut également être utilisé comme point de référence pour l'élaboration des politiques, comme le Ghana avait déjà essayé de le faire. Certaines des pratiques initiées par le Kenya servent de bonnes pratiques à d'autres pays : elles ont par exemple rendu la publication des rapports en séries populaires, et elles ont produit une version « populaire » et simplifiée de ceux-ci pour le public.

Par ailleurs, le Conseil de gouvernance a été aboli, laissant le processus du MAEP au Kenya sans institution particulière autre que le Secrétariat du Nepad au Kenya – qui est pratiquement gouvernemental – opérant au sein des locaux du ministère de la Planification. Lors de la prochaine évaluation, un nouveau Conseil de gouvernance devra peut-être être convoqué et il n'y a aucune garantie que la mémoire institutionnelle sera conservée. De plus, le premier Rapport du gouvernement sur l'exécution du Programme d'action était plutôt vague, mettant l'accent sur les plans et les intentions au lieu de se concentrer sur les accomplissements mesurables. Il reste à voir si le processus du MAEP et les recommandations relatives à celui-ci

Le premier Rapport du Gouvernement sur l'exécution du Programme d'action était plutôt vague, mettant l'accent sur les plans et les intentions au lieu de se concentrer sur les accomplissements mesurables.

exercent une influence durable sur la politique de façon à changer les vies des Kenyans.

Leçons apprises

Se concerter assez tôt sur le processus à suivre. Le Groupe de travail établi pour élaborer le processus d'EAP au Kenya a permis à divers groupes d'influencer la conception et le cours du processus, établissant ainsi la propriété et l'engagement vis-à-vis du processus, tout en créant une responsabilité collective entre le gouvernement et la société civile. Toutefois, ceci a également amoindri l'autonomie du Conseil de gouvernance en prenant des décisions clés que le Conseil de gouvernance ne pouvait changer quant aux budgets et méthodes de recherche.

S'assurer que les délais officiels ne sont pas trop courts. Comme tous les autres pays pionniers, le Kenya n'a pas pu réaliser son Rapport d'autoévaluation dans les six mois à neuf mois des délais impartis. Le processus a été lancé en avril 2004 et le rapport soumis seulement en août 2005, presque 17 mois plus tard. Kibaki a été évaluée 10 mois plus tard, en juin 2006. Selon Anyang' Nyong'o⁶¹ :

Un an ou plus serait plus approprié comme délai. Il ne faut pas oublier que tant que le MAEP se passe de façon démocratique et ouverte, la protestation, le débat, les consensus et compromis, qui nécessitent du temps, seront toujours une partie essentielle du processus.

Une sélection précoce des organismes de recherche facilite la coordination des recherches. La sélection précoce des Agences techniques de référence a permis à ces dernières de jouer leur rôle de soutien et d'ateliers, ainsi que d'aider à la collecte des fonds et à la mise en œuvre du processus d'EAP. Les longs retards par rapport à la formation du Conseil de gouvernance démontrent qu'elles disposaient d'assez de temps pour se préparer à l'évaluation et coordonner les efforts de recherches. Le fait que les Agences techniques de référence aient été représentées au sein du Conseil (bien qu'elles n'aient eu aucun droit de vote) a permis à celles-ci d'être informées et impliquées dans les décisions.

Évaluer soigneusement les agences de recherche. Les Agences techniques de référence ont produit un travail de qualité varié ; certaines étaient plus efficaces, plus dévouées et plus professionnelles que d'autres. Certaines allouaient trop peu de temps et de personnel à cet exercice exigeant. Par conséquent, il est nécessaire de contrôler la performance des instituts de recherches tout au long du processus. L'utilisation d'Agences d'assurance de qualité par l'Afrique du sud devrait être raffinée et répliquée.

Empêcher les ONG d'exploiter le MAEP. Le Kenya a rencontré des problèmes sérieux avec certains membres du Conseil de gouvernance qui ont vu en ce processus une opportunité de gains personnels. Ils ont tenu le processus en

61. Anyang' Nyong'o, *op. cit.*, p.91.

otage pendant neuf mois, refusant de travailler ou de se réunir à moins que leur salaire ne soit augmenté ; le gouvernement s'est bien entendu vu obligé de les renvoyer. Le statut légal du processus du Conseil était incertain, et la légitimité de l'intervention du ministre a été questionnée. Ce genre d'action peut considérablement nuire à la légitimité du processus du MAEP aussi bien au niveau interne qu'externe. Les officiels et les chercheurs kenyans suggèrent que les parties prenantes soient totalement sensibilisées avant d'établir le Conseil de gouvernance, et l'adhésion au Conseil devrait être volontaire, plutôt que rémunératrice. Toutefois, l'expérience de l'Afrique du Sud suggère que le MAEP est un processus qui exige du temps de la part des membres du Conseil, et qu'un système purement volontaire créerait une très faible motivation et très peu d'engagement.

Employer des institutions, et non des individus. La performance décevante des présidents de commission illustre la nécessité pour les pays membres du MAEP de sélectionner à l'avenir des organisations qui ont la capacité d'exercer ce rôle, au lieu d'individus.

Planifier le financement de l'évaluation par les pairs. Le processus d'évaluation par les pairs au Kenya avait été ralenti par la dépendance excessive vis-à-vis des bailleurs de fonds ainsi que par des procédures de remboursements encombrantes. Pour que le MAEP soit réellement sous la tutelle des Africains, il doit être financé par les Africains. Les pays pionniers devraient donner des conseils aux nouveaux pays sur les meilleures façons de budgétiser l'exercice à travers le fiscus, et empêcher que les bailleurs de fonds ne deviennent entièrement influents. Le parlement devrait donc être plus impliqué, et voter les budgets un an avant le début des évaluations.

Intégrer le MAEP avec les autres programmes du gouvernement. Le Kenya a bénéficié de l'implication précoce d'institutions ayant des programmes de réformes et des systèmes de contrôle et d'évaluation en cours pour le gouvernement ; il a également intégré l'évaluation avec d'autres initiatives du gouvernement. Anyang' Nyong'o souligne également que les consultations requises par l'évaluation par les pairs nécessitent de l'argent et du temps, et que les pays africains sont en train d'expérimenter plusieurs autres processus de nature similaire – sur les Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté, les programmes de réformes sectorielles, les commissions d'évaluation constitutionnelles, etc. – avec des consultants parcourant les villages au volant de véhicules 4x4 coûteux. Les personnes ordinaires deviennent cyniques au vue des consultants qui vont et viennent sans voir aucun changement s'opérer sur leurs vies. Il affirme que « nous nous dirigeons vers une fatigue des consultations en Afrique, à moins de présenter des résultats concrets aux populations⁶² ».

La langue est importante. Un effort doit être fourni pour traduire le Questionnaire dans les langues locales. Le Kenya n'a pas traduit la totalité

Tant que le MAEP a lieu dans un contexte ouvert et démocratique, la dissidence, le débat, la formation de consensus et de compromis, qui nécessitent tous beaucoup de temps, seront toujours une partie essentielle du processus.
– Peter Anyang' Nyong'o

62. *Ibid.*, p.92.

du questionnaire, mais le pays s'est assuré que les termes importants étaient traduits en Kiswahili pour servir de référence à ceux qui administraient les sondages et facilitaient les groupes de discussions. Ces termes en Kiswahili étaient alors traduits dans d'autres langues locales par les interrogateurs.

Utiliser des méthodes de sondages fiables. L'implication du CBS et l'utilisation par ce dernier d'un système d'échantillonnage déjà établi et fiable dans le sondage national a été un atout majeur pour le processus de recherche au Kenya.

Publier rapidement les rapports. Les acteurs du Kenya soulignent également que le processus est trop lent au niveau continental, et que ceci freinait les initiatives de réformes nationales. Le pays avait achevé son rapport dès août 2005, mais le Forum de l'EAP l'a seulement débattu un an plus tard. De tels retards pouvaient faire en sorte que certains éléments ne soient plus actuels, et pouvaient interrompre l'élan du processus.

RWANDA

L'Équipe technique de l'EAP du Rwanda avait déjà rempli le Questionnaire, en incorporant surtout les opinions et chiffres du gouvernement, sans les apports des autres parties prenantes capables de garantir une appropriation générale. La Mission de soutien nationale a également émis des inquiétudes profondes par rapport au manque apparent de base institutionnelle sur l'Équipe d'évaluation technique de l'EAP, qui pouvait affecter négativement la méthodologie utilisée pour obtenir des informations aux fins de l'autoévaluation.

– Rapport d'Évaluation du MAEP sur le Kenya¹

Les initiatives actuelles du Rwanda pour asseoir la gouvernance et la démocratie doivent être interprétées par rapport au triste passé de ce pays. Le génocide de 1994 – où près de 800000 à 1 million de personnes avaient été tuées et deux autres millions déplacées – ainsi que les décennies de discriminations, ont causé des dommages énormes sur tous les aspects de la société, que ce soit sur le plan politique, économique ou social. La période après 1994 a également été très difficile, les infrastructures, les institutions et la confiance devant être rebâties. Les citoyens Rwandais n'ont jamais eu une forte culture de participation aux processus démocratiques.

Sous le mandat du Président Paul Kagamé, le Rwanda a accompli des efforts considérables en faveur de la reconstruction de l'économie et pour encourager un sentiment d'unité nationale depuis 1994 ; néanmoins, le pays continue de faire face à des obstacles monumentaux dans la consolidation de sa démocratie et l'accélération rapide de son développement. Un officiel Rwandais a décrit ces obstacles dans les termes suivants² :

Structures de gouvernance politique insuffisantes ou inefficaces ; forte croissance et densité de la population ; faible productivité agricole et dégradation de l'environnement ; secteur privé limité et faible ; faible secteur financier entraînant des économies et des investissements faibles ; emplois limités et faible niveau de développement des capacités humaines ;

De peur de retomber dans ce qu'il définit comme une « idéologie génocidaire », le Rwanda a développé une forte gouvernance centrale imposant ainsi des restrictions sur la liberté de parole et d'association.

1. Panel des personnes éminentes de l'EAP, *African Peer Review Mechanism Country Review Report of the Republic of Rwanda*, Midrand, Afrique du Sud, juin 2006, p.24.
2. Gatete C, *New International Standards for Governance: Applying the African Peer Review Mechanism (APRM)*, Addis-Abeba, Ethiopie : 11-14 octobre 2004, p.1.

La société civile au Rwanda est moins organisée et moins autonome que dans beaucoup de pays en voie de démocratisation.

base d'exportation étroite et vulnérabilité vis-à-vis des fluctuations externes des prix ; coûts des transports exorbitants du fait que le pays soit enclavé ; hauts coûts de l'énergie ; faible base de revenu et forte dépendance vis-à-vis des ressources externes, ce qui a créé une forte dette ; et enfin, secteur public faible avec très peu de capacités.

Le génocide a aggravé de façon significative la capacité et le manque de ressources du pays, tout en posant des défis à la sécurité de ce dernier, ainsi qu'à sa pratique de la démocratie. De peur de retomber dans ce qu'il définit comme une « idéologie génocidaire », le Rwanda a développé une forte gouvernance centrale imposant ainsi des restrictions sur la liberté de parole et d'association. En effet, peu de temps avant le lancement du processus du MAEP au Rwanda, son parlement a publié un rapport qui stipulait qu'un certain nombre d'organisations politiques et non gouvernementales, ainsi que certains individus qui contestaient les décisions du gouvernement, jouaient un rôle diviseur et essayaient de propager « l'idéologie génocidaire³ ». Ce rapport, combiné aux sanctions préalables contre les médias et les groupes de promotion des droits humains locaux, sans oublier l'arrestation de l'ancien président, Pasteur Bizimungu⁴, marquaient le lancement du MAEP dans une atmosphère d'appréhensions publiques contrariantes et de critiques du gouvernement.

Les officiels Rwandais qui avaient commenté la première ébauche de ce chapitre ont tenté de réfuter ces propos, sans pour autant aborder les questions particulières. Ils ont fait remarquer que la capitale Kigali comptait environ six radios privées, ainsi qu'une douzaine de radios communautaires et régionales et que les journalistes étrangers de la BBC et de la Voix de l'Amérique n'avaient jamais été victimes de restrictions, et que l'accès à l'Internet était relativement bien répandu comparé aux autres pays africains⁵.

En revanche, la société civile au Rwanda est moins organisée et moins autonome que dans beaucoup de pays en voie de démocratisation. Ces facteurs ont eu une influence sur le caractère et la forme du processus d'évaluation par les pairs, et le présent chapitre vise à illustrer la sensibilité constante du gouvernement rwandais à ce sujet pendant toute la durée du processus.

Structures et institutions du MAEP

Le Gouvernement rwandais a signé un Protocole d'accord le 9 mars 2003, à travers lequel il s'engageait au processus du MAEP. Il a alors établi les institutions suivantes pour faciliter ledit processus :

-
3. Amnesty International, *Rwanda: deeper into the abyss – waging war on civil society*, <http://web.amnesty.org/library/print/ENGAFR470132004> ; Human Rights Watch, *Rwanda: preparing for elections: tightening control in the name of unity*, <http://www.hrw.org/background/africa/rwanda0503.back.htm>.
 4. Amnesty International, *Rwanda: government slams door on political life and civil society*, web.amnesty.org/library/print/ENGAFR470122004 ; US Department of State, *Country Report 2003* ; US Department of State, *Rwanda: country report on human rights practices 2004*, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41621.htm>.
 5. Correspondance électronique avec A Kabanda et F. Gatere, 5 octobre 2006.

Comité directeur national du Nepad (CDNN). Ce Comité a été établi en août 2003 dans l'objectif de coordonner toutes les activités du Nepad. Il est présidé par le Secrétaire général du ministère des Finances et de la Planification économique et représentant personnel du chef de l'Etat auprès du Nepad, M. Claver Gatete. Cet organe composé de 17 membres (14 fonctionnaires de haut rang du gouvernement, un représentant de la communauté des affaires, un représentant de la société civile et un représentant du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)) a vu son rôle de superviseur du processus du MAEP diminuer avec la création de la Commission nationale du MAEP en juin 2004.

Secrétariat national du Nepad. Cet organe situé dans les locaux de la présidence, a été établi en mars 2004 et est présidé par le secrétaire exécutif, Francis Gatere. Ce dernier est également le conseiller du président sur le Nepad, et son représentant personnel auprès du Comité (continental) directeur du Nepad. Cet organe avait la charge du gros des tâches administratives relatives au MAEP au Rwanda, notamment l'organisation et la gestion des ateliers, la dissémination des informations et la popularisation du MAEP ; il constituait également l'institution majeure de contrôle sur la mise en œuvre du MAEP. Il est maintenant couramment appelé « Secrétariat national du Nepad/MAEP ».

Le point focal du MAEP. Le CDNN a désigné Aimable Kabanda comme Point focal du Rwanda. Il avait préalablement servi comme maire, membre d'une ONG, et plus récemment comme Directeur au département de l'Administration du territoire, dont la tâche est de superviser le gouvernement local⁶. Son bureau se trouve au sein des locaux du Secrétariat national du Nepad qui, à son tour, se trouve dans les locaux de la présidence.

Commission nationale du MAEP. Cet organe était l'équivalent rwandais des Conseils nationaux de gouvernance établis au Ghana, au Kenya et en Afrique du sud. La commission était constituée de 50 membres, faisant d'elle la plus grande structure directrice du MAEP dans les pays pionniers. Ces 50 membres ont été sélectionnés sur une base initiale de 146 noms.

Les représentants rwandais soulignent, à raison, qu'il n'existe aucune restriction de nombres quant aux organes directeurs du MAEP et aucune mention d'une « Commission nationale » ou d'un « Conseil national directeur » dans les directives fournies au pays participants par le Secrétariat continental de l'EAP. Ils affirment que la composition de la Commission nationale du MAEP a été largement décidée sur la base des directives opérationnelles fournies par le Secrétariat continental du MAEP. Dans un effort pour rester fidèle aux principes d'inclusion, d'intégration et de coordination des politiques et réformes actuelles telles que définies dans les documents officiels, ils ont décidé d'inclure des institutions de contrôle, des parlementaires et des organisations de la société civile au sein de la Commission nationale⁷. D'autres

La Mission de soutien national a exprimé des préoccupations par rapport au fait que le processus du MAEP au Rwanda était excessivement dirigé par les officiels du gouvernement, ce qui pourrait compromettre son indépendance et sa crédibilité.

6. Entretien téléphonique avec A Kabanda, Kigali, 21 août 2006.

7. Correspondance électronique avec A Kabanda et F Gatere, 5 octobre 2006.

pays comme le Ghana avaient réussi à intégrer toutes ces structures dans le MAEP sans pour autant les placer dans un large conseil directeur.

Lorsque la Mission de soutien nationale s'est rendue au Rwanda du 21 au 24 juin 2004, elle a exprimé des préoccupations par rapport au fait que le processus du MAEP au Rwanda était excessivement dirigé par les représentants du gouvernement, ce qui pourrait compromettre son indépendance et sa crédibilité⁸. La Mission a recommandé la formation d'un Conseil directeur plus restreint de 10 membres comptant uniquement un ou deux membres du gouvernement en son sein, et soutenu par un bureau exécutif.

Le gouvernement Rwandais a rejeté cette recommandation. Selon l'analyse du Dr Eduard Jordaan, chercheur en politique à l'Université de Stellenbosch, la raison de ce rejet était due au fait que cette démarche aurait rendu les structures du MAEP du Rwanda encore plus complexes qu'elles ne l'étaient déjà, mais cela signifiait également que « la domination des sympathisants et proches du gouvernement restait intacte⁹ ». Au cours de la Mission de soutien, une Conférence nationale a rapidement été convoquée pour choisir les 50 membres de la Commission nationale du MAEP. La Commission nationale a été approuvée par Kagame, et différentes branches du gouvernement y étaient largement représentées (voir ci-dessous).

Lors du Sixième Forum africain sur la gouvernance sur le thème de la « Mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Défis et opportunités », qui s'est tenu à Kigali au Rwanda, du 9 au 11 mai 2006 (AGF VI), les participants des pays pionniers ont déclaré que les règlements relatifs à la formation des Conseils nationaux de gouvernance étaient confus et nécessitaient plus de clarification et d'informations à l'avance de la part du Secrétariat du MAEP. Toutefois, Kabanda a affirmé qu'il était plus logique d'établir les structures de gouvernance avant la mise sur pied de la Mission de soutien nationale, afin que cette dernière dispose d'un plan auquel elle pourrait répondre. Dans sa présentation au Forum, il a déclaré que¹⁰ :

Il y a des doutes quant au moment approprié où la mission de soutien devrait se rendre dans le pays. Devrait-elle s'y rendre lorsque quelque chose a déjà été accompli ? Nous avons déjà établi nos structures de gestion et nous avons commencé à administrer le Questionnaire. Nous avons donc pensé qu'il serait plus logique qu'elle se rende au Rwanda lorsqu'il y aurait déjà quelque chose de concret à débattre.

Les délégués de l'AFG-VI ont souligné que si les règlements étaient exprimés de façon plus claire, et de préférence par écrit à travers les Missions de soutien nationales, une telle confusion aurait pu être évitée, et les processus d'évaluations par les pairs seraient davantage uniformisés.

8. La Mission de soutien nationale a été dirigée par la présidente du Panel des Personnes éminentes d'alors, Marie-Angélique Savané. La Mission d'évaluation nationale d'avril 2005 a été dirigée par le Professeur Dorothy Njeuma.

9. Jordaan E, « Inadequately Self-Critical: Rwanda's Self-Assessment for the African Peer Review Mechanism », *African Affairs*, 105/420, juillet 2006, p.339.

10. Remarques lors d'une présentation d'A Kabanda, AGF-VI, Kigali, Rwanda, 10 mai 2006.

Etant l'un des premiers pays à se soumettre au processus d'évaluation par les pairs, le Rwanda ne disposait pas de modèle à suivre, et les officiels ont fait remarquer que les directives fournies par le Secrétariat continental stipulaient qu'il n'existait pas de plan unique que les pays participants au MAEP devaient suivre¹¹. Les progrès du pays suggèrent que ce dernier aurait sous-estimé la complexité du processus d'autoévaluation et le besoin d'associer véritablement les citoyens ; il a ajusté ses méthodes de façon ad hoc, au fur et à mesure que le processus avançait. Au cours de la Mission de soutien nationale en juin 2004, le Rwanda a estimé que son autoévaluation s'achèverait vers le mois de septembre de la même année. Mais, le pays n'a pu soumettre son rapport qu'en mars 2005, six mois plus tard ; et la chronologie démontre que le Rwanda a tenu des consultations importantes relativement tard au cours du processus.

Conseil national rwandais du MAEP¹²

Selon le Rwanda, la grande taille de son Conseil national (50 membres) va permettre au processus d'être plus inclusif. C'est le seul pays parmi les pionniers à avoir inclus des membres du corps judiciaire et parlementaire dans son organe directeur du MAEP. Toutefois, plus de 60 % des membres étaient des membres du gouvernement.

Elle était constituée de 14 membres issus d'institutions gouvernementales, quatre issus du parlement, sept issus de « Commissions nationales et Institutions de contrôle », deux issus du corps judiciaire, 12 issus « d'organisations de la société civile », sept du secteur privé, du Point focal du MAEP et d'un député du Forum des Partis politiques. Elle était présidée initialement par le ministre des Finances et de la Planification économique, et a été inaugurée au terme de la Mission de soutien nationale le 24 juillet 2004. Par la suite, elle a été présidée par le directeur général de la société d'assurance nationale Société Nouvelle d'Assurance du Rwanda (Sonarwa).

Les 14 membres issus des « institutions gouvernementales nationales » étaient répartis comme suit : trois ministres, deux ministres d'Etat (vice-ministres), et neuf secrétaires généraux (directeurs généraux ou secrétaires permanents).

Le parlement était représenté par deux sénateurs et deux membres de la Chambre des députés. Le Gouvernement local était représenté par un maire et le président de l'Association des autorités du gouvernement local du Rwanda.

La Société civile Rwandaise devrait saisir cette opportunité de plaider. Elle devrait être proactive et s'équiper des instruments nécessaires pour une participation effective au processus ; ceci lui permettrait de prendre part à l'élaboration des règles au lieu de simplement les appliquer.
– LGDL*

11. Correspondance électronique avec A Kabanda et F Gatere, 5 octobre 2006, citant le Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au MAEP*, paragraphe 6, p.2.

12. «Rwanda Nepad Country Structure», *Rwanda Nepad Magazine*, 1, mai-juillet 2004, pp.13-9.

* Ligue des Droits de la Personne dans la Région des Grands Lacs (LDGL), *Critical review of the African Peer Review Mechanism Process in Rwanda*, Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (Afrimap), 2007, p.11.

Conseil national rwandais du MAEP (suite)

Institutions nationales gouvernementales : Marie Claire Mukasine, présidente, Forum des Compagnies d'Assurance ; Solina Nyirahabimana, ministre, Présidence ; Jeanne d'Arc Amujawamariya, ministre d'Etat, ministère de l'Education ; Protais Musoni, ministre, ministère du Gouvernement local ; Marie-Christine Nyatanyi, ministre d'Etat, Local G Augustine Sebudanga, secrétaire-général, Primature ; Celestine Kayitare, secrétaire-générale, ministère du Commerce ; Anne Gahongayire, secrétaire, ministère de l'Egalité des sexes et du Développement de la famille ; Johnson Busingye, secrétaire-général, ministère de la Justice ; Emmanuel Bizimana, secrétaire-général, ministère de l'Infrastructure ; Gregoire Karambizi, secrétaire-général, ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération régionale ; Jean-Claude Munyabikari, secrétaire-général, ministère de la Terre, des Etablissements et de la Protection de l'environnement ; Ndushabandi, secrétaire-général, ministère de la Santé.

Gouvernement local : Augustine Kampayana, président, Association rwandaise des Autorités du gouvernement local ; Ramathan Bangayabo, maire, district de Cyanzarwe.

Législature : Dr Augustine Lyamuremye, Sénat ; Stanley Safari, Sénat ; Emmanuel Ndahimana, Chambre des députés ; Bernadette Kayezu, Chambre des députés.

Commissions nationales et institutions de contrôle : Dr Jean Baptiste Habyarimana, président, Commission nationale pour l'unité et la réconciliation ; Damien Habumuremyi, secrétaire exécutif, Commission nationale électorale ; Zainabu Kayitesi, président, Commission nationale des droits de l'Homme ; Janvier Kanyamashuli, secrétaire exécutif, Bureau national des soumissions ; Gervais Ntaganda, Surintendant des comptes, Bureau du vérificateur général ; François Kanimba, gouverneur, Banque nationale du Rwanda ; Bernardin Ndayishimye, Adjoint au Protecteur du citoyen, Bureau du protecteur civil.

Judiciaire : Julien Havugyaremye, juge à la Cour Suprême ; Alberto Basominger, mandataire général, Cour Suprême (équivalent de l'adjoint du procureur général).

Organisations de la société civile : Jackline Rusiribya, président, Organisation parapluie des associations des femmes/Profemme ; Theogene Gasana, président, Conseil de Concertation des Organisations d'Appui aux Initiatives de Base (CCOAI B) ; Silas Sinyigaya, secrétaire exécutif, Collectif des Liges et Associations de Défense des Droits de l'Homme au Rwanda (CLADHO) ; Eric Manza, secrétaire exécutif, Centrale des Syndicats des Travailleurs du Rwanda (CESTRAR) ; Francis Xavier Ngarambe, président, Association des Rescapés du Génocide/Ibuka ; Jean Pierre Safari, leader étudiant, Institut des sciences, des technologies et de la gestion de Kigali (KIST) ; Bishop Emmanuel Colin, Commission VIH/SIDA et organisations religieuses ; Francis Mutemberezi, ancien gouverneur de la Banque Centrale (Société civile) ; Dr Uzzuel Ndagijimana, recteur, École des finances et de gestion bancaire ; Zephyrin Karimba, président, Association

pour la promotion des Batwa ; Jamal Ndungutse, secrétaire exécutif, Conseil des jeunes ; représentant du Haut conseil de la Presse. Ces 12 « organisations de la société civile » (dont les représentants constituaient 24 % du Conseil de gouvernance) étaient surtout des Organismes parapluies¹³.

Secteur Privé : Marc Rugenera, vice-président, Fédération du secteur privé ; Etienne Gakwaya, directeur-général, Amazi ya HUYE ; Amandin Rugira, président, Forum des banques commerciales ; Francis Xavier Udahemuka, président, Associations des fermiers locaux ; Aimable Karyabwite, président, TIC ; Marco Nsengimana, Association des professionnels.

Autres : Aimable Kabanda, Point focal de l'EAP, et Abbas Mukama, Forum des partis politiques¹⁴.

Selon un calendrier publié dans le *Rwanda Nepad Magazine*, le Conseil de gouvernance s'est réuni seulement quatre fois ; la première réunion a eu lieu en juillet 2004, trois mois après la tenue du premier atelier national des parties prenantes de l'EAP¹⁵. Ce qui suggère que les plans initiaux du gouvernement étaient déjà bien avancés au moment où la commission a commencé son travail. Lors de la première réunion, la commission a été divisée en quatre domaines thématiques. Le groupe Démocratie et gouvernance politique était présidé par un sénateur ; le groupe Gouvernance économique par le directeur d'une compagnie d'assurance ; le Groupe Gouvernance d'entreprises par un ancien leader de fédération du secteur privé ; et le groupe Développement économique et social était présidé par la présidente de l'organisation parapluie¹⁶.

La majeure partie du travail relatif au MAEP au Rwanda était réalisée par le Secrétariat du Nepad. Contrairement au Ghana, le Rwanda n'a pas établi de secrétariat du MAEP distinct pour aider dans la logistique, l'administration et la mise en œuvre de l'évaluation. Tout comme le Kenya, le Rwanda a préféré intégrer dans le pays ces fonctions au sein du Secrétariat du Nepad, afin de réduire les coûts et d'éviter les pertes et les duplications. Le Secrétariat avait

Le Rwanda a cité le « manque de capacité adéquate au sein du Secrétariat du Nepad/MAEP » comme le premier défi majeur auquel le processus était confronté.*

13. Jordaan a fait remarquer que certaines personnes étaient nommées par le président (par exemple le recteur de l'École des finances et ancien gouverneur de la Banque centrale), tandis que d'autres « peuvent être vus comme étant marginalement indépendants du gouvernement actuel » ; c'est le cas de Pro-Femmes une organisation parapluie pour les groupes de femmes. Il a également remarqué l'absence d'importants groupes de droits de l'Homme tels que la Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'homme (Liprodhor) et celle des médias indépendants comme le journal Umuseso, ces deux derniers étaient très critiques des actions du gouvernement et pour cela, étaient victimes de menaces et d'actions gouvernementales. Voir Jordaan, *op. cit.*, p.340.
14. Jordaan a également remarqué que les forces de sécurité n'étaient pas représentées au sein du Conseil national, soi-disant parce qu'elles n'ont pas le droit de s'impliquer dans la politique, mais selon Jordaan, l'absence de ces agences très influentes dans la détermination de l'environnement des droits humains sème un doute sur l'autorité, l'influence et la portée accordées au Conseil de gouvernance. *Ibid.*, p.341.
15. Le Conseil de gouvernance s'est encore réuni le 6 septembre et du 30 au 31 Octobre 2004 pour évaluer les progrès, et le 27 novembre 2004 pour discuter l'ébauche de rapport qui devait être soumise à la conférence pour validation.
16. « Nepad is Set to Steer Rwanda's Progress – Gatete », *Rwanda Nepad Magazine*, n° 2, Novembre 2004, pp.6-7.
- * Gatete C, *op. cit.*, p.1.

à sa charge plusieurs responsabilités différentes relatives au MAEP, telles que les relations publiques et la communication, le renforcement de l'implication des populations, la préparation du Rapport national d'autoévaluation et du Programme d'action, le développement des indicateurs de gouvernance et rendre compte au Secrétariat continental du Nepad¹⁷. Contrairement au Secrétariat du MAEP du Ghana qui était complètement indépendant du gouvernement et disposait de ses propres locaux, ce qui a par la suite été connu sous le nom de « Secrétariat du Nepad/MAEP » au Rwanda est situé dans les locaux de la présidence à Kigali.

Dans un rapport compilé pour le Sixième Forum africain sur la gouvernance (AGF-VI, tenu à Kigali en mai 2006) sur la mise en œuvre du MAEP au Rwanda, le pays a cité le « manque de capacité adéquate au sein du Secrétariat du Nepad/MAEP » comme le premier défi majeur auquel le processus était confronté¹⁸. Le rapport a expliqué qu'au début du processus, il était impossible de prédire ses besoins institutionnels et en matière de ressources humaines, et que le pays avait par la suite vécu un apprentissage rapide et difficile. Le rapport ajoutait qu'il était nécessaire « d'améliorer les capacités techniques du Personnel du secrétariat » – ainsi que dans les autres pays du MAEP – et insistait sur la nécessité d'un renforcement des capacités afin de créer un équilibre optimal entre les besoins techniques du Secrétariat et ses demandes politiques¹⁹. En effet, d'avril à novembre 2004, Kabanda était la seule personne travaillant à plein temps sur le MAEP dans ce bureau.

Kabanda rapporte²⁰ :

Au départ, je gérais le bureau tout seul. Un peu plus tard, nous avons recruté deux autres personnes : une de la Croix Rouge et un enseignant en université ; nous étions donc trois permanents au total. Nous avons également fait usage de l'aide du Secrétariat du Nepad au Rwanda – nous ne disposions pas de ressources propres. Le travail était sans l'ombre d'un doute trop lourd pour une seule personne.

Bien que le processus officiel du MAEP au Rwanda soit achevé avant l'élaboration du rapport, ce dernier explique clairement qu'une formation plus importante et un meilleur renforcement des capacités auraient été utiles. On observe des attentes supplémentaires par rapport au fait que les structures de l'EAP superviseront et contrôleront la mise en œuvre du Programme d'action, qui lui aussi nécessite des directives plus amples et plus fermes de la part des organes continentaux du MAEP.

17. Secrétariat du Nepad du Rwanda, *Rwanda, Nepad Magazine*, 1, mai-juillet 2004, p.18.

18. République du Rwanda, *Rwanda's Consultations Outcome Report for Experience Sharing on the Implementation of APRM*, janvier 2006, p.8.

19. *Ibid.*

20. Entretien téléphonique avec A Kabanda, 21 août 2006.

Eléments de l'évaluation

Méthodologie de recherche

A l'opposé du Ghana, du Kenya et évidemment de l'Afrique du sud, le Ghana n'a pas désigné de laboratoires d'idées pour superviser l'élaboration du Rapport national d'autoévaluation, ceci principalement à cause du manque d'instituts de recherches techniquement compétents et matures au Rwanda après le génocide, selon les autorités. D'après Kabanda, le Conseil de gouvernance avait le sentiment que la branche locale de l'Organisation pour la Recherche dans les Sciences Sociales en Afrique de l'Est et Australe (OSSREA) par exemple, n'avait pas les compétences nécessaires dans aucun des quatre domaines thématiques, et que le Rwanda ne disposait pas d'académiciens assez qualifiés. Il se rappelle qu'un consultant avait été engagé pour mener les recherches préliminaires, et plusieurs parties prenantes contractées pour exprimer leurs vues sur les questions de gouvernance²¹.

Environ 200 personnes ont pris part au premier atelier national des parties prenantes au Rwanda, qui s'était tenu dans la capitale Kigali du 24 au 26 mars 2004. Cet atelier a été baptisé « Nyandungu I », du nom du quartier dans lequel il s'était tenu. Les orateurs et participants étaient essentiellement issus du gouvernement et une minorité parmi ceux-ci était issue de quelques ONG. Après avoir réalisé qu'il serait trop compliqué pour un groupe aussi large et peu maniable de compléter le complexe Questionnaire d'autoévaluation, l'atelier a recommandé l'établissement de « groupes thématiques » pour travailler sur les quatre domaines thématiques du MAEP. Kabanda affirme que ces groupes ont sélectionné des personnes disposant de l'expertise technique nécessaire sur les quatre domaines, « auxquelles on avait attribué la tâche de parcourir le Questionnaire d'autoévaluation, de prêter attention aux détails, et de concevoir un modèle facile à utiliser dans un langage familier pour permettre la participation du public en général²².

Chaque groupe était composé de quatre à sept membres, formant ainsi un total de 21 membres. Les membres du groupe Démocratie et gouvernance politique étaient les suivants : Aimable Kabanda (Point focal de l'EAP, Secrétariat du Nepad Rwanda), Alex Semarintoya (ministère du Gouvernement local), Solange Tuyisenge (membre de l'Assemblée nationale) et James Ngano (ministre des Affaires étrangères), et Eduard Jordaan note que ces derniers étaient tous « fortement affiliés au gouvernement²³ ». Cette prépondérance du gouvernement semble être en contradiction avec la description faite de ces groupes dans le Rapport national d'évaluation du MAEP sur la République du Rwanda, selon lequel ceux-ci seraient des volontaires des secteurs du gouvernement, des affaires et de la société civile, qui recevaient bien évidemment des « encouragements pour maintenir le rythme

21. Entretien avec A Kabanda, 15 mai 2006.

22. *Ibid.*

23. Jordaan, *op. cit.*, p.340, note de bas de page 24.

de travail », car ce système réduisait les coûts et permettait l'appropriation du processus par « un plus large éventail de parties prenantes²⁴ ».

Ayesha Kajee, ancienne chercheuse au SAIIA qui a assisté à Nyandungu I, raconte²⁵ :

La tâche d'obtenir des données pertinentes était rendue difficile par l'absence d'archives statistiques et documentaires centrales
– Eduard Jordaan*

Les membres du gouvernement se sont enquis de mon opinion sur l'atelier et la qualité de la consultation, et j'ai répondu en leur demandant si je devais me montrer diplomatique ou franche. Lorsqu'ils m'ont demandé d'être franche, j'ai déclaré que j'avais trouvé que l'atelier était dominé par le gouvernement, et mettait l'accent sur la forme du MAEP – donc le remplissage du questionnaire – au lieu de la substance du dialogue. J'ai ajouté qu'ils auraient besoin de mener des consultations plus profondes avec la société civile. Ils ont pris ces commentaires en compte et le SAIIA est revenu au Rwanda en septembre pour tenir un atelier pour les organisations de la société civile.

Du 8 au 12 avril 2004, les quatre groupes thématiques ont organisé une retraite dans (ce qui était à l'époque) la province de Ruhengeri pour compléter le Questionnaire d'autoévaluation. Ils ont affirmé avoir inclus des consultations avec des parties prenantes, même s'il y avait peu de précisions sur le matériel qui avait été inclus et sur les personnes exactes qui avaient été consultées. D'autres commentaires avaient été évoqués lors d'un deuxième atelier national des parties prenantes en mai 2004, au cours duquel ces groupes ont été élargis et rebaptisés « Équipes d'évaluation techniques ». Ceci avait été fait pour permettre aux équipes de recueillir des informations auprès des organisations et consulter les parties prenantes, préparer les documents de base sur les quatre domaines thématiques, et compiler la documentation d'appui²⁶.

Le Secrétaire exécutif de CLADHO, la Fédération des Ligues et Associations des Droits de l'Homme au Rwanda, et représentant des organisations de la société civile au sein du Conseil de gouvernance du MAEP, Silas Sinyigaya, raconte²⁷ :

Chaque commissaire devait répondre au Questionnaire pour le compte de son organisation. Nous les avons tous remplis, nous avons recueilli les réponses et mené ensuite des consultations avec toutes les composantes de la société civile, même dans les régions rurales [...] les groupes techniques se sont ensuite chargés d'écrire le rapport.

Jordaan souligne certains des problèmes logistiques auxquels étaient confrontées les Équipes d'évaluation techniques en complétant le Questionnaire long, dense et parfois technique.

La plupart des membres des équipes ont conservé leur occupation professionnelle habituelle et devaient de ce fait travailler sur le rapport

24. Panel des Personnes éminentes du MAEP, *Rapport de la République du Rwanda sur le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs*, juin 2005, p.23.

25. Entretien téléphonique avec A Kajee, Johannesburg, 15 août 2006.

26. Gatete, *op. cit.*, p.4.

27. Entretien avec S Sinyigaya, Kigali, 15 mai 2006.

* Jordaan, *op. cit.*, p.339.

en dehors des heures de bureau (bien que certains aient pris des congés d'absence). Il a remarqué que presque tous les membres qu'il avait interrogés ont fait mention du manque de temps comme une restriction majeure. Ce qui était exacerbé par la difficulté de chercher des données difficiles à trouver voir totalement inexistantes, vu qu'il n'existait pas d'archives statistiques ou documentaires centrales au Rwanda. Il a ajouté que²⁸ :

Le résultat était un rapport long et vague en grande partie ; certaines questions et certains indicateurs requis par le Questionnaire ont été omis ; l'intégration n'était pas bonne ; et l'accent avait été mis sur la situation *de jure* au lieu de l'état *de facto* des affaires.

La Mission de soutien nationale de juin 2004 a critiqué les méthodes du Rwanda, et a remarqué que²⁹ :

L'Equipe technique du MAEP du Rwanda avait déjà rempli le Questionnaire, en incluant surtout les opinions et chiffres du gouvernement, en omettant la contribution critique des autres parties prenantes capables de garantir l'appropriation nationale générale.

La mission a également eu le sentiment que les Équipes d'évaluation techniques manquaient d'expertise technique pour élaborer un Rapport national d'autoévaluation crédible et juste, du fait du manque de laboratoires d'idées/institutions de recherches spécialisées dans les questions de gouvernance au Rwanda. Elle a recommandé l'utilisation des « institutions partenaires stratégiques » du MAEP (le PNUD, la CEA et la BAD) ou d'un institut de politique et de recherche indépendant basé ailleurs en Afrique. Il a également recommandé au Rwanda de simplifier et de reformuler le Questionnaire pour le rendre plus accessible à ses citoyens.

Implication de la société civile

Les OSC existent en nombres très faibles dans le Rwanda contemporain, et elles sont moins bien organisées que les organisations du même genre dans des pays tels que le Ghana, le Kenya et l'Afrique du sud. Elles sont également moins vocales et moins indépendantes. Dans le contexte politique actuel, très peu de groupes sont enclins à exprimer des opinions fortes sur des questions de gouvernance de crainte d'en subir les conséquences. L'implication des citoyens Rwandais dans le processus d'EAP était seulement de nature périphérique en ce qui concerne leurs contributions en matière d'analyses, d'idées et d'opinions sur la gouvernance du pays. Une forte proportion de la population est illettrée, et d'autres ont des notions d'Anglais ou de Français très pauvres.

Le Rwanda a affirmé que son processus était inclusif et consultatif, car des groupes parapluies de la société civile étaient représentés au sein du Conseil de gouvernance et ont pris part aux ateliers nationaux. Toutefois, le processus a soulevé des questions quant à la contribution effective de la société civile

Les gens avaient de toute évidence peur d'exprimer leurs véritables opinions devant un groupe. Ils étaient beaucoup plus enclins à les exprimer par écrit.

28. Jordaan E, *op. cit.*, p.339.

29. Panel des Personnes éminentes de l'EAP, *op. cit.*, p.24.

à de telles réunions publiques ou à la manière dont celle-ci pourrait avoir un impact sur le rapport final, étant donné la prépondérance de la présence du gouvernement, son contrôle des processus d'écriture et d'édition, et la réticence du public à exprimer ses opinions dans le climat politique actuel.

De plus, « la société civile n'était pas réellement impliquée, car nous ne disposons pas de société civile vibrante », affirme Kabanda³⁰.

Le Secrétariat du Nepad au Rwanda a utilisé différentes méthodes telles que son magazine trimestriel du Nepad, des slogans publicitaires, des panneaux d'affichages et des annonces fréquentes à la radio et à la télévision, pour informer le public sur le MAEP et par la même occasion essayer d'attirer ce dernier dans le processus³¹.

Les membres du gouvernement rwandais ont noté que la campagne de sensibilisation visant à expliquer le processus du MAEP « a nécessité beaucoup de temps et d'énergie, qui auraient pu être alloués à l'avancement du processus lui-même³² », mais selon eux, cela était nécessaire pour démontrer que le MAEP était complémentaire aux autres initiatives et programmes gouvernementaux plutôt que d'être en compétition avec ceux-ci.

Le Rwanda a également établi un Point focal dans chacune de ses 12 provinces (à l'époque), qui ont initié des consultations sur de base de la version simplifiée du Questionnaire, et ont rendu compte au Point focal national.

La réticence des populations à s'exprimer ouvertement était évidente lors d'un atelier d'un jour sur la société civile, organisée par SAIIA organisé à la demande du Secrétariat du Nepad au Rwanda, le 28 septembre 2004. Pendant les séances d'atelier qui visaient à identifier les priorités en matière de gouvernance, les participants de la société civile ne se sont presque pas exprimés, en laissant le soin aux représentants du gouvernement. Mais lorsque leur tour est venu de nommer des défis clés de la gouvernance sur un papier anonyme, les participants se sont exprimés massivement et de façon critique sur plusieurs aspects de la gouvernance, en particulier sur la domination du gouvernement au Rwanda, le climat de peur et la répression des droits humains, des libertés civiles et des médias. Selon eux, ces facteurs paralysaient la participation de la société civile dans le processus de l'EAP, et permettaient au gouvernement de dominer.

Kajee, qui a participé à la facilitation de l'atelier a émis les remarques suivantes³³ :

Les gens avaient en toute évidence peur d'exprimer leurs véritables opinions devant un groupe. Ils étaient beaucoup plus enclins à les exprimer par écrit. Après 1994, la société civile est encore à son stade gestatif, avec de fortes nuances de peur et de prudence, comparé aux sociétés civiles

30. Entretien avec A Kabanda, Kigali, 15 août 2006.

31. *Ibid.*

32. Rapport du Résultat des consultations du Rwanda, *op. cit.*, p.9.

33. Entretien téléphonique avec A Kajee, 15 août 2006.

vibrantes du Kenya, du Ghana ou de l’Afrique du sud par exemple, qui n’avaient aucune hésitation à exprimer leurs opinions à voix haute. Il faut comprendre que le Rwanda, à cause de son histoire, est dans une situation totalement différente ; n’oublions pas que le génocide de 1994 avait été en partie orchestré à travers les médias, ou la « société civile » si vous voulez.

À ce stade, [septembre 2004], la qualité de la consultation était pauvre du fait de faibles connaissances sur le MAEP. Cet atelier était pour beaucoup de gens leur premier contact avec l’évaluation par les pairs. Les gens s’étaient également accordés sur le manque de ressources matérielles nécessaires pour permettre à la société civile de faire des contributions écrites, et que celle-ci aurait des subventions pour pouvoir le faire.

Certains représentants de la société civile au sein du Conseil de gouvernance ont confirmé cette réticence à être critique. L’Évêque Emmanuel Colin, président de la Commission Nationale sur le VIH, a déclaré ce qui suit : « En Afrique, il est de coutume de se montrer poli envers les aînés et les personnes d’expérience. Cela peut vous affecter et vous pouvez rester silencieux³⁴ ». Selon Sinyigaya : « Certains craignaient l’évaluation – elle était perçue comme un test³⁵ ». Le président de l’Association africaine de la jeunesse unie, John Bosco Ruzibiza, souligne que certaines personnes voyaient l’évaluation par les pairs comme une « espèce de punition », et pensaient que le fait de soulever certaines questions risquait de donner une mauvaise image du Rwanda. Selon lui, il fallait expliquer aux gens que le MAEP visait à inculquer une culture de transparence et de responsabilité, et qu’il ne cherchait nullement à être punitif ; il a également affirmé que le MAEP est « à ce jour toujours incompris³⁶ ».

Ce processus implique d’examiner la performance des institutions, et souvent, certains individus [au sein de ces institutions] pensent que le mécanisme va les exposer et leur faire perdre des points, aussi se mettent-ils sur la défensive. Il était donc nécessaire de rassurer les gens que le processus ne constituait aucune menace par rapport à leurs emplois, et qu’il n’y aurait pas de conséquences au niveau personnel. Il était important de rassurer les gens qu’il ne s’agissait pas des individus, mais de la performance des institutions, sinon ils trieraient les informations qu’ils vous donneraient, confirme Kabanda³⁷.

D’après la Secrétaire exécutive de la Ligue des droits de la personne dans la région des grands lacs, Francine Rutazana, bien que certaines OSC et certains membres du public en général aient été consultés, ces consultations étaient tardives et insuffisantes, et leurs résultats n’ont pas semblé avoir eu d’influence sur l’autoévaluation préparée par les fonctionnaires des Équipes d’évaluation techniques. Elle souligne que les membres du Conseil de gouvernance étaient impliqués depuis mars 2004, tandis que beaucoup d’OSC étaient seulement exposées au MAEP depuis de l’atelier de SAIIA en septembre, et celles-ci manquaient de temps pour faire des contributions écrites substantielles,

34. Entretien avec le Bishop E Colin, Kigali, 15 mai 2006.

35. Entretien avec S Sinyigaya, Kigali, 15 mai 2006.

36. Entretien avec JB Ruzibiza, Kigali, 15 mai 2006.

37. Entretien avec A Kabanda, Kigali, 15 mai 2006.

Le fait que le Rwanda dépende d'une organisation étrangère, l'AIPA, pour l'évaluation technique de son rapport d'autoévaluation, révèle à suffisance le manque de capacité domestique et de confiance en soi qui a caractérisé cette expérience initiale avec le processus du MAEP. – LDGL*

étant donné que la validation nationale s'est tenue à la mi-décembre. Elle estime qu'un atelier d'un jour était trop court pour préparer la société civile à participer, surtout à un niveau si avancé du processus, et qu'il aurait fallu organiser davantage d'ateliers à travers le pays pour soutenir la préparation de la société civile³⁸. Selon Ruzibiza, aucun groupe de la société civile n'a rien soumis de façon indépendante au MAEP, et il recommande que cela soit fait lors des évaluations futures³⁹.

Kabanda et Gatara ont affirmé que la voix de la société civile avait eu un impact important sur le Rapport national d'autoévaluation, et qu'elle serait fortement impliquée dans les engagements de son Programme d'action :

Comme bien d'autres secteurs au Rwanda, la société civile est encore en cours de formation et n'est par conséquent pas aussi vibrante que dans d'autres pays qui ont bénéficié de décennies de stabilité. A l'instar du secteur public, la société civile au Rwanda est en cours de reconstruction institutionnelle. Malgré les nombreux défis auxquels celle-ci fait face, sa contribution à l'Évaluation africaine par les pairs a été significative, pertinente et prometteuse⁴⁰.

Finalisation de l'autoévaluation

Le Conseil de gouvernance a reconnu certaines des difficultés associées à la rédaction du Rapport national d'autoévaluation lors de sa réunion d'octobre 2004, au cours de laquelle elle a recommandé « que les Équipes d'évaluation techniques accordent plus d'attention à la structure du rapport, mettent les données à jour, recueillent les documents d'appui et reconnaissent les sources d'information⁴¹ ».

Une ébauche de rapport a été soumise à la conférence nationale de validation le 17 décembre 2004 ; 83 personnes y ont pris part, parmi lesquelles les décideurs et représentants des bailleurs de fonds. Les commentaires ont été intégrés et en février 2005, le rapport a été envoyé à l'Institut Africain d'Analyse Politique et d'Intégration Économique (AIPA), un institut de recherche indépendant basé au Cap, en Afrique du Sud⁴². L'AIPA a réalisé de nombreux travaux de consultations pour le gouvernement rwandais. Étant donné le nombre de critiques évoquées ci-dessous, et le fait que le Rapport national d'autoévaluation du Pays n'ait jamais été publié, le niveau d'ajustement apporté à l'autoévaluation est quelque peu incertain. Le rapport avait ensuite été édité et mis à jour par la branche rwandaise de l'OSSREA.

38. Rutazana F, « Evaluation of the APRM process in Rwanda », présentation faite à la réunion de Banjul sur le partenariat Afrique-Canada, 26-28 juin 2006.

39. Entretien avec JB Ruzibiza, 15 mai 2006.

40. Correspondance électronique avec A Kabanda et F Gatara, 5 octobre 2006.

41. « Nepad is Set to Steer Rwanda's Progress », *op. cit.*, pp.6-7.

42. Voir <http://www.aiparsa.com/> pour plus d'informations sur l'AIPA. Les deux principaux chercheurs sur ce projet travaillent aussi à l'Université de Stellenbosch dans la province sud-africaine du Cap occidental.

* LDGL, *op. cit.*, p.16.

Critiques de l'autoévaluation du Rwanda

Dans un article du numéro de juillet 2006 du journal *African Affairs*, Eduard Jordaan a émis une critique dévastatrice de l'autoévaluation que l'AIPA avait examinée en février 2006. Entre autres choses, il a déclaré que⁴³ :

L'autoévaluation du Rwanda manquait de franchise quant aux « faiblesses et points forts » de la situation politique du pays, sur la base de laquelle les ajustements nécessaires devaient reposer. Bien que le Rwanda ait nié plusieurs des allégations faites à son encontre, le poids des évidences fournies par des sources officielles suggèrent que la description toute rose que le pays avait de sa situation politique sur le plan de la démocratie et la bonne gouvernance politique, dans la version de son rapport d'autoévaluation de janvier 2005, était inadéquate du fait que celle-ci n'avait pas dénoncé un nombre de problèmes sur la gouvernance au Rwanda.

Selon Jordaan, la plus grande inadéquation dans le domaine de la démocratie et gouvernance politique résidait dans les sections adressant les conflits internationaux, la séparation des pouvoirs, les tensions sociales, les élections et les droits humains.

Conflits transfrontaliers. L'ébauche d'autoévaluation fait vaguement état de quelques sources de conflits telles que les frontières imposées, les « questions de nationalité dans certains pays voisins, les répercussions des luttes pour le pouvoir dans la région », et un langage plus pernicieux et tendancieux : « la persistance d'idéologies génocidaires dans la région, associée à l'existence d'auteurs de génocide armés en RDC⁴⁴ ». Jordaan a remarqué qu'il y avait un « manque total de reconnaissance de tort de la part du Rwanda. Le rapport ignore complètement le rôle du Rwanda dans l'alimentation des conflits au cours des dernières années » (bien que le gouvernement ait toujours fortement renié celui-ci) sur trois dimensions : (i) les soldats du gouvernement Rwandais et des forces soutenues par le Rwanda ont à plusieurs reprises subi des violations des droits de l'Homme en République Démocratique du Congo (RDC) ; (ii) le Rwanda a exploité les richesses minières en RDC ; et (iii) le Rwanda a armé plusieurs groupes dans l'Est de la RDC, violant ainsi l'embargo imposé par l'ONU⁴⁵.

Séparation des pouvoirs. Sur cette question, Jordaan écrit ce qui suit⁴⁶ :

La réponse du Rwanda est absolument insuffisante. Le rapport prétend répondre à trois questions en quatre paragraphes seulement (moins de 400 mots), alors que chacune de ces questions nécessite des discussions sur trois indicateurs. L'autoévaluation ne fait aucun effort pour accepter la séparation de pouvoirs de facto, et renvoie plutôt le lecteur à un nombre de clauses constitutionnelles qui soi-disant garantissent l'indépendance des trois branches du gouvernement.

43. Jordaan, *op. cit.*, p.341.

44. Secrétariat du Nepad au Rwanda, *Rwanda Country Self-Assessment Report for the African Peer Review Mechanism*, Kigali, 2005, p.26, cité dans *Ibid.* p.342.

45. *Ibid.* pp.342–343.

46. *Ibid.* p.344.

N'oublions pas qu'en ce qui concerne la mise en œuvre, celle-ci est à la charge du gouvernement et le rôle traditionnel de la société civile est de s'assurer de la droiture des actions du gouvernement [...] Il est donc essentiel d'associer les deux et de s'assurer qu'ils disposent de voix et pouvoirs égaux au sein du conseil directeur. La domination d'un des deux est néfaste.
– Aimable Kabanda*

Jordaan a constaté que le rapport avait omis le pouvoir considérable du président dans la désignation des organes judiciaires et de contrôle, ainsi que le pouvoir du Sénat (chargé de la nomination d'un bon nombre d'administrateurs et d'agents de contrôle clés) ; il a également oublié de mentionner les rapports successifs du Département d'Etat américain sur l'intervention de l'exécutif dans les affaires judiciaires⁴⁷.

Tensions sociales. Jordaan fait état du silence choquant du rapport sur les questions nécessitant des informations sur la cohésion sociale ou les tensions sociales. Il a déclaré ce qui suit⁴⁸ :

Le rapport du Rwanda refuse de faire des commentaires sur les rapports ethniques dans le Rwanda actuel ; il ne fait pas état des inégalités économiques/ de classes comme source de conflit dans la société rwandaise ; de plus, aucune mention n'est faite de la troisième et plus petite ethnie du Rwanda, les Twa.

Tout en reconnaissant les efforts que le Gouvernement actuel du RPF (Rwandan Patriotic Front) a accomplis pour éliminer les divisions ethniques, Jordaan a souligné les questions liées aux clivages ethniques que le rapport avait négligées ou oubliées. Celles-ci incluent le génocide de 1994 et l'histoire de la violence ethnique au cours des décennies précédentes ; l'allégation selon laquelle le gouvernement actuel aurait utilisé l'absence d'identités ethniques pour masquer la domination politique et militaire des Tutsis ; un élément de classe saillant lors du génocide de 1994 et les inégalités de richesses criardes ; sans compter la marginalisation des Twa⁴⁹. (Voir aussi ci-dessous la « Présentation du rapport national » pour plus d'informations sur la sensibilité des questions d'ethnie et de diversité au Rwanda.)

Élections. Jordaan a souligné que le Questionnaire avait esquivé les questions difficiles sur les élections pour se concentrer sur les instruments de procédures et légaux, invitant ainsi les pays à se concentrer et à évaluer les systèmes électoraux (comment les votes sont liés aux sièges dans le législatif) au lieu des processus électoraux (les procédures à travers lesquelles les élections sont tenues, et comment celles-ci sont régulièrement manipulées. Il a affirmé que le rapport était incomplet du point de vue de ces deux aspects. Dans sa discussion du système électoral lui-même, le rapport a omis le caractère proportionnel du système électoral, l'élection complexe de 27 à 80 membres de la Chambre des députés par scrutin indirect et la capacité du président à nommer plus de 30 % des membres de la puissante institution qu'est le Sénat. Il a également remis en question l'indépendance de la Commission d'évaluation nationale vis-à-vis du gouvernement, car celle-ci ignorait les irrégularités et s'attaquait plutôt aux critiques de l'élection rwandaise. Dans son analyse du processus électoral, Jordaan déclaré que⁵⁰ :

47. US Department of State, *Country Report 2003* et *Country Report 2004*, cité dans *Ibid.*, p.344.

48. *Ibid.* pp.344-345.

49. *Ibid.*

50. *Ibid.*

* Entretien vide avec A Kabanda, 15 mai 2006.

Bien que les dernières élections qui ont eu lieu au Rwanda aient été paisibles et bien ordonnées, l'affirmation du rapport d'autoévaluation selon laquelle « il n'y aurait eu aucun incident de truquage d'élections » est inexacte, car des incidents de bourrages d'urnes et de comptage irrégulier des voix avaient en effet été rapportés. De plus, le fait de présenter « l'absence de truquages et de violence » comme preuves de l'efficacité du système électoral rwandais par rapport à la production de résultats pouvant être considérés comme étant libres et justes, ne fait que présenter un aspect de l'histoire étant donné que suffisamment de problèmes avaient surgi lors de l'élection de 2003 (même si ces derniers n'avaient pas été mentionnés dans le rapport d'autoévaluation) pour semer le doute sur sa légitimité.

Jordaan poursuivait en discutant la suppression générale de l'opposition politique peu de temps avant le scrutin de 2003, en s'appuyant sur une page entière de sources méticuleusement citées, faisant état de l'emprisonnement des opposants politiques sur la base de soi-disant accusations forgées de toutes pièces, l'intimidation des opposants politiques, la qualification des critiques du gouvernement comme nourricières de « l'idéologie génocidaire » entraînant la censure des parties de l'opposition, a imposé des restrictions sur les médias et a provoqué le bafouage des règlements de campagne par le parti au pouvoir, le RPF; ceci s'est également traduit en interdiction constitutionnelle de l'organisation politique sous-provinciale et l'abus des ressources de l'Etat par le parti au pouvoir. Il a également noté des irrégularités électorales parmi lesquelles le bourrage des urnes et la partialité de la Commission nationale électorale.

Droits de l'homme. Jordaan a remarqué que l'autoévaluation était fortement concentrée sur les dispositions constitutionnelles et les institutions naissantes établies pour protéger et promouvoir les droits humains, sans pour autant évaluer leur efficacité. A son avis : « le rapport d'autoévaluation semble malheureusement surestimer l'influence positive de la constitution rwandaise⁵¹ », et en guise d'exemples, il mentionne les harcèlements et difficultés auxquels sont confrontés certains groupes de promotion des droits humains et de pressions lorsqu'il s'agit de s'enregistrer légalement. Il a également remarqué que les questions du Questionnaire ne traitaient que les cas de violations des droits des citoyens et manquaient ainsi de s'enquérir des cas de violations des droits des non citoyens au Rwanda et en RDC.

Lorsqu'il a été demandé aux officiels rwandais de répondre à ces critiques pendant les premières ébauches de ce chapitre, ceux-ci ont déclaré⁵² :

Nous n'avons fait aucun commentaire sur les observations faites par Edward [sic] Jordaan sur l'autoévaluation, simplement parce que le rapport d'autoévaluation était censé enrichir le Rapport d'évaluation par les pairs, qui a déjà été rendu publique. Le rapport d'autoévaluation est donc à ce jour, antérieur au Rapport final d'évaluation par les pairs, nous ne voyons donc pas l'utilité d'en discuter maintenant.

51. *Ibid.* p.349.

52. Correspondance électronique avec A Kabanda et F Gatara, 5 octobre 2006.

Le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action préliminaire ont été soumis au Secrétariat du MAEP en mars 2005, un an après le début du processus au Rwanda jour pour jour (mais au-delà du délai de six à neuf mois suggéré par les documents d'orientations du MAEP.)

Composition de la Mission d'évaluation du MAEP au Rwanda⁵³

Date de la mission : 18–30 avril 2005

Membre du Panel des Personnes éminentes du MAEP : Professeur Dorothy Njeuma

Secrétariat du MAEP : Dr Bernard Kouassi, directeur exécutif ; Dr Moise Nembot, coordinateur : Démocratie et gouvernance politique; Nana Boateng, Chercheur – analyste : Développement économique et social

Secrétariat du Nepad : Sudir Chuckun, coordinateur : Relations multilatérales et politiques.

Consultants techniques indépendants : Bassary Toure, ancien directeur exécutif, Banque Mondiale ; Khalifa Ababacar Sall, directeur général, KASS Consulting, député, République du Sénégal ; Dr Mbui Wagacha, consultant et membre, Panel de la politique et gestion économique, African Capacity Building Foundation ; Patricia Cisse, directrice générale, Africa Investment and Business Advisers ; Kibre Dawit, président du Conseil d'administration, African Women's Development and Communication Network (Femnet).

Institutions Partenaires : Zemenay Lakew, coordinateur de programme supérieur, UA-Nepad, PNUD ; Dr Michael Mah'moud, conseiller supérieur, Banque Africaine de Développement ; M. Gabriel Negatu, directeur, Service de gouvernance, Banque Africaine de Développement ; Professeur Achi Atsain, consultant, Banque Africaine de Développement et ancien ministre du Travail, République de Côte d'Ivoire ; Dr Kojo Busia, agent de gestion du développement, CEA.

Mission d'évaluation du Pays

Du 18 au 30 avril 2005, le Rwanda a reçu la Mission d'évaluation nationale composé de 14 personnes, avec à leur tête le professeur Dorothy Njeuma du Panel des personnes éminentes du MAEP. Les membres de l'équipe sont cités dans le tableau ci-dessus.

Néanmoins, trois des individus seulement parmi tous ceux qui avaient participé à la Mission d'évaluation du Ghana du 4 au 16 avril 2005 se sont également rendus au Rwanda. Le fait de programmer deux Missions d'évaluation nationales, l'une après l'autre, impliquait qu'il était nécessaire de disposer de deux équipes différentes, ce qui signifiait également que

53. Panel des Personnes éminentes du MAEP, *op. cit.*, pp.25–26. Les membres de l'équipe ont peut-être changé de travail ultérieurement.

les expériences et leçons tirées par les membres du processus précédent ne pouvaient être mis à profit pour la mission suivante. Ceci a été rectifié dans les missions d'évaluations qui ont suivi, une grande partie des personnes qui étaient allées au Ghana et au Rwanda étant également présentes au Kenya et/ou en Afrique du sud.

Selon l'ébauche de programme, la Mission d'évaluation a passé sa première journée (lundi 18 avril 2005) dans une session de travail interne. Le deuxième jour, elle a rencontré le conseil de gouvernance, le Point focal, le représentant du président et les Equipes d'évaluation techniques, avant de passer la troisième journée en réunion avec les membres du gouvernement et les représentants de « secteurs spécifiques », tels que le président de *gacaca* (le système de justice traditionnel rwandais), le vérificateur général, le protecteur du citoyen, et le gouverneur de la Banque de réserve. Elle a passé une journée à Kigali dans un forum ouvert des parties prenantes avec les ONG, les académiciens, les syndicats, les dirigeants traditionnels, les partis politiques, les groupes de femmes et les médias ; elle a ensuite tenu une autre session de travail le jour suivant. Aucun travail n'avait été prévu pour le week-end, et deux journées de la deuxième semaine ont été utilisées pour des consultations dans des régions rurales hors de Kigali, où les membres ont été reçus par les gouverneurs et autres officiels de haut rang. Une journée entière a été allouée aux réunions avec le PNUD, les bailleurs de fonds et le président, et le dernier jour a été réservé à une visite guidée et des activités récréatives⁵⁴.

Avec si peu de temps à leur disposition pour recueillir des informations dans le pays, vérifier l'intégrité de l'autoévaluation et la qualité de l'implication de la société civile, l'emploi du temps de la Mission suggère que celle-ci n'a pas utilisé son temps de façon optimale pour consulter autant de personnes et d'organisations que possibles. Plusieurs jours ont été perdus dans des réunions internes, des visites de dignitaires, des événements cérémonieux et récréatifs.

Francine Rutazana, du LDGL, a procédé à une analyse de la composition des groupes qui avaient rencontré la Mission d'évaluation dans les 12 provinces du Rwanda. Elle a constaté qu'à Butare par exemple, des 25 personnes qui s'étaient réunies pour rencontrer l'Équipe d'évaluation, quatre seulement étaient issues des OSC (parmi lesquelles celles qui sont représentées au sein du Conseil de gouvernance telles que Pro femmes), deux de la communauté d'affaires, et le reste était composé de membres du gouvernement et de fonctionnaires. Dans la province de Gokongoro, aucun représentant de la société civile n'était présent et un seul homme d'affaire se trouvait à la réunion. Dans la province de Byumba on a relevé deux représentants d'églises et trois du secteur privé, parmi les 20 personnes présentes. Les fonctionnaires avaient tendances à être majoritaires dans plusieurs autres provinces, bien que les organisations charismatiques aient été bien représentées à Kibungo,

Avec si peu de temps à sa disposition pour recueillir les informations des pays, vérifier l'intégrité de l'autoévaluation et la qualité de la société civile, l'emploi du temps de la Mission suggère que celle-ci n'avait pas utilisé son temps de façon optimale.

54. Programme préliminaire, Visite de la Mission d'évaluation nationale de l'EAP au Rwanda, 18–30 avril 2005.

ainsi que les fermiers et les éleveurs à Umutara.⁵⁵ Étant donné la réticence des citoyens et membres des OSC (évoquée plus haut) à exprimer leurs opinions franchement sur les problèmes au cours du processus d'évaluation interne, il est bien possible que la forte présence du gouvernement ait eu un effet d'inhibition similaire sur ces consultations.

Selon Kabanda, la Mission d'évaluation nationale n'a pas passé suffisamment de temps au Rwanda, et sa composition était douteuse⁵⁶ :

La Mission n'a passé que dix jours au Rwanda – il est impossible de pouvoir véritablement comprendre toutes les dynamiques économiques et politiques en si peu de temps. Ils ont pris un ou deux jours pour s'organiser, ce qui veut dire que seulement huit jours ont réellement été utilisés. De plus, 90 % d'entre eux n'étaient pas de la région, ce qui rendait les dynamiques plus difficiles à comprendre.

Cet avis est repris dans le rapport du Rwanda sur les leçons apprises de l'EAP, préparé pour le Forum africain sur la gouvernance ; celui-ci note que les dix jours que la Mission d'évaluation nationale avait passés au Rwanda étaient « sans aucun doute insuffisants », compte tenu du fait que l'équipe devait interroger les quatre secteurs thématiques et parcourir le pays pour recueillir les opinions des parties prenantes. D'après le rapport, une visite aussi courte serait encore moins utile dans des pays plus grands ; une mission de 20 jours ou des missions multiples seraient peut-être plus appropriées, a-t-il suggéré. Il a également recommandé que les Missions d'évaluation nationales soient accompagnées d'experts locaux⁵⁷.

Le rapport critique également le niveau de préparation, l'objectivité, et l'expertise de la Mission d'évaluation nationale, mais semble oublier la nature subjective inhérente de tout processus d'évaluation⁵⁸ :

Par exemple, à cause du passé récent du Rwanda, il semblerait que certains évaluateurs externes soient arrivés dans le pays avec des connaissances erronées sur le pays, ou même des idées préconçues basées sur des informations inexactes sur le pays obtenues de différentes sources telles que l'Internet et tant d'autres. Ceci n'implique pas forcément que leur objectivité ait été influencée par ces informations, mais pour éliminer cette éventualité, il est nécessaire de baser ces évaluations sur des critères objectifs clairs ou sur une matrice de scores [sic]. Ceci rendrait l'exercice plus prévisible, empirique et scientifique.

Le rapport de l'AGF a également recommandé en guise de critère minimum d'objectivité que le rapport final soit « soumis à un processus de modération » avant d'être soumis aux chefs d'Etats, et que les pays soient en mesure de modifier les informations du rapport principal au lieu d'avoir simplement à ajouter leurs commentaires en annexe⁵⁹. Ceci, néanmoins, serait contraire à

55. Rutazana, *op. cit.*

56. Entretien avec A Kabanda, Kigali, 15 mai 2006.

57. Rwanda's Consultations Outcome Report, *op. cit.*, p.10.

58. *Ibid.*, p.8.

59. *Ibid.*, p.8.

l'esprit et à l'éthique du processus, et le fait de permettre aux gouvernements de modifier les rapports enlèverait un pilier important de l'intégrité du MAEP.

Questions problématiques du Rwanda citées dans le rapport d'évaluation nationale

Dans le Rapport d'Évaluation du Rwanda, le Panel de l'EAP a identifié six « secteurs problématiques essentiels » nécessitant « l'attention immédiate et absolue » du gouvernement⁶⁰ :

Terres et population. Considérant le fort taux de croissance et la forte densité de la population du Rwanda, associés à la compétition sur les terres restreintes, et le manque d'emplois à caractères non agricoles comme des sources majeures de conflits, le Panel a recommandé le développement de politiques sur la terre et de planning familiale claires, dont un plan de création d'emplois hors-fermes pour les jeunes et les populations rurales.

Pluralisme politique et compétition d'idées. Le Panel a affirmé que la participation dans les affaires publiques était « prédéterminée » par les autorités politiques, et celui-ci a admis les difficultés liées à la promotion de la démocratie multipartite et du pluralisme dans une société caractérisée par des liens ethniques très forts. Il a affirmé que le Rwanda devait reconnaître la nécessité que les partis politiques et la société civile opèrent en toute liberté et expriment des idées compétitives sur la gouvernance, dans les limites de la loi ; il a également ajouté qu'à long terme, la suppression de toutes ces restrictions constituerait un avantage plus important pour la démocratie que le fait « d'adhérer à un cadre restreint au sein duquel les parties doivent opérer ».

Les Cours Gacaca. Tout en reconnaissant les avantages du système judiciaire des communautés traditionnelles rwandaises, le rapport a mis en garde contre de potentielles « conséquences déstabilisantes si celles-ci ne sont pas appliquées de façon sincère et efficace » ; il a également évoqué les préoccupations quant à la légitimité des cours *gacaca*, du point de vue des normes des droits humains, des limitations de capacité en matière de formation, de la lenteur des procédures en cours et des peurs de rétribution. Le Panel a recommandé que la priorité soit accordée à la reconstruction du secteur judiciaire formel, à l'apprentissage des leçons et à la maximisation des avantages des *gacaca*.

Limite des capacités. Le Panel a constaté « le manque de capacités nécessaires aux institutions pour opérer de manière effective » à travers les quatre secteurs thématiques du MAEP ; il a également pris note des faiblesses de plusieurs organes gouvernementaux quant à la soumission des rapports, au cadastrage et aux fonctions du gouvernement local. Le Rwanda a donc été encouragé à accélérer les efforts actuels et nouveaux programmes de formation des capacités, en conjonction avec les entreprises et les bailleurs.

Le Panel affirme que la participation dans les affaires publiques était « prédéterminée » par les autorités politiques.

60. Panel des personnes éminentes du MAEP, *op. cit.*, pp.126–130. Toutes les citations de cette section sont tirées de ces pages.

Efficacité de l'aide. Étant donné la forte dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds, l'utilisation de cette aide devient une question clé. Le Panel a recommandé un suivi continu des sommes allouées à l'infrastructure et aux services sociaux, et les pourcentages remis aux pays ou institutions donateurs à travers l'utilisation de l'expertise de ces pays ou organisations et la réalisation d'affaires avec ces derniers.

Gestion de la diversité. Conscients des efforts du gouvernement pour vaincre l'ethnicité et promouvoir les aspects linguistiques et culturels communs à tous les Rwandais, le Panel a tout de même constaté que « des efforts étaient toujours requis pour diluer la perception d'une éventuelle hégémonie ethnique d'un groupe sur les autres, et que de plus amples efforts étaient nécessaires pour renverser le rejet de la démocratie à travers une ouverture progressive de l'espace politique ». Le Panel a suggéré un dialogue approfondi entre les différents groupes pour susciter le sens de la participation, d'inclusion et de partage du pouvoir. Évidemment, aucun groupe particulier n'a été nommé.

Présentation du rapport national d'évaluation

L'interaction entre le gouvernement rwandais et le Panel du MAEP sur le contenu du rapport qui devait être présenté aux chefs d'Etats à Abuja au Nigeria, en juin 2005, est très informative. Elle démontre que le Panel n'a pas fléchi sous le poids d'un gouvernement mécontent de certains des commentaires qui avaient été émis et des procédures suivies ; elle démontre également que le Panel était prêt à adoucir son langage et retirer certains détails pour des raisons diplomatiques.

Le rapport du Rwanda, à l'instar de celui du Ghana, a été finalisé le 3 juin 2005, et envoyé au pays pour commentaire. Le gouvernement Rwandais a donné sa réponse au rapport sur 20 pages d'annexe, et n'était pas d'accord avec certains des points de celui-ci, en contredisant méticuleusement les critiques faites à son encontre au sujet des *gacaca*, du Forum des partis politiques, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du judiciaire, de la protection de la communauté Batwa et des politiques foncières, entre autres.

Le Panel n'a pas fléchi sous le poids d'un gouvernement mécontent de certains des commentaires qui avaient été faits et des procédures suivies ; elle démontre également que le Panel était prêt à adoucir son langage et à enlever certains détails pour des raisons diplomatiques.

A Abuja, les délégués Rwandais ont demandé une réunion avec le Panel pour discuter du format du Forum à venir et du contenu du rapport, en particulier de la section sur la gestion de la diversité. Le Professeur Njeuma a déclaré avoir reçu un appel de Francis Gatere, le conseiller du président auprès du Nepad, dans lequel ce dernier « exprimait de sérieuses réserves par rapport à ce paragraphe », soulignant que celui-ci n'apparaissait pas dans l'ébauche précédente qui avait été envoyée au Rwanda le 3 juin 2005. Après consultation avec le directeur exécutif du Secrétariat du MAEP, Dr Bernard Kouassi et d'autres membres de l'Equipe d'évaluation, il a été initialement décidé de supprimer cette section. Néanmoins, l'ensemble du Panel avait le sentiment que les questions relatives à la diversité et l'ethnicité étaient extrêmement pertinentes dans le cas du Rwanda et, par conséquent, devaient être incluses, mais en ajustant le langage. Plusieurs paragraphes ont été raccourcis et les

parties faisant références à des groupes particuliers ont été supprimés.⁶¹ Gatatare s'est excusé de son appel « qui, à son avis, aurait pu être évité », mais a ajouté :⁶²

[...] qu'il avait développé des inquiétudes en remarquant la présence d'un chapitre du rapport qu'il considérait contraire à l'esprit du processus. Il a donc estimé nécessaire de faire remarquer l'inclusion de ce texte qui n'avait pas été rédigé selon les termes convenus. Il a toutefois remercié les membres du Panel pour leur esprit de critiques constructives et a souligné qu'il ne ferait aucun commentaire sur la substance du nouveau texte.

Le président du Panel des Personnes éminentes du MAEP de l'époque, Marie-Angélique Savané, a fait remarquer qu'en « précipitant l'élaboration du rapport, il était possible que les choses n'aient pas été faites correctement », mais aussi que le Rwanda avait le droit de répondre, et que « le Panel n'avait aucunement été influencé ou manipulé dans ses décisions⁶³ ».

Au cours de son exposé au Forum de l'EAP le 19 juin, Njeuma a souligné les progrès énormes réalisés par le Rwanda pour sa reconstruction après le génocide de 1994, et a loué les efforts accomplis dans le domaine de l'égalité des sexes, l'éducation et la santé. La terre, le pluralisme politique, les cours *gacaca*, la gestion de la diversité, l'aide extérieure et les limites de capacités avaient été identifiées comme des questions essentielles nécessitant une attention immédiate ; les points suivants ont été particulièrement soulignés dans ce contexte :⁶⁴

On note inquiétudes [...] par rapport à l'ouverture de l'espace politique à la compétition d'idées et de pouvoir. Le manque évident de séparation de pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire a également été identifié comme un problème pour la bonne gouvernance politique au Rwanda. Tout en reconnaissant les efforts de promotion de la justice à travers le système traditionnel des *gacaca*, le Panel a souligné que des mesures devaient être prises pour s'assurer que les *gacaca* ne deviennent pas une espèce de « justice des vainqueurs » et qu'elles fournissent des garanties pour les accusés comparables au système judiciaire officiel. Le Rwanda a également été encouragé à continuer de promouvoir les efforts en vue de la gestion de la diversité ethnique.

Dans sa réponse à cet exposé, Kagame a déclaré que son pays était généralement d'accord avec le rapport, mais a soulevé un certain nombre de questions, tout en faisant remarquer que certains domaines du rapport semblaient être des représentations erronées de la réalité. Les minutes de la réunion soulignent que⁶⁵ :

A son avis, étant donné le peu de temps, il est possible que l'équipe d'évaluation n'ait pas été en mesure d'apprécier pleinement les mesures et

61. Minutes de la douzième réunion du Panel des Personnes éminentes du MAEP, 16–17 juin 2005, Abuja, Nigeria, paragraphe 18.

62. *Ibid*, paragraphe 40.

63. *Ibid*, paragraphe 41.

64. Minutes de la troisième réunion du Forum de l'EAP, 19 juin 2005, Abuja, Nigeria, paragraphe 31.

65. *Ibid*.

processus innovateurs... [et] il a proposé qu'à l'avenir, il faudrait envisager la possibilité d'inclure des experts locaux afin de faciliter une meilleure appréciation des questions locales et leur contextualisation.

Le Rwanda a regretté que les règlements de l'EAP n'aient pas permis de corriger les erreurs dans le rapport principal.

Parmi les questions soulignées par Kagame figuraient la séparation des pouvoirs, l'indépendance du judiciaire, les *gacaca*, la gestion de la diversité et le pluralisme politique ; il a également réitéré plusieurs des commentaires émis par le pays sur le Rapport du Panel. Le Panel a inséré un addendum au rapport (Annexe II), reconnaissant certaines erreurs de représentation ou d'interprétation de l'indépendance du judiciaire et du pluralisme politique. Le Rwanda a regretté que les règlements de l'EAP n'aient pas permis de corriger les erreurs sur le rapport principal.

Exprimant leurs commentaires dans une version précédente de ce chapitre, Kabanda et Gatere ont reconnu que le contenu de l'ébauche avait été amendé⁶⁶ :

L'ébauche de rapport avait été davantage améliorée après Abuja et le Rwanda a reçu la deuxième vague du Panel de l'EAP dirigée par l'Ambassadeur Kiplagat. Certaines des questions qui n'avaient pas été correctement interprétées par l'Équipe d'évaluation externe ont été rectifiées dans la version finale qui a été présentée au Forum de l'EAP en Gambie. Par exemple, la première ébauche du rapport ne reconnaissait pas l'indépendance du judiciaire et le rôle du Forum des partis politiques, tandis que le rapport final articulait clairement l'indépendance du judiciaire au Rwanda et reconnaissait le rôle du Forum des partis politiques qui était initialement confondu avec celui du parlement et le contrôle des partis politiques.

Évaluation par le forum de l'EAP

Le rapport du Rwanda n'avait pas été présenté à Khartoum en janvier 2006 tel que prévu initialement. Kagame n'avait pas pris part au Sommet de l'UA au Soudan, et avait envoyé son premier ministre, Bernard Makuza, pour faire la présentation du rapport au Forum de l'EAP. Mais le président de l'évaluation, Olusegun Obasanjo du Nigeria, avait insisté que celle-ci ne pouvait avoir lieu en l'absence de Kagame.

Par conséquent, le Sommet suivant de l'UA tenu à Banjul en Gambie, en juin 2006, a dû débattre à la fois du rapport du Rwanda et du Kenya.

Bien que le Rwanda n'était que le deuxième pays à participer à l'évaluation par les pairs, et en dépit du fait que ses procédures étaient en cours de développement, les délégués et journalistes qui avaient assisté à l'AGF- VI ont exprimé leurs inquiétudes quant aux retards dans la publication des rapports et la vitesse générale du processus, qui selon eux, avaient un impact négatif sur l'élan du processus du MAEP et l'impact politique des résultats des rapports. Deux années et demie se sont écoulées au Rwanda entre le début du processus national en mars 2004 et la publication du rapport en juillet 2006. Selon les règlements, les rapports devraient être rendus publics

66. Correspondance électronique avec A Kabanda et F Gatere, 5 octobre 2006.

six mois après avoir été soumis aux chefs d'Etats. Bien que le rapport était prêt pour l'évaluation de juin 2005, il n'a été présenté aux chefs d'Etats qu'en janvier 2006 à Khartoum. Ce retard, ajouté aux six mois d'intervalle entre les sommets de Khartoum et Banjul, a retardé la publication du rapport d'un an.

À Banjul, les observateurs ont constaté que le Kenya et le Rwanda avaient été évalués pendant deux heures chacun, et que les présidents de ces deux pays n'étaient pas vraiment informés des particularités de leurs rapports.

Le lancement officiel du rapport a été réalisé le 13 juillet 2006, et ce dernier est accessible sur le site Web du Nepad Rwanda⁶⁷.

Mise en Œuvre du programme d'action

Le Rapport d'évaluation du Rwanda contient 105 recommandations claires du Panel des Personnes éminentes, et 10 politiques traitant directement de ces recommandations (moins de 10 %). Contrairement aux pays anglophones dans lesquels les recommandations sont brèves et explicites, dans le rapport du Rwanda, chaque recommandation s'étend sur un long paragraphe et les politiques d'actions ne sont pas toujours expliquées de façon claire. Ceci peut être dû à la traduction du Français à l'Anglais, ou, pire encore, cela pourrait être le reflet de la qualité du travail accompli par la Mission d'évaluation nationale. Deux des 25 objectifs ne contenaient aucune recommandation du Panel – les objectifs trois et quatre de la section Gouvernance d'entreprise⁶⁸. Le Panel a émis sept recommandations sur les deux objectifs qui semblaient être les plus importants dans la section Démocratie et gouvernance politique, touchant ainsi au noyau du système politique du pays.

Objectif 2 : Établir une démocratie constitutionnelle, avec une compétition politique périodique, l'opportunité de choix, l'Etat de droit, des droits civiques et la suprématie de la constitution ; et Objectif 3 : promouvoir et protéger les droits civiques, politiques, économiques et sociaux, tels que stipulés dans les instruments africains et internationaux des droits humains. Néanmoins, ces deux objectifs étaient complètement absents du PDA rwandais final⁶⁹.

Selon les directives du MAEP, les pays évalués doivent soumettre des rapports tous les six mois, sur les progrès accomplis dans le cadre de mise en œuvre de leur Programme d'action. Le Rapport sur les progrès de la mise en œuvre du Programme d'action du Rwanda pour la période de juin à décembre 2006, produit pour le sixième Forum de l'EAP tenu le 28 janvier 2007 à Addis-Abeba, en Ethiopie, affirme que la tenue de l'EAP au Rwanda accordait assez

Le progrès le plus tangible semble avoir été réalisé dans le domaine de l'économie et de la gouvernance d'entreprises.

67. Site web du Nepad Rwanda www.nepadrwanda.gov.rw.

68. Objectif 3 : Promouvoir l'adoption de codes éthiques d'affaires dans la poursuite des objectifs des entreprises, et Objectif 4 : S'assurer que les entreprises traitent toutes leurs parties prenantes (actionnaires, employés, communautés, fournisseurs et clients) de façon juste et équitable, voir Secrétariat du MAEP, *Autoévaluation des pays du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, Midrand, Afrique du sud, non daté [2004] pp.70–72.

69. Cette analyse du Programme d'action du Rwanda est basée sur une ébauche d'article élaborée par Faten Aggad, chercheuse au SAIIA.

de temps au pays pour permettre à son Programme d'action de s'inspirer du développement en 2006 de la « nouvelle génération » de CSLP du Rwanda, des Stratégies de Réduction de la Pauvreté et du Développement Économique (SRPDE). D'après le rapport, le fait d'intégrer le Programme d'action du MAEP dans les plans de développement nationaux « permettrait une application plus cohérente de celui-ci et éviterait la duplication des efforts de développement⁷⁰ ».

Le Rwanda a utilisé des recherches documentaires, des entretiens, des groupes de discussions et des ateliers pour développer son rapport sur les progrès de mise en œuvre. Ce dernier souligne les actions prises par le secrétariat du Nepad/MAEP du Rwanda pour populariser le MAEP, telles que l'impression, le lancement et la distribution du Rapport national d'évaluation dans les médias et le public, la mise à disposition de celui-ci sur Internet, le partage d'expériences avec d'autres pays et le développement d'un cadre de contrôle et d'évaluation des Programmes d'action du MAEP, en collaboration avec les autres pays pionniers tels que le Ghana et le Kenya, ainsi que le Secrétariat du MAEP et les partenaires stratégiques.

Le rapport de mise en œuvre cite certains des aspects suivants comme points saillants des progrès accomplis dans les quatre secteurs thématiques⁷¹ :

Démocratie et gouvernance politique. Des commissions ont été établies pour améliorer la paix et la sécurité à travers les frontières et les efforts administratifs visant à accroître l'efficacité et l'effectivité des services ont été renforcés.

Gouvernance et gestion économique. Plusieurs initiatives ont été adoptées à différents niveaux de la mise en œuvre, parmi lesquelles le système interbancaire SASWITCH, un système national de données et d'informations, des réglementations de la banque centrale sur la micro-finance, un sondage des conditions de vie des familles et les SRPDE.

Gouvernance d'entreprise. Un effort considérable a été réalisé pour améliorer l'environnement légal et la réglementation du commerce au Rwanda. « C'est dans ce contexte que plusieurs lois sont en cours d'élaboration et sur le point d'être promulguées », affirme le rapport. Le bureau du protecteur civil a demandé plus de personnel et une augmentation de la formation et de l'expertise de celui-ci.

Développement économique et social. Le MAEP a permis de rationaliser l'aide au développement autour des priorités identifiées dans les SRPDE, tandis que les sondages suggèrent une baisse de 4 % du niveau de pauvreté entre 2001 et 2005, une croissance du taux de fréquentation de l'école primaire, un plus grand nombre de personnes couvertes par les assurances médicales et un meilleur accès à l'eau.

70. Secrétariat du Nepad/MAEP Rwanda, *Rapport des Progrès de la mise en Œuvre du Programme d'Action du MAEP du Rwanda*, juin-décembre 2006, élaboré pour le sixième Forum de l'EAP à Addis-Abeba, Éthiopie, le 28 janvier 2007, p.1.

71. *Ibid.*, p.9.

Comme dans le cas des autres pionniers, le rapport a fourni un aperçu du processus de réforme de la nation pendant une période déterminée, mais certains des progrès sur la gouvernance sont difficiles à quantifier et à évaluer sur la base de ce rapport sans corroboration indépendante. Une matrice soulignent les priorités majeures, les échéances, le stade de la mise en œuvre et les listes d'observations ; un certain nombre de programmes ont été lancés, mais qu'ils soient continus ou prolongés, il est difficile de déterminer avec certitude s'ils existent grâce au MAEP et s'ils fonctionnent ; certains sont même encore « en développement », « en cours » ou à des niveaux d'évaluation différents du cycle législatif ou réglementaire. Le progrès le plus tangible semble avoir été réalisé dans le domaine de l'économie et de la gouvernance d'entreprises, cinq lois commerciales et sur l'investissement ayant été votée par le parlement, quatre listées comme « en cours de révision », une douzaine d'autres au stade d'ébauche, huit approuvées par le gouvernement et en étude au parlement, trois au niveau du cabinet, et quatre autres en cours de « formulation technique⁷² ».

Le Rapport du Rwanda cite les limitations de ressources – à la fois humaines et financières – comme principaux obstacles à la mise en œuvre. Le MAEP est perçu comme un moyen de rassembler des ressources supplémentaires et, selon les commentaires du rapport, « aucune ressource supplémentaire n'a été augmentée pour soutenir le Programme d'action du MAEP, d'où la nécessité de tirer davantage sur le budget national⁷³ ».

Le Rwanda a fourni un effort déterminé pour utiliser le MAEP comme moyen de générer des fonds. Par exemple, celui-ci était au centre des discussions lors de la sixième réunion annuelle entre le gouvernement rwandais et les partenaires de développement qui s'est tenue du 23 au 26 novembre 2006 à Kigali⁷⁴.

Conclusion

Le Rwanda a innové énormément en soulignant ses bonnes pratiques de façon systématique et robuste, surtout dans le domaine de l'intégration des questions d'égalité des sexes dans les structures légales et institutionnelles nationales, et le gouvernement a accordé la priorité à l'éducation des filles. En mai 2006, le Nepad au Rwanda et le bureau régional du Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme (Unifem) à Kigali ont publié conjointement le Rapport d'évaluation indépendant des progrès et perspectives de l'intégration des questions de sexes au Rwanda, 1990 – 2005, et ce dernier a été explicitement lié au MAEP⁷⁵ :

72. *Ibid.*, pp.22–27.

73. *Ibid.*, p.3.

74. Thutard S, « What Nepad and the APRM means for Rwanda – Gatere », *Rwanda Nepad Magazine*, N° 6, janvier 2007, pp.3–4.

75. Fonds des Nations Unies pour le Développement de la Femme (Unifem) et Secrétariat du Nepad au Rwanda, *Independent Review Report on the Progress and Prospects of Gender Mainstreaming in Rwanda, 1999–2005*, mai 2006, p.1.

Le Rwanda a considérablement innové en soulignant ses bonnes pratiques de façon systématique et robuste, surtout dans le domaine de l'intégration des questions d'égalité des sexes.

Ce rapport vient compléter les résultats de l'Évaluation nationale du MAEP. Il se concentre concrètement sur les efforts fournis par le Rwanda dans la promotion de l'égalité des sexes, des opportunités pour tous et la participation des femmes à la vie économique et politique du pays. Ces questions sont également bien couvertes dans le rapport du Panel du MAEP sur le Rwanda, et certaines bonnes pratiques y ont été identifiées. Il était plus que normal qu'une évaluation aussi détaillée soit entreprise.

Soulignant à la fois les accomplissements (les réformes légales étendues, le grand nombre d'indicateurs d'égalité des sexes, la meilleure participation des femmes dans les prises de décision et le développement, les efforts en faveur de l'égalité dans l'accès à l'éducation, les programmes d'action positive pour les femmes et l'amélioration des statistiques de santé maternelle et infantile) et les défis (tels que les stéréotypes et attitudes traditionnels persistants sur l'égalité des sexes, le faible taux d'alphabétisme chez les femmes, la faible capacité institutionnelle, les ressources limitées et les faibles mécanismes de contrôle), ce rapport innovant est le premier né d'une série d'évaluations thématiques visant à la fois à mettre en évidence les bonnes pratiques et à approfondir un peu plus dans les questions nationales clés soulignées par le MAEP, telles que la propriété foncière et l'utilisation et la distribution des terres au Rwanda.

Le Rwanda a continuellement montré de l'enthousiasme et de la détermination pour l'amélioration du système d'EAP et a apporté son soutien au parcours des futurs Etats participants. Le Rwanda a pris l'initiative de s'aventurer dans l'un des territoires les moins explorés du MAEP : la mise en œuvre du Programme d'action, l'élaboration des rapports, le contrôle et l'évaluation. Kigali avait accueilli un atelier le 11 décembre 2006 portant sur ces trois questions pour les trois pays pionniers (le Rwanda, le Kenya et le Ghana). D'après l'éditeur du *Sunday Times* à Kigali, « l'absence flagrante de leadership de la part du Panel du MAEP et de son Secrétariat en Afrique du sud » a poussé les pays pionniers à prendre les choses en main, car selon eux « les pays ne peuvent espérer que très peu d'orientation et de soutien de la part du secrétariat du MAEP, après leur évaluation par les pairs⁷⁶ ».

Bien qu'elle n'ait pas établi de système de contrôle et d'évaluation uniforme « étant donné que chaque pays avait ses particularités locales », la réunion a formulé des principes tels que la participation active de toutes les parties prenantes, ainsi que celle du gouvernement, dans la mise en œuvre du MAEP, le leadership et l'orientation du Panel et du Secrétariat par rapport aux critères de mise en œuvre et des rapports, l'élaboration d'un format de rapport commun, la considération de méthodes telles que les cartes de rapport civil, les sondages et les exercices de validation et l'institutionnalisation des structures et processus nationaux du MAEP afin de garantir leur viabilité⁷⁷.

76. Marete M, « AFRM Pioneers' Act a Milestone », *Rwanda Nepad Magazine*, n° 6, janvier 2007, p.14.

77. *Ibid.*, p.15.

Gatare a articulé ce qui, selon lui, constitue l'essentiel de la valeur du MAEP au Rwanda lors d'une interview récente dans les termes suivants⁷⁸ :

Le MAEP nous a fourni un forum pour débattre de l'efficacité des institutions et politiques [de l'après-1994] entre Rwandais, de là où ces dernières mèneront et ont mené le pays. C'était également l'opportunité de voir comment certaines des initiatives personnelles du Rwanda se comparent à d'autres initiatives développées au-delà de nos frontières. Par conséquent, le MAEP a été énormément bénéfique pour notre pays, en nous donnant la confiance nécessaire pour prendre certaines des initiatives que nous avons entreprises dans le pays.

Leçons tirées

Utilisez les opportunités offertes par le MAEP. Le Rwanda a identifié au moins cinq opportunités offertes par le MAEP : évaluer les performances de bonne gouvernance, associer la société civile, dans son statut traditionnel de critique et garde-fou, aux discussions sur les questions de bonne gouvernance, présenter le Rwanda d'après génocide et constituer un moyen d'évaluation des initiatives de réformes actuelles⁷⁹. Le Rwanda a utilisé le MAEP dans le cadre de ces efforts de redéfinition.

Informez et développez la confiance. Les pays seront étrangers au système de l'EAP, et les individus auront sûrement peur du processus et des conséquences de certaines réponses au niveau personnel. Il est donc vital d'éduquer les citoyens quant aux objectifs visés par l'évaluation par les pairs, et s'assurer qu'il n'y a aucune crainte à être honnête sur les problèmes. Plus les citoyens sont informés avant le début de la consultation, plus leurs contributions seront de qualité.

Réévaluez les échéances. Kabanda rappelle que « le temps alloué à ce processus était insuffisant et que nous sommes obligés de courir vers la fin⁸⁰ ». Les membres des Equipes d'évaluation techniques, ainsi que les OSC, avaient également mentionné les restrictions de temps comme limitation majeure pour la qualité de leur travail, surtout du fait qu'ils poursuivaient toujours leurs occupations professionnelles ordinaires. La tenue tardive de l'atelier sur les OSC en septembre 2004 a laissé à ces dernières très peu de temps pour apporter une contribution significative.

Augmentez la capacité institutionnelle. Le Rwanda a reconnu qu'il avait sous-estimé la complexité du processus d'évaluation et que son secrétariat et son Point Focal manquaient de capacités.

Utilisez les institutions africaines. En utilisant différents laboratoires d'idées africaines pour améliorer son processus de recherche et de consultation, le Rwanda – qui lui-même manquait d'expertise et de capacité technique – a

78. « Rwanda's Development Partners Welcome Integration of APRM PoA into National Development Programmes », *Rwanda Nepad Magazine*, n° 6, janvier 2007, pp.6-7.

79. « Rwanda's Consultations Outcome Report », *op. cit.*, pp.11-12.

80. Entretien avec A Kabanda, 15 mai 2006.

pu rajouter de la crédibilité et de l'objectivité à son rapport. Néanmoins, il demeure difficile d'établir dans quelle mesure le pays a pu incorporer les conseils fournis par les instituts de recherches.

Renforcez le soutien du secrétariat. Les membres du gouvernement rwandais ont noté que les directives fournies aux pays par le secrétariat du MAEP devraient être revues, et que les pays devraient bénéficier d'un plus grand soutien de la part du Secrétariat, par exemple à travers une séance ordinaire réunissant tous les Points focaux de l'EAP pour partager leurs expériences et connaissances. L'expérience du Rwanda révèle également les limites de l'influence du Secrétariat – le Rwanda a par exemple poursuivi ses plans en formant un large Conseil de gouvernance et en utilisant des Equipes techniques composées pour l'essentiel de membres du Gouvernement pour répondre au Questionnaire. Il était également difficile de déterminer un niveau de consultation suffisant.

Réviser et simplifier le questionnaire. Les Rwandais qui ont pris part au processus ont eut le fort sentiment que le Questionnaire d'autoévaluation devrait être revu, simplifié et rendu plus facile à utiliser pour les pays participants ; il devrait également être plus explicite dans sa sollicitation d'information sur des politiques nationales uniques.

Repensez la mission d'évaluation nationale. L'expérience du Rwanda révèle la nature précipitée et cursive propre à cette mission d'évaluation. Les missions à venir devraient disposer de plus de temps pour se préparer, de plus de temps de visite dans le pays, et ce temps devrait être utilisé de manière plus productive.

Ile Maurice

Le processus [...] a entraîné en grande partie du fait d'un leadership et d'une gestion inefficaces [...] plus particulièrement à cause du manque d'association de la société civile. Il est paradoxal que l'île Maurice – qui est souvent décrite comme une réussite en matière de développement du fait de ses succès économiques remarquables, du caractère harmonieux de sa multiplicité ethnique et sa stabilité politique – n'ait toujours pas été capable d'une bonne performance dans le cadre du MAEP [...] en fait, ce n'est que « la politique de la honte » qui poussera l'île Maurice à avancer. Le gouvernement aura manqué de comprendre la philosophie implicite du MAEP [...] et se sera une fois de plus retrouvé avec un rapport qui ne reflète aucunement la voix du peuple.

– Sheila Bunwaree, Université de l'île Maurice¹

L'île Maurice s'était portée volontaire pour être l'un des premiers pays à se soumettre à l'évaluation dans le cadre du MAEP. Le pays a signé le Protocole d'accord initial le 9 mars 2004, a officiellement lancé son processus en juillet 2004 et a soumis un rapport préliminaire au Secrétariat de l'EAP en Afrique du Sud en mars 2005. Toutefois, alors que les trois autres pays – le Ghana, le Rwanda et le Kenya – avaient achevé leurs Rapports d'autoévaluation et Programmes d'actions, accueilli des Missions d'évaluation, et progressé dans leurs phases d'exécution, le processus est resté virtuellement dormant pendant deux ans à l'île Maurice. Des obstacles évidents existaient à l'île Maurice, empêchant l'exercice du MAEP d'être rapide, crédible et solide – la gouvernance est solide, la démocratie est vibrante, avec des élections régulières et des changements fréquents de régimes, la population est peu nombreuse et géographiquement concentrée (juste un peu plus de 1,2 millions), et l'ancien Premier ministre Paul Bérenger semblait totalement dévoué au processus.

Pourquoi l'île Maurice a-t-elle donc eu tant de mal avec le processus du MAEP ? « L'île Maurice est un cas intéressant », a déclaré Amédée Darga, directeur de StraConsult, une société mauricienne de consultation sur la

L'île Maurice est le paradoxe de l'Etat démocratique et capable qui n'arrive pas à aller au bout du processus d'EAP. Il n'y avait aucune appréhension – le gouvernement n'avait pas le sentiment d'avoir quoi que ce soit à prouver. Il était certain de passer l'épreuve haut la main. – Amédée Darga

1. Bunwaree S, *The African Peer Review in Mauritius: Lessons from Phase 1*, Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP), Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), Johannesburg, juin 2007, p.1.

gouvernance. C'est le paradoxe de l'Etat démocratique et capable qui n'arrive pas à aller au bout du processus d'EAP. Il n'y avait aucune appréhension – le gouvernement n'avait pas le sentiment d'avoir quoi que ce soit à prouver. Il était certain de pouvoir passer l'épreuve haut la main².

L'esprit de l'évaluation, sa mécanique ou même sa terminologie n'ont pas véritablement été compris. Le pays a traité le processus comme un exercice ponctuel devant être réalisé le plus rapidement possible, se concentrant sur la réponse au Questionnaire d'Autoévaluation du MAEP, un questionnaire long et complexe, au lieu de le considérer comme une opportunité de dialogue national sur les questions de gouvernance clés. Les informations et perspectives du gouvernement, tirées presque exclusivement de ses fonctionnaires et de ses départements, ont dominé d'Autoévaluation préliminaire. L'espoir que les organisations de la société civile et du secteur privé répondraient volontairement et de manière enthousiaste s'est avéré vain. Et lorsque le processus stagnait, on observait un manque de leadership, de fonds et de volonté politique pour le raviver.

Ce chapitre examine les structures et institutions développées à l'île Maurice pour le compte du MAEP, la profondeur et le degré de participation de la société civile, ainsi que les méthodes d'élaboration du Rapport national d'autoévaluation ; il tente également d'expliquer le manque de progrès dans ce pays de l'Océan Indien. Dans sa conclusion, il tire des conclusions de l'expérience de l'EAP à l'île Maurice.

Structures et institutions du MAEP

En octobre 2003, le gouvernement mauricien a décidé de confier la mise en œuvre du MAEP dans le pays à une institution existante relativement jeune, le Conseil national économique et social (NESC)³. Le NESC, qui a été créé par la loi du Conseil National Économique et Social de 2001, est un forum financé par le gouvernement qui réunit les organisations de la société civile, les syndicats et les représentants du gouvernement pour discuter des questions politiques. Ces différents groupes sont représentés par 23 conseillers. Bien que le conseil entretienne des rapports réguliers avec les départements du gouvernement, les agences et les autres parties prenantes, celui-ci n'avait aucune expérience préalable de la gestion d'un exercice aussi vaste et complexe que le MAEP, ce dernier impliquant d'autant plus un mandat de consultation et une mission étendus.

2. Darga A, présentation à l'Atelier de SAIIA sur les leçons tirées du MAEP, Johannesburg, 12–13 septembre 2006.

3. Les noms attribués aux institutions mauriciennes du MAEP peuvent prêter à confusion. Le NESC est officiellement connu comme étant le « Point focal du MAEP », alors que selon le document de base du MAEP, le Point focal du MAEP est censé être un ministre individuel ou un officiel de haut rang à qui est accordée la responsabilité politique de s'assurer que le processus d'EAP est bien accompli. Le NESC fonctionne essentiellement en tant que secrétariat local du MAEP, car c'est lui qui s'occupe des tâches administratives, mais était également l'organe le plus impliqué dans la planification, l'élaboration et l'édition du rapport, tâche normalement attribuée au Conseil national de gouvernance et aux Institutions de recherche techniques dans les autres pays.

Le NESC a à son tour créé la Structure de Coordination Nationale (NCS), un organe similaire aux Conseils nationaux de gouvernance développés au Ghana, au Kenya et en Afrique du Sud. La Structure de coordination nationale consistait à l'origine en un large comité composé de membres issus de quatre groupes d'intérêts principaux : le gouvernement, les entreprises, le milieu syndical et la société civile. La Structure de coordination nationale s'est réunie pour la première fois le 31 mai 2004, trois mois après qu'une Mission initiale du MAEP (une Mission nationale avancée) ait visité le pays, pour étudier une version simplifiée du Questionnaire d'autoévaluation et s'accorder sur une méthodologie de finalisation du Rapport national d'autoévaluation.

La Mission de soutien nationale dirigée par l'Algérien Mourad Medelci, ancien membre du Panel de l'EAP, s'est rendue à l'île Maurice du 27 au 30 juin 2004, et a constaté que le processus d'EAP du pays n'était pas suffisamment inclusif et consultatif. En guise de réponse, une note publique a été publiée dans la presse en juillet 2004, donnant un délai de deux semaines à « toute partie intéressée » pour joindre volontairement la Structure de coordination nationale. Cette annonce a permis d'attirer en effet quelques groupes de plus. La structure et la composition de la Structure de coordination nationale a été finalisée en août 2004 ; elle s'est réunie pour la deuxième fois en septembre 2004, quatre mois après la première réunion, et a également organisé un « atelier de validation » en février 2005.

Le Rapport national d'autoévaluation préliminaire compte 71 membres de la Structure de coordination nationale, notamment des représentants de 14 ministères du gouvernement, 14 autres entités du gouvernement (telles que le Bureau du droit d'État, la Police et la Commission indépendante de lutte contre la corruption), 14 organisations du secteur privé (associations industrielles et corps professionnels), 12 syndicats et 15 organisations de la société civile⁴.

Mais la Structure de coordination nationale était un organe faible et éparé qui se réunissait rarement et n'avait aucun pouvoir réel. En pratique, la Structure de coordination nationale ne coordonnait rien du tout ; il s'agissait d'un groupement d'institutions d'où étaient tirées des informations en vue de l'autoévaluation et de la validation du rapport.

Le Point focal, le NESC, était censé constituer le noyau administratif et technique du processus. Mais d'après l'académicienne mauricienne Dr Sheila Bunwaree, « le NESC [...] se caractérise par un dysfonctionnement institutionnel [sic]. En d'autres termes, le NESC n'était pas le bon choix. Il ne disposait pas de la capacité nécessaire pour piloter le processus⁵ ».

L'organe inexpérimenté et en sous effectif qu'était le NESC s'était vu attribué trop de responsabilités – telles que la sensibilisation, la distribution et la

L'organe inexpérimenté et en sous effectif qu'était le NESC s'était vu attribuer trop de responsabilités – comme la sensibilisation, la distribution et la collecte des Questionnaires, l'élaboration et l'édition du rapport – ce qu'il n'était pas en mesure d'assumer de façon effective.

4. NESC, *Self Assessment Report for the African Peer Review Mechanism, Mauritius* [version préliminaire], mars 2005, p.4.

5. Bunwaree S, Présentation succincte pour la réunion de Banjul, 26–28 juin 2006, p.3.

collecte des Questionnaires, l'élaboration et l'édition du rapport – qu'il n'était pas en mesure d'assumer de façon effective. Son échec résidait surtout dans le fait qu'il manquait d'associer les acteurs non gouvernementaux au processus, d'attirer l'expertise de recherche et de combler les vides laissés par les Questionnaires reçus.

Caractéristiques de l'évaluation

Des méthodes de recherche employées par le gouvernement qui manquent de finesse et une apathie de la société civile

D'entrée de jeu, le processus d'EAP a été traité comme un exercice consistant à répondre au Questionnaire d'autoévaluation, au lieu d'être vu comme une opportunité pour les citoyens du pays de débattre des questions de gouvernance et d'identifier les manquements et faiblesses importants. L'île Maurice n'avait pas fait appel aux services d'un institut de recherche qui aurait été chargé de réaliser les recherches préliminaires ou de rédiger le matériel nécessaire sur les quatre secteurs thématiques. La société civile n'avait pas été exclue de façon délibérée, mais elle n'avait pas non plus reçu l'assistance, les encouragements, et l'orientation nécessaires pour prendre part à l'exercice.

Lors d'un atelier sur le MAEP organisé par le SAIIA en septembre 2006, Bunwaree a déclaré que⁶ :

Le concept de méthodologie de recherche n'avait pas été bien compris. Le NESC pensait que le Questionnaire d'autoévaluation et la méthodologie étaient une seule et même chose. Aucun groupe de discussion, aucun sondage et aucune élection n'ont été organisés. Toutes ces choses n'eurent pas lieu et la NESC n'avait même pas la capacité d'élaborer des méthodes pour encourager la participation des populations.

Aucun financement n'avait été mis à la disposition des groupes indépendants de la société civile pour que ceux-ci puissent consulter leurs membres ou produire des soumissions. Au départ, seules cinq soumissions provenant de sources extérieures à gouvernement ont été incorporées dans le Rapport national d'autoévaluation. La pauvreté de la communication et le manque de sensibilisation ont empêché le déroulement d'un débat public significatif, et la société civile elle-même s'est désintéressée. Aujourd'hui, plusieurs groupes de la société civile ne sont toujours pas informés sur le MAEP et accordent par conséquent peu d'intérêt au processus.

Bunwaree a ajouté que⁷ :

L'Ambassadeur Kiplagat, un ancien membre du Panel du MAEP, a déclaré récemment au Kenya que plusieurs pays qui souscrivaient au processus du MAEP ne comprenaient pas nécessairement sa signification. L'île Maurice

Aucun financement n'avait été mis à la disposition des groupes indépendants de la société civile pour que ceux-ci puissent consulter leurs membres ou produire des soumissions.

6. Bunwaree S, présentation à l'atelier de SAIIA sur le MAEP, Johannesburg, 12–13 septembre 2006.

7. *Ibid.*

en fait partie. D'importantes sections de la population du pays n'ont aucune idée de quoi il s'agit.

Lors d'une présentation réalisée au cours d'un atelier de la société civile organisé en juin 2006 à Banjul, en Gambie, Bunwaree a défini les ONG mauriciennes comme des entités fracturées, dépendantes de l'Etat ou des bailleurs pour leur financement, dominées par l'ethno-politique, manquant de culture de plaidoyer et de lobbying et affectées par la faible présence du leadership. Elle a également mentionné l'utilisation des ONG comme plateformes destinées à des politiques de patronage⁸.

Elle a remarqué que⁹ :

L'île Maurice dispose d'une société civile extrêmement faible, bien que le pays ait l'air d'une société très participative basée sur le « dialogue social » en surface. L'île Maurice est une société étrangère à la culture de débat, et la communauté académique reste plutôt silencieuse sur beaucoup de questions. Le niveau de syndicalisme est également faible [...] la démocratie est considérée comme un acquis – on observe une vision très limitée de la démocratie dans le pays – l'absence de conflits, l'alternance régulière de gouvernements, la séparation des pouvoirs et des média libres et vibrants, donc l'impression que tout va bien.

Étant donné l'apathie de la société civile, les départements gouvernementaux avaient été chargés de rassembler les informations nécessaires pour répondre au Questionnaire. Les questions relatives à la gouvernance politique et économique ont été réparties entre « les organisations responsables ». Selon le Rapport d'autoévaluation préliminaire¹⁰ :

La tâche de répondre à chacune des questions principales et subsidiaires avait été attribuée à [une] institution de référence, surtout pour s'assurer que le Point focal recevrait au moins une réponse à chacune des questions.

Lors de l'atelier organisé par le SAIIA en septembre 2006, Darga a commenté que « le Questionnaire avait été envoyé par le NESC. Comme pour dire « remplissez-le s'il vous plait et renvoyez-le nous¹¹ ».

Ceci a conduit à une domination des opinions du gouvernement. Par exemple, les questions sur la prévention et la résolution des conflits ont été confiées au Cabinet du Premier ministre et au Commissaire national de Police, celles relatives à la décentralisation ont été confiées au ministre du Gouvernement local, et les questions relatives à la gouvernance économique ont été attribuées au Ministre des finances et du développement économique. D'autres parties prenantes étaient chargées de fournir le matériel nécessaire. La Chambre de commerce et la Commission économique commune – une organisation d'entreprises parapluie – avaient été citées comme contributeurs sur les questions relatives à la gouvernance économique, tandis que le Conseil Mauricien du Service Social

8. Bunwaree S, « Summary presentation for Banjul meeting », p.4.

9. *Ibid.*, p.3.

10. NESC, *op. cit.*, p.5.

11. Darga, *op. cit.*

Alors que beaucoup parlent d'une société civile vibrante à l'île Maurice, la réalité est que les organisations de la société civile du pays sont plutôt apathiques avec peu de débat public – Sheila Bunwaree*

(MACOSS) – abrité et financé par le Ministère de la sécurité sociale, constituait un organe subsidiaire cité dans la section de la gouvernance économique¹². Au final, cette approche de domination gouvernementale allait à l'encontre des principes d'objectivité, de transparence et de consultation étendue du MAEP.

Le NESC se voyait comme un facilitateur neutre dont le rôle était d'aider les groupes à répondre au Questionnaire et d'élaborer l'Autoévaluation. Lors de la réunion de la Structure de coordination nationale, en mai 2004¹³ :

[U]ne des décisions principales adoptées était que le gouvernement pouvait en effet se charger de collecter les informations à soumettre au Point Focal auprès de ses départements, mais les organes privés devaient être libres d'envoyer directement leurs réponses au Point focal.

Ceci était censé prévenir les inquiétudes selon lesquelles les départements gouvernementaux pourraient mal représenter les opinions des ONG ou du Secteur privé auprès du NESC. Il a également été décidé que le Point focal aurait la charge de préparer le rapport, et que celui-ci serait « approuvé et validé par tous les membres du NCS, pour garantir l'appropriation du rapport et s'assurer qu'aucune mauvaise interprétation n'ait pu se glisser à l'intérieur du rapport final¹⁴ ».

Le NESC a trié et assemblé les soumissions dans les quatre chapitres du rapport d'autoévaluation préliminaire. Il a engagé un consultant de l'Université de l'île Maurice pour compiler le rapport, et a affirmé qu'il essayait de ne pas déformer les idées principales. Le rapport préliminaire contenait un commentaire selon lequel les agences gouvernementales étaient allées trop loin dans les détails sur les activités administratives¹⁵.

Le Rapport national d'autoévaluation préliminaire reconnaît les déséquilibres entre les contributions de la société civile et celles du gouvernement¹⁶ :

L'exercice du MAEP a été caractérisé par une prédominance d'informations fournies par les institutions publiques. Malgré la liberté de participation donnée à toutes les parties, les ONG et les organisations de la société civile ont fait preuve de très peu d'enthousiasme pour prendre part à l'exercice d'autoévaluation. Ce qui est démontré par le faible nombre d'ONG et d'organisations de la société civile impliqués, ainsi que par la qualité de leurs soumissions comparée à celles obtenues des institutions publiques. Il est difficile d'établir les causes de ce faible taux de participation, mais le fait que la participation n'ait pas été associée à des bénéfices personnels tangibles pour les groupes d'intérêts pourrait être perçu comme l'une des raisons principales.

12. *Questionnaire sur le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP)*, qui cite les organisations responsables de chaque question du MAEP, non-datée.

13. NESC, *op. cit.*, p.5.

14. *Ibid.*, p.8.

15. *Ibid.*

16. NESC, *op. cit.*, p.59.

* Bunwaree S, *The African Peer Review in Mauritius: Lessons from Phase 1, Africa Governance Monitoring and Advocacy project (AfriMap)*, juin 2007, p.14.

Un autre facteur qui a pu affecter la participation de la société civile dans le processus de l'île Maurice est l'unique association du gouvernement et de la société civile dans le pays. Grant Master Son, un chercheur de l'Institut Électoral d'Afrique Australe (EISA), remarque qu'étant donné la petitesse de cette communauté insulaire, les membres de l'élite mauricienne assument souvent des rôles multiples, que ce soit dans ou hors du gouvernement. Une seule personne peut aisément siéger dans des conseils d'administration de compagnies, représenter une OSC, être consultante pour le gouvernement ou même travailler pour celui-ci, tout cela en même temps. De ce fait, il est très difficile d'identifier et d'avoir des débats avec des voix « indépendantes » de la société civile. Masterson suggère également que le fait de ne pas avoir traduit le Questionnaire en Créole, la langue la plus répandue de l'île Maurice, avait également restreint la participation de beaucoup de Mauriciens¹⁷. Toutefois, le Questionnaire était disponible sous format électronique et sur papier dans les deux langues officielles du pays, le Français et l'Anglais.

Manque de programme d'action

Les pays participants au MAEP doivent produire un Programme d'action adressant les manquements principaux identifiés dans le domaine de la gouvernance par le processus d'autoévaluation. Le Chapitre 7 du rapport préliminaire de l'île Maurice est intitulé « Recommandations et Base du Programme d'action » qui, selon le pays, sera plus tard développé en un Programme d'action à part entière. Il note que le gouvernement dispose déjà de programmes et de politiques en place pour adresser les manquements, et que par conséquent, l'accent devrait maintenant être mis sur l'accélération de ces programmes.

Les recommandations sont de nature générale : former les capacités et renforcer les institutions, améliorer le climat des affaires, continuer le système social, associer la société civile à la prise de décisions, améliorer le niveau et la qualité des services, protéger l'environnement fragile de l'île et adapter les secteurs de production traditionnels aux conditions économiques mondiales. Le chapitre ne fournit pas de liste détaillée d'interventions avec des délais, les agences responsables et les budgets.

Lors de la réunion de la Structure de coordination nationale en mars 2005, le NESC a informé les participants du fait que de plus amples informations étaient requises avant d'envoyer le Rapport national d'autoévaluation préliminaire au Secrétariat continental du MAEP à Midrand, en Afrique du Sud. Le NESC a reconnu que le Programme d'action était rudimentaire. Malgré cela, le Rapport préliminaire, affligé du titre de « travail en cours », a été envoyé au Secrétariat en avril 2005.

Certains se demandaient si l'ébauche de rapport avait été rejetée, et si oui, par qui. Certaines personnes à l'île Maurice affirment que le ministère des

L'impasse évidente dans laquelle se trouve le processus mauricien peut être attribuée à un changement de gouvernement, à des problèmes de financement et à une confusion accrue quant au processus.

17. Masterson G, « Peer Learning: How to Conduct Inclusive and Transparent Reviews », *Service Delivery Review*, Département Sud Africain du Service Public et d'Administration, 4, 3, 2006, p.20.

Affaires étrangères avait retiré le Rapport après avoir réalisé ses insuffisances. Selon d'autres, c'était le bureau du PNUD situé dans la capitale, Port Louis. Malgré tout, d'autres insistaient que c'est le Secrétariat du MAEP qui avait rejeté le Rapport.

D'après Darga¹⁸ :

Le comble de l'échec de ce projet est qu'un rapport aussi mauvais ait pu être soumis à la validation lors d'un atelier en mars 2005, et qu'il ait en effet été validé ! Ce rapport de mauvaise qualité a ensuite été envoyé au secrétariat du MAEP en Afrique du sud, et l'île Maurice a inévitablement reçu une gifle ! Bien que cela n'ait pas été officiellement déclaré, le Secrétariat avait le sentiment que le rapport était superficiel et manquait de substance.

La réponse officielle du Secrétariat – selon son directeur, le Dr Bernard Kouassi – est que le rapport n'avait pas été rejeté, mais qu'il avait été estimé incomplet du fait de l'absence du Programme d'Action.

Impasse

L'impasse évidente dans laquelle s'est trouvé le processus de l'île Maurice peut être attribuée aux changements de gouvernement, aux problèmes de financement et à la confusion croissante au sujet du processus.

Lors des élections législatives de mai 2005, l'Alliance sociale (dominée par le parti travailleur de Navin Ramgoolam) a évincé la coalition au pouvoir, le Mouvement militant mauricien-Mouvement socialiste mauricien (MMM-MSM) menée par Bérenger. Ce changement de régime a évidemment fait dérailler le MAEP. L'île Maurice est habituée à des alternances de pouvoir fréquentes (et paisibles), au cours desquelles des hauts fonctionnaires sont réaffectés à travers les ministères et départements des gouvernements avec l'arrivée de nouveaux ministres en postes. En juillet 2005, lorsque SAIIA conduisaient ses recherches et entretiens dans le cadre d'une évaluation indépendante de la gouvernance à l'île Maurice intitulée « Mauritius: The Big Issues », il s'est avéré extrêmement difficile de parler à un haut fonctionnaire dans un quelconque ministère ; la plupart étaient soit en poste dans de nouvelles affectations, soit incertains par rapport au futur de leur carrière, et par conséquent dans l'incapacité de parler des questions de gouvernance ou se montraient réticents à cet égard.

Le Protocole d'accord du MAEP avait été signé par le gouvernement précédent, et était de ce fait abordé avec beaucoup de suspensions par le gouvernement entrant. Les nouveaux membres du gouvernement étaient très peu informés sur le MAEP et ils ne comprenaient pas la logique et les bénéfices potentiels pour lesquels il était important de prendre part à cette évaluation. De plus la priorité du nouveau gouvernement n'était pas le MAEP, mais plutôt les graves dangers qui menaçaient l'ensemble des secteurs productifs de l'économie du pays, notamment le sucre, les textiles, le tourisme, les services financiers et les technologies de l'information et des communications. Les liens entre le NESC

18. Darga, *op. cit.*

et le ministère des Affaires étrangères avaient également été affectés par les changements de personnel clés au sein de ce dernier. La volonté politique – qui constitue un ingrédient indispensable de la réussite du processus de l'EAP – était absente.

Un autre facteur qui a contribué au déraillement du processus était le financement. Le seul soutien financier du MAEP à l'île Maurice est venu du PNUD, et Bunwaree a noté que selon certains, le manque de financement était la cause principale de la lenteur du processus. Selon les indications, le NESC aurait reçu une somme initiale de 20 000 dollars du PNUD. Cette somme était évidemment trop limitée pour couvrir quoi que soit d'autre que les opérations basiques. Le NESC n'avait pas d'argent pour organiser des ateliers supplémentaires, ni pour financer la recherche en vue de remettre le processus sur les rails. Les académiciens et les organisations de la société civile interrogés par le SAIIA en juillet 2005 avaient très peu de foi en la compétence du NESC et en sa gestion du processus, sans oublier le manque d'implication véritable de la population. A la suite du rejet du rapport préliminaire, le ministère des Affaires étrangères s'est davantage impliqué dans le contrôle des opérations du NESC, mais a à ce jour enregistré peu de résultats concrets.

A la fin du mois de juillet 2005, les chercheurs de SAIIA ont présenté les résultats de leur évaluation indépendante au cours d'un atelier de 40 organisations de la société civile. Les questions soulignées dans le rapport préliminaire de SAIIA – parmi lesquelles une analyse des faiblesses dans les structures de lutte contre la corruption, des pratiques électorales non conformes aux standards africains, une crise du VIH/SIDA rampante et des tensions politiques profondes entre les populations - différaient considérablement des questions qui apparaissent dans Rapport national d'autoévaluation.

En raison de ce contraste entre le contenu du rapport officiel et celui produit par le SAIIA, la MACOSS a invité le SAIIA à revenir à l'île Maurice en octobre 2005. Ils voulaient soumettre le rapport du SAIIA à un autre atelier d'organisations de la société civile mauricienne afin d'interroger, adapter et approuver le texte, avant de le soumettre officiellement au NESC comme contribution de la société civile au processus national. Une ébauche préliminaire a été envoyée au NESC en novembre 2005. Les deux rapports étaient tellement différents dans leurs styles et contenus que le NESC ne savait comment intégrer les textes. Bunwaree a noté que plusieurs institutions de recherches régionales avaient mené des études sur la gouvernance à l'île Maurice en conjonction avec des consultants locaux, causant une espèce de confusion du point de vue de l'appropriation. Il devient difficile de déterminer qui a produit quoi et quand¹⁹.

Plus de trois ans après le lancement du MAEP, le Rapport d'autoévaluation de l'île Maurice et son Programme d'action sont toujours incomplets, malgré

19. Bunwaree, «Summary presentation for Banjul Meeting», p.3.

la visite d'une équipe restreinte du Secrétariat du MAEP en avril 2006 visant à explorer les voies à venir et sélectionner un nouveau président du NESC. Pendant ce temps, l'Afrique du Sud, qui avait lancé son processus du MAEP en septembre 2005, a surpassé l'île Maurice, accueillant sa Mission d'évaluation en juillet 2006 et étant reçue par les chefs d'Etat en juillet 2007.

Les entretiens passés avec les officiels mauriciens lors d'un atelier de formation des Points focaux de l'EAP organisé par la CEA et le SAIIA, en février 2007 à Addis-Abeba, en Ethiopie, ont révélé qu'en plus des problèmes de volonté politique et de financements évoqués ci-dessus, il existait une rivalité interdépartementale considérable ainsi que des conflits bureaucratiques entre différentes parties du gouvernement mauricien, notamment entre les ministères des Affaires étrangères et des Finances sur la question de la reprise du processus du MAEP²⁰.

Conclusion

Finalement, en janvier 2007, un appel d'offre a été lancé par le Conseil national économique et social aux agences possédant l'expérience ou l'expertise nécessaire dans les questions de gouvernance pour relancer le processus mauricien du MAEP. L'agence sélectionnée utiliserait le rapport d'autoévaluation existant comme information et produirait – après consultations – un nouveau Rapport national d'autoévaluation ainsi qu'un Programme d'action préliminaire²¹.

Le document d'appel d'offres spécifiait que les recherches devaient être menées selon les critères spécifiés par le Secrétariat de l'EAP – surtout à travers l'usage du Questionnaire. De plus, il indiquait que les agences devaient mener le projet en faisant des recherches documentaires, collectant les rapports, données, statistiques et autres informations pertinentes existantes ; elles devaient revoir le Questionnaire du MAEP, organiser des réunions, des groupes de discussions et des consultations à travers des ateliers pour faciliter l'échange d'informations et le dialogue national²². Le marché a été attribué à la firme de consultants Ernst & Young en avril 2007 et cette dernière travaille sur l'exercice depuis lors.

Peut-être assagi par l'embarras causé par la soumission prématurée de son autoévaluation en 2005, l'île Maurice a élaboré un tableau chronologique plus lent pour son processus ravivé. En février 2007, l'Ambassadeur Patrice Curé a déclaré que si les consultants étaient choisis en mars 2007, ils disposeraient de six mois pour achever leurs recherches et consultations (à peu près jusqu'en septembre) ; ceci serait suivi par la Mission d'évaluation nationale, de sorte

20. Commentaires de l'atelier de formation des Points focaux organisé par la CEA et le SAIIA, 20–21 février 2007, Addis-Abeba, Ethiopie.

21. Conseil national économique et social, *Tender Document: Consultancy Services The Self-Assessment Report and the Preliminary Programme of Action (POA) for the African Peer Review Mechanism (APRM) in Mauritius*, janvier 2007, p.3.

22. *Ibid.*, p.4.

qu'il était improbable que l'île Maurice présente son rapport au Forum de l'EAP au début de l'année 2008, mais plutôt à la mi-2008²³. Ceci ramènerait donc la durée du processus à plus de cinq ans, à compter de la date de son lancement.

Leçons apprises

Évitez de lancer le MAEP pendant des élections et dépolitisez le processus. Si possible, évitez de planifier le processus de MAEP en périodes d'élections. Les élections s'accaparent le temps et l'attention de plusieurs parties prenantes importantes du MAEP, au niveau local. On a noté un empressement pour achever le Rapport national d'autoévaluation avant la période de campagne électorale à l'île Maurice. Si le parti au pouvoir perd les élections, la continuité et l'élan de l'exercice en est affecté. Comme l'avait fait le Ghana, les pays du MAEP devraient établir des Conseils de gouvernance indépendants des départements et ministères du gouvernement pour éviter les problèmes d'alternance de pouvoir. L'île Maurice a souffert à cause de la politisation excessive du MAEP, qui a eu pour conséquence des politiques étroitement liées à celle du gouvernement sortant.

Assurez-vous que les Structures du MAEP restent indépendantes, fortes et capables. Pour que le processus se déroule sans problèmes et réussisse, les champions du MAEP au niveau national doivent être crédibles, indépendants et compétents. Le NESC s'est avéré incapable de gérer le processus de manière effective. Il manquait également de crédibilité aux yeux des ONG, et était trop faible pour adapter ses stratégies et approches de façon effective. La Structure de coordination nationale semblait ne disposer d'aucun véritable pouvoir de décision et un organe de 70 devient difficile à gérer dans ces cas là.

Accordez la priorité à la publicité, la sensibilisation et à la communication. Le MAEP est un nouvel exercice, complexe et qui peut être intimidant. Les citoyens doivent être adéquatement informés des raisons pour lesquelles le pays s'est porté volontaire pour le processus, des avantages nationaux qu'il y voit et, par-dessus tout, pourquoi les individus devraient y prendre part. Des campagnes médiatiques et d'information effectives sont nécessaires pour informer le public en général et les organisations de « ce qu'ils ont à y gagner individuellement et collectivement ». Cela demande du temps et de l'argent, mais permet aussi de graisser les roues du processus. Le NESC a manqué d'inspirer la nation. Le secteur privé en particulier ne voyait aucun avantage ou bénéfice direct de l'exercice.

Ne vous empressez pas, mais ne traînez pas les pieds non plus. Tous les pays initiaux ont eu du mal à compléter leurs autoévaluations et leurs Programmes d'action dans les délais de six à neuf mois suggérés. Bien que le Rapport préliminaire de l'île ait été achevé en 10 mois environ, il était de

Peut-être assagié par l'embarras causé par la soumission prématurée de son autoévaluation en 2005, l'île Maurice a élaboré un tableau chronologique plus lent pour son processus ravivé.

23. Curé P, commentaire à l'atelier de formation des Points focaux organisé par la CEA et le SAIIA, 20-21 février 2007, Addis-Abeba, Ethiopie.

Dès le début du processus, le gouvernement n'est pas parvenu à fournir le leadership politique nécessaire, de même qu'une vision claire des objectifs de l'exercice d'autoévaluation et du processus de mise en œuvre qui devrait être suivi.

– Sheila Bunwaree*

mauvaise qualité et n'avait pas été accepté. La soumission prématurée du Rapport national d'autoévaluation préliminaire s'était avérée détrimentale au final. De mars 2005 à janvier 2007, le processus était demeuré moribond. L'île Maurice et les autres pays pionniers devraient faire pression sur le Secrétariat du MAEP pour prolonger les délais recommandés.

Impliquez la communauté des chercheurs au plus tôt. La méthode de développement du Rapport d'autoévaluation de l'île Maurice était la plus pauvre de tous les pays pionniers. Elle était dominée par les vues du gouvernement non seulement pas défaut, mais aussi par choix. Bien que l'on ait noté des tentatives initiales d'associer les institutions de recherche telles que les départements universitaires, les académiciens expliquent que le processus n'avait pas été adéquatement expliqué et qu'il manquait de financement. Étant donné leur expérience, les instituts de recherche auraient pu contribuer considérablement à la conceptualisation de méthodes de recherche plus sûres et représentatives. Les recherches pouvaient par exemple incorporer la recherche documentaire, les entretiens et les sondages de famille, comme c'était le cas au Kenya et au Ghana.

Menez des consultations larges et effectives. L'un des plus grands échecs de l'île Maurice était le manque d'implication de la Société civile. Afin d'obtenir la légitimité requise, le gouvernement devrait faire le maximum pour inclure les acteurs non-gouvernementaux dans le processus. L'île s'était concentrée trop religieusement sur le remplissage du Questionnaire. Les autres pays avaient démontré une variété de méthodes pour capturer « la voix du peuple », parmi lesquelles les événements consultatifs locaux et régionaux, les groupes de discussions, les réunions d'hôtels de ville, les sondages de ménages et les sondages d'opinions, les demandes de soumissions sectorielles et la disponibilité des fonds pour les événements, les réponses Internet et bien d'autres.

La langue est importante – rendez le questionnaire indigène. Des efforts devraient être fournis pour traduire au moins une version simplifiée du Questionnaire dans les langues indigènes. L'absence de Questionnaire en Créole a contribué à exclure de nombreuses personnes. L'Afrique du Sud a accompli des avancés dans ce domaine en traduisant la version simplifiée de son Questionnaire dans les 11 langues officielles. Il est également important d'adapter le Questionnaire aux circonstances locales, parmi lesquelles les questions de gouvernance clés qui pourraient ne pas être couvertes de façon adéquate. Bien que l'île Maurice ait simplifié son Questionnaire, celui-ci n'était pas assez indigène.

Investissez des efforts dans le programme d'action. Bien que le processus d'accumulation d'informations pour le Rapport national d'autoévaluation soit très important, tous les pays pionniers avaient passé trop de temps sur cet aspect du MAEP et n'avaient pas fourni assez d'efforts dans le

* Bunwaree, *Lessons from Phase 1*, p.13.

développement de solutions pratiques et communes sur les plus grandes énigmes de la gouvernance. On est souvent tenté de lister toutes les initiatives gouvernementales en présumant qu'elles traitent tous les problèmes, sans réellement interroger leur efficacité.

AFRIQUE DU SUD

La réticence à engager les institutions techniques dès le début du processus d'autoévaluation [en Afrique du Sud] a poussé certaines parties prenantes à suspecter le CNG de vouloir manipuler le processus et son produit. Ce sentiment était répandu parmi les différentes parties prenantes telles que la société civile, le milieu académique et les médias. Et il en demeura ainsi même après l'inclusion des institutions techniques plus tard dans le processus et la soumission du RNAE [Rapport national d'autoévaluation] [...] pour validation aux niveaux national et provincial.

– Rapport d'évaluation de l'Afrique du Sud¹

Il est naturel que le reste du continent suive ce processus avec beaucoup d'entrain. Ils attendent de ce pays beaucoup plus qu'ils n'en attendent d'aucun autre sur le continent.

– Président Thabo Mbeki²

Dès septembre 2005, lorsque l'Afrique s'embarqua officiellement dans le processus d'évaluation par les pairs, il y avait déjà d'importantes leçons à apprendre des expériences du Ghana, du Rwanda, du Kenya et de l'île Maurice. Ces pays pionniers ont, chacun à leur niveau, fait face aux difficultés communes présentées par le MAEP : bâtir la confiance, protéger le processus de la politique et suspecter la domination gouvernementale, associer de manière significative la société civile et les institutions de recherche, et produire un rapport crédible et un Programme d'action solide pour redresser les manquements du gouvernement les plus pressants.

L'Afrique du Sud, avec ses ressources financières et académiques considérables et sa proximité au secrétariat continental du MAEP, était bien placée pour apprendre de ses prédécesseurs et mener un processus exemplaire. Toutefois, la manière dont le gouvernement sud-africain avait approché le processus au départ laissait croire que celui-ci n'avait pas pleinement compris les défis qui

Il est naturel que le reste du continent suive ce processus avec beaucoup d'entrain. Ils attendent de ce pays, beaucoup plus qu'ils n'en attendent d'aucun autre sur le continent.
– Thabo Mbeki

-
1. Panel des Personnes éminentes, *African Peer Review Mechanism Country Review Report of the Republic of South Africa*, mai 2007, p.43. Ce rapport est déjà disponible sur le site web du MAEP au moment où nous écrivons, <http://www.nepad.org/laprm/> avec une note indiquant « Rapport de l'AF 14 mai (pré-7^e Forum et avant publication du livre final) ».
 2. *South African Press Association*, « South Africa must lead by example in peer review assessment », *Dispatch Online*, 29 mai 2005, <http://www.dispatch.co.za/2005/09/29/SouthAfrica/peer.html>.

l'attendaient, ou alors qu'il avait simplement choisi d'ignorer les expériences des prédécesseurs et de ne pas bâtir à partir de celles-ci.

Le Gouvernement sud-africain avait initialement envisagé d'achever son rapport d'autoévaluation en deux mois, alors que la plupart des autres pays avait pris au moins un an. Le ministre en charge du processus a déclaré que le « MAEP n'était pas un exercice de recherche » et a refusé de solliciter l'aide d'experts pour les différents aspects techniques tels que le Questionnaire, contrairement à ce que le Ghana et le Kenya avaient fait³.

Il est important de reconnaître que l'évaluation par les pairs est un processus d'apprentissage inédit pour tous les participants. Le processus sud-africain s'est en effet amélioré avec le temps, et on a pu observer des tentatives d'innovations qui méritent d'être mentionnées, même dans les cas où les intentions et la mise en œuvre divergeaient.

Pour simplifier la présentation et l'analyse, la section qui suit décrit l'approche et les principales activités du processus sud-africain. Les sections ultérieures procéderont à une analyse thématique du processus. Ce chapitre examinera l'impact d'une chronologie irréaliste sur l'engagement de la société civile et la qualité du Rapport national d'autoévaluation, ainsi que son Programme d'action. Cette analyse évalue les implications de la nomination d'un ministre du gouvernement au poste de président du conseil de gouvernance, et le fait de placer le Secrétariat national du MAEP sous sa tutelle directe. La profondeur et la qualité des rapports avec la société civile sont évaluées à travers un examen des activités du conseil, les commentaires réalisés par différents secteurs de la société sud-africaine sur les soumissions, les ateliers et consultations sur l'EAP et aussi à travers une analyse des stratégies de communication employées. Enfin, le chapitre examine les dimensions et implications diplomatiques du processus sud-africain du MAEP.

Le SAIIA a suivi l'évolution du processus sud-africain d'évaluation par les pairs depuis son lancement officiel en 2005. La nomination du SAIIA comme l'une des Agences de soutien techniques en février 2006, a donné à ce dernier l'opportunité de suivre de près le déroulement du processus national et de prendre part à plusieurs ateliers et autres événements relatifs au MAEP. Par conséquent, ce profil du pays contient beaucoup plus de détails basés sur l'implication personnelle, par rapport à ceux fournis par le Ghana, le Rwanda, le Kenya et l'île Maurice, qui avaient été développés grâce à des sources écrites et des entretiens avec un échantillon des participants.

Le gouvernement sud-africain avait initialement envisagé d'achever son rapport d'autoévaluation en deux mois, alors que la plupart des autres pays avait pris au moins un an.

Points saillants du MAEP en Afrique du Sud

Le processus sud-africain peut être divisé en sept phases importantes décrites ci-dessous :

3. Notes de l'auteur, issues des déclarations du ministre Geraldine Fraser-Moleketi lors d'un briefing pour le lancement du MAEP à l'Hôtel Sheraton de Pretoria, 13 septembre 2005.

Phase 1 : Pré-lancement (mars 2003 à août 2005)

En mars 2003, Thabo Mbeki, le président sud-africain, a signé un Protocole d'Accord engageant l'Afrique du Sud au processus du MAEP. L'Afrique du Sud devait faire partie du deuxième groupe de pays à prendre part à l'évaluation par les pairs. Le ministre des Services publics et de l'Administration, Géraldine Fraser-Moleketi, a été nommée au poste de Point focal du MAEP en 2004, et un secrétariat intérimaire a été établi au sein du Département du Service Public et de l'Administration (DSPA) dont elle a la charge.

Les sources officielles indiquent que le gouvernement travaillait déjà sur le MAEP pendant une période de temps considérable, bien avant le lancement officiel du processus. En octobre 2004, le ministre a déclaré devant le parlement que « les préparatifs du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs étaient en cours » et que le Conseil de gouvernance avait été établi au sein du Ministère⁴. D'après un rapport officiel du Secrétariat du MAEP sud-africain sur le processus de mise en œuvre du MAEP, deux ateliers avaient été tenus pour les hauts fonctionnaires entre décembre 2004 et avril 2005 dans le but de « sensibiliser et tracer le contour de l'approche stratégique et des modalités de participation au processus⁵ ».

Dès février 2005, les départements gouvernementaux avaient déjà été chargés de compléter des sections du Questionnaire d'autoévaluation du MAEP, sept mois avant que le public n'ait été consulté.

En mai 2005, le ministre a déclaré lors d'une autre session parlementaire que⁶ :

Le Gouvernement a établi le Point focal (Le ministre du Service public et de l'Administration) et un Comité ministériel pour mener à bien le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs en Afrique du Sud. Les consultations sont prévues pour mai 2005. La première ébauche du Rapport national d'autoévaluation et son Programme d'action [*sic*] sont en cours de finalisation et devraient être prêts pour juillet 2005.

À mesure que le processus suivait son cours, il s'est avéré que plusieurs départements gouvernementaux avaient produit de longs rapports sur certaines sections du Questionnaire avant que celui-ci n'ait eut la contribution du public, et ces rapports étaient en cours de consolidation sous une forme synthétisée, qui a plus tard été appelée « soumission du gouvernement ». Des Points focaux provinciaux avaient été désignés dans les neuf provinces pour piloter le processus. Il s'agissait soit du gouverneur ou d'un membre du gouvernement provincial.

Le gouvernement travaillait déjà sur le MAEP pendant une période de temps considérable, bien avant le lancement officiel du processus [...] plusieurs départements gouvernementaux avaient produit de longs rapports sur certaines sections du Questionnaire.

4. Fraser-Moleketi G, *Governance and Administration Cluster Parliamentary Media Briefing: Update on Government's Programme of Action by Minister for Public Service and Administration*, 28 octobre 2004, voir <http://www.info.gov.za/speeches/2004/04102908451001.htm>.

5. Secrétariat sud-africain du MAEP, *African Peer Review Mechanism (APRM) Implementation Process Report for the period April 2005 to June 2006*, pp.7-8. Ce rapport a été soumis au Secrétariat continental de l'EAP en même temps que le Rapport national d'autoévaluation.

6. Fraser-Moleketi G, *Media Briefing on Monitoring and Evaluation of Programme of Action: Governance and Administration Cluster by Minister of Public Service and Administration*, mai 2005, p.3, voir <http://www.info.gov.za/speeches/2005/05050615451001.htm>.

Phase 2 : Plan Initial (septembre 2005 à janvier 2006)

Fraser-Moleketi a annoncé publiquement les plans de l’Afrique du Sud pour le MAEP lors d’un briefing avec les parties prenantes, suivi d’une conférence de presse le 13 septembre 2005 à l’Hôtel Sheraton de Tshwane (Pretoria), auxquels les auteurs avaient pris part.

Ces plans initiaux en appelaient aux gouverneurs de provinces pour organiser 90 réunions consultatives (dix par province), et un lancement officiel du processus le 28 septembre 2005, ainsi que pour s’arranger à ce que l’Afrique du Sud ait achevé son Rapport d’autoévaluation au plus tard à la fin du mois de novembre 2005. Aucun autre pays n’avait pris moins d’une année pour achever son autoévaluation. Fraser-Moleketi a annoncé que deux Conférences nationales consultatives sur le MAEP seraient organisées – du 28 au 29 septembre 2005 – pour procéder au lancement officiel du processus, et en novembre 2005, pour débattre la première ébauche du Rapport national d’autoévaluation.

Elle a indiqué que le rapport s’inspirerait de « l’Évaluation décennale » de la première décennie de démocratie, produite par la présidence en 2003 et dont des copies ont été distribuées lors de la réunion.

De plus, les travailleurs pour le développement des communautés (TDC) – un cadre de fonctionnaires spécialement formés pour transmettre les messages du gouvernement et servir de liaison entre ce dernier et les résidents locaux – devaient initier des consultations avec les citoyens et les communautés locales à travers toutes les municipalités du pays, et leurs demander de compléter la version simplifiée du Questionnaire d’autoévaluation.

L’effectif complet du Conseil national de gouvernance proposé n’avait pas été annoncé, mais Fraser-Moleketi a déclaré que cinq membres du gouvernement y siègeraient (elle-même ainsi que les ministres des Finances, du Commerce et l’Industrie, de la Justice et du Développement Constitutionnel, et que le ministre à la Présidence) et la société civile serait représentée par la branche locale du Conseil économique, social et culturel de l’Union Africaine (ECOSOCC). Elle n’a pas clarifié exactement comment ces membres des OSC seraient sélectionnées⁷. Le Conseil de gouvernance serait assisté par le secrétariat au sein du DPSA, qui avait déjà été établi. Lorsqu’interrogée pour savoir si l’Afrique du Sud allait faire usage des services des organes de recherche technique pour aider à la compilation du rapport, à l’instar du Ghana et du Kenya avant elle, la ministre a répondu qu’un tel rôle n’avait pas été envisagé, car l’Afrique du sud disposait de

7. A ce moment là, l’ECOSOCC était une nouvelle organisation continentale. Ses intentions étaient de permettre à la société civile de nommer ses propres représentants, mais pour lancer le processus, les gouvernements ont été autorisés à nommer les premiers membres des chapitres nationaux. Le seul mandat de ces chapitres nationaux était d’organiser une élection nationale pour les chapitres de l’ECOSOCC. Cela n’avait pas encore été fait en Afrique du Sud, et les membres de l’ECOSOCC dans le pays étaient désignés par le gouvernement sans consultation.

données de meilleure qualité et d'accès plus aisé ; elle a également ajouté que « le MAEP n'était pas un exercice de recherche⁸ ».

En tenant compte de la profondeur de l'analyse requise par le Questionnaire, les échéances établies pour le plan semblaient irréalisables. Le temps manquait pour permettre une contribution et une influence réelle de la société civile ; de plus l'absence de recherches et le mélange entre le Point focal, le Président du CNG et le Secrétariat étaient contraire aux recommandations fournies par le Panel des Personnes éminentes du MAEP aux autres pays.

Inquiets de ces plans, les représentants d'un nombre d'OSC se sont réunis. La Coalition des organisations non-gouvernementales d'Afrique du Sud (Sangoco), Transparency South Africa (T-SA), le Conseil des églises sud-africaines (SACC) et SAIIA ont organisé un atelier pour les organisations de la société civile sud-africaine à Johannesburg le 22 septembre 2005, en anticipation du Premier Forum national consultatif sur le MAEP, prévu pour la semaine suivante.

Au cours de cet atelier les OSC ont critiqué ouvertement les plans du gouvernement. Les participants se sont montrés très vocaux, exigeant plus de temps, d'opportunités de contribution pour la société civile et de clarté sur les plans de recherche et d'édition. L'atelier a élaboré une déclaration de Principes pour l'implication de la société civile dans le processus (voir encadré ci-dessous).

Les principes pour lesquels nous nous battons – Groupes d'OSC

Le 22 septembre 2005, SANGOCO, SACC, SAIIA, et T-SA ont organisé un atelier pour les organisations de la société civile sur le processus de l'EAP en Afrique du Sud. Les participants se sont accordés sur le fait que les principes suivants devraient être respectés tout au long du processus :

- Les ateliers et consultations avec la société civile doivent avoir lieu après que le rapport d'autoévaluation ait été écrit.
- Le processus du MAEP doit refléter une multiplicité d'opinions.
- Il doit y avoir une réflexion honnête et ouverte sur les opinions exprimées par toutes les parties prenantes dans l'autoévaluation.
- Le Processus doit être transparent et les informations doivent être partagées autant que possible.
- L'évaluation devrait non seulement se concentrer sur le gouvernement national, mais aussi sur les gouvernements provinciaux et locaux.
- Au niveau provincial, la société civile doit jouer un rôle important et au lieu que le processus soit mené par les gouverneurs de provinces et les Travailleurs pour le Développement des Communautés, une réunion

8. Notes des auteurs, commentaires de G Fraser-Moleketi lors du lancement officiel du processus sud-africain du MAEP, à l'Hôtel Sheraton, Pretoria, le 13 septembre 2005.

Un consultant représentant le gouvernement a affirmé initialement que « le peuple » éditerait le rapport final, mais a ensuite reconnu lors d'un entretien en privé que le gouvernement avait l'intention d'éditer le document lui-même.

ouverte devrait être organisée à l'Hôtel de ville, dans laquelle les gouverneurs auraient un rôle à jouer.

- La Consultation devrait se dérouler de manière continue, et non pas seulement dans le cadre de la rédaction du rapport.
- Dans le Programme d'action, l'évaluation devrait contribuer au développement durable.
- Ce processus doit non seulement impliquer la consultation des masses, mais aussi les institutions de recherche académiques et l'expertise technique de la société civile.
- Les Institutions du Chapitre 9 [les organes autonomes tels que la Commission électorale indépendante, l'Auditeur général et la Commission sud-africaine des Droits de l'Homme, créés par la Constitution Sud-africaine] doivent être impliqués dans le processus.
- Les circonscriptions urbaines et rurales doivent être adéquatement représentées.

Sangoco a exprimé son opinion sur la réunion en ces termes⁹ :

L'atelier a décidé de se battre pour certains principes parmi lesquels l'inclusion et la participation de tous les acteurs sans distinction de formation organisationnelle et/ou d'orientation politique, et l'importance/l'amélioration de la société civile dans le processus. Nous avons également décidé de mobiliser toutes les ressources et l'expertise nécessaires pour s'assurer que l'exercice est couronné de succès dans l'intérêt national et dans le cadre de nos objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités, ainsi que pour la solidarité. Il était nécessaire d'organiser les institutions de recherche/académiques et de les impliquer dans la rédaction et l'édition du rapport d'autoévaluation.

Le gouvernement sud-africain ne semblait apprécier l'importance de l'intérêt public pour faire du MAEP un processus juste et inclusif. Au cours de l'atelier, les représentants de certaines ONG ont exprimé leurs frustrations par rapport au fait que des mois de recherches sur le processus sud-africain avaient simplement été rejetés ou ignorés par le gouvernement. Ils ont noté la concentration du plan sur des engagements très vastes mais superficiels.

Un consultant représentant le gouvernement avait initialement affirmé que « le peuple » éditerait le rapport final, mais a ensuite reconnu lors d'un entretien en privé que le gouvernement avait l'intention d'éditer le document lui-même. Les participants à la conférence ont décidé de prendre part à la conférence consultative à venir. Ce que beaucoup d'entre eux ont fait sans l'assistance financière du gouvernement.

Environ 350 personnes ont pris part à la première Conférence nationale consultative du 28 au 29 Septembre 2005, organisée à Gallagher Estate à Midrand. Dans son discours, le Président Thabo Mbeki a questionné les

9. Sangoco, *Sangoco and the APRM: a submission to the South African process*, mars 2006, pp.10-11.

motifs des ONG financées par des fonds étrangers, en faisant peut-être allusion aux critiques du MAEP¹⁰. Plusieurs groupes de la société civile ont exprimé leurs inquiétudes quant aux structures de gouvernance, au plan de mise en œuvre proposé, ainsi qu'aux délais trop courts. Des inquiétudes par rapport à l'intention apparente du gouvernement de vouloir dominer le processus et étouffer la société civile se sont également faites entendre. La pression de la société civile s'est faite encore plus importante après que la date de la conférence de suivi (initialement prévue pour novembre 2005) ait été omise. Pendant la conférence, un Conseil national de gouvernance de 15 membres, parmi lesquels cinq ministres et dix représentants de la société civile, a été annoncé. Toutefois, aucun processus de nomination ou d'élection n'a été suivi, et les noms des représentants avaient été choisis à huis clos (voir discussion plus détaillée de la composition et du rôle de Conseil national de gouvernance dans la section intitulée « Structures et Institutions du MAEP »).

Les annonces sont apparues dans la presse nationale en octobre 2005, déclarant que les deux chambres du Parlement – l'Assemblée nationale et le Conseil national des provinces – avaient formé un comité ad hoc commun sur le MAEP, et établi des sous-comités sur les quatre zones thématiques couvertes par le processus. Le Parlement tiendrait une audience publique et recevrait des soumissions, et élaborerait sa propre évaluation indépendante du MAEP pour la soumettre au Secrétariat continental, continuait l'annonce.

Du 9 au 11 novembre 2005, l'Afrique du Sud a accueilli une Mission d'évaluation nationale menée par un membre du Panel des personnes éminentes, le Professeur Adebayo du Nigeria, pour superviser le processus du MAEP en Afrique du Sud¹¹. La mission a tenu une réunion avec le Conseil national de gouvernance, quelques membres du gouvernement provincial, des membres du gouvernement, des entreprises et des groupes de la société civile.

Bien que de telles missions fournissent une opportunité pour la société civile d'alerter les autorités continentales au sujet de leurs inquiétudes par rapport au processus, l'emploi du temps de la Mission de soutien nationale était excessivement ambitieux et irréaliste, et les convocations des réunions se faisaient de façon désorganisée. Plusieurs invités étaient informés seulement quelques heures avant l'événement, ce qui limitait considérablement leur participation et leur représentativité. Le 10 novembre par exemple, des représentants de haut rang des universités et des institutions du « Chapitre 9 » (nommé ainsi d'après le chapitre de la Constitution dans lequel elles sont décrites), telles que la Commission Électorale Indépendante (IEC) et la Commission Sud-Africaine des Droits de l'Homme (SAHRC), sont arrivés à

La Mission de Soutien du Pays était excessivement ambitieuse et irréaliste, et les convocations des réunions se faisaient de façon désorganisée.

10. Le Président Mbeki a déclaré lors de la conférence, « Nous avons des organisations de la société civile financées par les Américains, les Suédois, les Danois, les Japonais, qui déterminent les points de discussions, qui disent « il y a des choses que nous voulons... ». Est-ce qu'ils représentent les personnes ordinaires ou est-ce qu'ils représentent d'autres intérêts ? ».

11. Le Président Mbeki a signé un Protocole d'accord entre le gouvernement et le Secrétariat continental dans lequel il acceptait de se soumettre à l'évaluation technique du 11 novembre 2005.

une réunion à Midrand 30 minutes avant le départ de la Mission de soutien nationale pour une autre réunion avec Business Unity South Africa, à quelques kilomètres de Johannesburg. Ils se sont plaints qu'ils avaient été informés de la réunion au dernier moment, certains avaient même reçu l'information le matin du jour même de la réunion.

Un rapport du Secrétariat local du MAEP affirme que « la plupart des parties prenantes avaient évoqué des inquiétudes quant à la brièveté des délais et à la vitesse du processus. Le Professeur Adedeji a pris note de ces inquiétudes et a réaffirmé la nécessité de la profondeur dans le processus¹² ». Malgré les commentaires du public selon lesquels ce dernier préférerait un processus approfondi, plutôt qu'un processus mené trop rapidement, Adedeji a signé un Protocole d'accord indiquant que le Rapport d'autoévaluation et le Programme d'action préliminaire seraient achevés au plus tard en mars 2006.

La mission a évoqué plusieurs inquiétudes auprès du gouvernement : la structure du Conseil national de gouvernance ; le processus parallèle apparemment initié par le parlement ; et l'absence des institutions de recherches. Pendant une mission de suivi menée par Adedeji du 4 au 8 décembre 2005, au cours de laquelle il s'est rendu dans trois provinces (les provinces du Limpopo, du Cap oriental et du Cap occidental), ce dernier a recommandé d'engager quatre Institution Techniques de Recherche pour aider à la compilation du Rapport national d'autoévaluation du pays dans les quatre secteurs thématiques. Suite à cette deuxième visite, le parlement a accepté de soumettre son rapport au Conseil national de direction comme contribution au processus national, au lieu de le soumettre directement et indépendamment au Secrétariat continental du MAEP, comme initialement envisagé.

Phase 3 : Recherche (novembre 2005 à mars 2006)

Un nombre de réunions populaires, de consultations, d'ateliers et d'événements liés au MAEP ont été organisés en Afrique du Sud aux niveaux national, provincial et sectoriel, afin de publier le processus et rassembler les informations pour le Rapport national d'autoévaluation du Pays. Les contributions ont ensuite été téléchargées sur le site web du MAEP sud-africain¹³, fournissant ainsi des archives sur les opinions des parties prenantes. Ceci a constitué l'un des points forts du processus sud-africain en contribuant à l'ouverture et la transparence.

En novembre 2005, le Conseil national de gouvernance a nommé un sous-comité de recherche pour superviser la compilation du Rapport national d'autoévaluation et, dès le début de l'année 2006, il s'était décidé à associer les instituts de recherches de deux façons .

Bien que l'idée de vérifier la qualité des rapports et s'assurer qu'ils reflétaient bien les opinions publiques ait été pertinente, sa mise en oeuvre était plutôt confuse.

12. Secrétariat sud-africain du MAEP, « Report on the APRM Country Report Mission to South Africa », 9-11 November 2005, novembre 2005, p.4.

13. www.aprm.co.za.

Premièrement, le comité a invité près de 200 institutions pour postuler au rôle de partenaires de recherche volontaire, pour revoir le travail des quatre organes de recherche contractés pour compiler les rapports techniques. 15 organes de ce type ont été accrédités, mais ces derniers ne se sont en fait jamais réunis pour revoir les rapports techniques.

Deuxièmement, un appel d'offres a été lancé aux institutions pour faire partie des « Agences Techniques de Références » (ATR) pour chacun des quatre secteurs thématiques du MAEP. Chaque Agence devait se voir remettre une tâche subdivisée en quatre : produire une ébauche de rapport technique reflétant toutes les soumissions reçues pour ce secteur thématique particulier ; co-organiser un séminaire d'experts avec le Conseil de gouvernance pour tester les résultats du rapport et amender sa version préliminaire ; prendre part à la deuxième Conférence nationale consultative pour valider le rapport et produire une ébauche finale et un Programme d'action préliminaire.

Quatre organes seulement ont pu soumettre leurs demandes et ont été nommés le 16 février 2006, cinq mois après le lancement public du processus du MAEP sud-africain. Il s'agissait de l'Institut pour la Démocratie en Afrique (IDASA) (démocratie et gouvernance politique), le SAIIA (gouvernance économique et gestion), l'Institut Africain pour la Citoyenneté d'Entreprise (AICC) (gouvernance d'entreprises) et l'Institut pour la Recherche Économique sur l'Innovation (IERI) (gouvernance socio-économique).

L'Afrique du Sud a fait appel aux services de deux « Agences de Contrôle de la Qualité » pour évaluer la qualité du travail produit par les Agences Techniques de Références et voir à quel point les rapports reflétaient l'opinion publique. Le Conseil de la recherche en sciences humaines (HSRC) a supervisé le travail de l'IDASA et de l'IERI et le bureau du vérificateur général a évalué le travail du SAIIA et de l'AICC.

Bien que l'idée de vérifier la qualité des rapports et de s'assurer qu'ils reflétaient bien les opinions publiques était pertinente, sa mise en œuvre était plutôt confuse. Les deux Agences de Contrôle de la Qualité ont adopté des approches différentes dans leur supervision du travail des Agences Techniques de Référence, créant un manque de consistance. Le vérificateur général a adopté une approche très technique pour vérifier les soumissions reçues et les a résumées, alors que le HSRC était davantage préoccupé par les méthodes de recherche et le style adopté par les organes de recherche. Le vérificateur général est allé plus loin dans la vérification des différents textes reçus, mais ne s'est pas appesanti sur la substance de l'analyse ou sur la manière dont le rapport avait été compilé.

En définitif, le Vérificateur général a confirmé que les rapports reflétaient en effet les contributions des uns et des autres, mais n'a pas commenté les importants changements qui avaient été réalisés après la validation publique, bien que ceux-ci aient supprimé ou minimisé l'importance de plusieurs préoccupations exprimées par les soumissions publiques. Le HSRC est une

Le Programme d'action préliminaire avait, lui aussi, été considérablement rectifié et réduit, et plusieurs recommandations spécifiques avaient été supprimées sans explication.

large institution de recherches financée par le gouvernement et, à l'instar du Vérificateur général, celui-ci non plus n'a fait aucun commentaire public sur cette question¹⁴.

Voir les sections sur la « Recherche, la consultation et l'écriture du rapport » et « l'Utilisation des Agences Techniques de Référence » plus loin dans ce chapitre pour une discussion plus élaborée de cette question.

Phase 4 : Révision et édition (de mai à juin 2006)

Les ébauches des rapports techniques avaient été achevées à la fin du mois de mars 2006, après six semaines de processus (les Agences Techniques de Référence avaient initialement reçu un délai de trois semaines seulement pour réaliser ce travail). Elles se présentaient sous la forme de compilations de toutes les réponses des soumissions publiques et du gouvernement recueillies sur chacun des objectifs du MAEP et des questions relatives à chaque secteur thématique. Le temps n'a pas permis aux institutions de recherche de vérifier les points émis par ces soumissions, ni même de compléter ce matériel par des entretiens ou des recherches supplémentaires. Les ateliers d'experts ont été organisés du 4 au 7 avril 2006 à l'hôtel Indaba, au Nord de Johannesburg. Au cours de ceux-ci, chacune des journées a été consacrée à des discussions sur chacun des secteurs thématiques. Parmi les participants figuraient des experts issus du monde académique, des affaires, du parlement et du gouvernement.

Des copies des ébauches des rapports s'étalant sur plusieurs centaines de pages ont été distribuées aux participants le jour même des séminaires, et ces derniers n'ont par conséquent pas eu le temps de préparer leurs critiques. Il a plus tard été demandé aux Agences de soutien techniques de résumer leurs rapports en une vingtaine de pages (ce nombre a ensuite été augmenté à 40 pages), qui constitueraient les ébauches des chapitres du Rapport d'Autoévaluation du Pays, sacrifiant ainsi des détails importants.

Le Conseil national de gouvernance s'est réuni le 2 mai et, au cours de cette réunion, certains membres ont exprimé leur insatisfaction par rapport à certains aspects du rapport¹⁵. Cet après-midi, les Agences techniques de soutien ont été conviées à prendre part à une réunion urgente le matin suivant à 7 heures, au bureau du ministre à Pretoria. Cette réunion s'est tenue le 3 mai, juste un jour avant la deuxième Conférence nationale consultative. Il a été demandé aux Agences de soutien techniques de procéder à des ajustements sur les ébauches de texte de leurs chapitres. C'était le premier contact direct entre ces Agences et les représentants officiels pertinents du gouvernement. Dans la section portant sur la Démocratie et la Gouvernance Politique, il a été

14. En novembre 2005, le HSRC était impliqué dans une dispute avec un cadre supérieur, l'analyste politique Dr Xolela Mangcu, qui a démissionné pour des raisons d'interférence du gouvernement dans son travail. Le désaccord a apparemment émergé du Président directeur général de l'organisation, Dr Olive Shisana, après qu'elle l'ait soi-disant informé que les ministres n'étaient pas satisfaits de ces articles publics. Voir Webb, B, « Political pressures force Mangcu to quit », *The Star*, décembre 2005.

15. Secrétariat sud-africain du MAEP, *Minutes of the APRM National Governing Council Meeting*, tenue le 2 Mai 2006 à l'Hôtel Sheraton, Pretoria pp.6–9.

demandé aux chercheurs d'IDASA de diluer les discussions sur le changement de camp électoral, le « Scandale Pétrolier¹⁶ », et les allégations de menaces de l'Indépendance judiciaire, entre autres demandes. Des centaines de copies des rapports qui avaient été préparés pour Kliptown ont été détruites et ont dû être réimprimées dans la nuit afin d'y incorporer les changements de dernière minute.

La deuxième Conférence nationale consultative qui s'est tenue du 4 au 5 mai 2007 à Kliptown, à Soweto a vu la participation de 1 700 personnes. Cette conférence était censée valider le Rapport national d'autoévaluation et son Programme d'action. Toutefois, les copies du texte ont encore une fois été distribuées aux participants le jour même de la conférence. Le contenu du rapport a été débattu en groupes en moins de deux heures et le Programme d'action préliminaire n'a pas été distribué. Il était bien entendu extrêmement difficile de mener une validation crédible du rapport dans ces conditions, surtout au vu du grand nombre de questions devant être couvert.

Après Kliptown, l'autoévaluation préliminaire a été éditée en détail. Selon le gouvernement, le texte avait été édité par un groupe de travail multidisciplinaire constitué de fonctionnaires du gouvernement, du Secrétariat de l'EAP, de représentants de la société civile et des Agences de soutien techniques. Néanmoins, la composition de ce groupe de travail n'a jamais été divulguée. Les chercheurs du SAIIA disposaient de moins de 24 heures pour commenter l'ébauche éditée. Et ceci leur avait été concédé à la suite de l'intervention du bureau du Vérificateur général. Une analyse approfondie menée par le SAIIA (disponible sur le site web du SAIIA) a révélé des différences considérables entre la version de Kliptown et le texte du Rapport national d'autoévaluation du 9 juin¹⁷. Les questions litigieuses couvrant plusieurs paragraphes avaient été sévèrement réduites à une ligne ou une phrase pour la plupart, en faisant allusion à « des soumissions » au lieu de sources précises (voir la section sur l'Édition du Rapport d'autoévaluation ci-dessous).

Le Programme d'action préliminaire avait, lui aussi, été considérablement rectifié et réduit, et plusieurs recommandations spécifiques avaient été supprimées sans explication. L'autoévaluation finale a été soumise au Secrétariat du MAEP le 30 juin 2006.

Phase 5 : Mission d'évaluation nationale (juillet 2006)

Du 9 au 25 juillet 2006, la Mission d'évaluation nationale a séjourné en Afrique du Sud pendant 16 jours. Le gouvernement avait établi le calendrier de cette

16. « Le Scandale Pétrolier » fait référence à un don de 11 millions de rands d'Imvume Management à l'ANC pour sa campagne électorale de 2004. La firme était sous contrat pour acheter du pétrole pour la société nationale PetroSA et a demandé que ses frais mensuels de R 15 million soient payés deux fois sur un mois donné. Le don fait au parti provenait de ce paiement supplémentaire, ce qui a soulevé la question de savoir si des sociétés nationales étaient utilisées pour financer le parti ou s'il s'agissait d'un acte purement unilatéral de la part d'Imvume. Voir <http://www.mg.co.za/specialreport.aspx?area=oilgate>.

17. Voir http://saiia.org.za/images/upload/SA_APRM_Overview.pdf pour un résumé ou http://saiia.org.za/images/upload/SA-APRM_Comparison.pdf pour l'intégralité de la comparaison.

dernière et la plupart des contacts avec les populations ont été réalisés par le biais de larges réunions. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a fait l'effort de contacter une diversité de sources en dehors du programme officiel. À travers ces entretiens à caractères plus personnels, la société civile a fourni une variété d'opinions et de documents à la Mission d'évaluation. Celle-ci a passé relativement peu de temps à Johannesburg et Pretoria, et s'est rendue dans six des neuf provinces pendant ce court séjour. Les médias et les groupes d'activistes ont évoqué leurs préoccupations quant à l'empressement du processus et la couverture inadéquate de questions cruciales. Le Professeur Adedeji a été sévèrement critiqué par les médias pour sa glorification du processus et du rapport de l'Afrique du Sud pendant la visite d'évaluation, demandant cependant à la société civile de retenir ses jugements jusqu'à la publication du rapport final.

Phase 6 : Le rapport du panel (d'août à décembre 2006)

L'Équipe d'évaluation pays et le Secrétariat continental de l'EAP ont travaillé d'août à novembre à la préparation du Rapport national d'évaluation de l'Afrique du Sud. Certains membres de l'Équipe d'évaluation pays sont restés en Afrique du Sud pendant cette période, et plusieurs consultants ont passé plusieurs mois supplémentaires dans le pays à travailler sur le rapport et à s'entretenir avec différentes parties prenantes. Une réunion du Conseil national de gouvernance a été convoquée en novembre 2006 pour débattre de ce rapport, et les membres de la société civile ont disposé de 48 heures pour réagir par écrit au rapport du Panel.

Selon des rapports publiés dans les journaux en décembre 2006 par des journalistes qui avaient consulté ce rapport, plusieurs aspects parmi ceux qui avaient été supprimés ou marginalisés dans le Rapport national d'autoévaluation ont été soulignés et accentués dans le rapport du Panel.

Le Panel a formulé 182 recommandations explicites et a demandé à l'Afrique du Sud de revoir son Programme d'action en conséquence. Chose que le gouvernement sud-africain était apparemment réticent de faire, et a eu par conséquent plusieurs échanges avec le Panel et le Secrétariat continental à ce sujet.

Officiellement, le gouvernement affirme avoir répondu à toutes les recommandations du Panel et a décliné toutes les requêtes introduites par la société civile pour discuter publiquement les révisions du Programme d'action. Aucune réunion du Conseil national de gouvernance n'a été organisée de novembre 2006 à août 2007. Toutefois, une analyse des auteurs, qui est en accord avec les 182 recommandations officielles du Panel sur le Programme d'action publié le 1^{er} juillet 2007, démontre que la majorité de ces recommandations n'ont pas été abordées ou seulement de manière partielle (voir la section sur le Programme d'action pour de plus amples discussions à ce propos).

Phase 7 : Le forum de l'EAP (de janvier à juillet 2007)

Le Président Mbeki devait faire face à ses pairs le 28 janvier 2007 au Sixième Forum de l'EAP à Addis-Abeba, en Ethiopie. Toutefois, un jour avant la date prévue, il a été décidé de reporter la présentation au Sommet des chefs d'États suivant, prévu pour la fin juin 2007 à Accra, au Ghana. Selon les sources officielles, une erreur administrative se serait produite : le secrétariat avait imprimé la mauvaise version du rapport qui n'incluait pas le Programme d'action de l'Afrique du Sud (les raisons de ce renvoi sont débattues plus loin dans ce chapitre). Mbeki a finalement discuté le Rapport de l'Afrique du Sud avec ses pairs au Forum de l'EAP le 1^{er} juillet 2007 à Accra, au Ghana¹⁸.

Les gens veulent bien parler – ils vous diront en toute franchise là où ils voient des problèmes et là où ils voient des points forts. – Professeur Adebajo Adedeji.*

Principales faiblesses du processus sud-africain du MAEP

Comme le suggère cette section, le processus sud-africain était affecté par d'importantes controverses qui reflètent aussi bien les faiblesses du système du MAEP que celles des décisions relatives à la gestion et la gouvernance du processus. Les sections suivantes développent de façon plus approfondie quatre points saillants du processus sud-africain, qui méritent une attention particulière :

Calendriers. La fixation de délais irréalistes et l'inflexibilité de la réponse aux problèmes émanant ont affecté la qualité du processus et du rapport.

Structures et institutions du MAEP. Les effets des arrangements institutionnels du pays – en particulier les rapports entre le Point focal, le Conseil national de gouvernance et le Secrétariat local – ont suscité des controverses, une couverture médiatique négative et des plaintes de la part des chercheurs et des organisations non gouvernementales, qui ont perduré tout au long du processus.

Recherche, consultation, écriture du rapport. Les soumissions robustes du public ont été affectées par les deux autres formes de contributions utilisées – le sondage public et les rapports provinciaux. Bien que les événements relatifs au MAEP se soient tenus à l'échelle nationale et qu'un budget important ait été alloué à la publicité, cette consultation n'est parvenue à sensibiliser et à impliquer le public que de façon partielle, et a révélé des faiblesses dans la conceptualisation et la gestion. La nomination tardive des Agences de soutien techniques, l'absence de clarté dans les standards d'édition et d'écriture, la rectification significative de textes publiquement validés et l'empressement quant au processus de formulation du PA ont négativement affecté la qualité du produit du MAEP en Afrique du Sud.

Rapports continentaux. Les dispositifs de contrôle et de compensation contenus au sein du système du MAEP dans son ensemble – tels que le travail

18. Le Rapport Algérien était censé être évalué par les chefs d'Etats le 30 juin 2007, mais peu d'entre eux se sont rendus à Accra et les rapports algérien et sud-Africain n'ont été discutés que le jour suivant.

* Cité dans Oelofse L, « Peer Review finds us proudly South African » *The Cape Times*, 26 juillet 2006.

Pour l'Afrique du Sud, achever le processus en neuf mois s'est avéré coûteux pour la société civile, les instituts de recherche et le personnel du gouvernement.

de la Mission d'évaluation nationale consistant à porter son analyse au-delà du Rapport national d'autoévaluation – ont compensé plusieurs des faiblesses du processus sud-africain, mais l'approche et les rapports de l'Afrique du Sud avec le Panel du MAEP, le Secrétariat et les autres pays participants ont mis en évidence les principales faiblesses nécessitant plus d'attention.

Calendriers

L'Afrique du Sud est jusqu'à présent le seul pays participant du MAEP à avoir achevé son autoévaluation en moins d'un an. Il aura fallu neuf mois, à compter du lancement officiel du processus lors de la Première conférence nationale consultative du 28 au 29 septembre 2005, jusqu'à la soumission du Rapport national d'autoévaluation au Secrétariat continental le 30 juin 2006. Les directives officielles envisagent une durée de six à neuf mois, en incluant le développement de l'autoévaluation, la Mission d'évaluation nationale et l'élaboration complète du Rapport du Panel¹⁹. En mettant de côté les questions soulevées au sujet de la gestion du processus par l'Afrique du Sud, sa difficulté à respecter les délais proposés reflète également le manque d'esprit pratique et la complexité du processus du MAEP dans l'ensemble ; et les échecs subits au stade de planification du processus révèlent la difficulté à anticiper les défis posés par le MAEP.

Avec ses importantes recettes fiscales et sa volonté de financer le processus de manière indépendante, l'Afrique du Sud n'a rencontré aucun des problèmes que les autres pays ont eu à localiser des fonds pour le MAEP. Un budget d'environ 20,5 millions de rands (à peu près 3 millions de dollars) a été élaboré en 2005 pour financer le processus d'EAP dans sa totalité jusqu'à la Mission d'évaluation nationale²⁰. Lors de la première réunion du Conseil en octobre 2005, le budget a été présenté par le gouvernement et il était dès lors entendu que l'Afrique du Sud financerait elle-même toutes les activités et n'aurait pas recours aux bailleurs de fonds. Fraser-Moleketi a déclaré que les allocations budgétaires avaient été réalisées et que ces dernières n'admettaient aucune flexibilité de discussion ou d'altération de leur utilisation²¹.

L'Afrique du Sud a aussi bénéficié du fait que le pays disposait du plus vaste ensemble d'organes de recherches et d'organisations de la société civile du continent. Ceci lui donna un avantage dont ne disposaient pas les pays moins nantis sur ce plan. En dépit de cet avantage, le processus de l'Afrique du Sud a duré 21 mois, du lancement officiel à la présentation aux chefs d'Etats (ou 33 mois si l'on compte à partir du moment où le gouvernement a déclaré avoir commencé les préparatifs internes).

19. Même si les directives originales établissent ce délai de six mois à neuf mois, la description du MAEP incluse dans rapport final de l'Afrique du Sud dit que le délai va de neuf à 12 mois, du début jusqu'à la présentation devant les chefs d'Etats. Voir *Panel des Personnes éminentes, APRM Country Review Report No.4, Country Review Report of the Republic of South Africa*, mai 2007, p.37.

20. Secrétariat sud-africain du MAEP, *APRM Implementation Report*, op.cit. pp.26–27.

21. Entretien téléphonique avec Z Twala, 16 août 2007.

Pour l'Afrique du Sud, achever le processus en neuf mois s'est avéré coûteux pour la société civile, les instituts de recherche et le personnel du gouvernement. Ce délai ne pouvait être respecté qu'au prix d'une consultation superficielle, d'un manque de consensus sur les problèmes clés et de disputes continues au sujet de la gestion du processus.

La chronologie du processus a eu des implications significatives sur plusieurs autres aspects de ce dernier. Les raisons du choix initial d'un calendrier de deux mois et des arrangements institutionnels n'avaient pas été publiquement divulguées, suscitant des sentiments de méfiance et entraînant des protestations au sein de la société civile. En effet, le gouvernement sud-africain ne semble pas avoir mené de consultation publique significative, ni d'engagement avec la communauté des chercheurs et encore moins avec les autres pays participants du MAEP, avant de parvenir à son plan original²². Si ces initiatives avaient été prises, bon nombre des difficultés et des disputes qui avaient affecté le processus auraient pu être évitées, surtout en ce qui concerne la planification du sondage public, qui a échoué, et l'utilisation des institutions de recherche. Étant donné l'envergure des consultations proposées, l'ampleur du travail d'évaluation de tant d'aspects de la gouvernance en Afrique du Sud et la complexité évidente du Questionnaire du MAEP, les OSC avaient spéculé que le gouvernement ne pouvait être sérieux en affirmant avoir déjà préparé un texte qui répondrait au Questionnaire d'autoévaluation.

Comme nous l'avons mentionné dans la brève description ci-dessus sur le pré-lancement, bien que Fraser-Moleketi n'ait procédé au lancement officiel qu'en septembre 2005, le gouvernement avait commencé ses préparatifs depuis octobre 2004 au moins, selon un briefing du ministre devant le parlement, et des ateliers avaient été organisés pour les représentants du gouvernement. En mai 2005, elle a mentionné lors d'un autre briefing au parlement que les premières ébauches du Rapport national d'autoévaluation et de son Programme d'action étaient sur le point d'être achevées²³. Aucun article de presse significatif n'a fait état de ces commentaires du ministre sur le processus, et pour des raisons pratiques, le public a été tenu à l'écart de toute information concernant le lancement du processus jusqu'au lancement officiel en septembre 2005. Dès février 2006, au moment où les agences de soutien techniques ont été engagées, les départements du gouvernement avait déjà produit des rapports détaillés répondant à l'intégralité du Questionnaire ; ceux-ci ont ensuite été consolidés sous forme de soumission du gouvernement²⁴.

Les dates limites des soumissions publiques n'ont pas cessé pas de changer, surtout parce que très peu d'entre elles avaient été reçues, mais aucune révision détaillée des délais n'a été initiée.

22. Lors du briefing du 13 Septembre 2005, les représentants des organisations de jeunes qui avaient récemment pris part à l'atelier sur le MAEP au Kenya, ont émis des commentaires qui indiquaient une connaissance superficielle du processus Kenyan du MAEP. Deux d'entre elles ont été employées par le Secrétariat du MAEP au DPSA pour participer aux efforts de mobilisation des communautés.

23. Fraser-Moleketi G, *Media Briefing on Monitoring & Evaluation of Programme of Action: Governance and Administration Cluster by Minister of Public Service and Administration*, mai 2005, p.3, voir <http://www.info.gov.za/speeches/2005/05050615451001.htm>.

24. Le site Web du MAEP sud-africain, www.aprm.org.za, contient 19 soumissions de 11 départements différents du gouvernement, dans la section intitulée « Submissions, government », qui étaient consolidées en une seule soumission du gouvernement.

Les délais restreints ont certainement découragé bon nombre d'institutions qui auraient pu faire des soumissions importantes. Plusieurs organisations sont fermées en Afrique du Sud pendant la période des fêtes (du début ou de la mi-décembre au début ou à la mi-janvier). Les élections locales organisées le 1^{er} mars 2006 ont probablement affecté le volume et la qualité des soumissions, ce qui expliquerait pourquoi aucun parti politique n'a fait aucune soumission (à l'exception de quelques contributions, telles que sur le changement de camp électoral, au cours des audiences parlementaires sur le MAEP).

En janvier 2006, les représentants du Secrétariat national du MAEP ont informé le SAIIA que moins de 10 soumissions avaient été reçues en dehors de celles du gouvernement. À mesure que le processus évoluait, les délais des soumissions ont continué de changer, surtout parce que peu de soumissions avaient été reçues, mais aucune révision détaillée de ces délais n'a été initiée. Aucune déclaration publique claire annonçant la modification du plan originel n'a été faite²⁵.

L'ancienne directrice exécutive de la coalition des Organisations non-gouvernementales sud-africaines (Sangoco) et présidente du sous-comité de recherche du Conseil national de gouvernance sud-africain, Zanele Twala, a déclaré que les sociétés civiles membres du conseil ne travaillaient pas sur le processus du MAEP et elle rajouta que les réunions du conseil étaient peu fréquentées. Le gouvernement et son secrétariat ont pris beaucoup de décisions sur le processus, entre les intervalles des réunions du CNG. Selon elle²⁶ :

Le CNG était en grande partie dirigé par le gouvernement. C'est de ce dernier que dépendaient les décisions qui étaient débattues au sein du CNG. Dans bon nombre d'activités, de la collecte des données aux décisions sur la manière de les présenter, l'écriture et l'édition, les représentants de la société civile étaient systématiquement tenus à l'écart. Et lorsque des problèmes concernant le processus étaient évoqués, nous avions très peu d'influence.

À la question de savoir si le conseil s'était jamais réuni pour décider de la réponse à adopter pour aborder la question du manque de contributions de la part des provinces ou pour discuter des problèmes relatifs au sondage, elle a répondu que²⁷ :

Le CNG avait désigné le sous-comité de recherche pour traiter de tous les aspects liés au matériel de recherche, aux rapports, etc. Les membres de la société civile ne travaillaient pas à plein temps sur le MAEP – nous avions toujours nos emplois à plein temps. Du côté du gouvernement, il y avait le

Le peu de temps alloué à la transformation des résultats des soumissions en un texte organisé, cohérent et lisible – cinq semaines – signifiait que les agences de soutien ne pouvaient ni vérifier la validité des faits ou des chiffres présentés dans les soumissions, ni entreprendre des recherches et entretiens supplémentaires pour combler les lacunes du rapport.

25. Au départ, la date limite était fixée à la fin octobre 2005, puis au 31 décembre et à janvier 2007. Finalement, la date limite a été établie au 17 mars 2006, et les matériaux reçus après cette date devaient être inclus dans les résumés des rapports techniques.

26. Les conversations informelles suggéraient que les annonces du gouvernement sur les délais n'étaient pas nécessairement ses véritables opinions. Un consultant employé par le DPSA a affirmé que les dates limites annoncées par le gouvernement étaient toujours irréalistes et que chaque délai devait être multiplié par deux pour obtenir le véritable délai.

27. Entretien téléphonique avec Z Twala, 16 août 2007.

consultant Dugan Fraser²⁸, le directeur Général du Département du Service public et de l'Administration, le Professeur Richard Levin, et le Professeur Anver Saloojee de la Présidence. Il y avait donc ce groupe interne parallèle, qui travaillait du côté du gouvernement. Je n'ai donc aucun doute que le coté gouvernemental du sous-comité de recherche se réunissait pour discuter de ces questions, de sorte qu'au moment où elles étaient portées à notre attention le gouvernement avait déjà pris ses décisions. Nous ne pouvions rien faire pour arrêter le train.

Les pressions imposées par le temps ont aussi affecté la qualité du travail. Les Agences de soutien techniques ont été engagées le 16 février 2006 et leurs contrats exigeaient qu'elles produisent leurs rapports techniques préliminaires, avec des résumés de toutes les soumissions pertinentes (s'étalant sur des centaines de pages), au plus tard le 7 mars 2006, seulement trois semaines plus tard²⁹. Ce délai a été prolongé de deux semaines, mais trop tardivement. Ce travail, qui était déjà difficile tel qu'il était, a davantage été compliqué par le retard des soumissions. Selon un emploi du temps résumant le statut des soumissions reçues par le Secrétariat le 13 mars 2006, seules deux des neuf provinces (Etat Libre et Nord-ouest), avaient soumis leurs rapports finaux à cette date, et deux autres (Gauteng et Cap oriental) avaient soumis leurs rapports préliminaires³⁰.

Étant donné les délais extrêmement serrés, le Secrétariat prenait un temps considérable à envoyer les copies électroniques et sur papier aux agences de soutien après leur nomination le 16 février 2006.

De plus, toutes les agences de soutien n'ont pas reçu le même matériel de la part du Secrétariat. Les soumissions faites au parlement n'étaient pas conservées au Secrétariat, et les Agences de soutien techniques devaient se procurer ces documents directement auprès du parlement au Cap. Plusieurs jours fériés en mars et avril ont réduit le temps de travail pendant cette période, à l'instar des élections locales du 1^{er} mars. Le Département du Service public et de l'Administration entier, où le secrétariat se trouvait, a été déplacé dans un autre immeuble à Tshwane (Pretoria) au cours de cette même période. D'après les propos d'un membre du personnel, le Secrétariat a eu du mal à obtenir un espace suffisant pour ses bureaux dans le nouvel immeuble, et on a observé des retards dans l'allocation des bureaux, téléphones et ordinateurs³¹. Le gros des soumissions a finalement commencé à arriver presque quotidiennement en mars. Ceci a rendu la compilation des rapports techniques extrêmement difficiles, car le contenu n'arrêtait pas de s'accroître. Dans certains cas, des nouvelles versions de soumissions étaient reçues, remplaçant ainsi les ébauches déjà soumises par le Secrétariat³².

28. *Ibid.*

29. Dugan Fraser avait été recruté par le gouvernement et lui rendait directement des comptes, plutôt qu'au CNG.

30. Secrétariat du MAEP sud-africain. *Terms of Reference: Technical Support Agencies*, février 2006.

31. Secrétariat sud-africain du MAEP, *Summary of Submission Status*, 13 mars 2006.

32. Entretien avec K Alexander, Secrétariat sud-africain du MAEP, 10 avril 2007.

Le peu de temps alloué à la transformation des résultats des soumissions en un texte organisé, cohérent et lisible – cinq semaines – signifiait que les agences de soutien ne pouvaient ni vérifier la validité des faits ou des chiffres présentés dans les soumissions, ni entreprendre des recherches et entretiens supplémentaires pour combler les lacunes du rapport. Le gouvernement avait pris certaines initiatives pour résoudre un certain nombre de problèmes, mais certaines des soumissions publiques affirmaient que ces efforts étaient soit trop lents, soit ne fonctionnaient pas, ou encore avaient besoin d'être revus. Mais le temps manquait pour évaluer les efforts du gouvernement, parler aux participants de ces réformes et identifier quelles réformes, lois, ressources ou directives de gestion supplémentaires étaient nécessaires.

Les requêtes des agences de soutien demandant que le processus soit ralenti n'ont pas été prises en considération, et celles-ci n'ont pas été présentées au conseil de gouvernance pour discussion. La réponse fournie était que les dates des séminaires de recherche des conférences consultatives avaient déjà été fixées (et coordonnées avec l'emploi du temps du ministre) et ne pouvaient être changées. En fait, les ATS n'ont eu aucun rapport avec le Conseil (à l'exception des membres du sous-comité de recherche) et n'ont pas été invitées aux réunions du conseil directeur³³.

Comme cela est parfaitement détaillé dans la section sur la recherche, on observe une contradiction fréquente entre les exigences temporelles imposées par le gouvernement et les exigences sur la qualité des recherches. Les publicités et les déclarations officielles du gouvernement avaient promis un processus qui serait largement consultatif, et qui, à travers des sondages, inclurait les opinions des provinces et des citoyens. Mais le gouvernement n'était pas enclin à allouer plus temps pour que ces apports soient analysés et incorporés (voir discussion ci-après sur le sondage des Travailleurs pour le Développement de la Communauté et sur les rapports provinciaux).

Les limitations de temps ont également tourné les conférences publiques en exercices essentiellement symboliques qui offraient très peu d'opportunités véritables de confirmer ou contester de façon significative l'Autoévaluation ou le Programme d'action. Lors des séminaires de recherche (4-7 avril 2006) et de la Conférence de validation de l'autoévaluation de Kiptown (4-5 mai 2006), les délégués n'avaient pas reçus les textes avant leur arrivée à ces événements, et n'ont par conséquent pas eu assez de temps pour les discuter de façon critique ou pour offrir des commentaires pertinents. Les chercheurs ont demandé que les copies soient circulées avant ces réunions, ce à quoi on leur a répondu que le temps manquait pour cela. Les groupes de la société civile représentés au sein du conseil ont également souligné qu'ils ne disposaient pas de suffisamment de temps pour étudier la version finale du rapport d'autoévaluation en profondeur avant de donner leur assentiment.

33. Des liens informels ont été maintenus avec des membres individuels du sous-comité chargé de la recherche, mais il était difficile pour les Agences de soutien technique de discerner la réflexion générale du Conseil national de gouvernance.

Zanele Twala a affirmé ce qui suit³⁴ :

Il n'y avait jamais assez de temps dans ce processus pour un véritable engagement critique. Il n'y avait jamais assez de temps pour étudier le contenu, ni pour résoudre les questions sur lesquelles il n'y avait pas de consensus. Rappelez-vous que les OSC travaillaient toujours à plein temps à leurs propres occupations. L'équipe gouvernementale aurait au moins pu dédier toute son attention au MAEP et oublier tout le reste. Mais le temps manquait pour parcourir attentivement des centaines de pages. Nous avons essayé de voir si les points qui étaient primordiaux pour notre organisation étaient correctement reflétés. Nous recevions souvent des copies des ébauches environ une semaine avant les réunions, mais même dans ce cas, il était toujours difficile de s'en accommoder si vous travaillez à plein temps.

Lorsque le Rapport national d'autoévaluation a été reçu du Panel de l'EAP, les membres de la société civile représentés au conseil de gouvernance ont disposé de 48 heures pour réagir, et ceci seulement après une requête explicite soumise au ministre. Bien que le rapport final ait inclus les 182 recommandations que l'Afrique du sud était supposée incorporer dans son Programme d'action, le gouvernement a refusé au CNG de voir comment il comptait répondre à ces recommandations avant l'évaluation des chefs d'Etat. Aucune autre réunion n'a été convoquée pour discuter des recommandations substantielles que le gouvernement avait refusé d'incorporer.

Le mécontentement vis-à-vis de la vitesse du processus était répandu. L'encadré ci-dessous contient des extraits de différentes soumissions publiques au MAEP, décrivant le processus comme ayant été inutilement précipité, avec très peu de temps donné aux parties prenantes pour se préparer aux événements ou pour préparer des réponses substantielles et détaillées.

Il n'y avait jamais assez de temps dans ce processus pour un véritable engagement critique. Il n'y avait jamais assez de temps pour étudier le contenu, ni pour résoudre les questions sur lesquelles il n'y avait pas de consensus.
– Zanele Twala

34. Entretien téléphonique avec Z Twala, 16 août 2007.

Plaintes portant sur les contraintes temporelles

Congrès des syndicats sud-africains (COSATU)³⁵ : Des préavis trop courts [sur les réunions] ont constitué un problème et ont empêché une préparation adéquate de l'engagement et des perspectives qui devaient être présentés à la [première] Conférence [nationale consultative] [...] Malgré notre proposition de renvoyer la nomination du Conseil de gouvernance en attendant que de plus amples consultations avec les institutions de la société civile soient organisées de façon plus élaborée, le Conseil de gouvernance a été lancé.

Il est de notre avis qu'il y a trop d'empressement dans le processus, au sacrifice d'une participation véritable de la société civile, et nous en appelons à un processus ou une consultation réelle et facilitée. Le délai du processus entier (neuf mois) demeure trop court et nécessite une période supplémentaire pour la consultation. Un délai alternatif devrait être proposé par le Conseil de gouvernance³⁶.

Le parlement (Comité ad hoc mixte sur la Gouvernance Économique et la Gestion)³⁷ Le Comité a tenu des audiences les 1^{er}, 3 et 15 novembre 2005, ainsi que le 11 janvier 2006. Le défi sur ce point était que les audiences s'étaient tenues à des dates trop proches de la période des vacances et de ce fait, bon nombre de parties prenantes n'ont pas été en mesure d'y prendre part. Les institutions académiques ont indiqué que la fin de l'année était problématique pour elles car les étudiants étaient en pleine période d'examen. Ceci a empêché une consultation plus étendue à travers différentes organisations de la société.

La révision des délais du processus a affecté la qualité du produit. Ceci a causé l'annulation de certaines activités (les audiences publiques provinciales du comité par exemple) et [sic] compromis l'étude effective des rapports d'évaluations des pays précédents et ceux des autres parties prenantes. Dans des processus comme le MAEP, il est important de tirer parti des expériences et des bonnes pratiques, et qu'un engagement avec les parties prenantes soit aussi effectif que possible. Le Comité a également dû déléguer la recherche sur les questions critiques identifiées du fait des contraintes temporelles³⁸.

Rapport technique de l'AICC sur la gouvernance d'entreprises³⁹ : Nous avons fait face aux contraintes suivantes au cours de la préparation de ce rapport : des problèmes de temps à cause desquels nous n'avons pas pu rencontrer les différents contributeurs pour valider leurs soumissions ; et nous ne pouvions pas entreprendre de recherches supplémentaires pour procéder à une analyse de l'écart. Toutes les contributions n'ont pas pu être incluses à cause de la date limite (le 17 mars 2006), après laquelle les soumissions qui étaient reçues étaient marquées sans être incorporées dans le Rapport technique. La nature

35. COSATU, *COSATU Submission on Economic Governance and Management as a Review Mechanism for the African Peer Review Mechanism for South Africa : Submission to the Joint Ad Hoc Committee on Economic Governance and Management*, p.5.

36. *Ibid.*, p.19.

37. Parlement sud-africain, *Report of the Joint Ad hoc Committee on Economic Governance and Management: A Response to the African Peer Review Mechanism Questionnaire*, p.6.

38. *Ibid.*

39. AICC, *South African Technical Report on Corporate Governance by the African Institute of Corporate Citizenship*, mars 2006, p.8.

de certaines soumissions était contraignante, car dans certains cas, il s'agissait de présentations PowerPoint [sic].

Parlement (Comité Ad Hoc Mixte sur la Démocratie et la Gouvernance Politique) :⁴⁰ Les délais révisés pour permettre l'achèvement de l'évaluation parlementaire ont eu un impact négatif sur le programme du Comité, qui a dû être condensé pour des raisons de temps. Ce qui a limité l'efficacité des activités de collecte d'information du comité, vu que les visites prévues dans la province du Limpopo avaient dû être annulées et le nombre de journées d'audience réduit. De plus, le Comité n'a pas réussi à contacter autant de communautés que prévu. Cela aurait pu compromettre la représentation de certains groupes. Même si le Conseil sud-africain des églises (SACC), par exemple, avait été invité pour représenter toutes les églises d'Afrique du sud, certaines églises indépendantes ne sont pas associées au SACC. De même, on ne peut pas réellement affirmer que la présentation de la Coalition des organisations non-gouvernementales sud-africaines (Sangoco) représente le secteur des ONG, vu que la Sangoco ne comprend qu'une fraction (4000) de la communauté des ONG (environ 30 000). Enfin, la présentation de l'Association du gouvernement local Sud-africain (Salga) ne s'était concentrée que sur les activités de sa branche du Mpumalanga, et non sur la position nationale de la Salga.

Parlement (Comité de Coordination Mixte du MAEP)⁴¹ : Bien que le parlement ait accordé une importance majeure à l'engagement des organisations de la société civile au secteur des affaires et aux citoyens ordinaires, les limitations de temps imposées sur l'achèvement du processus ont affecté négativement l'étendue de ces engagements. Nous sommes confiants que nous ferons mieux dans les prochains processus d'évaluation par les pairs, vu que nous disposons maintenant d'une meilleure compréhension des éléments requis, ainsi que du temps nécessaire pour achever le processus de manière adéquate.

Soumission de la province de l'Etat Libre⁴² : Le temps alloué au processus d'engagement des communautés était trop court et était perçu comme un facteur contraignant [...] Le fait que le processus ait commencé pendant la période des vacances signifie que la majorité des membres de la communauté ne voulait pas être dérangée alors qu'ils passaient du bon temps avec les personnes qui leurs sont chères. Les participants se sont montrés réticents à passer de longs moments à compléter des questionnaires, compromettant la qualité des réponses.

Soumission mixte SAIIA-AICC-ISS⁴³ : Bien que les questions socioéconomiques soient d'un grand intérêt pour le public, il était impossible d'examiner les questions de santé, d'éducation, du social, de l'assainissement, et de l'habitat pour ne citer que celles là, du fait du temps alloué à l'évaluation sud-africaine.

Les délais contraignants étaient justifiés sur la base de l'idée que l'exercice était un exercice de collecte des données, et non d'exploration ou de réconciliation d'évidences et opinions conflictuelles.

40. Parlement Sud-Africain, *Joint Ad hoc Committee on Democracy and Good Political Governance: Public Hearings Report*, p.6.

41. Parlement sud-africain, *Parliament of South African Joint Co-ordinating Committee on the African Peer Review Mechanism: A Response to the African Peer Review Mechanism Self-Assessment Questionnaire, Synopsis*, p.5.

42. CPG Etat Libre, *Free State Provincial Governing Council: Community Engagement First Draft Report (March 2006)*, p.36.

43. SAIIA, ISS et AICC, *South Africa: An APRM Submission*, p.4.

Le Rapport d'exécution du processus du MAEP (*APRM Implementation Process Report*) est l'histoire officielle du processus d'évaluation du processus sud-africain, écrit par le Secrétariat local situé dans les locaux du bureau de la Ministre Fraser-Moleketi. Le rapport reconnaît que les délais proposés par le Secrétariat continental sont peu pratiques⁴⁴ :

Le processus avait des délais courts et le Conseil national de gouvernance et les CPG [Conseils provinciaux de gouvernance] avaient dû travailler vite pour respecter les délais suggérés par les directives du MAEP, et les délais décidés en accord avec la Mission de soutien nationale (MSN). Bien que le Conseil national de gouvernance et les CPG aient travaillé dur pour respecter les délais préconisés, le moment choisi pour la mobilisation coïncidait avec la période des vacances, de sorte qu'il était impossible pour les secteurs et les provinces de faire un quelconque travail entre décembre 2005 et janvier 2006.

Les délais préconisés avec la MSN en novembre 2005 avaient dû être changés pour pouvoir accommoder les demandes d'extension de plusieurs parties prenantes. Ces changements servent de preuves aux efforts fournis par le Conseil national de gouvernance en vue de rendre le processus plus solide et plus inclusif, mais ils confirment également la nécessité de changer les délais utopiques recommandés pour la réalisation du processus.

Dans un entretien réalisé en septembre 2006 par l'Institut pour le dialogue global, Fraser-Moleketi a fait la déclaration suivante⁴⁵ :

Les délais constituaient un défi majeur. Selon les directives du MAEP, le processus est censé être achevé en neuf mois, ou un an au plus. Nous avons donc pensé que c'était un objectif réalisable, étant donné la crédibilité de nos données et de nos sources d'informations et infrastructure existantes. Ceci dit, nous avons tout de même eu des difficultés à respecter les délais, et avons dû reconnaître que les délais étaient trop contraignants.

Bien que ces commentaires de Fraser-Moleketi aient suggéré que le gouvernement ait répondu favorablement aux revendications du public sur les délais, aucune déclaration publique de telles décisions n'a été faite, et cette question a continué de constituer une source de frictions importantes tout au long du processus. Les agences de recherche ont été rabrouées et parfois verbalement châtiées pour avoir soulevé des questions sur les délais et l'impact négatif que celles-ci ont pu avoir sur la qualité des recherches. Par exemple, un des auteurs avait envoyé une lettre au Conseil national de gouvernance pour expliquer les difficultés qu'ils avaient à compiler un rapport crédible en si peu de temps, ainsi que les problèmes liés aux sondages des TDC, et le directeur général du DSPA, furieux, a téléphoné au chercheur, déclarant qu'il était « inapproprié » de sa part de contacter le Conseil.

Pendant la Mission de soutien nationale de novembre 2005, le Professeur Adedeji en a publiquement demandé à l'Afrique du Sud de ralentir le

44. Secrétariat Sud-Africain du MAEP, *African Peer Review Mechanism (APRM) Implementation Process Report for the period April 2005 to June 2006*, 29 juin 2006, p.30.

45. Ajulu C., F Ikome et S Zondi, *Geraldine Fraser-Moleketi*, entretien, *Global Dialogue*, septembre 2006, p.17.

processus, en déclarant qu'il préférerait un processus réalisé en profondeur, plutôt qu'un processus réalisé avec empressement pour respecter des délais arbitraires⁴⁶, mais ce conseil a été ignoré. Le processus sud-africain aurait pu être renforcé si plus de temps avait été accordé aux soumissions, compiler et vérifier les rapports techniques, et valider le Rapport national d'autoévaluation.

L'insistance de la ministre sur la qualité des « données » reflétait un thème récurrent de ses discussions initiales sur le processus. Par exemple, un document de discussion sur le plan de recherche, distribué lors de la première réunion du Conseil national de gouvernance le 14 octobre 2005 stipule que « la stratégie générale de recherche est basée sur l'idée que la plupart des données empiriques nécessaires pour répondre au Questionnaire étaient déjà prêtes et disponibles⁴⁷ ». Son personnel a souligné que les autres avaient utilisé des processus de recherches plus engagés, car ils manquaient en effet de statistiques exactes et d'analyses adéquates sur les causes des problèmes.

Cette approche n'a pas assez prêté attention à la possibilité que le contenu et le ton de l'autoévaluation pourraient être sujets à discussion, avec des interprétations différentes quant aux causes des problèmes ou leurs solutions. Les délais contraignants étaient justifiés sur la base de l'idée que l'exercice était un exercice de collecte des données, et non d'exploration ou de rapprochement d'évidences et opinions conflictuelles.

Très souvent, les questions relatives aux raisons de tant d'empressement sur le processus étaient détournées ou les questions portant sur les délais contraignants étaient attribuées aux exigences du Panel. Le scepticisme de la société civile a augmenté lorsque les invitations à différents événements ont été envoyées à des dates trop rapprochées de ces événements, et les groupes importants semblaient ne pas avoir été inclus dans les listes d'invités. Il s'agissait peut être d'erreurs innocentes, du résultat d'une mauvaise planification ou de la capacité limitée du Secrétariat, mais beaucoup de parties les ont interprétées comme des tentatives d'exclusion intentionnelles.

Structures et institutions du MAEP

Comme plusieurs autres pays participants du MAEP tels que le Ghana et le Kenya, l'Afrique du sud a créé trois principales institutions à des fins de réalisation du MAEP : le Point Focal de l'EAP (la ministre du Service Public et de l'Administration, Geraldine Fraser-Moleketi) ; le Conseil national de gouvernance (voir encadré ci-dessous) ; et le secrétariat local du MAEP.

Une ministre du gouvernement présidait le conseil. Elle gérait minutieusement les discussions et aucun membre de la société civile ne voulait ou ne pouvait la contester.

46. Bien qu'Adedeji ait émis ces remarques au cours de la Mission de Soutien nationale en novembre 2005, le gouvernement maintient que le Protocole d'accord signé pendant la visite s'accordait sur la date du 30 mars 2006 comme date de fin de l'autoévaluation. Cela suggère que le Panel avait pensé qu'il s'agissait d'un délai raisonnable pour conduire l'autoévaluation ou qu'il était réticent à insister sur un processus plus long. A ce stade, le processus d'EAP entier était sous pression constante d'accélérer le rythme des évaluations, car trois évaluations seulement avaient été menées depuis le lancement du processus en 2002.

47. Secrétariat Sud-Africain du MAEP, *Documents for the APRM Governing Council Workshop to be held on 14 October 2005*, 14 octobre 2005, p.9.

Je pense que cela reflète l'attitude générale en ce qui concerne la société civile dans ce pays après 1994 ; beaucoup ont travaillé avec le gouvernement dans des domaines tels que la prestation de services et la réduction de la pauvreté. Je pense que nous ne sommes pas parvenus à établir un équilibre parfait entre la légitimité politique et la compétence professionnelle et technique au sein du CNG. Il y avait trop d'engouement à vouloir associer des groupes politiquement corrects, au lieu de ceux qui nous auraient aidés à passer l'évaluation par le biais d'un rapport solide et d'un processus transparent.
– Zanele Twala

Le Conseil national de gouvernance sud-africain⁴⁸

Les membres du Conseil de gouvernance sud-africain ont été annoncés lors de la première Conférence nationale consultative, tenue du 28 au 29 septembre 2005. Ils n'ont pas été élus et aucune indication n'a été donnée sur leur mode de nomination, bien que le gouvernement ait préalablement indiqué qu'ils seraient choisis au sein de la branche sud-africaine de l'ECOSOCC de l'UA.

Les 10 membres de la société civile étaient les suivants : Bheki Sibiyi, Business Unity South Africa⁴⁹ ; Looks Matoto, Disabled People South Africa ; Zanele Twala, Sangoco ; Dr Nomonde Mqhayi, South African Youth Council ; Thabisile Msezane, South African Council of Churches ; Randall Howard, South African Transports and Allied Worker's Union (représentant la COSATU) ; Dr Mongane Wally Serote, représentant le secteur des « Arts et culture » ; Maître Mahlobogoane, South African National Civics Association ; Laura Kganyago, National Women's Coalition ; et Moemedi Kepadisa, National Council of Trade Unions.

Les cinq représentants du gouvernement étaient les suivants : Dr Essop Pahad, ministre à la Présidence ; Trevor Manuel, ministre des Finances ; Mandisi Mphahla, ministre du Commerce et de l'Industrie ; Bridgette Mabandla, ministre de la Justice et du Développement constitutionnel ; et Géraldine Fraser-Moleketi, ministre du Service Public et de l'Administration, présidente.

Suite à la visite de la Mission de soutien nationale conduite par le Professeur Adebayo Adedeji en novembre 2005, le Conseil s'agrandit de 14 membres. Bon nombre de ces nouveaux membres étaient des suppléants des mêmes organisations déjà représentées dans le conseil originel de 15 personnes. En dépit du fait que cette organisation garantissait la consistance dans la représentation, elle n'incluait pas d'associations ou de perspectives suffisamment différentes dans le Conseil. Les absents évidents du Conseil étaient les parlementaires, les journalistes, les académiciens et les chercheurs. Les nouveaux membres étaient : Mandisa Mbekeni, Nepad Business Foundation⁵⁰ ; Fadila Lagadien, Disabled People South Africa ; Hassen Lorgat, Sangoco ; Martha Makholo, SACC ; Ashwin Trikamjee, South African Hindu Maha Sabha ; Bheki Ntshalintshali, COSATU ; Kholiwe Makhohliso, Secteur Culturel/Freedom Park ; Donovan Williams, South African National Civics Organisation (SANCO) ; Dudu Mhlongo, National Women's Coalition ; Mahlomola Skosana, National Council of Trade Unions (NACTU) ; Jabu Moleketi, ministre délégué aux Finances ; Professeur Anver Saloojee, Présidence ; Maître Johnny De Lange, ministre délégué à la Justice ; et Dr Rob Davies, ministre délégué au Commerce et à l'Industrie.

48. Mis à jour à partir de www.aprm.org.za.

49. Bheki Sibiyi a été remplacé par la suite par Jerry Vilakazi.

50. Mandisa Mbekeni a été remplacé par la suite par le nouveau Président Directeur Général de la Nepad Business Foundation, Lynette Chen.

Mais en contraste avec le Ghana, où des initiatives avaient été prises pour séparer le gouvernement, le Conseil national de gouvernance et le Secrétariat local, ces trois organes étaient réunis en Afrique du sud. Ceci a considérablement affecté l'indépendance du Conseil de gouvernance et le statut du rapport final.

Une ministre du gouvernement présidait le conseil. Elle gérait minutieusement les discussions et aucun membre de la société civile ne voulait ou ne pouvait la contester. Peu de réunions ont été convoquées au cours des phases importantes (par exemple, deux réunions seulement ont été tenues au cours des cinq premiers mois de 2006), et le Conseil national de gouvernance n'a pas été convoqué une seule fois entre novembre 2006 et août 2007. L'emploi du temps surchargé de la ministre elle-même dictait le moment auquel les réunions pouvaient avoir lieu, ainsi que le calendrier des événements importants tels que les séminaires de recherche et les conférences consultatives. Les membres du conseil ont affirmé que les décisions leur étaient souvent présentées pour approbation, et non pour réelle discussion.

Quatre autres ministres du gouvernement et quatre ministres délégués ou fonctionnaires de haut rang, parfaitement versés dans les politiques du gouvernement, siégeaient au Conseil de gouvernance. Les ministres avaient tous d'autres responsabilités et des emplois du temps chargés. Par exemple, certains membres du secrétariat et du conseil ont affirmé que le ministre des Finances, Trevor Manuel, était mécontent de l'ébauche de rapport présentée au cours d'une réunion du Conseil à la veille de la conférence de Kliptown, ce qui a précipité la réunion urgente du 3 mai 2005. Ce qui suggère que les ministres étaient très peu impliqués dans les questions relatives au rapport jusqu'à ce moment-là.

Certains groupes importants de la société civile assistaient très peu fréquemment aux réunions du conseil. C'était le cas de la COSATU, la plus grande fédération de syndicats des travailleurs du pays. La COSATU est dans une alliance politique avec le parti au pouvoir, mais a plusieurs fois opposé les politiques du gouvernement. D'autres organisations perçues comme étant favorables ou financièrement dépendantes du gouvernement n'ont pas contesté ni n'ont questionné la présence de représentants du gouvernement au sein du conseil. Ceci a contribué à accroître la capacité du président à dominer les débats, malgré la supériorité nominale des organisations de la société civile au sein du Conseil.

Le fait que le Secrétariat local du MAEP soit hébergé au ministère du Point focal et le fait de lui affecter un personnel subordonné au ministère a contribué à ébranler l'indépendance du processus⁵¹. Le SAIIA a constaté que

Le fait que le président du Conseil de gouvernance soit aussi le ministre en charge du service public et de piloter les efforts de lutte contre la corruption du gouvernement présentait un conflit d'intérêt, car le Questionnaire exige une critique directe de son travail.

51. « Le Secrétariat national du MAEP est constitué de deux membres du bureau du Directeur-Général, de quatre chercheurs sous contrats, de quatre membres du ministère et deux membres suppléants de la branche sud-africaine d'ECOSOCC. Des capacités supplémentaires du ministère du Département du Service publique et de l'Administration (DPSA) sont apportées de temps en temps pour assister les équipes pendant les « périodes de pointe ». Secrétariat sud-africain du MAEP, *APRM Implementation Process Report*, op.cit., p.11.

L'Afrique du sud a adopté une approche méthodologique radicalement différente et beaucoup moins rigoureuse que le Ghana et le Kenya.

les membres du Secrétariat étaient réticents quand il s'agissait de transmettre les préoccupations exprimées par les Agences techniques de soutien sur le processus de recherche – telles que les courts délais ou le traitement inadéquat du matériel des TDC – à la ministre ou au Conseil. Les employés du gouvernement sont bien connus pour leur réticence quand il s'agit de contredire ou de questionner leurs supérieurs, et la situation du Secrétariat au sein même du cabinet du ministre renforçait cette tendance, surtout étant donné le caractère hautement politique et sensible des questions débattues dans le MAEP.

Les conseils provinciaux de gouvernance étaient dirigés par des gouverneurs ou par leurs représentants, et faisaient par conséquent face à des problèmes semblables à ceux rencontrés au niveau national.

Les membres du Conseil national de gouvernance n'étaient pas rémunérés pour le temps passé sur le MAEP. Beaucoup étaient issus d'institutions qui ne pouvaient pas se permettre que leurs dirigeants nationaux soient impliqués dans des activités non-rémunérées relatives au MAEP. La participation constituait donc une contrainte pour ces structures.

La COSATU a déclaré dans sa soumission écrite que : « nous demeurons soucieux du fait que ce processus semble être dirigé par le gouvernement, et ne semble pas prendre en compte plusieurs préoccupations, avant de poursuivre son cours plus loin⁵² ».

Zanele Twala a déclaré que⁵³ :

Certaines ONG, pour sûr, n'ont pas exercé pas leur fonction de garde-fous. Et d'autres étaient sans aucun doute alliées au parti au pouvoir. Le Point focal était également un membre du gouvernement, et vous avez vu des alliances émerger, surtout quant aux questions délicates comme celle du financement des partis politiques et de l'élimination des limites du mandat présidentiel. Je pense que cela reflète l'attitude générale en ce qui concerne la société civile dans ce pays après 1994 ; beaucoup ont travaillé avec le gouvernement dans des domaines tels que la prestation de services et la réduction de la pauvreté. Je pense que nous ne sommes pas parvenus à établir un équilibre parfait entre la légitimité politique et la compétence professionnelle et technique au sein du CNG. Il y avait trop d'engouement à vouloir associer des groupes politiquement corrects, au lieu de ceux qui nous auraient aidés à passer l'évaluation par le biais d'un rapport solide et d'un processus transparent.

Dans un exercice tel que le MAEP, il est naturel que le gouvernement qui s'auto-évalue et qui évalue la situation du pays veuille se donner les meilleures notes possibles et accentuer ses réussites, tout en minimisant ses échecs. Toutefois, le gouvernement sud-africain a fait preuve d'une sensibilité aiguë, suggérant que le processus d'EAP devrait être géré pour contenir les critiques⁵⁴ :

52. COSATU, *op. cit.*, p.6.

53. Entretien téléphonique avec Z. Twala, 16 août 2007.

54. Secrétariat Sud-Africain du MAEP, APRM Implementation Processus Report, *op. cit.*, p.32.

L'exécution du mécanisme devrait être guidée sur toute sa durée afin de s'assurer que celui-ci ne devienne pas « un forum de plaintes et de dénonciations ». Il faudrait qu'il y ait un équilibre entre les défis, les réussites et les bonnes pratiques qui peuvent être partagés avec d'autres pays. Ainsi que l'affirme un membre du Conseil national de gouvernance, le mécanisme encourage les pays à s'engager dans « un processus d'autoévaluation au lieu d'un processus d'autodestruction ».

Avec un ministre à la tête du Conseil de gouvernance, l'Afrique du Sud était confrontée à des questions de sincérité et de franchise de l'autoévaluation. Ces arrangements institutionnels semblaient contredire les directives du Panel des Personnes éminentes. Dans une vidéo de formation enregistrée pour le SAIIA en avril 2006, l'ambassadeur Bethuel Kiplagat, qui était aussi le président du Panel des Personnes éminentes de l'EAP, a déclaré sans équivoque que « le leadership du [...] Conseil national de gouvernance [...] devrait provenir de la société civile ou du secteur privé, et non du gouvernement, car nous ne voulons pas voir ce projet comme un projet du gouvernement. Le gouvernement ne peut piloter un programme dans lequel il est lui-même évalué⁵⁵ ».

Le fait que le président du Conseil de gouvernance soit aussi le ministre en charge du service public et de piloter les efforts de lutte contre la corruption du gouvernement présentait un conflit d'intérêt, car le Questionnaire exige une critique directe de son travail. Les sections relatives à la corruption qui apparaissaient dans le rapport préliminaire débattu à Kiptown étaient parmi les plus éditées du Rapport national d'autoévaluation final soumis au Secrétariat continental du MAEP, la plupart des critiques des efforts du gouvernement étant supprimées et remplacées par une liste de réussites et d'intentions.

Comme nous l'avons souligné dans le Chapitre 3, la question de la composition et de l'indépendance de l'organe directeur avait été vigoureusement disputée au cours du sixième Forum africain sur la gouvernance du PNUD, de fait de la position de l'Afrique du sud. Plusieurs participants ont fait remarquer que si le gouvernement dominait le processus, le MAEP ne serait en aucun point différent des nombreux rapports nationaux régulièrement produits, mais qui n'affectent pas la gouvernance. D'autres participants ont remarqué qu'une fois l'évaluation achevée, le gouvernement devrait allouer les fonds nécessaires et appliquer les recommandations. Si ce dernier n'accepte pas les recommandations, le processus ne produira aucun résultat. Fraser-Moleketi a porté la discussion plus loin en disputant la notion même d'indépendance comme critère raisonnable en posant la question suivante : « Indépendant de quoi ? »

55. Entretien vidéo avec B Kiplagat, Nairobi, Kenya, 27 avril 2006.

Comme indiqué plus haut, le Forum africain sur la gouvernance résumait bien la polémique⁵⁶ :

Le niveau d'autonomie acceptable des structures du MAEP était perçu comme un défi qu'il restait à relever dans certains pays. D'une part on notait un argument robuste en faveur de l'internalisation des processus du MAEP dans le système du gouvernement, comme moyen de garantir la légitimité et l'accès aux ressources publiques. D'autre part, d'autres pays soutenaient l'argument opposé : l'indépendance des Conseils de gouvernance afin de garantir la liberté nécessaire pour entreprendre les évaluations du MAEP de façon effective. Cette question a suscité de nombreux débats/réflexions, aussi bien pendant les sessions plénières que lors des sessions réservées aux chefs d'Etats. Il a été conclu en général que l'indépendance absolue du gouvernement était non seulement indésirable, mais aussi impossible à réaliser ; toutefois, il demeure important de s'assurer que les structures du MAEP au niveau national conservent assez d'influence professionnelle et de liberté d'action pour gérer les processus sans influence inopportune de l'Etat qui pourrait compromettre le jugement professionnel.

Le Rapport du forum a également souligné que « le rôle du Point focal n'est pas de prendre des décisions, mais de servir de coordinateur et d'interface entre le gouvernement, la société civile et les entités du secteur privé en ce qui concerne la conduite des activités relatives au MAEP⁵⁷ ». Sa présentation finale recommandait que « l'organe chargé de la mise en œuvre du programme du MAEP devrait, autant que possible, être indépendant du gouvernement, [et] dénué de toute influence politique afin d'en assurer la crédibilité (accent rajouté). Ceci reflétait la réticence notoire du gouvernement à placer le processus sous le leadership de la société civile.

Dans un entretien de septembre 2006 avec l'Institut pour le dialogue africain, Fraser-Moleketi était toujours convaincue que le modèle de gouvernance adopté par l'Afrique du Sud était le bon⁵⁸ :

Je ne pense pas qu'un processus conduit par le gouvernement devrait être considéré comme quelque chose de négatif [...] Le gouvernement ne s'est pas montré dominateur dans l'ensemble [...] je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit de mal à ce qu'un représentant du gouvernement en soit le Point focal ou le président. Je suis après tout un représentant élu par mon parti.

Au lieu de reconnaître franchement les inquiétudes des groupes de la société civile selon lesquelles le gouvernement pourrait dominer le processus ou selon lesquelles les délais étaient trop courts, le gouvernement introduisait des changements au processus sans véritable plan d'ensemble. Par conséquent, plusieurs opportunités de bâtir la confiance et d'atténuer les tensions ont été manquées.

La collecte des contributions publiques par les TDC avait des failles importantes (voir ci-dessous) et, malgré l'insistance véhémente du contraire par le gouvernement, le matériel n'avait pas pu être incorporé dans l'autoévaluation nationale.

56. Forum sur la gouvernance africaine du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) *Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and Opportunities, Report of the Sixth African Governance Forum (AVG-VI)* Kigali, Rwanda, 9–11 mai 2006, p.18.

57. *Ibid.*, p.28.

58. Ajulu C et al, *op. cit.*, pp.16–17.

Recherche, consultation et rédaction du rapport

Comme indiqué dans les chapitres précédents, pour générer leurs rapports d'autoévaluation, le Kenya et le Ghana s'étaient inspirés de méthodes utilisées par la CEA afin de produire des études sur la gouvernance – ils ont au tout début du processus désigné des laboratoires d'idées de renoms avec une historique d'analyse objective des questions de gouvernance. Ces organes de recherche ont utilisé une combinaison de recherche documentaire, d'enquêtes de ménages scientifiquement valides, d'entretiens avec des centaines de spécialistes dans et hors du gouvernement, de groupes de discussions et des résultats de consultations publiques. Au Kenya, les organisations de recherche techniques (appelées Agences techniques de référence) étaient membres du Conseil de gouvernance sans droit de vote.

Néanmoins, l'Afrique du Sud a adopté une approche méthodologique radicalement différente et beaucoup moins rigoureuse. Comme indiqué plus haut, le ministre a affirmé lors du briefing de septembre 2005 que l'évaluation par les pairs n'était pas un exercice de recherche, et que le pays disposait de données et de statistiques fiables, ainsi que de capacités suffisantes au sein du Secrétariat, de sorte qu'il n'avait pas besoin d'associer les institutions ou les experts, de la même façon que l'avaient fait les autres pays.

Cette attitude a affecté la crédibilité de l'exercice sur toute sa durée. Dans le chapitre d'introduction du Rapport national d'évaluation du processus sud-africain du MAEP, le Panel des personnes éminentes a écrit ce qui suit⁵⁹ :

La réticence à associer les institutions techniques au début du processus a conduit les parties prenantes à soupçonner que le CNG voulait manipuler le processus et son résultat. Ce sentiment a subsisté parmi les parties prenantes telles que la société civile, les académiciens et les médias. Il en est resté ainsi malgré l'implication des institutions techniques plus tard dans le processus et la soumission du RNAE (Rapport national d'autoévaluation), comme décrit ci-dessus, pour validation aux niveaux national et provincial.

Dès octobre 2004, le gouvernement avait commencé à élaborer le Rapport d'autoévaluation du MAEP. La date limite initiale de novembre 2005 pour les soumissions n'aurait pas donné assez de temps pour susciter un intérêt public suffisant, ni des apports considérables. Avec une partie substantielle du rapport déjà rédigées, les ajouts ne pouvaient être qu'esthétiques.

Contrairement au Ghana et au Kenya, aucun sondage scientifique d'opinion publique n'avait été conduit, et aucun entretien d'experts et d'acteurs majeurs au sein et hors du gouvernement, systématique et uniformisé n'avait été réalisé. Au lieu de cela, le conseil de gouvernance s'est basé sur le travail accompli par le gouvernement et le parlement et sur les contributions des individus, des communautés et de différents secteurs de la société, à travers des forums et des ateliers consultatifs.

Une opportunité d'administrer une enquête scientifique qui aurait pu mesurer l'opinion publique sur la gouvernance ou localiser certains problèmes a donc été perdue.

59. Panel des Personnes éminentes du MAEP, *Country Review Report of South Africa*, p.43.

Dans sa soumission du MAEP, la COSATU a soulevé des questions cruciales sur l'édition du rapport et la manière dont les différentes opinions seraient reflétées⁶⁰ :

Tandis que la déclaration du Point focal a donné les contours de la stratégie de recherche (mais pas le plan de recherche) du travail du Conseil de gouvernance du MAEP, il existe encore des incertitudes quant à la manière dont les rapports seront compilés en un document final. Des clarifications sont de rigueur sur qui devra nommer les « modérateurs » qui superviseront les rapports de recherche de chaque secteur thématique « pour garantir la crédibilité et l'intégrité ». Que se passera-t-il si les débats comportent d'importantes différences dans les divers secteurs ?

Questionnaire abrégé

Le Secrétariat local a développé une version abrégée du Questionnaire d'autoévaluation avant l'établissement du CNG (et non pas après, comme prétendu dans le Rapport du processus de mise en œuvre du MAEP), distribué lors de la première Conférence nationale consultative des 28 et 29 septembre 2005. Cette version essaie de présenter les questions clés liées à la gouvernance de manière simple et facile à comprendre, afin de permettre aux citoyens d'y répondre. Cette version de deux pages a été traduite dans les 11 langues officielles du pays, téléchargées dans le site Web du MAEP Sud-Africain, et mise à disposition dans les départements du gouvernement⁶¹. Le site Web comprenait également le Questionnaire d'autoévaluation dans sa version intégrale et des résumés des objectifs et questions de chaque section thématique ; il permettait également de répondre à chaque question électroniquement. En théorie, n'importe qui aurait pu accéder à ces informations et y apporter sa contribution, mais pas plus d'une poignée de citoyens individuels ont envoyé leurs réponses par voie électronique⁶².

Le tableau ci-dessous contient des exemples des questions qui figuraient dans le Questionnaire simplifié. Bien qu'il soit nécessaire de simplifier des concepts complexes pour des personnes ordinaires, les exemples ci-dessous ne capturent pas l'essence même des objectifs des questions originales entières :

60. COSATU, *op. cit.*, p.7.

61. http://www.aprm.org.za/docs/APRM_English_Questionnaire.pdf.

62. Le Rapport technique sur le Développement économique et social, produit par l'IERI en mars 2006 comptait six soumissions individuelles à la page 4.

Questions originales versus Questions simplifiées		
Objectifs	Langues des questions	Questions pour les groupes de discussion
Démocratie et gouvernance politique : Maintenir la séparation des pouvoirs, protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire et un pouvoir législatif effectif.	Quelles sont les dispositions constitutionnelles et législatives qui garantissent la séparation et l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire ? Quel est le degré d'indépendance du judiciaire ? Quelle note pouvez-vous donner à l'indépendance des organes législatifs dans votre pays ?	Quelle est la capacité de nos juges à prendre leurs propres décisions ?
Démocratie et gouvernance politique : Assurer des représentants et fonctionnaires responsables et efficaces.	Quelles mesures ont été prises pour renforcer les institutions pour un service public efficace et effectif ? Quel est le niveau de transparence du système de recrutement, de formation, de promotion et d'évaluations des fonctionnaires ?	Quel est le niveau d'efficacité du gouvernement dans la prestation de services ?
Gouvernance économique et gestion : Combattre la corruption et le blanchiment d'argent.	Quelle est la prévalence de la corruption dans l'administration publique et quelles mesures ont été prises pour y remédier ? Quelle est la prévalence du blanchiment d'argent et quelles mesures sont prises pour y remédier ?	Etes-vous affecté d'une manière quelconque par la corruption au sein du gouvernement ?
Développement économique et social : Promouvoir l'autonomie de développement et renforcer les capacités pour un développement auto-durable.	Quel est le niveau d'appropriation du pays de l'orientation et la conceptualisation des programmes nationaux de développement ? Quel est le mode de financement du programme national de développement ?	Notre vision du futur est-elle partagée par tous les Sud-Africains ?

Les sondages des travailleurs pour le Développement des Communautés (TDC)

Une composante centrale des efforts fournis par l'Afrique du Sud pour attirer la contribution du public était la campagne des TDC pour administrer ces questionnaires abrégés aux individus dans les municipalités à travers le pays. Mais cette méthode avait des failles importantes (voir ci-dessous) et, malgré l'insistance véhémente du contraire par le gouvernement, le matériel n'avait pas pu être incorporé dans l'autoévaluation nationale.

Tandis que l'envergure des interactions avec les Sud-Africains était inédite (surtout dans les régions rurales), le processus des TDC présentait tout de même des problèmes dans sa planification et son exécution. Ceci a affecté la possibilité d'incorporer les opinions de ceux qui avaient eu des interactions avec les TDC dans l'autoévaluation.

Considérant le nombre important d'OSC en Afrique du Sud, ainsi que leur diversité, les soumissions de celles-ci étaient décevantes dans l'ensemble.

Le nombre exact de Questionnaires imprimés et distribués est inconnu. Les Questionnaires n'étaient pas uniformisés et les provinces posaient des questions différentes. Plusieurs TDC ne disposaient que d'une formation limitée⁶³. Certains avaient du mal à diriger les conversations, saisir les réponses et les retourner au secrétariat. Le gros des réponses était dans des langues autres que l'Anglais, et aucune disposition n'avait été prise pour le temps ou le financement des traductions. Peu d'espace était disponible pour écrire les réponses sur le papier, et la majorité des questions était posée sous forme d'interrogations indirectes. Du fait que les questions ne demandaient pas aux gens de quantifier ou de noter, il était virtuellement impossible de comparer et de résumer les milliers de formulaires. Les formulaires ne saisissaient pas les informations démographiques des personnes interrogées, telles que le nom, l'âge, le sexe, le lieu d'habitation, ce qui rendait les analyses statistiques impossibles. Les TDC étaient déployés dans les régions pauvres, et il n'existait pas de plan de distribution scientifique des formulaires du sondage. Par conséquent, l'information saisie ne représentait pas la nation, et l'étendu du problème était difficile à cerner car aucun échantillon scientifiquement valide n'avait été utilisé.

Au moment où les ATS avaient achevé leurs rapports en mars 2006, le secrétariat avait seulement reçu les Questionnaires des TDC de deux des neuf provinces. Le processus de réception des réponses au secrétariat était hasardeux, et manquait de rigueur. Mais le pire est que les Questionnaires des TDC n'avaient pas été adéquatement adaptés pour servir d'instrument de sondage. Une opportunité d'administrer une enquête scientifique qui aurait pu mesurer l'opinion publique sur la gouvernance ou localiser certains problèmes a donc été perdue.

Ces problèmes de méthodologies ont également été remarqués par les chercheurs recrutés par la province de l'Etat Libre pour compiler sa soumission (voir ci-dessous).

A la conférence de Kliptown en mai 2006, la ministre Fraser-Moleketi a insisté que le matériel des TDC avait été entièrement pris en compte dans le Rapport national d'autoévaluation préliminaire. Elle a affirmé que même si les sondages des TDC n'avaient pas été analysés au niveau national, les rapports provinciaux du MAEP incluaient les réponses des Questionnaires des TDC. Néanmoins, cet argument est erroné pour plusieurs raisons.

63. Le Secrétariat et l'ECOSOCC ont organisé une séance de formation nationale pour 120 TDC dans les neuf provinces le 17 septembre 2005, avant l'établissement du conseil national de gouvernance à la fin du mois de septembre. D'après le Rapport du processus de mise en œuvre du gouvernement, des formations supplémentaires ont été initiées en octobre et décembre 2005.

L'expérience de la Province de l'Etat Libre quant aux Questionnaires des TDC⁶⁴

La soumission de la province de l'Etat Libre avait été compilée par le Centre pour le soutien au développement de l'université de l'Etat Libre, tentant d'analyser et de quantifier les réponses des TDC. Le centre a catalogué plusieurs préoccupations relatives au processus des TDC :

Logistique

- Absence de coopération de la part des conseillers et des comités de circonscriptions ;
- Courts délais et interruptions dues à la saison des fêtes ;
- Perceptions de la part de certaines personnes interrogées que le MAEP faisait partie des élections locales ;
- Non-participation des communautés blanches et métis, et par conséquent la possibilité d'une représentation inadéquate de leurs opinions ;
- Difficultés de couverture des zones éloignées du fait du manque de transport pour les TDC ;
- Le temps que les Questionnaires ont mis à être complétés ;
- Les Questionnaires étaient parfois distribués dans des langues que les personnes interrogées ne comprenaient pas.

Contenu du questionnaire

- Le contenu et le format du Questionnaire abrégé contenaient de graves faiblesses, qui auraient pu affecter l'intégrité des données ;
- Plusieurs questions avaient de toute évidence été mal comprises par les interrogés, soit à cause des explications précaires des TDC ou du fait qu'ils ne visaient pas spécifiquement les membres semi-lettrés des communautés ;
- Les TDC ont eu du mal à comprendre le Questionnaire, même dans les langues locales ;
- La langue utilisée dans le Questionnaire était trop académique et trop technique ;
- Des interrogations directes auraient pu être plus adaptées à une audience semi-lettrée, car elles offrent des choix de réponses clairs, avec quelques interrogations indirectes pour permettre aux répondants d'élaborer ;
- La possibilité de creuser et d'expliquer les questions étaient très limitées dans le Questionnaire administré, et de meilleures réponses auraient pu être tirées de ces entretiens.

Mise en page du questionnaire

- La mise en page du Questionnaire était confuse, et certaines personnes ont répondu à la fois aux longues questions et aux questions de discussion, rendant le Questionnaire difficile à administrer ;
- Peu d'espace était accordé pour que les personnes interrogées puissent exprimer leurs opinions, et plusieurs pages rajoutées compliquaient le processus de traduction et de collecte des données ;

64. CPG de l'Etat Libre, *op. cit.*, pp.36–38.

- Certaines questions portaient sur deux questions à la fois ou plus ;
- Certaines questions avaient été oubliées dans les traductions, d'autres ont vu leur sens et signification altérés ;
- La numérotation dans certaines versions était inconsistante ou erronée.

Tout d'abord, la plupart des rapports provinciaux étaient parmi les dernières soumissions reçues. Comme nous l'avons mentionné plus haut, quatre jours avant la date limite du 17 mars 2006, seuls quatre rapports provinciaux (deux versions définitives et deux ébauches) avaient été reçus par le Secrétariat. Par conséquent, si l'autoévaluation nationale devait être basée sur les rapports des ATS et ces derniers n'avaient pas reçu les rapports provinciaux, une grande partie des contributions publiques a été exclue. Les rapports provinciaux qui avaient été reçus à temps n'indiquaient pas quel contenu était basé sur le travail des TDC.

Deuxièmement, très peu de rapports des TDC avaient été reçus et analysés avant l'achèvement de l'autoévaluation. Les chercheurs du SAIIA et de l'AICC avaient physiquement collecté cinq énormes caisses de Questionnaires des TDC des anciens locaux du DSPA à Pretoria le 28 février 2006. Ceux-ci représentaient les soumissions des TDC dans le Cap occidental et dans l'Etat Libre. Deux caisses n'avaient pas été ouvertes. Le SAIIA a recruté quatre employés temporaires qui parlaient Sesotho pour traduire et joindre les questions de l'Etat Libre, mais ils n'avaient pu en traiter que 800 en deux semaines. Le SAIIA a envoyé une des caisses au Cap.

L'Idasa a noté dans son Rapport technique⁶⁵ :

Environ 2 705 rapports des Travailleurs pour le Développement des Communautés (TDC) avaient été reçus du secrétariat deux semaines avant la soumission des Rapports techniques. Les Rapports des TDC avaient été reçus dans toutes les langues vernaculaires sud-africaines. Des résumés des rapports des TDC avaient également été reçus dans le cas de certaines soumissions provinciales. Les contraintes temporelles et les capacités linguistiques ont fait en sorte que seule une partie des rapports des TDC avaient été recueillie au cours de l'élaboration du Rapport technique. Les chercheurs ont ensuite également fait remarquer que l'écriture des rapports des TDC était, dans certains cas, duplicative, ce qui suggérait que certains des travailleurs n'avaient pas adéquatement recueilli les réponses des citoyens.

Sous la pression du temps, aucune des deux Agences techniques de soutien – l'AICC et l'IERI – n'ont eu le temps ni le personnel nécessaire pour analyser les rapports des TDC.

Troisièmement, le DSPA a initié un processus différent pour analyser ces Questionnaires après la deuxième Conférence nationale consultative de mai

Sur le plan de sa capacité à encourager le public ou les médias à débattre des questions relatives à la gouvernance, les efforts de communication de l'Afrique du Sud n'étaient pas des meilleurs, un problème rencontré par tous les premiers pays participants du MAEP.

65. IDASA, *African Peer Review Mechanism Technical Report: Democracy & Good Political Governance*, avril 2006, note p.17.

2006. La première ébauche de rapport a été introduite en août 2006, un mois après la visite de la Mission d'évaluation nationale en Afrique du Sud. Lors d'un entretien en septembre 2006, Fraser-Moleketi a déclaré : « dans le cadre de l'après évaluation du pays, nous avons une équipe chargée de rassembler toutes les contributions des TDC de façon à les archiver pour études supplémentaires⁶⁶ ». Ceci confirme que le matériel des TDC n'avait pas été adéquatement intégré à temps dans le Rapport national d'autoévaluation.

Des citations tirées des Rapports des TDC avaient été placées dans des encadrés tout au long du Rapport national d'autoévaluation, mais la sélection de ces citations ne suivait aucun processus systématique, selon Twala. Le CNG n'a pas nié le fait que le temps alloué incluait également l'incorporation des rapports provinciaux ou des soumissions des TDC.

Soumissions des provinces

Un autre aspect du processus de l'EAP de l'Afrique du Sud était la formation des Conseils provinciaux de gouvernance. Sous la direction des gouverneurs de province, chacun de ces conseils a essayé de suivre la formule selon laquelle les représentants du gouvernement devaient représenter au moins un tiers de leurs membres, et deux tiers devaient être représentés par la société civile. Les rapports de Conseil provinciaux de gouvernance étaient de qualité variée. Certaines provinces (notamment le Cap occidental et le Cap du Nord) avaient fourni des efforts significatifs, essayant d'analyser les problèmes au niveau provincial, et ont produit des rapports à temps et de manière professionnelle. D'autres (le Cap oriental) ont soumis leurs rapports à l'approche de la date limite ou même après. Certaines soumissions provinciales étaient rédigées dans une langue médiocre, et encombrées de longs rapports d'activités et de discours prononcés à différents ateliers de consultation. Le Kwazulu-Natal a soumis une ébauche de rapport en mai 2006, bien après la dite limite du 17 mars. Tous les rapports provinciaux affirment s'être basés sur le matériel des TDC, mais la proportion était incertaine, de même que la manière dont ces sondages avaient été incorporés. Étant donné les failles incluses dans les Questionnaires abrégés mentionnés ci-dessus, il est difficile de voir comment les Conseils provinciaux de gouvernance auraient pu adéquatement analyser ces formulaires, à l'exception de la Province de l'Etat Libre.

Soumissions des institutions

Le Rapport national d'autoévaluation était largement basé sur les soumissions écrites des institutions. La plupart des OSC ayant fait des soumissions avaient choisi de se concentrer sur des questions constituant un intérêt particulier pour elles, notamment dans le domaine de la démocratie et le développement économique et social. Beaucoup moins de contributions ont été faites dans le domaine de l'économie et de la gouvernance d'entreprises. Les effets sur la qualité et le nombre de soumissions, des changements de dates, de la période de vacances et des élections locales ont déjà été discutées plus haut.

66. Ajulu C et al, *op. cit.*, p.17.

Nous étions embarqués dans une guerre avec les médias dès le début, surtout sur la question du contrôle du processus par le gouvernement. Nous avons délégué et nommé des instituts de recherches et formé des ATS dans différents secteurs thématiques.
 – Ministre Géraldine Fraser-Moleketi

Au vu du nombre important d'OSC en Afrique du Sud, ainsi que de leur diversité, leurs soumissions étaient décevantes dans l'ensemble. Très peu d'organisations se sont mobilisées pour fournir des réponses directes au Questionnaire d'autoévaluation ou pour soumettre des rapports pertinents qui avaient été préparés pour d'autres raisons. Certaines ONG avaient demandé des aides financières pour préparer leurs soumissions, mais le conseil de gouvernance ne s'était pas montré disposé à les leur fournir. Toutefois, les groupes de la société civile représentés au conseil ont réussi à obtenir des fonds pour consulter des membres de leurs secteurs respectifs (tels que les ONG, les instructions civiques, les organisations représentant les personnes handicapées, les jeunes et les femmes, les organisations religieuses et les syndicats), et chacun reçut entre 40 000 et 60 000 rands (soit 5 500 à 8 500 dollars environ) à cet effet. Néanmoins, certains utilisèrent ces fonds pour des réunions seulement partiellement en rapport avec le MAEP, et beaucoup de ces rapports étaient parmi les dernières soumissions reçues.

Très peu de contributions ont été faites par les académiciens, les départements d'universités ou les partis politiques (à l'exception de quelques contributions faites dans le cadre du processus parlementaire du MAEP). Les partis travaillaient sur les élections locales du 1^{er} mars 2006, mais leur faible participation révèle également une mauvaise communication et une faible mobilisation des informations de la part du Conseil de gouvernance et du Secrétariat, et une tendance générale des parties de l'opposition à rejeter ou boycotter les processus perçus comme menés par le gouvernement.

Communication et consultation

L'Afrique du Sud a dédié un budget important à la communication de masse et aux campagnes de sensibilisations sur le MAEP, en utilisant des messages radiodiffusés courts et clairs, ainsi que des publicités télévisées, en développant un jingle avec des artistes de rang international tels qu'Yvonne Chaka Chaka, et du matériel promotionnel comme des banderoles, des T-shirts, des casquettes et des prospectus, pour ne citer que quelques méthodes (voir encadré ci-dessous).

Communication de Masse

Le Rapport du processus de mise en œuvre du MAEP a fourni des exemples d'efforts de communication par le biais de différents canaux dans le cadre du MAEP⁶⁷ :

- Des jingles ont été joués sur 19 stations radio à couverture nationale, et ceci dans toutes les langues officielles (octobre – novembre 2005), suivis de publicités spécifiques et de forums de discussions pour chaque province. Dans certaines provinces, des discussions radios hebdomadaires avec des membres des conseils provinciaux de gouvernance ont été organisées.

67. CPG Etat Libre, *Free State Provincial Governing Council: Community Engagement First Draft Report (March 2006)*, p.36., *op. cit.*, pp.36–38.

- Le MAEP a été discuté lors des débats radiodiffusés les plus écoutés tels que le « AM live » de SAFM et le « Vuyo Mbuli Show », le « Given Mukhari Show » et le « Tim Modise Network » de Metro FM et Radio 702, ainsi que l'émission « Talk@9 ».
- Une publicité télévisée de 30 secondes a été lancée et diffusée sur quatre chaînes – SABC 1, SABC 2, SABC 3 et eTV – du 9 au 25 décembre 2005. Et une autre publicité de suivi a été diffusée en janvier 2006.
- De brèves interviews ont été menées lors d'émissions télévisées telles que « Morning Live » (SABC2), « Morning Edition » (eTV), « The Ambassadors » et « 180 Degrees » (tous deux sur SABC Africa).
- L'émission d'actualités *Asikhulume* (« parlons ») avait organisé un débat autour du MAEP en avril 2006 ; 72 % des auditeurs ont répondu « oui » à la question « les Sud-Africains ordinaires tireront-ils partie du MAEP », au cours d'un sondage par SMS.

Pris hors du contexte général du processus de consultation – l'incorporation de réunions interactives telles que les deux larges conférences nationales du début et de la fin, les quatre ateliers d'experts, les réunions publiques convoquées par les neuf provinces et le sondage d'opinions administré par les Travailleurs pour le Développement des Communautés (tous discutés plus loin) – les efforts de communication de masse ont contribué à la sensibilisation autour du MAEP et du fait que tous les citoyens pouvaient y participer. Néanmoins, le choix du moment des efforts de communication n'était pas toujours le meilleur. Par exemple, la publicité télévisée coûteuse sur le MAEP avait été diffusée pendant la période des vacances de décembre 2005, alors que les chances d'un faible taux d'écoute étaient fort probables. Une campagne radio a été lancée après la date limite des soumissions en mars et en avril 2006, remerciant les Sud-Africains de leurs contributions.

En considérant les exigences du processus du MAEP et les difficultés liées à l'évaluation de la gouvernance, les messages ne suffisaient pas au vu du défi en question, quelle que soit l'étendue de leur couverture ou la fréquence à laquelle ils étaient diffusés. Ce problème n'est pas unique à l'Afrique du Sud. Tandis que le MAEP requiert une large participation, des contraintes réelles empêchent le citoyen moyen de participer de manière significative à ce processus complexe et exigeant. Sensibiliser et toucher le citoyen ordinaire sont des tâches d'autant plus difficiles que le pays est géographiquement large et peuplé, où chaque structure médiatique ne touche qu'une infime partie de la population, essentiellement urbaine.

Les énormes dépenses pour une communication superficielle ou les efforts de sensibilisation doivent être évalués par rapport aux coûts imposés par des formes de consultations plus constructives, étant donné la réalité des contraintes financières. En Afrique, le gouvernement avait limité d'autres formes de consultation sous prétexte qu'il n'y avait pas assez de fonds. En

guise d'exemple, on peut citer les séminaires d'experts d'un jour, tenus en avril 2006 qui auraient pu être prolongés de deux jours, l'impression et la distribution des textes à l'avance des conférences de consultation.

Le Rapport du processus de mise en œuvre du MAEP en Afrique du Sud reconnaît que les efforts de promotion du MAEP dans la presse écrite étaient mitigés du fait d'autres problèmes, en particulier les élections locales du 1^{er} mars 2006, qui avaient dominé les titres et les éditoriaux des journaux.

Ce problème – de tous les autres problèmes qui avaient entravé le processus du MAEP – constituait un défi important dans tous les pays participants du MAEP. Dans un milieu médiatique compétitif, avec d'autres histoires et controverses émergeant tous les jours, le MAEP n'était pas perçu comme un scoop. Il a bénéficié d'une couverture médiatique raisonnable lors de son lancement, et d'une couverture supplémentaire des critiques de la gestion du processus par le gouvernement. La couverture médiatique était centrée sur les événements – des articles courts annonçant des visites ou des étapes majeures du processus – ou des controverses.

Néanmoins, les médias n'ont pas utilisé le MAEP comme une opportunité pour leur permettre de questionner l'orientation du gouvernement et les changements nécessaires. Ces questions ne faisaient surface que lorsque l'Autoévaluation nationale était débattue lors d'une conférence importante et en cas de fuites du rapport définitif des Personnes éminentes à la presse. Dans ces cas là, plusieurs journalistes offraient une petite litanie des types de problèmes décrits. Ces histoires étaient rarement suivies d'autres, à l'exception des commentaires et des réfutations du gouvernement au sujet des fuites elles-mêmes.

Sur le plan de sa capacité à encourager le public ou les médias à débattre des questions relatives à la gouvernance, les efforts de communication de l'Afrique du Sud n'étaient pas des meilleurs, un problème rencontré par tous les premiers pays participants du MAEP.

Le Rapport du processus de mise en œuvre du MAEP fait fièrement état du nombre de Sud-Africains qui avaient été touchés par le MAEP⁶⁸ :

Il est difficile de donner un nombre exact, mais on peut certainement estimer qu'à travers les différents processus consultatifs aux niveaux national, provincial, urbain et sectoriel, ainsi que par les actes publicitaires externes, les Travailleurs pour le Développement Communautaire et les campagnes de communication, cinq à six millions de personnes auront été sensibilisées d'ici la fin de cette étape du processus. Il est néanmoins difficile d'estimer combien de personnes ont une compréhension satisfaisante ou complète du processus du MAEP (accent rajouté).

Cela signifie qu'environ un Sud-Africain sur huit serait informé du MAEP. Toutefois, 2 400 personnes interrogées par Afrobarometer en janvier et février 2006 dans le cadre de son projet Sondage Afrique du Sud ont indiqué qu'un

68. Secrétariat sud-africain du MAEP, APRM Implementation Process Report, *op. cit.*, p.31.

nombre bien inférieur de personnes avaient en réalité entendu parler du MAEP ou avaient été impliquées d'une manière ou d'une autre dans le processus. Deux questions ont été posées aux personnes interrogées : « Avez-vous jamais entendu parler du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) ? », ou « Avez-vous eu l'occasion de lire quelque chose à ce sujet ou d'en entendre parler ? » et « Avez-vous participé au processus sud-africain du MAEP d'une des manières suivantes : remplir le Questionnaire du MAEP ? Prendre part à une réunion publique ? ». Les résultats du sondage ont indiqué que 6 % des Sud-Africains avaient entendu parler du MAEP, 3 % avaient pris part à une réunion publique et 2 % avaient rempli le Questionnaire. Les résultats ont également montré que les populations de la Province du Limpopo semblaient être plus informées du processus que celles des autres provinces⁶⁹.

Bien que les résultats d'Afrobarometer révèlent des chiffres inférieurs de cinq à six millions de personnes, ils devraient également être traités avec un certain niveau de scepticisme – par exemple, il est très peu probable qu'un million de Sud-Africains aient pris part à une réunion publique sur le MAEP.

Utilisation des agences techniques de soutien

Les seules recherches documentaires originales produites dans le cadre du MAEP étaient une série de brefs essais ou « d'articles d'opinions » soumis avant la première Conférence nationale consultative de septembre 2005 (deux chacun pour les quatre secteurs thématiques). Cinq seulement ont finalement été publiés⁷⁰. Le plan initial du MAEP du gouvernement sud-africain n'avait pas prévu d'inclure les organes de recherches ou les académiciens dans la compilation du Rapport national d'autoévaluation de manière formelle, hormis celle-là.

Dans sa soumission au parlement en novembre 2005, la COSATU a écrit⁷¹ :

Plusieurs ONG et organisations communautaires, celles attachées aux institutions de recherches et aux universités en particulier, semblent avoir été exclues du Conseil général [sic], vu l'empressement avec lequel le Conseil avait été établi. Cela reste une source d'inquiétude – le défi de la société civile est de travailler ensemble d'une manière constructive visant à réaliser plusieurs objectifs de développement – parmi lesquels le RDP (programme reconstruction et développement sud-africain), les Objectifs du Millénaire pour le Développement et la Charte des Libertés.

La position officielle a changé en décembre 2005, et quatre laboratoires d'idées ont officiellement été nommés Agences techniques de soutien en février 2006.

69. Mattes R, « Public Participation in South Africa's African Peer Review Mechanism: Results from the January-February 2006 Afrobarometer – South Africa », présentation à l'Atelier des leçons tirées du MAEP destiné aux praticiens, chercheurs et à la société civile, Johannesburg, Afrique du Sud, 12 septembre 2006.

70. Ils étaient du Dr Chris Landsberg sur « la Démocratie et la Gouvernance politique » ; Nomini Rapoo sur « la Gouvernance d'entreprises et des Organismes étatiques » ; Maître Pansy Tlakola sur « la gouvernance d'entreprises » ; Dr Iraj Abedian sur « la Gestion de la politique fiscale et monétaire », et Dr Lumkile Monde sur « la Gouvernance économique et la Gestion ». Voir « Articles d'opinions » sur www.aprm.org.za.

71. COSATU, *op. cit.*, p.7.

Plusieurs facteurs avaient contribué à ce changement. Le gouvernement était sous la pression de critiques amères du fait de son contrôle apparent du processus ; la Mission de soutien nationale avait à deux reprises vivement conseillé l'inclusion des organismes de recherches⁷² ; les processus provinciaux et ceux des TDC nécessitaient des directives et une formation adéquates que le secrétariat ne pouvait fournir pour cause de manque de personnel. Dans un entretien de septembre 2006, Fraser-Moleketi suggérait que la pression médiatique était l'influence à l'origine de cette décision⁷³ :

Nous étions embarqués dans une guerre avec les médias dès le début, surtout sur la question du contrôle du processus par le gouvernement. Nous avons délégué et nommé des instituts de recherches et formé des ATS dans différents secteurs thématiques.

Le Conseil de gouvernance a fini par accepter que la réalisation de l'autoévaluation était un processus extrêmement complexe qui nécessitait l'expertise des organes de recherches⁷⁴. Certains membres de la société civile représentés au Conseil de gouvernance ont demandé au gouvernement de concevoir un processus cohérent pour associer les organes de recherches compétents. Le but était d'améliorer la crédibilité et la légitimité du rapport en associant des analystes hors du gouvernement. Dans ce contexte, le mandat des Agences techniques de soutien stipulait que : « le Secrétariat sud-africain du MAEP a des capacités limitées et, de ce fait, a besoin d'assistance de la part des institutions capables de prendre part au processus de rédaction et d'y apporter leur soutien ».

Ceci a mené à la création d'un sous-comité chargé de la recherche en novembre 2005. Une lettre de Zanele Twala, présidente du sous-comité chargé de la recherche, a été envoyée à 15 institutions, les invitant à se constituer partenaires (volontaires) de recherche à la mi-décembre 2005, invitation retirée le même jour.

En janvier 2006, le sous-comité a demandé deux types d'implications de la part des organes de recherches. Dans le premier, il invitait près de 200 institutions de recherche et de plaider à se porter candidat pour devenir partenaires non-rémunérés de recherche non-agrées. Pour être agréée, l'institution candidate devait faire une soumission au processus du MAEP et

72. Un rapport du gouvernement sur la première Mission de soutien nationale (en novembre 2005) affirmait que : « Après leurs consultations et leurs réunions, les CSM étaient inquiets que les institutions techniques et de recherche sud-africaines n'étaient pas adéquatement associées au processus ». Il stipule que « toutefois, une fois que la stratégie de recherche proposée avait été adéquatement expliquée et présentée, ces inquiétudes étaient résolues. En ce qui concerne la stratégie, toutes les institutions crédibles auraient l'opportunité de faire des soumissions et de prendre part aux séminaires pour préparer l'Autoévaluation du pays et son Programme d'action. A condition qu'il en soit ainsi, la Mission était satisfaite que notre stratégie de recherche fournissait aux institutions vibrantes et dynamiques des opportunités de participer et de contribuer ». Conseil de gouvernance du MAEP, *Report on the APRM Country Support Mission to South Africa. 9-11 November 2005*, novembre 2005, p.5. La deuxième Mission de soutien du pays, en décembre 2005, semble avoir insisté plus fortement sur la question de l'inclusion des organes de recherche, car c'est suite à celle-ci que le plan de recherche révisé a commencé à prendre forme.

73. Ajulu C et al, *op. cit.*, p.18.

74. Secrétariat Sud Africain du MAEP, *Terms of Reference for Technical Support Agencies*, février 2006, p.1.

démontrer son expertise technique et son expérience en matière de recherche. Quinze institutions se sont portées candidates et ont été agréées. Elles étaient censées constituer un groupe de pairs dont le rôle était de revoir le travail des Agences techniques de soutien et de servir de contrôleurs pour contrôler la qualité. Néanmoins, à l'exception du briefing initial du 16 février 2006 à la Banque de Réserve de Pretoria, ces partenaires de recherche ne se sont plus jamais réunis en tant que groupe, et n'ont joué aucun de ces rôles. Cet échec reflétait l'empressement du calendrier, puisqu'aucune stipulation n'avait été émise quant à la circulation des ébauches. Toutefois, l'utilisation d'un tel groupe d'évaluation de pairs était pertinente sur le principe. L'idée de faire travailler ces évaluateurs gratuitement constituait une autre faiblesse, car le processus produisait plus de 1 700 pages d'analyse, et demander aux institutions de traiter un nombre aussi important de documents sans aucune forme de rémunération était simplement trop.

Deuxièmement, le sous-comité a annoncé son intention d'engager quatre Agences techniques de soutien. D'après un consultant du gouvernement, ce nom avait été minutieusement choisi pour souligner leur rôle de « soutien » et non de « recherche ». Ces agences devaient avoir quatre tâches principales : produire un rapport technique préliminaire pour chacun des quatre secteurs thématiques du MAEP, sur la base de toutes les soumissions et reflétant fidèlement ces dernières ; co-organiser un séminaire avec le Conseil de gouvernance pour tester le rapport technique préliminaire et l'amender ; participer à la deuxième Conférence nationale consultative ; et produire une ébauche finale amendée et un Programme d'action préliminaire.

Les conditions d'introduction d'une offre exigeaient que les institutions aient fait une soumission, et les frais devaient être limités 200 000 rands maximum (environ 28 500 dollars) afin d'éviter des procédures d'offre plus coûteuses s'appliquant à des offres de plus grande valeur. Quatre institutions ont été nommées par le sous-comité chargé de la recherche le 16 février 2006, cinq mois après le début du processus d'EAP. Les Agences et leurs secteurs thématiques relatifs sont listés dans le tableau ci-dessous.

Les quatre instituts de recherche arrivèrent au milieu d'un processus de recherche problématique dont les paramètres avaient déjà été établis.

Secteur thématique du MAEP	Agence technique de soutien
Démocratie et gouvernance politique	Institute for Democracy in South Africa (IDASA)
Gouvernance économique et Gestion	South African Institute of International Affairs (SAIIA)
Gouvernance d'entreprises	African Institute for Corporate Citizenship (AICC)
Développement économique et social	Institute for Economic Research on Innovation (IERI)

Les quatre instituts de recherche sont arrivés au milieu d'un processus de recherche problématique dont les paramètres avaient déjà été établis. Contrairement aux organes similaires impliqués dans les évaluations du Kenya et du Ghana, les instituts de recherche en Afrique du Sud avaient été exclus du processus de collecte de données et de la conceptualisation des méthodes de recherche ; leur rôle avait été limité à rassembler les soumissions reçues. L'élaboration du formulaire de sondage public, le système d'échantillonnage (ou son absence) et le régime de collecte des données avaient été déterminés par le gouvernement bien avant l'inauguration du Conseil national de gouvernance. De même, les réunions de consultations publiques étaient gérées par les provinces (en dehors de la première et de la dernière Conférence nationale consultative) et n'avaient pas vu la participation des instituts de recherche, à l'exception de quelques cas isolés. Comme souligné ci-dessus, le Conseil de gouvernance a fait appel aux services de deux agences de contrôle de la qualité pour évaluer et contrôler la qualité du travail produit par les agences de soutien. Le HSRC supervisait le travail de l'Idasa et de l'IERI, et le Vérificateur Général évaluait le travail du SAIIA et de l'AICC.

En raison du volume des soumissions écrites et du peu de temps alloué pour ce travail – trois semaines initialement, qui ont plus tard été prolongées à cinq semaines – les Agences technique de soutien n'ont pas eu le temps d'entreprendre des recherches indépendantes ou d'étudier les principaux arguments. Par exemple, plusieurs soumissions font état de problèmes majeurs au niveau de la gouvernance provinciale et locale, et affirment que les plans de résolution du gouvernement sont inadéquats. Le gouvernement lui-même ne fournit aucun détail sur ses différents plans de réformes, laissant ainsi plusieurs questions de politiques inadéquatement couvertes par les Rapports techniques.

Les délais serrés empêchaient une interaction significative entre les Agences techniques de soutien, qui aurait pu empêcher les duplications dans leur travail sur les secteurs pluridimensionnels.

Il a été ordonné aux chercheurs d'essayer d'identifier les points de consensus entre les soumissions publiques et ceux de désaccord sur les problèmes ou les solutions. Au début du travail des Agences techniques de soutien, le Secrétariat local avait accepté que le Rapport d'autoévaluation préliminaire reflète les différentes opinions et non qu'il essaye d'adopter une position consensuelle unique dans laquelle il n'y aurait aucun désaccord. Toutefois, il n'y avait pas de consensus clair quant à la façon dont le rapport devait être écrit pour refléter les différentes opinions ou jusqu'à quel point celui-ci devait citer directement les analyses des soumissions publiques et révéler quel groupe soutenait quel argument⁷⁵.

75. Ce manque de consensus sur l'utilisation des sources et la présentation des différentes opinions a suscité des tensions à la fin du processus. Les équipes techniques ont élaboré des rapports citant plusieurs soumissions publiques et d'autres évidences de la nature et l'étendue des problèmes de gouvernance. Mais l'édition finale du Rapport national d'autoévaluation a supprimé la quasi-totalité des citations et notes de bas de page, remplaçant des évidences et témoignages particuliers par des déclarations anonymes telles que « certaines sources prétendent que « ceci et cela » était le problème ».

Le mandat donné aux Agences techniques de soutien le 16 février 2006 envisageait initialement que celles-ci produiraient leurs ébauches de rapports techniques initiales dans un délai de trois semaines (au plus tard le 3 mars 2006), et leur rôle prendrait fin dès la mi-avril⁷⁶. Ce calendrier (voir tableau ci-dessous) était irréaliste et s'est avéré impossible à respecter.

Dates limites des phases de recherche	
Activité	Date limite
Préparation d'un rapport technique sur le secteur thématique	3 mars 2006
Co-facilitation d'un séminaire d'experts avec une bonne participation de la part de tous les partenaires de recherche appropriés	Semaine du 13 au 17 mars 2006
Développement d'un Rapport national d'autoévaluation et un Programme d'action détaillé	31 mars 2006
Participer à la deuxième Conférence nationale consultative et finaliser le rapport	Conférence 7 avril 2006 Ebauche finale 14 avril 2006

Comme mentionné dans la section ci-dessus sur les délais, des retards et des problèmes sont survenus dès le départ. Le Secrétariat avait remis à chaque agence des copies de quelques soumissions de la société civile le 16 février. D'autres soumissions ont continué à arriver pendant la durée du contrat. Bon nombre d'entre elles sont arrivées très tard et les agences n'ont pas toutes reçu les mêmes documents. Les soumissions et documents de soutien de la Commission du service public et du ministère du Commerce et de l'Industrie par exemple, n'ont été ni envoyées à temps, ni à toutes les agences. Le secrétariat n'a pas recueilli toutes les contributions faites aux comités parlementaires et, par conséquent, n'a pas pu les distribuer ; les agences avaient dû les solliciter directement auprès du parlement. Pendant cette phase de recherche et de rédaction du rapport, tout le DSPA était en cours de déménagement dans des nouveaux locaux ceci compromettant la gestion des soumissions. Une soumission substantielle de l'organisation des Femmes sud-africaines pour le développement (SAWID), dirigée par la première dame Zanele Mbeki, a honteusement été perdue par le Secrétariat en janvier 2006 et n'est jamais parvenue entre les mains des agences. Cet incident n'a émergé que lors des séminaires en avril 2006, au grand regret de Mme Mbeki. Le DSPA n'a jamais réussi à fournir une liste finale et définitive de toutes les soumissions reçues.

Les Agences ont débuté tardivement leur travail, et ce sans contrat. Ceux-ci n'ont été signés que quelques semaines plus tard. Du fait que les délais

76. Secrétariat sud-africain du MAEP, *Terms of Reference: Technical Support Agencies*, distribué le 16 février 2006, pp.8-9.

avaient obligé les chercheurs à commencer leur travail sans les matériaux nécessaires, il était très difficile de garantir que toutes les sections du Questionnaire étaient traitées avec la même rigueur. Une variété de questions n'avait été adressée par aucune soumission publique ou gouvernementale, mais ce manque de preuve ne pouvait être déterminé à l'avance. Comme le public avait fait des soumissions qui ne respectaient pas la structure du Questionnaire, il était nécessaire de les lire en intégralité et de les classer afin de déterminer les aspects du Questionnaire qu'elles reflétaient. Une fois toutes les contributions organisées, la validité des évidences devait être évaluée et les lacunes identifiées.

Les délais serrés empêchaient une interaction significative entre les Agences techniques de soutien, qui aurait pu empêcher les duplications dans leur travail sur les secteurs pluridimensionnels de la corruption, la décentralisation, du sexe et du développement durable.

En conséquence, leurs approches de la compilation des rapports n'étaient pas assez uniformisées. Le secrétariat national avait recommandé que les points d'accords soient joints au début de chaque objectif du MAEP, suivis des points de désaccords, des lacunes et des remarques. Cette structure suggérée avait tendance à diviser certains sujets de manière artificielle et rendait la narration difficile à suivre.

Longueur des rapports techniques préparés par les agences de soutien		
Agence technique de soutien	Secteur thématique	Longueur du Rapport technique
IDASA	Démocratie et Gouvernance politique	130 pages
SAIIA	Gouvernance économique et Gestion	267 pages
AICC	Gouvernance d'entreprises	578 pages
IERI	Développement économique et social	771 pages
Total		1 746 pages

L'implication des Institutions techniques de recherche dans le processus présentait des avantages, mais ces dernières ont parfois adopté le rôle subjectif de supporteurs d'une cause particulière au lieu de celui d'analystes et de facilitateurs objectifs.
– Secrétariat sud-africain du MAEP

Les quatre ébauches de rapports techniques produites à la fin du mois de mars 2006 différaient considérablement dans leurs formats, styles et longueurs. Chaque agence avait utilisé des méthodes différentes pour citer les soumissions et les références. L'Idasa et le SAIIA ont essayé de résumer et de regrouper les arguments des soumissions, tandis que l'IERI a inclus l'intégralité du texte cité dans un énorme appendice⁷⁷, alors que le rapport de l'AICC incluait les copies entières des soumissions relatives à chaque question. Le tableau ci-dessous donne le nombre de pages de chaque rapport technique.

77. Correspondance électronique avec T Pogue, 29 septembre 2006. Selon Thomas Pogue, chercheur à l'IERI, de larges extraits de soumissions avaient été incluses dans l'appendice afin de permettre aux lecteurs de déterminer si les soumissions avaient été reflétées de manière claire et fidèle.

Le gouvernement et le Secrétariat national ont exprimé de la méfiance vis-à-vis des chercheurs et ont affirmé que le travail de ces derniers devait être édité car il manquait d'objectivité. Selon le Secrétariat⁷⁸ :

L'implication des Institutions Techniques de Recherche dans le processus présentait des avantages, mais ces dernières adoptaient parfois le rôle subjectif de supporteurs d'une cause particulière au lieu de celui d'analystes et de facilitateurs objectifs. La leçon à en tirer ici est qu'il faut s'assurer que le mandat attribué aux institutions contractées est clair et strict, et que les produits de leurs recherches sont évalués de manière critique, afin de prévenir l'utilisation du processus par ces institutions comme plateforme de plaidoyer.

Ces sentiments (partiellement cités plus hauts) ont été réitérés par Fraser-Moleketi au cours d'un entretien⁷⁹ :

L'une des leçons les plus importantes que nous avons apprises a été notre engagement avec les Agences techniques de soutien (ATS). Nous étions embarqués dans une guerre avec les médias dès le départ, surtout par rapport au contrôle du processus par le gouvernement. Pour apaiser leurs inquiétudes, nous avons délégué et nommé des instituts de recherches et formé des ATS dans les différents secteurs thématiques. Néanmoins, lorsque ces organismes ont compilé le premier rapport de recherche, ce dernier était dominé par leurs opinions personnelles. Il était évident qu'ils utilisaient le processus comme plateforme pour avancer leurs propres intérêts. Pour éviter cela, nous avons ouvert le processus et formé des équipes multidisciplinaires afin de compléter le travail des ATS.

Ces accusations de subjectivité n'ont jamais été, directement ou officiellement, adressées aux chercheurs, afin qu'elles puissent être débattues et résolues. Le public n'était pas informé que le processus d'édition allait changer et les noms de ces soi-disant équipes multidisciplinaires n'ont jamais été révélés au public. Ces commentaires illustrent la sensibilité du gouvernement par rapport aux critiques, et son interprétation de toute opinion en désaccord avec les politiques gouvernementales comme « acte de plaidoyer ». Il est important de mentionner que le sous-comité chargé de la recherche exigeait des organisations désireuses d'assumer les fonctions d'Agence technique de soutien d'avoir fait une soumission publique, ce qui signifie que le processus sélectionnait des institutions qui avaient déjà clairement exprimé leurs opinions sur les questions débattues.

Une analyse plus approfondie des quatre rapports techniques illustre à quel point les chercheurs avaient essayé autant que possible d'incorporer les différentes voix qui avaient émergé des soumissions, au lieu de souligner une idéologie particulière ou des questions plaidées par les Agences techniques de soutien elles-mêmes⁸⁰.

Les participants étaient censés évaluer une quantité considérable de texte qu'ils n'ont eu le temps ni de lire, ni d'étudier.

78. Secrétariat Sud-Africain du MAEP, APRM Implementation Process Report, *op. cit.*, p.32.

79. Ajulu C et al, *op. cit.*, p.18.

80. Voir www.aprm.org.za pour des copies des rapports techniques préliminaires.

Une lacune cruciale du processus sud-africain, qui fait écho à toutes les autres évaluations du MAEP, est le faible niveau d'interaction entre les cadres du gouvernement et les chercheurs ou organisations qui faisaient les soumissions, pour discuter directement de leurs objections. Les problèmes relatifs aux rapports produits par les ATS n'étaient pas mis sur le tapis, ni discutés avec ces dernières, notamment en cas de perception que les ATS étaient impartiales. Les quatre ateliers d'experts d'un jour n'avaient pas vu la participation de cadres moyens du gouvernement, ni celles des académiciens, et le niveau d'interaction était positif et sain. Bien que ces séances aient été trop courtes pour discuter des différents problèmes relatifs aux ébauches de rapport, leur format était constructif. Malheureusement, les fonctionnaires du gouvernement qui étaient présents ne faisaient pas parties des décideurs et n'étaient pas non plus en position de pouvoir expliquer la logique des arguments présentés par la société civile à leur ministre. Par conséquent, les dirigeants politiques se trouvaient isolés du processus, ce qui explique leur surprise à la lecture des rapports. Au lieu de rouvrir le débat pour parvenir à un consensus, le processus a continué avec son empressement initial dans le souci de respecter le calendrier.

Séminaires de recherche

Les rapports techniques préliminaires ont été téléchargés sur le site Web du MAEP, et soumis à la critique au cours de quatre séminaires (une journée entière pour chacun des rapports) avec des experts. Ces séminaires, qui se sont tenus du 4 au 7 avril 2006 à l'Hôtel Indaba au Nord de Johannesburg, étaient conjointement organisés par les Agences techniques de soutien et le Secrétariat local du MAEP. Le taux de participation variait d'un jour à l'autre, avec un nombre total d'environ 200 participants sur les quatre jours. Il s'agissait des Agences techniques de soutien, des Agences de contrôle de la qualité, des membres du Conseil de gouvernance, des membres du parlement et des chercheurs parlementaires, des cadres représentants des départements du gouvernement, des académiciens et analystes, des organisations d'entreprises et des syndicats du travail, des institutions du chapitre 9 (y compris le Vérificateur Général, la Commission électorale indépendante, et la Commission pour l'égalité des sexes), ainsi que différentes organisations parapluie de la société civile, dont certains avaient fait des soumissions.

Les représentants des entreprises, surtout les vérificateurs, étaient remarquablement absents du séminaire sur la gouvernance d'entreprises. Suite à la Conférence de Kliptown, qui avait soi-disant validé les rapports, une séance différente a été organisée par l'AICC pour les entreprises, le ministère du Commerce et de l'Industrie, et Business Unit South Africa.

Une inquiétude majeure soulevée par les Agences techniques de soutien était que les participants ne disposeraient pas d'assez de temps pour lire les ébauches. Certaines agences avaient suggéré des séminaires de deux jours pour chaque secteur thématique, mais l'idée avait été rejetée sous prétexte

qu'elle serait trop coûteuse et était peu pratique ; de même, la suggestion de renvoyer les séminaires pour permettre la distribution des copies des textes à tous les participants à l'avance a été rejetée. Au lieu de cela, les copies étaient distribuées au début de chaque séminaire. Par conséquent, les participants étaient censés évaluer une quantité volumineuse de texte qu'ils n'ont eu le temps ni de lire, ni d'étudier. Les rapports étaient téléchargés sur internet seulement après les ateliers.

Quelques jours avant le séminaire, il a été demandé aux Agences techniques de soutien de produire des résumés de 10 pages chacun, abrégeant des arguments et évidences qui s'étalaient sur des centaines de pages dans les documents d'origine. Le Secrétariat a imposé aux agences un format qui consistait à regrouper les points d'accord, les points de désaccord, les lacunes et les commentaires. Ces résumés ont rapidement été assemblés par les agences et par le secrétariat dans le cas de la démocratie et de la gouvernance politique.

Par conséquent, les participants aux séminaires réagissaient par rapport à ces résumés et par rapport aux présentations faites par les agences de soutien, car le temps manquait pour étudier l'intégralité des rapports techniques. Les séminaires étaient néanmoins utiles, car ils soulignaient les points faibles et les lacunes des rapports, produisaient des exemples et évidences supplémentaires, impliquaient un peu plus les cadres supérieurs du gouvernement dans le processus, et élaboraient sur plusieurs des thèmes évoqués.

Dans une réunion le 10 avril 2006 entre les Agences de soutien et le Secrétariat à la suite des séminaires, ce dernier a annoncé que les ATS devaient se concentrer sur l'amendement de leurs résumés, plutôt que sur l'incorporation des résultats des séminaires dans leurs Rapports techniques complets. Les Agences ont été informées qu'après le processus de validation de Kliptown, ces quatre résumés mis à jour formeraient la base du Rapport national d'autoévaluation.

Comme mentionné plus haut dans la description des phases du MAEP en Afrique du Sud, lorsque les agences techniques de soutien ont été convoquées à une réunion matinale au bureau de la ministre le 3 mai 2006, elles ont été informées que leurs ébauches de rapports devaient d'abord être amendées avant d'être présentées à la deuxième Conférence nationale consultative de Kliptown, qui devait se tenir le matin du jour suivant. Les raisons évoquées étaient que certains membres du Conseil étaient mécontents de certaines sections, que des allégations étaient non justifiées, et que beaucoup de matériaux sur les accomplissements positifs du gouvernement avaient été omis. Les groupes de travail composés de représentants des Agences techniques de soutien, des chercheurs du Secrétariat, des membres du sous-comité chargé de la recherche, de cadres supérieurs représentant les départements gouvernementaux de référence (Justice et Développement constitutionnel, Trésor national, Commerce et industrie et Présidence) avaient été formés pour éditer le texte. C'était la première fois que les Agences techniques de soutien traitaient officiellement avec le gouvernement

Les membres de l'équipe d'évaluation ont discrètement contacté une large gamme d'organisations de la société civile et de personnes afin de discuter des problèmes et de demander des informations supplémentaires.

Les sections critiquant le gouvernement en place avaient été atténuées ou supprimées dans leur intégralité, et le langage de l'ébauche avait été minutieusement revu.

hors du cadre du DSPA ou du sous-comité chargé de la recherche, sur toute la durée du processus. Des centaines de copies du rapport préliminaire, imprimées et prêtes pour la conférence du lendemain, ont été détruites. La version éditée a été mise sous presse dans la nuit. Dans la section sur la gouvernance économique, les amendements n'étaient pas substantiels, mais l'institut de recherche qui travaillait sur la gouvernance politique a été mise sous pression par les représentants du ministère de la Justice afin qu'elle supprime ou atténue certains arguments faisant références à plusieurs aspects sensibles, tels qu'une proposition d'amendement constitutionnelle susceptible d'affecter l'indépendance du judiciaire, le financement des partis politiques et plusieurs scandales de corruption. La présidence a également exigé la révision des informations relatives au VIH/SIDA et les estimations sur la pauvreté dans la section du développement économique et social.

La conférence de validation de Kliptown, du 4 au 5 mai 2006, a vu la participation d'environ 1 700 personnes, mais encore une fois, le matériel auquel les participants étaient censés réagir ne leur a été distribué qu'à la veille de la conférence ; ils ont une fois de plus disposé de 10 minutes de présentation pour chacun des quatre secteurs thématiques, et ne disposaient que de quelques heures pour débattre des questions. Les ébauches du Programme d'action préparées par les Agences techniques de soutien n'ont pas été incluses dans les documents de la conférence, et le temps alloué aux discussions sur les problèmes de gouvernance – l'essence même du Programme d'action – était bien trop court. En conséquence, les discussions étaient vagues et superficielles, et n'ont pas produit le Programme d'action solide et pratique espéré.

Edition du Rapport national d'Autoévaluation

A la suite de la conférence de Kliptown, le Rapport national d'autoévaluation avait été considérablement édité. Plus de 10 pages d'analyses et d'évidences sur la corruption ont par exemple été réduites à ces quelques lignes dans la version du Rapport de Kliptown⁸¹ :

Certains contributeurs affirment que les dénonciateurs ne sont pas protégés de manière adéquate, en particulier contre les atteintes physiques, tandis que d'autres contributions ont soulevé des préoccupations quant aux financements des partis politiques et au mouvement des fonctionnaires du gouvernement vers le secteur privé. Des failles dans le système d'approvisionnement du gouvernement, telles que le manque d'uniformité et les questions de conflits d'intérêts, ont également été soulevées.

Selon les documents officiels, une « équipe de travail multidisciplinaire » composée de cadres du gouvernement, des membres du Secrétariat de l'EAP et de quelques représentants des OSC et des Agences techniques de soutien avait revu le rapport. L'engagement des personnes extérieures au gouvernement était extrêmement limité. Le rapport a été réécrit dans son intégralité et le plus

81. Conseil national de gouvernance sud-africain, *South Africa's Country Self-Assessment Report*, 9 juin 2006, p.48, paragraphe 20.

gros du travail d'édition a été réalisé par les fonctionnaires du gouvernement et le Secrétariat local. La plupart des membres de l'équipe des chercheurs de SAIIA étaient à l'étranger à cette période, et ils ne virent l'ébauche éditée que le 14 mai 2006, un jour avant la date limite, et après que le bureau du Vérificateur Général, en sa qualité d'Agence de contrôle de la qualité, ait insisté pour qu'il soit autorisé aux chercheurs de SAIIA d'examiner le texte qui avait été édité en leur absence et de faire des propositions d'amendements finales.

Dès le 15 mai 2006, au terme de leurs contrats, les Agences techniques de soutien n'étaient plus officiellement autorisées à voir le rapport préliminaire bien qu'elles aient travaillé dessus pendant trois mois. Le conseil a déclaré que les informations contenues dans ce rapport étaient sensibles et par conséquent, ne seraient publiées qu'après la publication officielle finale du rapport. Même lors de l'atelier tenu à Pretoria le 20 juin, organisé en vue d'améliorer le Programme d'action, le rapport n'était pas disponible, rendant ainsi la tâche d'essayer de coordonner les réformes proposées avec les problèmes soulevés dans le rapport extrêmement difficile.

Le Rapport national d'autoévaluation daté du 9 juin 2006 – la version soumise au gouvernement sud-africain et envoyée au Secrétariat continental du MAEP – avait été considérablement édité par rapport au texte qui avait été validé à Kliptown un mois plus tôt. Les sections critiquant le gouvernement en place avaient été atténuées ou totalement supprimées, et le langage de l'ébauche avait été minutieusement revu par rapport à l'ébauche validée lors de la deuxième Conférence consultative un mois plus tôt. Le langage des textes discutant de sujets importants relatifs à la gouvernance avait été adouci, et les propos exprimés en des termes vagues. Presque toutes les évidences incluses dans la version de Kliptown avaient été purgées ; les noms des individus supprimés, et les indications identifiant le nom des soumissions qui avait évoqué les points particuliers, ainsi que la vigueur des sentiments par rapport à ces questions.

Des procès de corruption controversés étaient mentionnés de manière indirecte, plusieurs questions manquaient de contexte et les discussions relatives aux questions clés telles que le financement des partis politiques, la mauvaise performance des gouvernements locaux ou les conflits d'intérêts au sein de la fonction publique avait été profondément amendée. Une comparaison détaillée faite par le SAIIA sur les différences entre le texte de Kliptown et la version produite le 9 juin 2006 est disponible sur le site web du SAIIA⁸².

Le souci principal de la société civile au début de ce processus s'était finalement matérialisé. Malgré les consultations publiques et l'implication de laboratoires

Le cas illustre les limites de la capacité ou la volonté du Panel à changer les attitudes et comportements du gouvernement.

82. Voir http://saiia.org.za/images/uploads/SA_APRM_Review.pdf pour une présentation des éditions, et http://saiia.org.za/uploads/SA_APRM_Comparison.pdf pour un tableau présentant les changements majeurs apportés à la version de Kliptown du Rapport national d'autoévaluation définitive produit le 9 juin 2006.

d'idées indépendants, le gouvernement avait réussi à altérer le rapport de manière considérable. Le Conseil de gouvernance a fini par consentir au texte, se résignant ainsi aux allusions et brèves mentions des problèmes, au lieu d'insister sur des explications complètes. La confidentialité et l'édition du texte étaient toutes les deux contraires à l'esprit du processus d'EAP, qui accorde une importance primordiale à la transparence, la responsabilité et l'inclusion.

Dans le cadre de leur mandat, les Agences techniques de soutien étaient censées développer une ébauche de Programme d'Action pour chaque section thématique, sur la base des suggestions émanant des soumissions, mais ces ébauches n'ont pas été distribuées à Kliptown. Lors d'un atelier à Pretoria le 20 juin 2006, au cours duquel les équipes de travail s'étaient réunies pour discuter du Programme d'action, une version profondément altérée produite par le Secrétariat leur a été présentée. Les ébauches détaillées avaient été réduites à moins de trois ou quatre questions apparemment arbitraires par section thématique. Le Programme d'Action final est discuté de manière plus détaillée vers la fin de cette section.

Interactions continentales

L'Afrique du Sud est un chef de file important sur le continent, et son approche du MAEP établira sans aucun doute des précédents pour les autres pays. Les dispositifs de contrôle et de compensation qui font partie intégrante du système entier du MAEP – tels que le travail de la Mission d'évaluation nationale et le fait de porter son analyse au-delà du Rapport national d'autoévaluation, et l'indépendance du Panel des Personnes éminentes – a compensé plusieurs des lacunes du processus sud-africain, et au final, a produit un Rapport national d'évaluation plus solide. Mais le cas de l'Afrique du Sud illustre également les limites des capacités ou de la volonté du Panel à changer les attitudes et comportements d'un gouvernement par rapport au Programme d'action, le test ultime des dispositions qui seront prises par rapport aux problèmes de gouvernance.

Cette section se penche sur les interactions entre l'Afrique du Sud et les institutions continentales telles que la Mission d'évaluation nationale, le Secrétariat continental du MAEP et le Panel des Personnes éminentes, en soulignant leurs points forts et leurs faiblesses.

La Mission d'évaluation nationale

Du 9 au 25 juillet 2006, une Mission d'évaluation nationale composée de 22 personnes, avec à sa tête le Professeur Adedeji, s'est rendu en Afrique du Sud (voir encadré ci-dessous).

Composition de la Mission d'évaluation nationale en Afrique du Sud

Date de la Mission : 11–25 Juillet 2006

Membre du Panel des Personnes éminentes : Professeur Adebayo Adedeji.

Secrétariat du MAEP : Dr Bernard Kouassi, Directeur exécutif ; Evelynne Change, coordinatrice : gouvernance d'entreprises ; Dr Afeikhena Jerome, coordinateur : gouvernance économique et gestion ; Ferdinand Katendeko, chercheur analyste : démocratie et gouvernance politique ; Rachel Mukamunana, chercheur analyste : démocratie et gouvernance politique ; Eunice Kamwendo, chercheur analyste, gouvernance économique et gestion ; Dalmar Jama, chercheur analyste : gouvernance d'entreprises ; Nana Boateng, chercheur analyste : développement économique et social.

Consultants Techniques Indépendants : démocratie et gouvernance politique : Professeur Amos Sawyer, ancien président du Liberia et professeur de science politique, Université d'Indiana ; Professeur Peter Anyang' Nyong'o, ancien ministre de la Planification nationale et du Développement et membre du Parlement Kenyan ; gouvernance économique et gestion : Professeur Roland Ubogu, économiste retraité, Banque Africaine de Développement/ consultant statisticien ; Gouvernance d'entreprises : Dr Babacar Ndiaye, ancien président de la Banque Africaine de Développement ; et le Professeur Adebayo Ogunlesi, chef de la division d'Investissement Global, Credit Suisse First Boston ; développement économique et social : Dr Francis Chigunta, enseignant en études du développement et de l'environnement, département des études du développement, Université de Zambie ; Professeur Mbaya Kankwenda, ancien représentant résident du PNUD au Nigeria ; et le Professeur Julia Duany, sciences politiques, Université d'Indiana et Université Makerere.

Institutions partenaires : Charles Muthuthi, expert principal en gouvernance, Banque Africaine de Développement ; Professeur Ahmed Mohiddin, consultant expert, PNUD ; Professeur Emmanuel Nnadozie, agent supérieur chargé des affaires économiques, Commission Economique pour l'Afrique ; Dr Bartholomew Armah, conseiller supérieur régional, Commission Economique pour l'Afrique ; et Dr Kojo Busia, agent de gestion du développement, Commission Economique pour l'Afrique.

L'équipe d'évaluation a approché discrètement une grande variété d'organisations de la société civile et d'individus pour discuter des problèmes et recueillir des informations supplémentaires.

Comme mentionné plus haut, ils ont passé peu de temps dans les principaux centres urbains de Johannesburg et de Pretoria, et les entretiens prévus avec les représentants des différents secteurs de la société avaient tendance à se dérouler dans de larges réunions et rassemblements, au lieu de rencontres de moindre envergure et d'entretiens plus personnels.

Pendant que l'équipe était en Afrique du Sud, les médias et les groupes d'activistes ont fait part de leurs préoccupations quant au fait que le processus avait été expédié, que les questions clés avaient été couvertes de manière inadéquate, que l'autoévaluation avait été diluée et que le Programme d'action n'avait pas abordé plusieurs des problèmes identifiés par le Rapport

Dans toutes les soumissions que nous avons reçues de l'autoévaluation nationale et à travers nos interactions tout au long du processus, la corruption et le crime sont abondamment discutés.
– Adebayo Adedeji*

national d'autoévaluation. En dépit de ces plaintes, Adedeji a publiquement félicité l'Afrique du Sud pour son processus et a demandé à la société civile de suspendre tout jugement jusqu'à la publication du Rapport et du Programme d'action définitifs. Comme mentionné à la fin de la Mission d'évaluation nationale, il a été demandé à Adedeji s'il était au courant des controverses autour du processus du MAEP et des importantes éditions qu'avait subit l'autoévaluation. Ce à quoi il a répondu que la perfection n'était qu'un idéal, mais que le Rapport d'autoévaluation de l'Afrique du Sud constituait « une référence que le reste de l'Afrique devait suivre », et a ajouté de façon quelque peu énigmatique ce qui suit : « ce n'est pas une question de balle dans le bras. Ce n'est pas la fin, mais le début et pour nous, une demi-vérité vaut mieux que pas de vérité du tout⁸³ ». Selon le même article, il aurait affirmé que cinq millions de personnes auraient pris part à l'évaluation. Les journaux ont commenté qu'il semblait avoir préjugé le processus sud-africain et le contenu du Rapport national d'autoévaluation avant d'avoir recueilli les évidences ; ceux-ci ont également relevé le précédent inquiétant que cela pourrait établir pour le reste des pays.

Le calendrier officiel de l'évaluation s'était avéré fatigant, et la plupart des membres de l'équipe d'évaluation ont dû se rendre dans six des neuf provinces du pays en très peu de temps : le Gauteng (9–15 juillet), l'Etat Libre (16–17 juillet), le Cap Occidental (17–18 juillet), le KwaZulu-Natal (18–19 juillet), le Mpumalanga (20 juillet) et la Province du Nord-ouest (20–21 juillet), leur laissant ainsi peu de temps pour mener les entretiens ou réfléchir au matériel et aux informations⁸⁴. Par exemple, lors de leur unique réunion officielle avec l'Equipe d'évaluation pays à la Banque de Réserves sud-africaine le 11 juillet 2006, chaque Agence technique de soutien n'a disposé que de trois minutes pour parler à l'Equipe d'évaluation. Au cours de cette réunion de trois heures, étroitement dirigée par la ministre, cette dernière n'a autorisé qu'une seule question de suivi de la part des Agences techniques de soutien.

L'équipe d'évaluation a permis au gouvernement sud-africain de déterminer le calendrier général des événements et de gérer les invitations. Toutefois, en réalisant les changements importants qui avaient été faits entre l'autoévaluation de la conférence de Kliptown et la version soumise au Secrétariat du MAEP à la fin du mois de juin 2006, l'équipe d'évaluation a discrètement approché une grande variété d'organisations de la société civile et d'individus pour discuter des problèmes et recueillir des informations supplémentaires, en dépit des minimisations des controverses en public par Adedeji.

En réalisant qu'ils disposaient d'une opportunité pour influencer le résultat de la visite d'évaluation et, par là, du Rapport national d'évaluation qui devait être écrit après la mission, plusieurs groupes de la société civile ont saisi cette opportunité et initié le dialogue avec l'Equipe d'évaluation.

83. Musgrave A, « AU team defends SA's self-assessment », *Business Day*, 26 juillet 2006.

84. Secrétariat sud-africain du MAEP, *APRM Country Review Team Visit Schedule*, juillet 2006.

* Cité dans Oelofse L, *op. cit.*

Bien que la Mission d'évaluation en Afrique du Sud se soit officiellement achevée le 25 juillet 2006, plusieurs académiciens et consultants de l'Equipe d'évaluation sont restés dans le pays plusieurs semaines pour travailler sur le Rapport national d'évaluation, en collaboration avec le Secrétariat national du MAEP basé à Midrand.

Pour le MAEP en général, le processus sud-africain représentait un test d'intégrité critique. L'évaluation de l'Afrique du Sud s'est avérée beaucoup plus minutieuse que les processus précédents et le processus sud-africain est arrivé au moment où de plus en plus de participants questionnaient la lenteur du processus du MAEP. En tant que siège du Secrétariat du MAEP et centre important pour les médias internationaux, l'Afrique du Sud était également l'un des fondateurs du Nepad et du MAEP, ainsi qu'un avocat important de la gouvernance, chez elle et à l'étranger.

Il était également clair que le processus d'EAP en Afrique du Sud n'avait pas été aussi candide et ouvert qu'il aurait pu l'être, que le contenu de l'autoévaluation avait été profondément altéré et que le Programme d'action était médiocre, minimisant ou excluant certains des problèmes de gouvernance les plus actuels du pays, tels que la réglementation du financement des partis politiques, le manque de responsabilité dans le système politique et les crimes violents. Le Panel et le Secrétariat ont dû faire des choix difficiles sur la manière dont le Rapport national d'évaluation devait être compilé et formulé.

Réception de l'ébauche du Rapport national d'évaluation

Une ébauche du Rapport national d'évaluation – c'est à dire le rapport conjointement produit par le Panel des Personnes éminentes, le Secrétariat continental du MAEP et l'Equipe d'évaluation nationale à partir du Rapport national d'autoévaluation, des documents de base et des observations de la Mission d'évaluation nationale – a été présentée au gouvernement sud-africain au début du mois de novembre 2006. Le rapport consacrait beaucoup de temps à souligner les cas de bonnes pratiques qui avaient émergé pendant le processus du MAEP. Il énumérait 18 cas au total, parmi lesquels la gestion macroéconomique, les initiatives de consultation prises par le président (telles que *l'izimbizo*) et le parlement, ainsi qu'un système de prélèvement des taxes efficace. Il faisait également état, poliment mais fortement, de la grande majorité de problèmes qui avaient été supprimés ou amoindris par rapport au texte de Kliptown. Il identifiait également les problèmes primordiaux que sont le crime violent, le chômage, les divisions sociales telles que les disparités entre riches et pauvres, et le manque de capacités. Il note aussi que les stratégies de Responsabilisation économique des Noirs enrichissaient un petit nombre de personnes et encourageaient les politiciens à s'impliquer dans le milieu des affaires. Il faisait aussi remarquer que les rapports interraciaux demeuraient fragiles et sensibles. Bon nombre de Blancs, Métis et Indiens se sentent aliénés et marginalisés. Certains Noirs en revanche ont le sentiment

que très peu de choses ont changé⁸⁵. Dans cette ébauche du Rapport national d'évaluation, le Panel formulait 182 recommandations⁸⁶, mais ne touchait pas au Programme d'action d'origine.

Le Conseil national de gouvernance s'est réuni en novembre 2006 pour considérer les conclusions de ce rapport. Fraser-Moleketi a annoncé que, selon les règlements du MAEP, le gouvernement et non le conseil de gouvernance, devait répondre au Panel. « Le pays doit répondre au Panel », déclare Twala, « mais le ministre a clairement fait comprendre que dans le cas présent, le pays, c'est le gouvernement sud-africain⁸⁷ ». La Sangoco a demandé l'autorisation de commenter sur le rapport, et 48 heures lui ont été accordées pour soumettre ses commentaires au gouvernement.

Les commentaires écrits de Sangoco sont parvenus au gouvernement dans les temps, et ont également circulé parmi les membres du Panel de l'EAP et le Secrétariat. L'idée principale était d'inciter à une révision du Programme d'action afin que ce dernier intègre les recommandations du Panel. Toutefois, aucune autre réunion n'a été tenue pour considérer les commentaires émis par les membres non gouvernementaux du conseil de gouvernance, et aucun membre non gouvernemental n'a accompagné la délégation du gouvernement sud-africain à la réunion du Forum de l'EAP en janvier 2007 à Addis-Abeba.

Le 3 décembre 2006, la première page du journal *Sunday Times* titrait « L'Afrique demande à l'Afrique du Sud de combattre le crime ». Le journal avait réussi à obtenir une copie du rapport du Panel à travers une fuite et l'éditeur du journal, Mondli Makhanya a confirmé avoir reçu énormément de pressions de la part du gouvernement pour ne pas publier l'histoire. « Je ne pense pas que le rapport des Personnes éminentes s'était avéré être ce que le gouvernement espérait », a fait observer Twala⁸⁸.

Au cours de la semaine suivante, le 10 décembre, le *Sunday Times* publiait d'autres extraits du rapport. Le gouvernement a refusé de commenter sur le rapport en question. Le Conseil national de gouvernance n'a tenu aucune réunion entre novembre 2006 et août 2007, peut-être à cause de cette fuite, mais aussi à cause de l'interprétation des règlements du MAEP, selon laquelle

85. Boyle B, 'Combattez le crime, dit l'Afrique à l'Afrique du Sud', *Sunday Times* (Afrique du Sud), 3 Decembre 2006.

86. Le rapport évaluation du pays contient à la fois les listes officielles des recommandations et les recommandations implicites, rendant ainsi le nombre total des interprétations sujet à interprétation. Le *Sunday Times* mentionna 154 recommandations, lorsque le journaliste Brendan Boyle compara les recommandations du Panel aux commentaires des officiels du gouvernement Sud-Africain datées du 18 janvier 2007. Parfois, Boyle conclut sur la base du ton de rejet reflété par la réponse officielle de l'Afrique, qui commenta négativement sur les questions contenues dans les 153 recommandations. Au moment de la rédaction de ce livre, les auteurs ont examiné le Programme d'Action Final et conclu que bien que le nombre de recommandations ignorées par l'Afrique du Sud était aussi sévère que Boyle l'avait conclu, le PA final ne fournit pas de réponses à 10 objectifs contenant 74 des 182 recommandations et celui-ci offrait beaucoup de solutions vagues, non-mesurables, la continuations des programmes existants ou des solutions qui n'adressaient les problèmes que partiellement. Plusieurs sources affirment que l'Afrique du Sud avait refusé d'entreprendre des actions pour la plupart des recommandations.

87. Entretien téléphonique avec Z Twala, 16 août 2007.

88. Boyle B, *op. cit.*

seul le gouvernement a le droit d'entretenir des rapports avec les organes continentaux du MAEP, et non le Conseil national de gouvernance.

Bien que les autorités continentales aient été réticentes à l'idée de faire des déclarations officielles, de hautes personnalités avaient affirmé que le gouvernement sud-africain avait refusé plusieurs requêtes lui demandant d'amender son Programme d'Action, déclarant continuellement que ses politiques et programmes existants couvraient plusieurs des questions soulevées par le Panel. Néanmoins, le 17 décembre 2006, le Panel donna au gouvernement sud-africain un ultimatum d'un mois pour amender son Programme d'action, avant la réunion du Forum de l'EAP prévue pour le 28 janvier 2007 à Addis-Abeba, en Ethiopie.

Réunions du Forum de l'EAP

Le 28 janvier 2007, l'Afrique du Sud était censée être le quatrième pays à se soumettre à l'évaluation des chefs d'Etats du Forum de l'EAP à Addis-Abeba, en Ethiopie. Mais cette évaluation ne s'est pas déroulée pas comme prévu. Les rapports des médias, les sources qui avaient observé le processus et le gouvernement sud-africain donnent des versions contradictoires de ce qui s'est passé.

Une réunion houleuse entre le Secrétariat, le Panel et les Points focaux de l'EAP a eu lieu au centre de conférence de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) à Addis-Abeba le 26 janvier 2007. Au cours de cette réunion, le Secrétariat continental de l'EAP a présenté une ébauche imprimée et reliée du Rapport d'évaluation de l'Afrique du Sud, qui ne contenait ni les commentaires du gouvernement sud-africain, ni une version éditée du Programme d'action. Le Secrétariat a prétendu que la date limite de la mi-janvier signifiait que ces documents avaient été reçus trop tardivement pour être intégrés dans la version imprimée. Etant donné la nature fondamentale des recommandations faites à l'Afrique du Sud, il était irréaliste de penser que le pays pourrait revoir son Programme d'action et présenter son évaluation en janvier. La délégation sud-africaine (composée entièrement de fonctionnaires du gouvernement) a affirmé en retour que ces documents avaient été envoyés au Secrétariat par Email à temps ; elle a produit des copies imprimées de celui-ci et insisté pour que l'évaluation se poursuive comme prévu le 28 janvier. Le Panel a répondu qu'il n'avait pas eu le temps d'étudier le Programme d'action édité, et certains pays pionniers ont également insisté pour que l'évaluation soit reportée, car l'Afrique du Sud n'était pas prête. Selon les sources, la réunion s'est conclue sur la décision que rapport serait brièvement discuté par Adedeji le 28 janvier, mais que l'évaluation officielle serait reportée à la prochaine réunion du Forum (prévue pour le dernier week-end de juin 2007 à Accra, au Ghana). Le Ghana et le Rwanda avaient été confrontés à des retards similaires dans leurs évaluations de la mi-2005.

Néanmoins, le rapport ne figurait pas à l'ordre du jour du Forum et n'a pas du tout été discuté deux jours plus tard au Forum. Au début de la réunion du

Je ne pense pas que le rapport des personnes éminentes s'était avéré être ce que le gouvernement espérait.
– Zanele Twala

Forum, le Président sud-africain, Thabo Mbeki a demandé que les partenaires stratégiques – le PNUD, la CEA et la BAD – quittent la salle, car il s’agissait d’une réunion des chefs d’Etats. Malgré l’appel du président Obasanjo (qui présidait la réunion) pour que ces derniers restent dans la salle, Mbeki a insisté, et obtenu gain de cause. D’après certains observateurs, la véritable cible était le PNUD, que les Sud-Africains blâmaient pour certaines critiques dans le rapport, aggravant des frictions qui existaient déjà entre le gouvernement sud-africain et le PNUD depuis plusieurs années⁸⁹.

Après la réunion, des versions conflictuelles des événements ont commencé à circuler. Le gouvernement sud-africain a déclaré qu’il y avait eu une grosse pagaille administrative : le secrétariat avait fait circuler une version du rapport, qui contenait un Programme d’action ancien (et obsolète), l’évaluation devant donc être reportée. Fraser-Moleketi a déclaré que « les chefs d’Etats n’avaient pas présenté le rapport de l’Afrique du Sud en grande partie parce qu’il était encore au stade de l’ébauche et donc incomplet⁹⁰ ». Elle a affirmé également que le rapport « contenait des erreurs ». Les journalistes en Ethiopie et en Afrique du Sud ont spéculé qu’il s’agissait d’une tentative délibérée de la part de l’Afrique du Sud en vue d’essayer de bloquer l’évaluation, étant donné les révélations embarrassantes du rapport tombé entre les mains du *Sunday Times*. Le Gouvernement a nié qu’il essayait de retirer le rapport du MAEP de l’Afrique du Sud de l’ordre du jour⁹¹.

Une variété de facteurs avait aussi contribué au retard. Le Panel aurait dû anticiper qu’il n’était pas raisonnable de demander au gouvernement sud-africain de revoir son Programme d’action en un mois. Il aurait dû vérifier que le délai accordé permettrait de procéder à la reproduction, la traduction et la distribution, et il aurait dû se demander s’il était approprié d’exiger d’un pays de répondre à des recommandations nécessitant des réformes électorales fondamentales sans donner à la société civile assez de temps pour commenter les propositions. Le Secrétariat aurait dû être plus efficace, et s’assurer de la bonne version du rapport avant de l’imprimer. Mais la cause fondamentale du report était le Programme d’action défaillant de l’Afrique du Sud, qui ne traitait pas tous les problèmes soulevés dans le Rapport national d’autoévaluation. Bien que l’ébauche du Programme d’action ait été achevée le 30 juin 2006, le gouvernement n’a pas utilisé pas la période qui s’ensuivait pour initier des consultations supplémentaires, en dépit des débats dans les médias que le Programme d’action ne traitait pas des problèmes sociaux, politiques et économiques les plus importants. Le document s’appesantissait considérablement sur les consultations, les campagnes de sensibilisation et d’éducation, mais ignorait des douzaines de recommandations spécifiques faites par le public pour améliorer les services publics, la lutte contre la

89. Par exemple, en 2003, le PNUD avait produit un rapport sur les programmes de développement humain que le gouvernement n’avait pas approuvés.

90. Gadebe T, « Tabling of South Africa’s APRM report postponed to July », *Bua News*, 29 janvier 2007.

91. Katzenellenbogen J, “Wrong version” of SA’s peer review given to AU, *Business Day*, 21 février 2007.

corruption et beaucoup d'autres problèmes de gouvernance. Le message clé de l'ébauche du Programme d'action était que le gouvernement avait foi en ses programmes actuels et que ceux-ci ne nécessitaient ni changements majeurs, ni nouvelles lois, ni la création ou le renforcement de mécanismes.

A la suite de l'absence du Rapport de l'Afrique du Sud à Addis-Abeba en janvier 2007, très peu de commentaires ont été faits sur le MAEP dans les médias, à l'exception de la conférence de presse organisée au retour de la ministre pour clarifier les raisons du renvoi de l'évaluation de l'Afrique du Sud par les chefs d'Etats. Le Conseil national de gouvernance n'a pas été convoqué pour expliquer ce qui s'était passé, et une requête écrite de la Sangoco demandant au ministre de convoquer une réunion du Conseil pour discuter du Programme d'action est restée sans réponse

Zanele Twala a déclaré : « Ils ne peuvent pas aller au Ghana et prétendre c'est [le Programme d'Action] un produit commun. Elle [la ministre Fraser – Moleketi] doit convoquer une réunion du CNG de toute urgence⁹² ». Elle se plaint officiellement au Panel des personnes éminentes et au gouvernement que le conseil n'avait pas été consulté sur la question du Programme d'action ou sur les solutions que le gouvernement envisageait pour certains problèmes majeurs – le crime, la corruption, la représentation proportionnelle « effrénée », le racisme, la xénophobie, le manque de réglementation du financement des partis politiques, le chômage, la mauvaise prestation de services et les gouvernements locaux et provinciaux dysfonctionnels – solutions qui nécessiteraient un débat public substantiel.

Plusieurs arguments, parfois contradictoires, ont été avancés quant à ce manque de consultation. Dans certains cas, le gouvernement a affirmé que le Programme d'action n'avait pas fondamentalement changé et que par conséquent, il ne voyait pas la nécessité de nouvelles consultations ou approbations. Dans d'autres cas, le gouvernement insistait qu'il avait tenu compte d'absolument toutes les recommandations. Mais étant donné la nature fondamentale et le grand nombre des recommandations du Panel, certaines organisations de la société civile ont affirmé que si le Programme demeurait inchangé, cela voudrait dire que l'Afrique du Sud rejetait les recommandations du Panel, bien qu'elle prétende les mettre en pratique.

En Mai 2007, le *Sunday Times* a publié un article sur le contenu des commentaires officiels de l'Afrique du Sud sur le rapport du Panel produit le 18 janvier 2007 et distribué à Addis-Abeba. Ces commentaires étaient extrêmement défensifs et d'un ton peu diplomatique, et ont largement été débattus dans les médias et les milieux diplomatiques occidentaux et africains. Ils contestaient la base factuelle et l'objectif idéologique des auteurs du rapport, et affirmaient que ces derniers manquaient de compréhension par rapport à l'histoire de l'Afrique du Sud, et qu'une analyse « honnête » en serait arrivée à d'autres conclusions ; et même dans les cas où des évidences réelles de l'existence

Le message clé de l'ébauche du Programme d'action était que le gouvernement avait foi en ses programmes actuels et que ceux-ci ne nécessitaient ni changements majeurs, ni nouvelles lois, ni création de mécanismes d'application.

92. Voir Boyle B, *Furore over peer review redraft*, *Sunday Times*, 20 mai 2007.

Le gouvernement a vigoureusement nié avoir rejeté le rapport du Panel, et a déclaré qu'il avait abordé toutes les recommandations dans un Programme d'action révisé. Néanmoins, la Ministre a refusé de convoquer le Conseil national de gouvernance en préparation de la réunion du Forum de l'EAP au Ghana

de problèmes étaient citées, l'Afrique du Sud affirmait implicitement que certaines évidences de ses problèmes devraient être exclues à cause « du risque que les perceptions générales, souvent racistes, sur le désespoir de l'Afrique peuvent très facilement être confirmées par des statistiques sans véritables rapports avec le monde réel⁹³ ».

Le titre de l'article du *Sunday Times* suggérait que le gouvernement avait complètement rejeté le rapport. L'article affirmait que l'Afrique du Sud avait rejeté toutes les recommandations du Panel à l'exception d'une (comptée par erreur comme numéro 154, au lieu de 182), à en juger par le ton et le contenu des commentaires, sans avoir vu la dernière version du Programme d'action. Le gouvernement a nié vigoureusement avoir rejeté le rapport du Panel, et a déclaré avoir abordé toutes les recommandations dans un Programme d'action révisé. Néanmoins, la ministre a refusé de convoquer le Conseil national de gouvernance en préparation de la réunion du Forum de l'EAP au Ghana, en dépit d'une deuxième requête de la Sangoco. La ministre a également rejeté une opinion légale du Centre de conseil sur la démocratie ouverte du Cap, selon laquelle il fallait convoquer le Conseil et rendre publique la dernière version du Programme d'action.

Après l'Algérie, l'Afrique du Sud est devenue le cinquième pays à être soumis à l'évaluation du Forum de l'EAP, le 1^{er} juillet 2007 à Accra au Ghana⁹⁴. Comme il l'avait fait à Addis-Abeba, le président sud-africain a insisté pour que certains délégués quittent la salle pendant la phase d'évaluation par les pairs de la réunion. Des commentaires édités de la réunion ont été circulés, et Mbeki a questionné la méthodologie et la rigueur de la Mission d'évaluation, mais selon les dires, en adoptant un ton plus calme et diplomatique que lors des commentaires de janvier 2007. Les journaux ont cité le président et la ministre soulignant les domaines de bonnes pratiques de l'évaluation et les questions telles que l'accélération du processus de réformes foncières.

Le Rapport national d'évaluation et le Programme d'action n'avaient pas encore été rendus public, mais la ministre a affirmé qu'elle espérait les rendre publics avant les six mois de délais prévus par les directives du MAEP.

Le Programme d'action

Tous les pays pionniers du MAEP ont consacré plusieurs mois à se préparer avant de lancer le processus. Une fois le processus lancé, ils passaient encore plus de temps que prévu sur la recherche, la consultation et la rédaction

93. Voir Makhanya M, *op. cit.* Makhanya cite la réponse officielle du gouvernement, datée du 18 janvier 2007, qui avait fuit et était tombée entre les mains du *Sunday Times* et publiée sur son site internet. Après que l'évaluation de l'Afrique du Sud ait été déplacée, cette série de remarques a été retirée, et une nouvelle série de commentaires officiels aux participants a été fournie lors du Forum de l'EAP du 1^{er} juillet 2007. Cette dernière série n'a pas été diffusée publiquement.

94. L'Algérie était censée être évaluée le jour précédent, mais cette réunion a été décalée du fait du nombre trop faible de chefs d'Etat à Accra à ce moment. La réunion du Forum était combinée avec la réunion des chefs d'Etat du NEPAD et du Comité de mise en œuvre du gouvernement, au cours de laquelle le président sénégalais Abdoulaye Wade a annoncé qu'il se retirait du NEPAD, et a dû être persuadé par ses pairs de revenir sur sa décision. Ceci a limité la durée d'évaluation de chaque pays.

du rapport. Après des mois ou des années conduisant au Rapport national d'autoévaluation, le stress lié à l'achèvement du processus s'intensifie naturellement, mais c'est à ce stade-là que les pays commencent réellement à faire face à la tâche difficile d'apporter des réponses aux problèmes identifiés. Les décisions politiques dans de telles conditions d'empressement ne sont pas des plus aisées et il est peu probable que les pays trouvent des solutions appropriées à des problèmes sociaux, politiques et économiques complexes, qui ont certainement une multitude de causes et nécessitent des solutions à multiples facettes. La pression du temps à la fin du processus a donné lieu à des recherches empressées d'actions facilement identifiables.

Officiellement, le gouvernement sud-africain soutient qu'il a répondu à toutes les recommandations du Panel. Comme mentionné ci-dessus, une analyse du Programme d'action de l'Afrique du Sud suggère autre chose. Le Questionnaire du MAEP inclut 25 objectifs et quatre questions (équivalents aux objectifs) axés sur le niveau de ratification et d'application de différents standards et codes internationaux adoptés par le MAEP. Le Programme d'action sud-africain ne fournit aucune réponse aux 10 objectifs et quatre questions sur les standards, qui ensemble représentent 74 questions (voir tableau ci-dessous). Quant au reste, un grand nombre d'actions ne sont que partiellement ou pas du tout applicables aux recommandations et problèmes sous-jacents, tels qu'exprimés dans le rapport final.

Le format tabulaire adopté par le MAEP pour ses Programmes d'actions décrit les actions requises en des termes extrêmement brefs, laissant ainsi des doutes sur ce qui est exactement proposé et les méthodes à suivre pour y arriver. Il est donc difficile de déterminer si les solutions proposées traitent partiellement ou entièrement les problèmes articulés par le Panel.

Analyse des réponses de l'Afrique du Sud aux recommandations du Panel						
Objectifs dans le rapport pays		Nombre de recommandations du Panel	Objectif mentionné spécifiquement dans le PA de l'Afrique du Sud	Recommandations pas du tout abordées par le PA	Recommandations partiellement abordées dans le PA sud-africain	Recommandations adéquatement abordées dans le PA de l'Afrique du Sud
Démocratie et gouvernance politique	Mise en œuvre des normes internationales	3	Non	2	0	1
	1.Prévention et réduction des conflits à l'intérieur des pays et entre les pays	6	Non	2	1	3
	2.Démocratie constitutionnelle, y compris concurrence politique périodique, Etat de droit, droits des citoyens et suprématie de la Constitution	5	Oui	4	1	0
	3.Promotion et protection des droits économiques, sociaux et culturels	4	Oui	2	1	1
	4.Maintien de la séparation des pouvoirs, y compris la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'un législatif effectif	4	Non	4	0	0
	5.Garantir la responsabilité, l'efficacité et l'efficience des fonctions officielles et des fonctionnaires	5	Non	4	1	0
	6.Lutte contre la corruption dans la sphère politique	6	Oui	3	1	2
	7.Promotion et protection des droits de la femme	4	Oui	2	1	1
	8.Promotion et protection des droits des enfants et des jeunes	3	Non	1	1	1
9.Promotion et protection des droits des groupes vulnérables, y compris des personnes déplacées dans leur propre pays et des réfugiés	4	Non	3	1	0	
Gouvernance et gestion économique	Mise en œuvre des normes internationales	2	Non	1	1	0
	1.Promotion de politiques macroéconomiques favorables au développement durable	6	Oui	3	2	1
	2.Mise en œuvre de bonnes politiques économiques du gouvernement, transparentes et prévisibles	7	Oui	4	2	1
	3.Promotion de la bonne gestion des finances publiques	7	Oui	4	2	1
	4.Lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent	5	Non	2	3	0
5.Accélération de l'intégration régionale par la participation à l'harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d'investissement	3	Oui	2	1	0	
Gouvernance d'entreprise	Mise en œuvre des normes internationales	6	Non	2	4	0
	1.Promotion d'un environnement habilitant et d'un cadre réglementaire effectif pour les activités économiques	16	Oui	7	4	5
	2.Assurance que les entreprises adoptent une attitude citoyenne exemplaire quant aux droits humains, à la responsabilité sociale et à la protection de l'environnement	6	Oui	1	3	2
	3.Promotion de l'adoption de codes de bonne déontologie professionnelle dans la poursuite des objectifs de l'entreprise	10	Oui	7	1	2
	4.Garantie que les entreprises traitent toutes les parties prenantes qui s'y rattachent (actionnaires, employés, communautés, fournisseurs et clients) de manière juste et équitable	6	Oui	4	2	0
	5.Garantie de la responsabilité des entreprises, des directeurs et des représentants	15	Non	11	3	1

Développement socioéconomique	Mise en œuvre des normes internationales	6	Non	2	4	0
	1.Promotion de l'autonomie dans le développement et développement des capacités de développement autonomes	4	Non	1	0	3
	2.Accélération du développement socioéconomique en vue de parvenir au développement durable et à l'éradication de la pauvreté	4	Oui	1	3	0
	3.Renforcement des politiques, des mécanismes de livraison et des résultats dans les principaux secteurs sociaux, comme l'éducation et la lutte contre le VIH/Sida et autres maladies transmissibles	18	Oui	9	7	2
	4.Garantie d'un accès abordable à l'eau, aux systèmes sanitaires, à l'énergie, aux finances (y compris à la microfinance), aux marchés, aux TIC, aux abris et à la terre pour tous, en particulier les pauvres des zones rurales	6	Oui	2	3	1
	5.Progression en direction de l'égalité entre les sexes dans les domaines de préoccupation critiques, y compris l'égalité de l'accès à l'éducation pour les filles à tous les niveaux	7	Non	3	3	1
	6.Encourager la vaste participation au développement par toutes les parties prenantes à tous les niveaux	5	Non	3	0	2
Total	182		97	54	31	

Le Plan de l'Afrique du Sud fait état de très peu de changements tangibles et de réformes légales. Il prévoit d'initier des réévaluations d'une loi sur les dénonciateurs, la législation du travail et la loi sur les entreprises, ainsi qu'une réévaluation de la justice criminelle. La plupart du reste fait simplement référence à un renforcement ou une amélioration des programmes existants sans grands détails sur la manière dont ces améliorations seront accomplies. Le Panel a recommandé des actions contre le crime, la réglementation du financement des partis politiques (recommandée dans les codes d'anti-corruption de l'ONU et de l'Union Africaine), le racisme et la xénophobie, ainsi qu'une série d'actions sur la lutte contre la corruption. Celles-ci sont adressées avec différents niveaux de clarté, mais dans la plupart des cas, sont soit ignorées, soit traitées de manière très superficielle. Du point de vue du plan, l'Afrique a démontré les limites de la capacité ou de la volonté du système à forcer les nations réticentes à entreprendre des réformes spécifiques. Le tableau ci-dessous examine l'Objectif Deux du domaine thématique du développement économique et social (Accélérer le développement socioéconomique, réaliser le développement économique et social et atteindre un développement durable). La colonne de gauche contient les quatre recommandations formulées par le Panel quant à cet objectif, les trois colonnes de droite correspondent au Programme d'action final. Cet exemple démontre les incohérences entre les recommandations et les réponses de l'Afrique du Sud.

Le manque de détails dans les stipulations sur la lutte contre la corruption est évident. La corruption apparaît à la fois dans les sections économique et politique du Questionnaire. Dans la section politique, l'engagement de l'Afrique du Sud à combattre la corruption sur le plan politique ne mentionne que « la sensibilisation par rapport aux législations anti-corruption, les codes

Le cas de l'Afrique du Sud soulève des questions fondamentales quant à l'utilité et l'intégrité de la totalité de l'exercice du MAEP.

Exemple de recommandations du Panel et de réponse du Programme d'action de l'Afrique du Sud*			
Economique et Social Objectif 2 : Accélérer le développement socioéconomique pour atteindre un développement durable et une éradication de la pauvreté.			
Rapport national d'évaluation	Réponse du Programme d'action de l'Afrique du Sud		
Recommandation	Activités par Objectif du MAEP	Action requise	Indicateur contrôlable
<ul style="list-style-type: none"> • Développer un plan stratégique à long terme pour exploiter le lien entre la croissance, l'emploi, la réduction de la pauvreté, la répartition des revenus et des richesses et réduire systématiquement les allocations sociales, tout en se concentrant sur la responsabilisation et en considérant les questions de durabilité • Intégrer pleinement les OMD dans une stratégie de développement nationale. Celles-ci doivent être évaluées de façon crédible et financées et appliquées préférablement dans le cadre du budget et des dépenses • Réviser et évaluer les programmes existants de manière périodique pour tester leur efficacité à résoudre les problèmes pour lesquels ils ont été élaborés. Des parties prenantes non-gouvernementales peuvent prendre l'initiative de contrôler et évaluer cet alignement • Améliorer le rôle et l'impact des législations dans la résolution d'importants défis au développement 	<p>Pas de consensus entre les parties prenantes sur la définition et les mesures d'estimation de la pauvreté</p> <p>Accès aux terres rurales</p>	<p>Conférences consultatives locales, provinciales et nationales sur la définition et les mesures d'estimation de la pauvreté</p> <p>Développement d'un baromètre de pauvreté</p> <p>Conceptualisation et application d'un système de contrôle, d'évaluation et d'apprentissage</p> <p>Exécution rapide des projets de redistribution, de restitution et de location des terres</p>	<p>Baromètre national de la pauvreté dans le cadre des statistiques officielles, avec résolution au niveau municipal</p> <p>Système d'identification amélioré et concentration sur les groupes vulnérables et marginalisés</p> <p>Etablir des cadres pour la conceptualisation et l'application d'initiatives programmatiques</p> <p>Etablissement d'un système de contrôle, d'évaluation et d'éducation effective</p> <p>Les réformes foncières sont accélérées pour réaliser les objectifs de 2014</p>
<p>* Le rapport final formule les quatre recommandations à gauche, mais le Programme d'action ne montre aucun rapport direct avec celles-ci.</p>			

de conduite, la mise en vigueur et l'application dans tous les secteurs et à travers tous les domaines ; Revoir la loi sur la protection de la divulgation des informations ». D'autre part, les Programmes d'action ghanéen, kenyan et rwandais sont beaucoup plus spécifiques dans plusieurs autres domaines.

Le cas de l'Afrique du Sud soulève des questions fondamentales quant à l'utilité et l'intégrité de la totalité de l'exercice du MAEP. Le Panel a accepté les dires de l'Afrique du Sud quand le pays a affirmé avoir tenu des consultations sur le Programme d'action, bien que le Conseil national de gouvernance ne se soit réuni pour la dernière fois qu'en novembre 2006, et en dépit du fait que des membres tels que la Sangoco se soient officiellement plaints du manque de consultation dans la rédaction. L'ultimatum de 30 jours émis en décembre 2007 était totalement inadéquat, si l'on tient compte des profondes implications des recommandations du Panel. Et ainsi que le démontre la comparaison entre les recommandations du Panel et les articles inclus dans le Programme d'action final, le Panel s'est résigné en fin de compte à la défiance et la négligence de ses recommandations par l'Afrique du Sud. L'exemple de l'Afrique du Sud a établi un précédent qui est loin d'être idéal pour les futures évaluations.

Conclusion

Malgré quelques innovations, surtout sur le plan de la sensibilisation et l'utilisation de l'Internet, qui peuvent s'appliquer à d'autres pays, le processus sud-africain du MAEP n'a pas été à la hauteur de ce qu'il aurait pu être. Du point de vue des standards africains, l'Afrique du Sud est bien équipée en matière de ressources financières et intellectuelles. Le pays a pu financer lui-même l'intégralité du processus et allouer des fonds considérables aux différentes activités que constituait son processus. Il dispose d'une société civile vibrante, ainsi que d'une communauté d'hommes d'affaires et d'académiciens actifs, sans oublier une tradition d'expression publique d'opinions. Ce sont là des éléments qui auraient pu être structurés dans une conversation nationale et reflétés dans le rapport du pays sur le MAEP.

Le processus n'a pas réalisé ces objectifs et une opportunité de consultation étendue et de contribution du public dans la prise de décision a été manquée. Tout aussi grave, le comportement du gouvernement tout au long de ce processus suggérait qu'il tentait d'en arriver à des résultats particuliers tout en évitant des critiques. Ceci pourrait avoir des répercussions regrettables. Le MAEP est basé sur le principe que l'Afrique a besoin d'améliorer sa gouvernance et cela au vu et au su de tous. Des précédents négatifs peuvent encourager d'autres pays moins démocratiques et moins bien gouvernés que l'Afrique du Sud à se soumettre à l'évaluation en ayant en tête l'idée que ce processus peut être manipulé de manière à dissimuler de graves problèmes. Ceci provoquerait un cynisme domestique et international autour du processus et suggérerait que les efforts de réforme de l'Afrique sont dénués de convictions.

Des précédents négatifs peuvent encourager d'autres pays moins démocratiques et moins bien gouvernés que l'Afrique du Sud à se soumettre à l'évaluation en ayant en tête l'idée que ce processus peut être manipulé de manière à dissimuler de graves problèmes.

Les effets négatifs de l'expérience de l'Afrique du Sud peuvent déjà se faire sentir. Certains membres du Panel ont informé les futurs participants qu'il était possible qu'un ministre préside le Conseil de gouvernance, comme l'a fait l'Afrique du Sud. Lors d'un atelier organisé par le SAIIA et la Fondation pour le processus démocratique (Fodep) en mars 2007 à Lusaka, en Zambie, un participant a demandé à savoir pourquoi des standards plus élevés devraient être appliqués à la Zambie, alors que l'Afrique du Sud – qui est considérée comme un champion de la bonne gouvernance et est une des fondatrice du Nepad et du MAEP – n'a pas pris le processus au sérieux.

Le processus sud-africain constituait un test de crédibilité important pour le MAEP dans son ensemble. Pour tirer le chapeau au Secrétariat, au Panel et à la Mission d'évaluation nationale, ces derniers ne s'étaient pas contentés d'accepter le Rapport national d'autoévaluation et ont fourni des efforts considérables pour s'assurer que les questions fondamentales de gouvernance telles que le crime, la violence envers les femmes et les enfants, le VIH/SIDA et la réforme du financement des partis politiques étaient fortement soulignées dans le Rapport national d'évaluation. Ils ont envoyé un message clair, que les gouvernements ne doivent pas chercher à manipuler le processus et les rapports, car en définitif, les questions importantes doivent être soulevées et abordées. Néanmoins, leur acceptation finale du Programme d'action déficient de l'Afrique du Sud illustre suffisamment les limites des capacités du système à influencer les changements politiques.

Leçons tirées

Gardez le processus ouvert. Le processus de l'Afrique du Sud a été lancé d'une manière qui suggérait que le gouvernement n'avait pas vraiment tiré parti des expériences des autres pays ou qu'il ignorait les bonnes pratiques jusque-là. Certains groupes de la société civile se sont sentis exclus et inquiétés par l'empressement du calendrier, le processus de consultation superficiel et les méthodes de recherches médiocres initialement proposées. Aux yeux des médias, de plusieurs OSC et des chercheurs, le plan initial du gouvernement semblait manifestement irréaliste, mais celui-ci a clairement démontré qu'il n'était pas disposé à écouter la critique ou permettre à d'autres de l'aider à changer son plan. Un exercice de consultation nationale visant à recueillir des idées sur la manière d'appliquer le MAEP avant le lancement (comme l'avait fait le Kenya) aurait pu renforcer l'exercice, lui donner un caractère plus crédible et inclusif et enfin permettre de bâtir la confiance et de renforcer le sentiment d'appropriation.

Ne soyez pas effrayés par l'évaluation par les pairs. L'Afrique du Sud est l'un des pays les mieux gouvernés et devrait par conséquent avoir peu à craindre du processus du MAEP. Il n'était pas nécessaire pour le gouvernement de contrôler et de dominer le processus. Une structure et un processus plus indépendants

auraient accru la légitimité de l'exercice, atténué les préoccupations de la société civile, qui étaient à l'origine des critiques du processus dans les médias.

Etablissez des délais réalistes. En précipitant le processus dès le départ et en renvoyant ensuite régulièrement la date limite des soumissions jusqu'à la période des vacances de fin d'année, la qualité des contributions et le Rapport national d'autoévaluation ont été compromis. Le délai initial de deux mois pour les soumissions de la société civile était irréaliste, et a découragé plusieurs institutions à faire des soumissions. Aucune raison valable de précipiter le processus comme l'avait fait l'Afrique du Sud n'existait. Les parties prenantes devraient disposer de davantage de temps pour lire et commenter les textes qu'elles sont censées valider.

Associez les chercheurs plus tôt. La réticence du gouvernement sud-africain à utiliser des organismes de recherche a fait que les Agences techniques de soutien n'ont rejoint le processus que cinq mois après son lancement, et, pire encore, une fois tous les matériaux de l'autoévaluation recueillis. Le processus des TDC était défaillant car il avait été développé sans la contribution d'experts en sondages ; il s'agissait donc, là encore, d'une opportunité de recueillir des informations cruciales sur les problèmes de prestation de services du pays, mais d'une opportunité manquée. La nature technique et complexe du Questionnaire avait nécessité la contribution d'experts dans tous les pays précédents, et leur expertise continuera certainement à être nécessaire dans tous les autres processus à venir à travers le continent. Il est donc important pour les futurs participants de choisir des institutions de recherche fortes et expérimentées, et d'associer celles-ci dès le début du développement du processus, ainsi que dans la mise en œuvre des stratégies de recherche.

Responsabilisez la société civile. Comme les OSC et les ONG d'Afrique du Sud étaient informées du processus d'EAP et s'étaient mobilisées assez tôt, elles ont été en mesure d'influencer son cours. Elles ont obligé le gouvernement à élargir le Conseil de gouvernance et à en changer la composition ; elles ont insisté pour que les chercheurs soient inclus dans le processus, et que les processus de consultation et de soumission soient approfondis. Elles ont fait leurs propres contributions en matière de soumissions et ont présenté leurs opinions au cours des audiences parlementaires, ont débattu du processus dans les médias, et ont fourni des informations à l'Equipe d'évaluation pays, et ont réussi à restaurer les questions marginalisées dans le Rapport final du MAEP.

Laissez le conseil de gouvernance diriger le MAEP. Le gouvernement sud-africain avait réagi de manière hostile aux critiques de son strict contrôle exercé sur le processus du MAEP. Bien que le Conseil de gouvernance était en majorité composé des OSC, il fonctionnait selon les termes du gouvernement. Avec un Secrétariat situé dans les locaux d'un des ministères du gouvernement, plusieurs des OSC membres du Conseil étant des alliées politiques du gouvernement, et un ministre puissant à la tête du conseil, ce dernier n'a pris que très peu de décisions indépendantes.

Le but du MAEP n'est pas d'impressionner le voisin, mais d'améliorer le pays.
– Brendan Boyle*

Utilisez l'internet. L'Afrique du Sud a fait bon usage de son site Web du MAEP pour informer le public du processus. Bien que peu de citoyens utilisent cette opportunité, les gens pouvaient envoyer leurs propres idées directement au Secrétariat. La possibilité de télécharger les soumissions et les rapports sur le site Web a également ajouté de la valeur à la crédibilité et à l'ouverture d'esprit du processus. La transparence du processus aurait toutefois pu être améliorée si le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action avaient été, eux aussi, téléchargés à partir du site Web.

Utilisez les langues vernaculaires. L'Afrique du Sud a été exemplaire en ce qui concerne la traduction de la version abrégée du Questionnaire dans toutes les langues officielles, et en les mettant à disposition sur le site Web du MAEP. Ceci a permis à des milliers de personnes de participer, des personnes qui n'auraient certainement pas pu le faire si toute la documentation avait été uniquement en Anglais. Toutefois, un meilleur contrôle de la qualité aurait pu être appliqué sur les traductions, afin de ne pas perdre le sens d'origine.

Planifier la consultation de manière plus compréhensive. L'exercice des TDA avait un potentiel considérable. Il était ambitieux et bien intentionné, car il visait des milliers de Sud-Africains vivant dans les régions rurales éloignées des centres urbains, mais le processus de réception et de traitement du Questionnaire était mal organisé. Aucune mesure n'avait été prise pour les traduire, les rassembler et les analyser. Les Agences techniques de soutien n'avaient pas pu les inclure dans leurs rapports.

Comprenez les rôles de la Mission d'évaluation pays et du Panel des Personnes éminentes. Tout au long du processus, les groupes de la société civile sud-africaine et le gouvernement ont eu des divergences d'opinions importantes quant à la manière dont le processus devait être mené. Le gouvernement a exercé une influence décisive sur le Rapport national d'autoévaluation final et sur son Programme d'action, ce qui a suggéré que le produit final de l'évaluation de l'Afrique du Sud excluait ou minimiserait des préoccupations importantes soulevées par la société civile. Néanmoins, la phase nationale du MAEP n'a pas conclu le processus, et le Rapport national d'autoévaluation – bien qu'étant un document important – ne constituera jamais le rapport final d'un quelconque pays, et encore moins la seule évidence consultée par l'Équipe d'évaluation pays. En définitif, le Panel des Personnes éminentes devra compiler un Rapport national d'évaluation, et c'est ce dernier qui sera pris en compte par le Forum des chefs d'États des pays participants. À travers l'exemple de l'Afrique du Sud, ils ont démontré la volonté de contester le Rapport national d'autoévaluation et de soulever des questions potentiellement embarrassantes pour le gouvernement et le pays évalué. De plus, les problèmes qui minent une société sont loin d'être secrets. Les parties qui essaieront d'assainir le processus doivent se rappeler que celui-ci sera minutieusement examiné par le Panel, et ceux qui ne sont pas satisfaits du Rapport national d'autoévaluation devraient

* Boyle B, « SA's peer report masks some scars », *Sunday Times*, 30 juillet 2006.

évoquer leurs problèmes avec le Panel. La société civile l'a fait en Afrique du Sud, et cela explique – du moins en partie – pourquoi le rapport du pays était solide et franc.

Annexes

Il est temps d'utiliser une coopération régionale et internationale pour mettre en application une politique de zéro tolérance de la corruption politique et mettre fin aux pratiques des politiciens visant à se mettre au-dessus des lois.

– Akere Muna, Président, Transparency International, chapitre Cameroun

Des principes de gouvernance des entreprises transparents et applicables sont essentiels à un environnement d'affaires durable en Afrique. En fait, le MAEP sera grandement sapé en l'absence de structures adéquates de gouvernance d'entreprise africaines.

– Conférence sur la gouvernance d'entreprise en Afrique, Johannesburg, 2005

Tous les pays participants doivent être impliqués dans la préparation des développements du futur questionnaire en recevant et transmettant des contributions pour leurs commentaires.

– Conseil de gouvernance du MAEP national ghanéen

RÉSUMÉ DES DOCUMENTS D'ORIENTATION OFFICIELS



Il est important de noter que le système du MAEP a évolué au fil du temps. En commençant par le Protocole du MAEP ou « Document de base », plusieurs autres documents officiels ont été publiés à des moments différents. Ils contiennent des incohérences significatives quant à la façon dont le processus doit être dirigé, en particulier en ce qui concerne les exigences de participation publique et le rôle et les pouvoirs du Point focal et du Conseil national de gouvernance. Bien que de nouveaux documents d'orientation aient été publiés au fil du temps, aucun n'a été officiellement annulé ni retiré du site Web.

Etant donné que le Secrétariat et le Panel des Personnes Eminentes n'ont pas émis de clarification écrite sur les ambiguïtés, il est utile de noter la séquence dans laquelle les différents documents ont été publiés. Le document le plus récent, intitulé « Directives complémentaires » (« Supplement to the Country Guidelines » or « Supplementary Guidelines ») propose une discussion beaucoup plus détaillée des rôles des institutions nationales du MAEP et peut donc être interprété comme représentant les règles les plus actuelles. La société civile et les gouvernements doivent être conscients du fait que lire le Document de base et les directives initiales sans consulter également les documents ultérieurs aboutirait à une conception très différente des règles du MAEP. Ils doivent aussi noter que les explications orales proposées par les Personnes éminentes ont considérablement varié d'un pays à l'autre et que ce conseil oral diffère des règles écrites (voir aussi chapitre 3, sur la gouvernance du processus national).

Veuillez noter que les sous-titres sous chaque document ci-dessous sont fournis afin de faciliter la recherche de sujets clés, mais qu'ils n'apparaissent pas dans les documents originaux, à l'exception des Directives complémentaires et des Conditions Préalables pour les Missions nationales de soutien, les deux étant reproduits ici dans leur intégralité.

Protocole du MAEP ou Document de base¹

Ce document a été promulgué par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) lors de son sommet de 2002 à Durban, en Afrique du Sud². Il définit les quatre types d'évaluations, le rôle et le mandat du Panel des Personnes Eminentes, et les cinq étapes officielles du processus. Il affirme que toutes les évaluations doivent commencer dans les 18 mois suivant l'adhésion au MAEP, et que chaque évaluation ne doit pas durer plus de six mois entre le début et la présentation du Rapport d'évaluation nationale aux Chefs d'Etat. Les pays pionniers ont affirmé que ce délai était particulièrement irréaliste, les pays passant plus d'un an à ne produire que l'autoévaluation. Des délais supplémentaires se produisent du fait que les Chefs d'Etat ne se réunissent généralement que deux fois par an. La description de l'objectif du MAEP et le niveau de qualité attendu doivent être gardés à l'esprit lors de la planification d'une évaluation³ :

2. L'objectif fondamental du MAEP est d'encourager l'adoption de politiques, normes et pratiques en vue de promouvoir la stabilité politique, une croissance économique élevée, un développement durable et une intégration économique sous-régionale et continentale accélérée grâce au partage des expériences et au renforcement des meilleures pratiques et des acquis, dont l'identification des lacunes et l'évaluation des besoins dans le domaine du renforcement des capacités.
3. Toute évaluation entreprise dans le cadre du Mécanisme doit se faire sur la base des compétences techniques et doit être crédible et libre de toute manipulation politique. Tels doivent être les principes directeurs du Mécanisme.

D'autres types d'évaluation sont définis dans le Protocole de la façon suivante⁴ :

- La première évaluation effectuée dans un pays est l'évaluation de base qui se fait dans les dix-huit mois suivant l'adhésion d'un pays au processus du MAEP ;
- Il y a ensuite une évaluation périodique qui est réalisée tous les deux à quatre ans ;
- En outre, un pays membre peut, pour des raisons personnelles, demander une évaluation n'entrant pas dans le cadre des évaluations périodiques normalement prévues ; et
- Des signes précoces d'une crise politique ou économique imminente dans un Etat membre sont aussi un motif suffisant pour entreprendre une évaluation. Les Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats parties pourraient demander une telle évaluation dans le souci d'évaluer le gouvernement concerné.

1. Organisation de l'Unité Africaine (OUA), « Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique – Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) », Durban, Afrique du Sud, 8 juillet 2002.

2. Tandis que le MAEP est couramment désigné comme étant un programme de l'Union Africaine, le protocole a été officiellement publié en tant que document de l'OUA.

3. OUA, *op. cit.*, p.2.

4. *Ibid.*, paragraphe 4.

Organisation et processus du MAEP⁵

Ce document décrit les responsabilités des différentes institutions du MAEP. Il ne fournit qu'une description élémentaire du processus et des rôles du Forum des Chefs d'Etat, des Personnes imminentes, du Secrétariat et des Equipes d'évaluation nationales. Certains de ses aspects significatifs diffèrent des Directives aux pays et des Directives complémentaires (voir ci-dessous). Ce document est investi des principaux pouvoirs de définition des règles et de supervision des évaluations avec le Panel des Personnes Eminentes, qui « supervise le processus du MAEP de manière à assurer l'indépendance, le professionnalisme et la crédibilité du processus⁶ ».

Ce document énonce que les Personnes éminentes doivent exercer un mandat d'une durée de quatre ans (cinq pour le président du Panel) et doivent être⁷ :

Des Africains ayant une expérience avérée dans les domaines de compétence du MAEP. En outre, les membres du Groupe doivent jouir d'une grande intégrité morale et avoir fait la preuve de leur engagement aux idéaux du panafricanisme. La composition du Groupe reflètera également l'équilibre régional, l'égalité entre les hommes et les femmes, et la diversité culturelle.

Protocole d'entente d'adhésion⁸

Lorsqu'un pays adhère à une évaluation par les pairs, il le fait en signant ce Protocole d'entente⁹. Ce document engage le gouvernement signataire à garantir la participation de toutes les parties prenantes au développement du Programme d'action et à mettre en œuvre fidèlement les recommandations qui sont proposées au pays dans le rapport final. En adhérant au MAEP, le gouvernement accepte de¹⁰ :

Garantir la participation de tous les acteurs, y compris les syndicats, les groupes de femmes, les jeunes, la société civile, le secteur privé, les communautés rurales et les associations professionnelles, à l'élaboration dudit programme d'action national...[Les gouvernements acceptent de] prendre toutes autres mesures qui peuvent s'avérer nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations adoptées à la fin du processus d'examen pendant la période spécifique indiquée et de les incorporer dans nos plans d'action nationaux respectifs.

5. Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement pour la mise en œuvre du Nepad, « Organisation et processus du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs », 9 mars 2003.

6. *Ibid.*, p.3.

7. *Ibid.*, p.4.

8. Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement pour la mise en œuvre du Nepad, « Protocole d'accord sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs », 9 mars 2003.

9. Note : lorsque le pays est prêt à commencer son évaluation réelle, il accueille une Mission d'intervention dans le pays. Au cours de cette mission, un second Protocole d'accord est négocié, qui inclut les calendriers et types d'assistance spécifiques que le pays est censé apporter à l'Equipe d'évaluation nationale.

10. Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement pour la mise en œuvre du Nepad, « Protocole d'accord sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs », 9 mars 2003, p.5.

Objectifs, normes, critères et indicateurs (ONCI)¹¹

Ce document définit les principaux domaines d'enquête d'une évaluation par les pairs. Il fournit un cadre et des objectifs que le Secrétariat du Nepad et le Secrétariat du MAEP ont ensuite utilisés pour développer le Questionnaire d'autoévaluation du MAEP. Le Questionnaire cite notamment différentes normes dans certaines sections parmi celles listées dans l'ONCI et développe également les critères et indicateurs proposés dans l'ONCI. Dans quelques cas, les normes citées par l'ONCI étaient mal nommées. Parce que le Questionnaire a été présenté après, et qu'il a été développé suite à une consultation importante, il doit donc être considéré comme la référence faisant davantage autorité. Certains passages clés incluent les passages suivants :

Objectif du MAEP¹²

1.3 Le but général du MAEP est d'amener tous les pays participants à accélérer leur progrès vis-à-vis de l'adoption et de la mise en oeuvre des priorités et des programmes du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), réalisant ainsi les objectifs mutuellement convenus et la conformité aux meilleures pratiques à l'égard de chacun des domaines relatifs à la gouvernance et au développement. Ceci ne peut être réalisé qu'à travers les efforts soutenus du pays, avec la participation active des parties prenantes.

Ceci nécessitera de la part de chaque pays une évaluation soigneuse de sa propre situation à travers un processus participatif élargi mené par le gouvernement, qui aboutira à un programme d'action ayant un objectif précis pour guider toutes les parties prenantes dans les actions exigées de chacune d'elles – gouvernement, secteur privé, société civile – pour réaliser la vision du pays.

Objectif de la première évaluation¹³

6.3 Le premier cycle du processus d'évaluation par les pairs permettra aux pays participants de déterminer leurs conditions de base initiales, qui deviendront ensuite les références pour l'exercice continental, sur la base d'un examen minutieux de l'évaluation de chaque pays de sa propre situation et de son Programme d'action délimité dans le temps pour améliorer sa performance en matière de gouvernance et de développement socioéconomique.

Programme d'Action¹⁴

6.4 Le premier rapport EAP d'un pays visera à fournir une base pour aider le pays à améliorer son Programme d'action et à renforcer ses capacités à accélérer les progrès vers sa vision d'excellence dans la performance dans les domaines évalués. On espère que le rapport fournira également une base pour la consolidation des valeurs et des normes communes dans ces domaines de gouvernance et l'accélération du développement

11. Comité des Chefs d'Etat et de gouvernement pour la mise en oeuvre du Nepad, « Objectifs, normes, critères et indicateurs du MAEP », NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/ONCI, 9 mars 2003.

12. *Ibid.*, p.2.

13. *Ibid.*, p.30.

14. *Ibid.*, p.30-31.

socioéconomique en Afrique, entraînant une éradication plus rapide de la pauvreté et une réalisation des objectifs du Nepad et des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

6.5 Il est prévu que les efforts du pays soient renforcés par le processus de l'EAP et qu'après la première évaluation, les pays soutiennent leurs efforts pour réaliser les objectifs communs identifiés dans l'EAP et leur Programme d'action. Cela nécessitera une mise à jour périodique des Programmes d'action sur la base des résultats de l'autoévaluation de leurs propres progrès et leçons tirées du partage avec d'autres pays, qui sera activement facilité par le MAEP. Sur la base de ces activités, il est prévu qu'ils puissent établir de nouveaux critères de référence et cibles chaque année en termes de concepts tels que décrits ici. L'évaluation par les pairs suivante suivra les progrès réalisés par rapport à ces critères de référence tels que définis dans les programmes d'action en développement des pays. Si cela se produit, le MAEP aura rempli sa mission.

Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)¹⁵

Ci-après désigné par les « Directives aux pays », ce texte développe les documents ci-dessus avec davantage de conseils sur les processus et l'inclusion de la société civile. Cependant, il ne traite pas de certains des aspects les plus importants et controversés de la participation de la société civile et de la gouvernance du processus national. Il doit donc être lu avec le Document complémentaire aux directives.

Les participants doivent être conscients des contradictions qui existent avec d'autres documents d'orientation. Les paragraphes 12–13 et 35–37 des Directives aux pays renforcent l'idée du rôle central que la société civile doit jouer dans le MAEP. Le paragraphe 34 est essentiel pour définir le Point focal. Il traite de la nécessaire participation, mais décrit le Point focal comme étant une personne au niveau ministériel. Le Questionnaire met l'accent sur le Point focal en tant que comité en notant « qu'avant la réception du questionnaire, chaque pays aura établi un point focal national composé des représentants de toutes les parties prenantes¹⁶ ».

Mais les Conseils généraux sur le questionnaire de l'EAP définissent le Point focal comme étant le principal décideur¹⁷ :

Le Comité technique du Point focal de l'EAP rassemblera les réponses [aux Questionnaires d'autoévaluation remplis] et rédigera une réponse de consensus à soumettre à l'examen du Point focal de l'EAP.

15. Secrétariat du MAEP, « Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs », novembre 2003.

16. Secrétariat du MAEP, « Autoévaluation nationale pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs », autrement connu sous le nom de Questionnaire, Midrand, Afrique du Sud, non daté [2004], p.9.

17. Secrétariat du MAEP, « Conseils généraux sur le questionnaire de l'EAP », Midrand, Afrique du Sud, non daté [2004], p.4.

Les Personnes éminentes et les Directives complémentaires affirment que les pouvoirs de prise de décision sur le processus incombent à un comité qui comprendra un dirigeant et une majorité de la société civile, le Point focal assumant une fonction administrative de liaison avec le gouvernement (voir Chapitre 3). Les passages clés des Directives aux pays sont présentés ci-dessous.

Obligation d'intégrer le MAEP à d'autres processus nationaux¹⁸

12. L'Appropriation et la Direction par le pays participant sont essentielles à la détermination de l'efficacité du processus. Ceci comprend la direction 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 socio-économique et de gouvernance 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 oeuvre.

*Exigences de participation*¹⁹

13. Le processus du MAEP est conçu de façon à être ouvert et à favoriser la participation de tous. Un processus de participation permettra au MAEP d'engager des partenaires clés qui faciliteront échanges d'informations, dialogues nationaux sur la bonne gouvernance et les programmes socio-économiques ; ainsi sera accrue la transparence des processus de décisions et bâtie la confiance en la poursuite des objectifs de développement national.

*Programme d'Action*²⁰

Le premier objectif du Programme d'Action National est de mobiliser et de guider les efforts du pays pour la mise en oeuvre des changements requis en vue de l'amélioration de l'état de ses directions et de son développement socio-économique. En outre, le Programme d'Action National est l'ensemble clé des données que le pays soumet à l'évaluation des Pairs, il sert donc à présenter et à clarifier les priorités du pays, les activités entreprises en vue de la préparation et de la participation au MAEP, la nature des consultations nationales, ainsi qu'à expliquer en détail les responsabilités des différents partenaires dans le gouvernement, la société civile et le secteur privé, lors de la mise en oeuvre du Programme.

18. Secrétariat du MAEP, « Directives aux pays », p.2.

19. *Ibid.*, p.3.

20. *Ibid.*, pp.10–11.

32. Le premier objectif du Programme d'Action National est de mobiliser et de guider les efforts du pays pour la mise en oeuvre des changements requis en vue de l'amélioration de l'état de sa gouvernance et de son développement socio-économique. En outre, le Programme d'Action National est l'ensemble clé des données que le pays soumet à l'évaluation des Pairs, il sert donc à présenter et à clarifier les priorités du pays, les activités entreprises en vue de la préparation et de la participation au MAEP, la nature des consultations nationales, ainsi qu'à expliquer en détail les responsabilités des différents partenaires dans le gouvernement, la société civile et le secteur privé, lors de la mise en oeuvre du Programme.
33. En tant que tel, le Programme d'Action National devrait inclure les points suivants :
- a. évaluer la conformité aux Objectifs, Normes, Critères et Indicateurs du MAEP, et discussion des développements majeurs et des obstacles à surmonter par le pays en matière de gouvernance.
 - b. souligner les priorités en vue du renforcement de la gouvernance et du développement socio-économique à court, moyen et long termes.
 - c. décrire les efforts actuels du pays, déployés par exemple pour les DSRP ou 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 socio-économique, couvrant les trois années à venir ; ceci devra comprendre l'identification des partenaires clés pour la mise en oeuvre, et une estimation des implications et allocations budgétaires.
 - e. décrire les consultations nationales qui ont eu lieu au cours de l'autoévaluation et du développement du Programme d'Action National.
 - f. décrire les principes du mécanisme établi pour la distribution des informations reçues, afin de tenir les partenaires locaux engagés dans le processus informés, et montrant les efforts réalisés pour diffuser des informations de 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 oeuvre, de contrôle et d'évaluation du Programme d'Action.

Point focal en tant que personne²¹

34. Il incombe aux pays participants d'organiser un processus national de participation qui soit transparent. Pour ce faire, chaque pays participant devra identifier un Point Focal pour le processus du MAEP, qui devrait

21. *Ibid.*, p.11.

être de niveau ministériel ou bien destiné à une personne travaillant directement sous les ordres du Chef d'Etat ou de Gouvernement et appuyé par les comités techniques nécessaires. Le Point Focal du MAEP pourra faire partie intégrante des structures existantes ou bien former des structures nouvelles. Il est cependant essentiel que le travail du Point focal du MAEP soit compris, intégré et coordonné avec les décisions politiques existantes et les processus de planification à moyen terme.

Exigences de processus²²

35. Outre les responsabilités énumérées ci-dessus, il est recommandé que les pays participants :
 - a. définissent, en collaboration avec les partenaires clés, une carte du cheminement de la participation au MAEP qui devra être largement rendue publique, et donnent des informations sur les structures nationales de coordination, les phases du MAEP et les rôles et responsabilités des partenaires dans le gouvernement, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les partenaires internationaux au développement.
 - b. établissent et rendent publics les mécanismes réciproques d'information entre les divers niveaux de gouvernement et avec les partenaires non gouvernementaux.
 - c. assurent la participation des partenaires appropriés à la mise en oeuvre du Programme d'Action.
 - d. adressent au Secrétariat du MAEP des rapports annuels de l'état d'avancement de la mise en oeuvre du Programme d'Action.

Participation et développement de la confiance requis²³

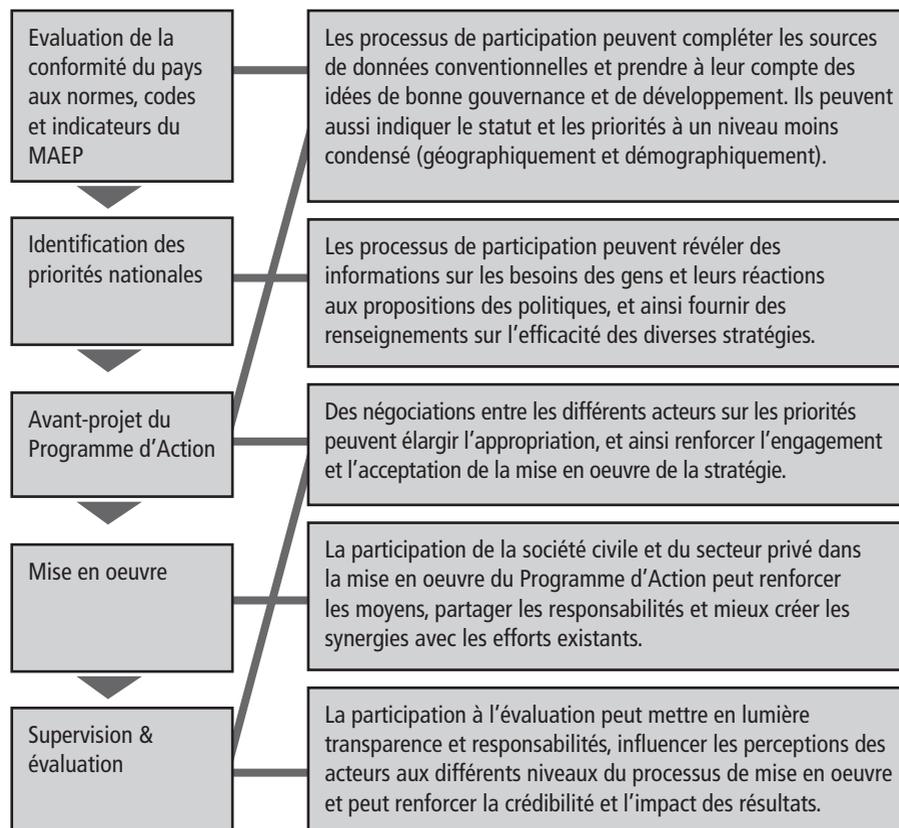
36. L'organisation de participation publique au processus du MAEP est en elle-même un aspect central de la mise en valeur des conditions de la gouvernance et du développement économique du pays participant. Ces interactions peuvent créer la confiance, établir et clarifier les mécanismes d'engagement continu et de pouvoir donné aux partenaires. Ces processus seront d'autant plus efficaces qu'ils s'ajouteront aux structures existantes de façon à rendre la formation cumulative, plutôt que de reproduire ou de créer des processus parallèles pour lesquelles la formation serait pratiquement déjà acquise. La Figure 2 illustre les bénéfices potentiels de la participation publique aux différentes phases du MAEP.
37. Les institutions nationales de supervision déjà existantes devraient faire partie intégrante des préparatifs nationaux et de la participation au MAEP, surtout celles de ces institutions dont les fonctions constitutionnelles couvrent les quatre domaines de gouvernance et de développement, par exemple Auditeur Général, Comités Parlementaires de Comptabilité Publique et Commission des Droits de l'Homme. Ces institutions seront utiles pour aider à identifier les domaines de préoccupation clés, pour garantir la compétence technique et l'intégrité du processus d'évaluation, et pour établir et mettre en oeuvre le Programme National d'Action.

22. *Ibid.*, p.11-12.

23. *Ibid.*, p.12.

Participation au MAEP

Le processus du MAEP : Comment des processus participatifs peuvent aider



Le diagramme ci-dessus est fourni dans les Directives aux pays pour expliquer la valeur liée à la participation de la société civile dans le MAEP²⁴.

Questionnaire d'autoévaluation du pays²⁵

Ce document propose une direction sur les types de facteurs à prendre en considération dans la direction d'une analyse de la gouvernance. Il inclut 25 objectifs, 58 questions et 183 indicateurs, ainsi que des questions relatives à la ratification et à la mise en oeuvre des diverses normes du MAEP. Les objectifs sont généraux et contiennent parfois plusieurs idées différentes. Les questions sont censées se concentrer sur des facettes particulières de la gouvernance dans le cadre des objectifs généraux. Les indicateurs fournissent davantage d'informations sur les facteurs à considérer. Sur 88 pages, le Questionnaire développe de manière significative l'ONCI, incluant davantage de normes,

24. *Ibid.*, p.14.

25. Secrétariat du MAEP, « Autoévaluation nationale pour le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs », Midrand, Afrique du Sud, non daté [2004].

de critères et d'indicateurs. Le Questionnaire peut donc être considéré comme remplaçant l'ONCI. Le Questionnaire est divisé en quatre domaines thématiques : Démocratie et bonne gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique.

Chaque domaine thématique est introduit par du matériel explicatif utile sur les facteurs à considérer dans l'évaluation de la gouvernance dans ce domaine. Il présente également une orientation sur la direction générale du MAEP. Le Questionnaire mentionne huit questions dites transversales : l'élimination de la pauvreté, l'équilibre en matière de genre, la décentralisation, les capacités du pays à participer au MAEP, l'accès aux informations et leur diffusion, la corruption, la participation importante, et la pérennité à la fois en termes financiers et environnementaux. Le Questionnaire note qu'il n'inclut pas de questions spécifiques sur chaque domaine transversal dans chaque objectif, mais qu'il encourage les pays à sensibiliser les participants à leur sujet et à les inclure dans les analyses pertinentes. (Veuillez noter que les titres ci-dessous sont fournis afin d'aider le lecteur mais qu'ils n'apparaissent pas dans le Questionnaire).

*Objectif et participation*²⁶

Le Questionnaire vise également à promouvoir le dialogue national sur des questions de développement et à faciliter l'évaluation des pays sur la base des réalités exprimées par toutes les parties prenantes. Il est par conséquent important qu'il existe une représentation large dans la structure nationale coordonnant le processus de l'EAP ainsi qu'une large diffusion du Questionnaire et une participation active de toutes les parties prenantes dans l'apport de réponses au Questionnaire.

*Participation importante dirigée par le gouvernement*²⁷

1.1.4 Le but général du MAEP est d'amener tous les pays participants à accélérer leur progrès vis-à-vis de l'adoption et de la mise en oeuvre des priorités et des programmes du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), réalisant ainsi les objectifs mutuellement convenus et la conformité aux meilleures pratiques à l'égard de chacun des domaines relatifs à la gouvernance et au développement. Ceci ne peut être réalisé qu'à travers les efforts soutenus du pays, avec la participation active des parties prenantes. Ceci nécessitera de la part de chaque pays une évaluation soigneuse de sa propre situation à travers un processus participatif élargi mené par le gouvernement qui aboutira à un programme d'action ayant un objectif précis pour guider toutes les parties prenantes dans les actions exigées de chacune d'elles – gouvernement, secteur privé, société civile – pour réaliser la vision du pays.

26. Savané M-A, lettre explicative dans *Ibid.*, p.5.

27. Secrétariat du MAEP, « Questionnaire d'autoévaluation du pays », p.6.

*Cinq étapes du MAEP*²⁸

- 1.2.1. Le processus du MAEP sera conduit sous le leadership du Panel de l'EAP et avec l'assistance technique du Secrétariat du MAEP. Il comprendra les cinq étapes qui sont définies dans le Document de Base du MAEP et abordé en détail dans les Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au MAEP.

La **Première étape** est le processus préparatoire au niveau du Secrétariat du MAEP et au niveau national. Pendant cette étape, le Secrétariat du MAEP enverra un questionnaire à tous les pays participants sur la base des objectifs, normes, critères et indicateurs mutuellement convenus. Le pays développera une autoévaluation sur la base du Questionnaire. On espère aussi que le pays élabore un programme d'action préliminaire sur la base des politiques, programmes et projets existants. Après avoir reçu l'autoévaluation et le programme d'action préliminaire, le Secrétariat du MAEP qui pendant cette période a développé un Document de base sur le pays, à travers des recherches et la collecte des informations relatives au pays, préparera un document cadre qui guidera le pays dans le processus de l'évaluation. Si partant des données disponibles, le Secrétariat du MAEP constate que la question mérite une analyse plus approfondie, il prendra alors toutes les dispositions nécessaires pour engager une institution partenaire compétente pour conduire l'évaluation. Après avoir réussi l'évaluation technique, le rapport de l'évaluation sera envoyé au Secrétariat du MAEP et au Panel du MAEP.

La **Deuxième étape** marque la visite de l'Equipe du MAEP au pays concerné pour entreprendre des consultations extensives avec les parties prenantes.

La **troisième étape** est la rédaction du rapport de l'Equipe du MAEP. Le rapport est préparé sur la base du Document de base et du Document cadre préparé par le Secrétariat du MAEP, et des informations fournies dans le pays lors des consultations extensives avec les parties prenantes.

Dans la **quatrième étape**, le rapport de l'Equipe du MAEP est soumis au Secrétariat du MAEP et au Panel du MAEP. Après délibération par le Panel du MAEP, le rapport sera alors soumis au Forum du MAEP pour examen et préparation des actions jugées nécessaires conformément au mandat du Forum du MAEP.

La cinquième étape est la dernière étape du processus. Elle consiste en la publication du rapport et des actions connexes. Six mois après examen du rapport par le Forum du MAEP, le rapport sera publiquement et officiellement présenté dans les structures régionales et sous-régionales clefs.

*Point focal en tant que comité*²⁹

- 2.1.1. On espère qu'avant la réception du questionnaire, chaque pays aura établi un point focal national composé des représentants de toutes les parties prenantes pour coordonner le processus du MAEP.

28. *Ibid.*, p.7.

29. *Ibid.*, p.9.

*Utiliser le Questionnaire*³⁰

- 2.1.2. On espère que le Point focal du MAEP dans chaque pays participant dressera une liste des parties prenantes (gouvernement, secteur privé, société civile) qui participeront à la fourniture des éléments de réponse au questionnaire. Le point focal distribuera par la suite tout le questionnaire à toutes les parties prenantes à travers leurs représentants dans le point focal. Le Point focal du MAEP fournira au Secrétariat du MAEP une liste des personnes qui ont reçu le questionnaire.
- 2.1.4 Les parties prenantes se verront imposer un calendrier pendant lequel elles auront à remplir et à retourner les Questionnaires avec le rapport général de leur évaluation et la documentation disponible au Point focal du MAEP.
- 2.1.5. Le Point focal du MAEP va donc rassembler les réponses, et consulter les parties prenantes pour dégager un consensus quant à la réponse. Il se servira également de cette réponse et des rapports d'évaluation disponibles pour élaborer le rapport d'autoévaluation des pays sur la base des réponses au Questionnaire et autres travaux de recherche. Ceci permettra qu'il y ait des références détaillées aux sections du Rapport de l'autoévaluation dans lequel une réponse est apportée à une question et les indicateurs sont pleinement définis.

Les Conseils généraux au Questionnaire du MAEP³¹

Ce document emploie un langage identique à celui du Questionnaire pour décrire les aspects du processus, des étapes et de la participation publique. Comme précisé précédemment, ces Conseils généraux définissent le Point focal comme étant le principal décideur et font référence au Point focal comme disposant d'un « comité technique » qui n'est mentionné nulle part ailleurs dans les règles³² :

Le Comité technique du Point focal de l'EAP rassemblera les réponses [aux Questionnaires d'autoévaluation remplis] et rédigera une réponse de consensus à soumettre à l'examen du Point focal de l'EAP.

Etant donné que cette description est en contradiction directe avec les Directives complémentaires ultérieures ainsi qu'avec les nombreuses références au processus comme étant indépendant et autonome vis-à-vis du gouvernement, il est suggéré que les Conseils généraux au Questionnaire de l'EAP soient annulés.

30. *Ibid.*

31. Ce document, disponible sur le site Web officiel du MAEP, n'inclut aucune date de publication. Cependant, les propriétés informatiques du fichier Adobe Acrobat indiquent qu'il a été créé le 30 mars 2006.

32. Secrétariat du MAEP, « Conseils généraux sur le questionnaire de l'EAP », Midrand, Afrique du Sud, non daté [2004], p.4.

Conditions préalables pour les Missions d'intervention dans les pays³³

Ce document d'une page liste les préparations qu'un pays est censé avoir entrepris avant de recevoir sa Mission d'intervention dans le pays. Ce document n'avait pas, en novembre 2007, été affiché sur le site officiel du MAEP, mais il a été distribué lors d'un atelier de formation destiné aux Points focaux, par SAIIA, la CEA et le Secrétariat en février 2007. Le Secrétariat a affirmé que le document était fourni aux pays lorsqu'ils se préparaient au processus.

Il affirme notamment qu'avant qu'une Mission d'intervention dans le pays ne soit réalisée, les pays doivent avoir déjà créé un Conseil national de gouvernance et un Secrétariat, choisi les Instituts de recherche technique, entrepris une sensibilisation du public et établi des « activités de feuille de route » à inclure dans le plan de recherche, qui a été publiquement débattu.

Cela semble constituer un changement de politique considérable par rapport au document sur les Directives aux pays. Ce dernier décrit la Mission d'intervention dans le pays comme conçue pour fournir aux gouvernements et à la société civile des informations sur le processus, mais le document sur les Conditions préalables suppose que les pays connaissent déjà les règles et ont mis en branle l'ensemble du processus, avec des plans de budgets et de recherche. Comme noté précédemment, le soutien très limité proposé par le Secrétariat est devenu un leitmotiv courant parmi les pays participants, en particulier parce que le système n'a pas pu accélérer la vitesse des évaluations.³⁴ De nombreux pays notent que le Secrétariat et les Personnes éminentes arrivent à la Mission d'intervention dans le pays en s'attendant à ce que le pays ait établi ses structures, mais les pays se plaignent du fait qu'il ne le peuvent pas du fait du manque d'informations sur les conditions préalables. En particulier, des pays notent que les documents officiels ne discutent pas de la façon dont la consultation publique et la recherche doivent être dirigées ou des coûts encourus par les pays pionniers. Ce manque d'orientation a contribué aux importants retards. Le manque d'informations et de cohérence des règles a aussi contribué à la mise en place par les pays de structures contraires aux règles. Une fois publiquement engagés sur une voie, ils peuvent se montrer réticents à en changer car la modification du système annoncé signifierait la reconnaissance d'une mauvaise décision.

33. Ce document n'est pas daté et n'a pas été publié sur le site Web officiel du MAEP au moment de la rédaction de ce livre mais a été distribué par le Secrétariat du MAEP au cours de l'atelier « APRM Best Practices and Lessons Learned: Exploring the Process and National Experiences », qui était destiné aux Points focaux et organisé par SAIIA, la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique et le Secrétariat à Addis-Abeba, en Ethiopie, les 20 et 21 février 2007.

34. Le Ghana, le premier pays à entamer le processus, a commencé ses consultations publiques à la fin de 2003. Depuis, des évaluations avaient en juillet 2007 été réalisées pour le Ghana, le Rwanda, le Kenya, l'Afrique du Sud et l'Algérie.

Au rythme de cinq évaluations en trois ans et demi, tous les pays signataires auront terminé leur première évaluation en 2021.

L'intégralité du texte du document sur les Conditions préalables est présentée ci-dessous :

Conditions préalables pour les Missions d'intervention dans les pays

Voici les conditions préalables que les pays doivent mettre en place avant de recevoir la Mission d'Intervention.

- a. **Commission nationale** : il faut établir une commission nationale pour administrer le processus du MAEP au niveau national. Cette commission doit être indépendante du gouvernement et comprendre toutes les parties prenantes clés (de l'Etat ou non).
- b. **Secrétariat national du MAEP** : il faut prévoir un Secrétariat pour assister la commission nationale. Ce Secrétariat doit avoir un personnel, des équipements et un budget appropriés pour faciliter son efficacité.
- c. **Institutions techniques de Recherche** : La commission doit aussi avoir accès aux institutions de recherche pour diriger le processus d'autoévaluation dans les quatre domaines visés du MAEP. Il faut noter que l'équipe de la mission d'intervention comprend des experts des institutions stratégiques associées dans les quatre domaines thématiques du MAEP. Ils seraient prêts à engager le dialogue avec les parties prenantes sur les questions techniques ayant trait à l'autoévaluation, surtout en ce qui concerne le Questionnaire. Cela signifie que les Institutions de Recherche techniques doivent intérioriser le Questionnaire et identifier les critères pour atteindre les parties prenantes afin qu'elles s'engagent efficacement.
- d. **La sensibilisation des parties prenantes** doit être également entreprise à un stade avancé avant de recevoir l'aide de la mission ; ceci est la condition préalable pour créer l'appropriation nationale.
- e. **Calendrier pour la mise en oeuvre du MAEP au niveau national**. Il faut transmettre au Secrétariat, pour son information, une feuille de route des activités à entreprendre au niveau national par la mission d'intervention dans le pays jusqu'à la période de révision. Cette feuille de route sera aussi discutée au cours de la mission d'intervention.
- f. **Financement** : il faut donner des indications du Budget et des sources de financement pour toutes les activités nationales du MAEP.
- g. **Le Mémoire d'Entente sur les Missions d'évaluation techniques et la visite d'évaluation dans le Pays** : Ce document sera envoyé à votre pays avant la Mission d'Intervention. Toutes les questions soulevées qui doivent être portées à l'attention du Secrétariat pour être résolues comme ce Mémoire d'Entente, seront signées au début de la mission d'intervention.
- h. **Le Programme pour la mission d'intervention** : il faut proposer un programme qui souligne les activités à entreprendre pendant la mission d'intervention. Elles comprennent d'habitude, un atelier national ou un forum ouvert avec des parties prenantes clés, des interactions avec des groupes particuliers de parties prenantes, par exemple la société civile, le secteur privé, les parlementaires, etc. ; des discussions techniques avec les Institutions de Recherche Thématique [sic] ; des visites de courtoisie à de hauts dignitaires du pays y compris au Président.

Document complémentaire aux directives du MAEP pour l'évaluation des pays – La structure nationale du MAEP³⁵

Ce document, autrement désigné dans ce livre par « Directives complémentaires », contient beaucoup plus d'informations sur le rôle du Point focal, le conseil de gouvernance, la participation des parties prenantes et les Institutions de recherche technique. Il propose la discussion la plus détaillée sur des questions de participation et sur la nécessaire indépendance des institutions nationales vis-à-vis du gouvernement. Parce qu'il représente l'orientation la plus complète, détaillée et récente, l'intégralité de son texte est fourni ci-dessous :

I. Introduction

L'organisation d'une structure nationale inclusive pour mettre en place le MAEP est cruciale au succès du processus du MAEP. La participation de plusieurs parties prenantes clés au MAEP est en elle-même un aspect central de l'amélioration de l'état de gouvernance et du développement socio-économique du pays participant. De telles interactions peuvent établir la confiance, installer et éclairer des mécanismes mis en place pour l'habilitation des parties prenantes.

Les Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au MAEP (Directives aux pays) demandent aux pays de mettre en place des structures appropriées pour faciliter la mise en application efficace du MAEP. D'après les pays qui ont été évalués jusqu'à présent, la manière de procéder a été de désigner les structures suivantes :

- a) Un Point focal national du MAEP;
- b) une Commission nationale;
- c) un Secrétariat du MAEP; et
- d) des Institutions de Recherche techniques.

II. Le Point focal national

Les Directives aux pays recommandent que le Point focal du MAEP soit de préférence établi au niveau ministériel, ou que ce soit un représentant du gouvernement de haut niveau qui soit sous les ordres directs du Chef de l'Etat ou du Gouvernement. La procédure a été différente dans de nombreux pays [*sic*]; certains ont désigné le Ministère des Affaires étrangères car c'est lui qui traditionnellement s'occupe de l'Intégration régionale commerciale et par extension des questions du NEPAD/ MAEP. D'autres ont désigné des employés de la Présidence étant donné que le MAEP est une initiative clé et un engagement du Chef de l'Etat ou du Gouvernement. Pour certains, c'est le Ministère des Finances, de la Planification, du Service public ou un autre ministère qui s'occupe des questions sociales et de développement. Cependant, il est essentiel que le travail du Point focal du MAEP soit

35. Ce document n'est pas daté et n'a pas été publié sur le site Web officiel du MAEP au moment de la rédaction de ce livre mais a été distribué par le Secrétariat du MAEP au cours de l'atelier « APRM Best Practices and Lessons Learned: Exploring the Process and National Experiences », qui était destiné aux Points focaux et organisé par SAIIA, la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique et le Secrétariat à Addis-Abeba, en Ethiopie, les 20 et 21 février 2007.

compris, intégré et coordonné avec les décisions politiques existantes et les processus de planification à moyen terme.

III. *Commission nationale/Conseil de gouvernance*

C'est l'organisme qui donne une direction politique et stratégique à la mise en application du MAEP. Cet organisme doit comprendre des citoyens honnêtes qui imposent le respect au public. Les Directives aux pays prévoient que la Commission nationale établie pour diriger le processus au niveau national soit indépendante du gouvernement et comprenne toutes les parties prenantes clés. Dans ce contexte, les membres doivent être variés et représentatifs pour garantir l'esprit du MAEP – une participation d'origine très variée.

Composition de la Structure nationale Les acteurs de l'Etat et hors de l'Etat participent au processus. Ils comprennent des représentants des ministères clés, de la société civile, du parlement, des médias, du secteur privé, de la jeunesse, des groupes féminins, des handicapés, des groupes marginalisés, des populations rurales, etc. La Commission nationale doit offrir un microcosme de la nation. Si possible, elle doit être présidée par un fonctionnaire qui n'est pas de l'Etat. Si la commission est trop petite, elle peut donner l'impression qu'elle n'est pas représentative. Si elle est trop grande, la prise de décision peut être lourde et on l'encouragera à désigner un conseil exécutif choisi parmi ses membres.

Responsabilités de la Structure nationale. En plus de donner des conseils sur la politique à suivre, on s'attend à ce que la Commission/ le Conseil garantisse le professionnalisme, la crédibilité et l'indépendance du processus. La CN/le CNG garantit aussi que le processus est technique et libre de toute manipulation politique. La CN/le CNG est supposé diriger les programmes de sensibilisation dans tout le pays et assurer que toutes les parties prenantes participent au processus pour créer un sentiment d'appropriation.

Le CNG doit avoir des mandats écrits bien nets pour pouvoir fonctionner. D'autres questions qui doivent être résolues comprennent : son statut juridique (parution au journal officiel, inauguration, etc.), les conditions de service (honoraires, etc.) et la durée de la nomination. Il est recommandé que le CNG participe au suivi de la mise en application du PA. Quant au PA, le CNG doit s'assurer que toutes les préoccupations soulignées dans le rapport d'autoévaluation sont abordées dans le PA. Le CNG doit aussi s'assurer que le PA satisfait à tous les critères identifiés dans les directives (c.à.d. les coûts, les calendriers, les productions, etc.).

IV. *Secrétariat national du MAEP*

Le Secrétariat national du MAEP fournit l'assistance technique et administrative à la Commission nationale/au Conseil de gouvernance. Ils aident la CN/le NGC à organiser les programmes de sensibilisation au niveau national et local. Le Secrétariat (qui devrait avoir de préférence un PDG ou Directeur exécutif) devra aussi travailler en liaison avec la CN/le CNG et le Secrétariat continental du MAEP en Afrique du Sud. Le Secrétariat doit aussi faciliter et aider le travail des institutions de recherche techniques.

V. *Institutions de Recherche techniques*

Ce sont les institutions qui sont responsables de l'exécution du Questionnaire du MAEP. Elles doivent être bien connues pour leur compétence et capacités techniques à faire des recherches exactes et objectives dans les quatre domaines thématiques du MAEP. Les IRT rassembleront les données, analyseront et présenteront les opinions de la population en général. Ainsi, la méthodologie de recherche doit se baser sur l'approche multiméthodique (qualitative et quantitative) pour assurer un rassemblement complet des données. La production finale doit être validée pour garantir que le rapport représente les vues du public.

Les IRT sont désignés par le CNG et sont directement sous ses ordres. Un accord contractuel protégeant la propriété intellectuelle de l'autoévaluation doit être signé. Le CNG doit protéger la confidentialité du processus d'autoévaluation pour ne pas porter préjudice ou contrecarrer les stades suivants des délibérations sur le rapport par le Comité et le Forum ;

VI. *Cadre budgétaire*

Il est conseillé au pays de s'assurer que le budget du MAEP est géré indépendamment pour promouvoir la durabilité. Le pays doit aussi s'efforcer de garder le budget au minimum et de lier le débours de fonds aux rendements et aux activités pour contrôler le niveau des dépenses. Une planification financière prudente du CNG, dès le début, afin de couvrir toutes les activités du début jusqu'à la fin, et le calcul périodique des dépenses, sont essentiels au succès du processus du MAEP

LES NORMES DU MAEP PAR ZONE THÉMATIQUE



Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) cite diverses normes, codes et déclarations qui constituent les critères par rapport auxquels la gouvernance en Afrique peut être mesurée. Cette annexe a été élaborée pour aider les participants au MAEP à trouver les normes internationales pertinentes qui se rapportent aux objectifs particuliers du MAEP. L'intégralité du texte des normes est disponible dans Les normes de gouvernance du MAEP : Une collection indexée (*The APRM Governance Standards: An Indexed Collection*), qui a été produit par SAIIA en Français et en Anglais sous format papier et électronique (voir www.saiia.org.za pour le commander ou le télécharger).

Les normes auxquelles adhère le MAEP sont contenues dans deux des documents officiels du MAEP : les Objectifs, normes, critères et indicateurs (ONCI) et le Questionnaire d'autoévaluation ; la liste ci-dessous inclut toutes les normes citées dans ces deux documents¹. Cependant, l'allocation des normes à des objectifs particuliers dans cette annexe est basée sur l'analyse de SAIIA des normes en elles-mêmes, et non pas uniquement sur les allocations dans les ONCI et le Questionnaire.

Le Questionnaire du MAEP alloue les normes à des objectifs particuliers uniquement dans la section (ou domaine thématique) démocratie et gouvernance politique. Les trois autres sections thématiques du Questionnaire listent uniquement les normes qui s'appliquent à l'ensemble du thème. Les lecteurs doivent noter que les ONCI et le Questionnaire ne s'accordent pas complètement. Dans certains cas, des normes sont listées dans un document mais pas dans l'autre. Dans d'autres cas, le Questionnaire cite une norme comme s'appliquant uniquement à un thème, mais le texte de cette norme explique clairement qu'elle s'applique également ailleurs. Cette liste tente de faire correspondre les normes à tous les objectifs auxquels elles pourraient raisonnablement s'appliquer et va donc au-delà des notations contenues dans le Questionnaire.

1. La seule exception est « African Platform on the Right to Education (1999) ». Il est cité dans le Questionnaire mais les auteurs n'ont pas pu retrouver ce document par le biais de l'Union Africaine ou des Nations Unies.

Dans deux cas, l'Union Africaine a adopté des déclarations depuis la création du MAEP – liées au genre et aux élections – qui sont incluses ici car de telles normes s'appliquent vraisemblablement à tous les membres du MAEP². Dans quelques cas, des notes de bas de page indiquent les passages où les noms des normes ou l'organisation émettrice ne sont pas clairs dans les ONCI ou le Questionnaire. Par exemple, le Groupe d'action financière publie des normes sur le blanchiment de capitaux. Il publie un addendum relatif au financement du terrorisme qui n'a pas été cité par le MAEP mais qui est inclus ici parce qu'il semblerait faire partie de l'ensemble principal des normes contre le blanchiment de capitaux.

Dans certains cas, certains domaines de gouvernance dans le Questionnaire sont logiquement liés. Par exemple, les règles pour une gestion fiscale efficace sont thématiquement liées aux règles qui sont nécessaires à un système de lutte contre la corruption efficace. Dans de tels cas, les lecteurs pourraient souhaiter examiner les normes listées sous des sujets liés.

Le nombre exact de normes citées par le MAEP est difficile à établir. Les ONCI et le Questionnaire citent « les codes et normes régionales » sans spécifier lesquels (et ils varieraient en fonction de la région du continent). Dans les sections gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique, ils citent les codes, respectivement, de l'Organisation Internationale du Travail et de l'Organisation Mondiale de la Santé, sans spécifier quels sont parmi les nombreux codes de ces organisations ceux qui s'appliquent. La liste inclut les huit normes que l'OIT considère être « fondamentales ». La liste inclut uniquement une entrée pour les codes de l'Organisation Mondiale de la Santé.

Le Questionnaire note que les cinq documents suivants doivent être considérés comme des normes s'appliquant à toutes les sections du MAEP : (par ordre chronologique)

- La Charte des Nations Unies (1945);
- La Déclaration universelle des Droits de l'Homme de l'ONU (1948);
- L'Acte constitutif de l'Union Africaine (2000);
- Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique – Document cadre (2001);
- La Déclaration sur la Gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises de l'UA (2003)

Dans les sections ci-dessous, les normes sont organisées par ordre alphabétique en fonction de l'agence émettrice sous chaque objectif. Les abréviations et les acronymes sont définis au début du livre.

2. La Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique (2004) et la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (2007) ont été adoptées par l'Union Africaine après la création du MAEP, en 2002, mais sont toutes les deux directement pertinentes pour le MAEP et sont donc incluses.

Démocratie et gouvernance politique

Objectif un : Prévention et réduction des conflits internes et entre pays

- UA – Protocole relatif à la création d'un Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA (2002)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Déclaration solennelle (2000)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Protocole d'accord (2002)
- OUA – Déclaration et Plan d'action sur la lutte contre l'abus et le trafic illicite de la drogue en Afrique (1996)
- OUA – Déclaration sur la création, au sein de l'OUA, d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits (1993)
- ONU – Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992)
- ONU – Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949)
- ONU – Protocole facultatif relatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (2000)
- ONU – Résolution du Conseil de sécurité 1325 sur l'impact des conflits armés sur les femmes (2000)

Objectif deux : Démocratie constitutionnelle, dont les rivalités politiques périodiques et l'opportunité d'opérer un choix, l'Etat de droit, la Déclaration des droits et la primauté de la Constitution

- UA – La Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (2007)
- OIT – Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Déclaration solennelle (2000)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Protocole d'accord (2002)
- OUA – Déclaration sur les principes gouvernant les élections démocratiques en Afrique (2002)
- OUA – Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (2000)
- OUA – Grand-Baie (île Maurice) Déclaration et Plan d'action pour la promotion et la protection des Droits de l'Homme (1999)
- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples (1981)

- ONU – Pacte international relatif aux droits civils et politiques – Protocole facultatif [habilitant le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme à recevoir de personnes des preuves de violation des droits de l'Hommes et à agir en conséquence] (1976)
- ONU – Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- UNESCO – Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre (1978)

Note : Les principes de gouvernance démocratique sont étroitement liés au respect des droits humains. Voir aussi les normes listées sous l'objectif trois ci-dessous.

Objectif trois : Promotion et protection des droits économiques, sociaux et culturels, civils et politiques tels que consacrés dans tous les instruments africains et internationaux des droits de l'homme

- UA – La Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (2007)
- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples (1981)
- OUA – Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (2000)
- OUA – Grand-Baie (île Maurice) Déclaration et Plan d'action pour la promotion et la protection des Droits de l'Homme (1999)
- ONU – Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1975)
- ONU - Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants - Protocole facultatif instituant un sous-comité sur la prévention et l'ouverture d'enquêtes (adopté en 2002, entré en vigueur en 2006)
- ONU – Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (1949)
- ONU – Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (1985)
- ONU - Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1981)
- ONU – Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1975)
- ONU – Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984)
- ONU – Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes

et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (1998)

- ONU – Déclaration sur le droit au développement (1986)
- ONU – Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992)
- ONU – Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949)
- ONU – Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
- ONU – Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (adoptée en 1990, entrée en vigueur en 2003)³
- ONU – Pacte international relatif aux droits civils et politiques – Protocole facultatif [habilitant le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme à recevoir de personnes des preuves de violation des droits de l'Hommes et à agir en conséquence] (1976)
- ONU – Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- ONU – Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- UNESCO – Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre (1978)

Note : Veuillez aussi lire les huit droits du travail « fondamentaux » de l'Organisation Internationale du Travail dans la section gouvernance d'entreprise ci-dessous.

Objectif quatre : Confirmer la séparation des pouvoirs, y compris la protection de l'indépendance de la Magistrature et d'un parlement efficace

- UA – La Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (2007)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Déclaration solennelle (2000)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Protocole d'accord (2002)

3. Le Questionnaire se réfère à la « Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille » (dans la section démocratie et gouvernance politique, comme étant pertinente pour les objectifs 3 et 9) et à la « Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants » (dans la section démocratie et gouvernance, comme étant pertinente pour l'objectif 3). On suppose qu'il se réfère à la même norme, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille des Nations Unies.

- OUA – Déclaration sur le cadre pour une réaction de l’OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (2000)

Objectif cinq : Assurer le recrutement d’agents des services publics et de fonctionnaires responsables, efficaces et fiables

- UA – Convention de l’Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Déclaration solennelle (2000)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Protocole d’accord (2002)
- OCDE – Convention sur la lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997)

Objectif six : Lutter contre la corruption sur le plan politique

- UA – Convention de l’Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2002)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Déclaration solennelle (2000)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Protocole d’accord (2002)
- OCDE – Convention sur la lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997)

Objectif sept : La promotion et la protection des droits des femmes

- UA – Protocole à la Charte africaine sur les Droits de l’Homme et des Peuples relatifs aux droits des femmes en Afrique (2003)
- UA - Déclaration solennelle sur l’égalité entre les hommes et les femmes en Afrique (2004)
- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l’Homme et des Peuples (1981)
- ONU – Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l’exploitation de la prostitution d’autrui (1949)
- ONU – Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’encontre des femmes (1979)
- ONU – Convention sur les droits politiques de la femme (1952)
- ONU – Déclaration sur l’élimination de la violence à l’égard des femmes (1993)
- ONU – Quatrième conférence mondiale sur les femmes, Déclaration et Programme d’action de Beijing (1995)

Objectif huit : La promotion et la protection des droits des enfants et des jeunes

- OUA – Charte africaine des droits et du bien-être de l’enfant (1990)

- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l’Homme et des Peuples (1981)
- ONU – Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l’exploitation de la prostitution d’autrui (1949)
- ONU – Convention relative aux droits de l’enfant (1989)
- ONU – Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l’angle des pratiques en matière d’adoption et de placement familial sur les plans national et international (1986)
- ONU – Protocole facultatif relatif à la Convention relative aux droits de l’enfant concernant l’implication d’enfants dans les conflits armés (2000)
- ONU – Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l’enfant, concernant la vente d’enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (2000)

Objectif neuf : La promotion et la protection des droits des groupes vulnérables, dont notamment les personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays et les réfugiés

- OUA – Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969)
- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l’Homme et des Peuples (1981)
- ONU - Convention relative au statut des réfugiés (1951)
- ONU – Déclaration des droits des personnes handicapées (1975)
- ONU – Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)
- ONU – Convention relative au statut des réfugiés (1967 entrée en vigueur)

Gouvernance et gestion économiques

Objectif un : Promouvoir les politiques macro-économiques qui soutiennent le développement durable

- FMI et Banque mondiale – Directives pour la gestion de la dette publique (2001)
- ONU – Rapport du Sommet mondial pour le développement social (1995)
- ONU – Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Déclaration sur le développement durable (2002)

Objectif deux : Mettre en oeuvre des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles du gouvernement

- FMI – Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques : Déclaration de principes (1999)
- FMI – Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (1998)

- FMI et Banque mondiale – Directives pour la gestion de la dette publique (2001)
- Conseil des normes comptables internationales – Normes comptables internationales⁴
- Fédération internationale des comptables – Manuel des normes internationales d’audit, d’assurance et d’éthique (édition 2006)
- OCDE – Meilleures pratiques pour la transparence budgétaire (2001)

Objectif trois : Promouvoir une gestion saine des finances publiques

- Banque des règlements internationaux – Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d’importance systémique (2001), Comité sur les systèmes de paiement et de règlement
- Commission Cadbury – Rapport du Comité intitulé « the Financial Aspects of Corporate Governance » – Rapport Cadbury (1992)⁵
- Association du Commonwealth pour la gouvernance d’entreprise – Principes de gouvernance d’entreprise dans le Commonwealth (1999)
- FMI – Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques : Déclaration de principes (1999)
- FMI – Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (1998)
- FMI et Banque mondiale – Directives pour la gestion de la dette publique (2001)
- Association internationale des contrôleurs d’assurance – Principes de base en matière d’assurance (2000)⁶
- King Committee – Report on Corporate Governance for South Africa (2002)
- OCDE – Meilleures pratiques pour la transparence budgétaire (2001)
- OCDE – Lignes directrices sur le gouvernement des entreprises publiques (2005)⁷

4. Les ONCI et le Questionnaire se réfèrent tous les deux aux normes internationales de comptabilité, mais n’en précisent pas la source. Le Conseil des normes comptables internationales produit ces normes et a donc été référencé ici. Ils sont continuellement mis à jour et n’ont donc pas une année unique de publication.

5. Cela n’apparaît pas dans la liste des normes de l’ONCI ou du Questionnaires, mais dans une liste des objectifs d’entreprise clés, les ONCI notent que les pays doivent « promouvoir l’adoption d’une bonne éthique des affaires (par exemple les codes Cadbury et King) dans la réalisation des objectifs de l’organisation ». Il a par conséquent été inclus ici en tant que norme.

6. Les ONCI se réfèrent aux « Principes en matière de titres et de la supervision et réglementation des assurances » et le Questionnaire au « Principes fondamentaux en matière de titres et de la supervision et réglementation des assurances ». Ces documents ne spécifient cependant pas l’agence émettrice. Comme l’Association internationale des contrôleurs d’assurance est reconnue comme une autorité en matière d’assurances dans le monde, ses Principes de base en matière d’assurance ont été inclus ici.

7. Le Questionnaire ne liste que les « principes de gouvernance d’entreprises (internationaux et nationaux) » sans spécifier une source. Les ONCI se réfèrent génériquement aux « principes de gouvernance d’entreprise (OCDE et Commonwealth) » mais ne fournit pas le nom exact de la norme. Parce que l’OCDE traite les règles pour les entreprises publiques dans un document distinct mais qu’elles constituent un aspect essentiel de la gouvernance d’entreprise, ce document est inclus ici comme étant une norme.

- OCDE – Principes de gouvernement d’entreprises (2004)⁸

Objectif quatre : Lutter contre la corruption et le blanchiment d’argent

- UA – Convention de l’Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003)
- Groupe d’action financière – Recommandations spéciales contre le financement du terrorisme (2004)⁹
- Groupe d’action financière – Les quarante recommandations (2003)¹⁰
- Fédération internationale des comptables (IFAC) – Normes internationales en matière d’audit - Manuel des normes internationales d’audit, d’assurance et d’éthique (édition 2006)
- OCDE – Convention sur la lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997)
- ONU – Convention contre la corruption (2003)

Objectif cinq : Accélérer l’intégration régionale en participant à l’harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d’investissement

- OUA – Traité instituant la Communauté économique africaine (1991)
- Accords régionaux de la communauté économique

Gouvernance d’entreprise

Objectif un : Promotion d’un environnement favorable et d’un cadre réglementaire efficace pour les activités économiques

- Banque des règlements internationaux – Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d’importance systémique (2001), Comité sur les systèmes de paiement et de règlement
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire – Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (1997)¹¹
- Commission Cadbury – Rapport du Comité intitulé « the Financial Aspects of Corporate Governance » – Rapport Cadbury (1992)
- Association du Commonwealth pour la gouvernance d’entreprise – Principes de gouvernance d’entreprise dans le Commonwealth (1999)

8. Le Questionnaire ne liste que les « principes de gouvernance d’entreprises » sans spécifier une source mais les ONCI mentionnent les principes de l’OCDE et du Commonwealth.

9. Cela n’est pas cité tel que dans les ONCI ou le Questionnaire mais les recommandations spéciales sont considérées comme constituant un addendum aux 40 recommandations principales du GAFI. Elles sont donc incluses.

10. Le Questionnaire ne le liste pas comme étant une norme mais il fournit un tableau de « sites Web utiles » qui inclut le GAFI en tant que source d’informations sur les normes en matière de blanchiment de capitaux. Il a par conséquent été inclus ici en tant que norme.

11. Les ONCI et le Questionnaire se réfèrent aux Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace, mais ne spécifient pas l’agence émettrice. Le Comité de Bâle est l’organe international en matière de normes reconnu dans ce domaine et ses normes portent le même nom, et ont donc été incluses ici.

- FMI – Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques : Déclaration de principes (1999)
- FMI – Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (1998)
- FMI et Banque mondiale – Directives pour la gestion de la dette publique (2001)
- Association internationale des contrôleurs d'assurance – Principes fondamentaux en matière de titres et de la supervision et réglementation des assurances (2000)
- Association internationale des contrôleurs d'assurance – Principes de base en matière d'assurance (2000)
- Fédération internationale des comptables (IFAC) – Normes internationales en matière d'audit – Manuel des normes internationales d'audit, d'assurance et d'éthique (édition 2006)
- Normes internationales en matière d'audit – Manuel des normes internationales d'audit, d'assurance et d'éthique (édition 2006), Fédération internationale des comptables (IFAC)
- King Committee – Report on Corporate Governance for South Africa (2002)
- OCDE – Lignes directrices sur le gouvernement des entreprises publiques (2005)
- OCDE – Principes de gouvernement d'entreprises (2004)

Objectif deux : Comment veiller à ce que les entreprises agissent comme de bons citoyens sociaux eu égard aux droits humains, à la responsabilité sociale et à la durabilité de l'environnement

- Commission Cadbury – Rapport du Comité intitulé « the Financial Aspects of Corporate Governance » – Rapport Cadbury (1992)
- Association du Commonwealth pour la gouvernance d'entreprise – Principes de gouvernance d'entreprise dans le Commonwealth (1999)
- King Committee – Report on Corporate Governance for South Africa (2002)
- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples (1981)
- OCDE – Lignes directrices sur le gouvernement des entreprises publiques (2005)
- OCDE – Principes de gouvernement d'entreprises (2004)
- OMS – Codes relatifs à la sécurité et à l'hygiène des entreprises et en matière d'environnement¹²

12. Les ONCI et le Questionnaire se réfèrent aux codes de l'Organisation Mondiale de la Santé réglementant la Sécurité et l'hygiène des entreprises et en matière d'environnement, mais ne spécifient pas ceux qui sont applicables.

Objectif trois : Promotion de l'adoption des codes de bonnes éthiques d'affaire dans la réalisation des objectifs de la société

- Conseil des normes comptables internationales (IASB) – Normes comptables internationales
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire – Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (1997)
- Commission Cadbury – Rapport du Comité intitulé « the Financial Aspects of Corporate Governance » – Rapport Cadbury (1992)
- Association du Commonwealth pour la gouvernance d'entreprise – Principes de gouvernance d'entreprise dans le Commonwealth (1999)
- Association internationale des contrôleurs d'assurance – Principes fondamentaux en matière de titres et de la supervision et réglementation des assurances (2000)
- Fédération internationale des comptables (IFAC) – Normes internationales en matière d'audit - Manuel des normes internationales d'audit, d'assurance et d'éthique (édition 2006)
- Normes internationales en matière d'audit – Manuel des normes internationales d'audit, d'assurance et d'éthique (édition 2006), Fédération internationale des comptables (IFAC)
- King Committee – Report on Corporate Governance for South Africa (2002)
- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples (1981)
- OCDE – Lignes directrices sur le gouvernement des entreprises publiques (2005)
- OCDE – Principes de gouvernement d'entreprises (2004)

Objectif quatre : Comment veiller à ce que les entreprises traitent toutes leurs parties prenantes (les actionnaires, les employés, les communautés, les fournisseurs et les clients) de façon équitable et juste

- OIT – Convention sur l'abolition du travail forcé (1957)¹³
- OIT – Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (1958)
- OIT – Convention sur l'égalité de rémunération (1951)
- OIT – Convention sur le travail forcé (1930)
- OIT – Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)
- OIT – Convention sur l'âge minimum (1973)

13. Les diverses normes de l'OIT sont génériquement incluses dans les ONCI et dans le Questionnaire. Celles incluses dans le tableau, bien que ne constituant en aucun cas une liste complète, sont considérées par l'OIT comme étant « fondamentales » et ont donc été considérées comme méritant d'être spécialement notées.

- OIT – Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949)
- OIT – Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants (1999)
- ONU – Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Déclaration sur le développement durable (2002)
- OMS – Codes relatifs à la sécurité et à l'hygiène des entreprises et en matière d'environnement

Objectif cinq : Comment pourvoir à la responsabilité des entreprises, des directeurs et des officiers

- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire – Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (1997)
- Commission Cadbury – Rapport du Comité intitulé « the Financial Aspects of Corporate Governance » – Rapport Cadbury (1992)
- Association du Commonwealth pour la gouvernance d'entreprise – Principes de gouvernance d'entreprise dans le Commonwealth (1999)
- Conseil des normes comptables internationales – Normes comptables internationales
- Association internationale des contrôleurs d'assurance – Principes fondamentaux en matière de titres et de la supervision et réglementation des assurances (2000)
- Fédération internationale des comptables (IFAC) – Normes internationales en matière d'audit - Manuel des normes internationales d'audit, d'assurance et d'éthique (édition 2006)
- King Committee – Report on Corporate Governance for South Africa (2002)
- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples (1981)
- OCDE – Lignes directrices sur le gouvernement des entreprises publiques (2005)
- OCDE – Principes de gouvernement d'entreprises (2004)

Développement socioéconomique

Tous les objectifs

- OUA – La Charte africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples (1981)
- ONU – Déclaration sur le droit au développement (1986)
- ONU – Déclaration du Millénaire (2000)

- ONU – Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000)¹⁴
- ONU – Rapport du Sommet mondial pour le développement social (1995)

Objectif un : Promouvoir l'auto dépendance en matière de développement et de renforcement des capacités pour un développement auto suffisant

- FMI – Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques : Déclaration de principes (1999)
- FMI – Code révisé sur les bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (1998)
- FMI et Banque Mondiale – Directives pour la gestion de la dette publique (2001)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Déclaration solennelle (2000)
- OUA – Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) – Protocole d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (2002)
- ONU – Conférence internationale sur la participation populaire au processus de redressement économique et de développement de l'Afrique, Charte africaine sur la participation populaire et le développement (1990)
- ONU – Rapport du Sommet mondial pour le développement social (1995)
- ONU – Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Déclaration sur le développement durable (2002)

Objectif deux : Accélérer le développement socio-économique pour atteindre un développement durable et une éradication de la pauvreté

- ONU – Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Déclaration sur le développement durable (2002)

Objectif trois : Renforcer les politiques, les mécanismes de distribution et les résultats dans les domaines clés, y compris l'éducation et la lutte contre le VIH/Sida et d'autres maladies transmissibles

- ONU – Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Déclaration sur le développement durable (2002)
- OMS – Codes relatifs à la sécurité et à l'hygiène des entreprises et en matière d'environnement

14. Ils ne sont pas directement cités dans les ONCI ou dans le Questionnaire, mais comme se rapportant à la Déclaration du Millénaire de l'ONU – qui est mentionnée. Par conséquent les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont été inclus.

Objectif quatre : Assurer un accès abordable de tous les citoyens, surtout des pauvres, en milieu rural à l'eau, à l'assainissement, à l'énergie, à la finance (y compris la micro finance), aux marchés, aux TIC, au logement et à la terre

- UA – Protocole à la Charte africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples relatifs aux droits des femmes en Afrique (2003)
- OUA – Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990)
- ONU – Quatrième conférence mondiale sur les femmes, Déclaration et Programme d'action de Beijing (1995)
- ONU – Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, Déclaration sur le développement durable (2002)

Objectif cinq : Marquer le progrès accompli vis-à-vis de l'égalité des sexes dans tous les domaines cruciaux, y compris l'éducation des filles à tous les niveaux

- UA – Protocole à la Charte africaine sur les Droits de l'Homme et des Peuples relatifs aux droits des femmes en Afrique (2003)
- OUA – Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990)
- ONU – Quatrième conférence mondiale sur les femmes, Déclaration et Programme d'action de Beijing (1995)

Objectif six : Encourager la participation élargie des parties prenantes au développement à tous les niveaux

- ONU – Conférence internationale sur la participation populaire au processus de redressement économique et de développement de l'Afrique, Charte africaine sur la participation populaire et le développement (1990)

SOURCES UTILES POUR LES RECHERCHES DOCUMENTAIRES SUR LA GOUVERNANCE



Cette liste fournit des sources utiles pour une recherche de bureau sur la gouvernance. Elle est organisée par ordre alphabétique en fonction des principaux sujets couverts dans le Questionnaire du MAEP par souci de facilité d'utilisation. Certaines sources ont été répétées lorsqu'elles se rapportent à plusieurs sujets.

Toutes les questions et sections

Plans de développement nationaux. Chaque pays produit généralement des plans complets qui définissent les priorités de développement national. Ces plans sont utiles pour identifier les programmes et initiatives du gouvernement, en particulier dans les domaines de l'infrastructure, des services sociaux, de la santé, de l'éducation, du logement, de la réduction de la pauvreté et du développement industriel. Source : Ministère de la planification ou équivalent, site Web du gouvernement ou imprimerie du gouvernement.

Études sur la gouvernance de la CEA. Le Rapport sur la gouvernance africaine de 2005 de la CEA est le résultat d'une recherche couvrant les pratiques en matière de gouvernance dans 27 pays africains. La CEA dirige des recherches extensives sur des questions de gouvernance en général. Voir aussi le synopsis du Rapport sur la gouvernance africaine, 2005.

Source : <http://www.uneca.org/publications1.htm>

Google. Une recherche ordinaire sur Google peut permettre de trouver une myriade d'études, d'articles et de sites Web se rapportant à des pays particuliers. Saisissez les phrases clés pour les domaines qui manquent d'éléments et il peut trouver des sources pour étayer des débats.

Source : <http://www.google.com>

Google scholar. Il s'agit d'une sous-section du site de recherche de Google qui peut aider à trouver des études universitaires sur des pays particuliers.

Source : <http://scholar.google.com/>

Gouvernance d'entreprise

Etudes sur le climat d'investissement de la Banque mondiale. Ces études sont conçues pour contrôler l'environnement de l'entreprise et non la gouvernance en soi. Ces études rassemblent des données des firmes sur des indicateurs à la fois objectifs et subjectifs couvrant une large palette de dimensions du climat d'investissement. Sa base de données contient des informations sur 75 pays environ ; elle vise à couvrir 20 à 30 pays chaque année et à réévaluer chaque pays tous les trois ans environ
Source: <http://iresearch.worldbank.org/ics/jsp/index.jsp>

Etudes Doing Business de la Banque Mondiale/IFC. Elles sont utiles aux évaluations de la gouvernance d'entreprise. La base de données couvre 155 pays et toutes les notations des pays sont mises à jour annuellement. Les études indiquent le coût à faire des affaires en termes de temps et d'argent lorsque l'on traite avec une diversité d'agences gouvernementales dans chaque pays. Les études traitent de 10 domaines de réglementation : créer une entreprise, obtenir des licences, embaucher et licencier des employés, enregistrer des biens, obtenir un crédit, protéger les investisseurs, payer des taxes, mettre les contrats en application, le commerce transfrontalier et fermer une entreprise. Source : <http://www.doingbusiness.org/>

Indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial. Cet indice classe la compétitivité des économies mondiales et est pertinentes aux sections sur la gouvernance économique, la gouvernance d'entreprise et le développement socioéconomique du MAEP. Voir aussi l'Indice de compétitivité africaine. Sources : <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm> et <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Africa%20Competitiveness%20Report/index.htm>

La corruption

Rapports anti-corruption. La majorité des pays disposent de Commissions locales de lutte contre la corruption ou d'organismes aux noms similaires qui produisent des rapports annuels. Ils doivent être complétés des évaluations indépendantes produites par des groupes ou groupes de pression locaux de lutte contre la corruption, des rapports de journaux d'investigation, le chapitre local de Transparency International ou organismes analogues. Sources : Commission de lutte contre la corruption, Chapitre Transparency International, autres organisations locales de lutte contre la corruption, articles de journaux d'investigation.

Rapports de l'auditeur général. Ces documents sont utiles car ils décrivent les problèmes systémiques en matière de gestion fiscale et économique, indiquent les départements ou régions dont la performance est bonne ou mauvaise, et identifient souvent des cas spécifiques de mauvaise gestion économique et de corruption potentielle ou réelle.

Source : Bureau ou site Web de l'auditeur général ou imprimerie du gouvernement.

Center for public integrity. Cette organisation de recherche, à but non lucratif et non partisane à Washington, DC, se concentre sur des questions d'éthique et de service public. Elle produit l'Indice d'intégrité mondiale (GII) qui évalue les aspects des systèmes de gouvernance et de lutte contre la corruption dans de nombreux pays. Cet indice se concentre sur la mesure de « l'existence et de l'efficacité de mécanismes qui préviennent l'abus de pouvoir et encouragent l'intégrité publique, et sur l'accès des citoyens au gouvernement ». Le GII est basé sur des réponses à plus de 290 questions détaillées qui identifient des éléments spécifiques composant un système d'intégrité public sain. Bien que l'indice ne couvre pas tous les pays du MAEP, ses questions fournissent une liste précieuse pour l'examen de la gouvernance. Sources : www.publicintegrity.org/ et www.globalintegrity.org

Rapports du FMI sur le respect des codes et normes (ROSC).

La participation à un ROSC est volontaire et les autorités se réservent le droit de ne pas publier le rapport final, bien que la majorité ait accepté de publier les ROSC fiscaux. A la fin de 2005, des ROSC fiscaux ont été achevés pour 80 pays, et 76 d'entre eux les ont publiés.

Source : <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>

Rapports de l'Ombudsman. La majorité des pays dispose d'un Ombudsman chargé de suivre les réclamations de mauvaise administration et corruption. L'ombudsman doit produire des rapports annuels. Source : Bureau de l'Ombudsman (parfois appelé Protecteur du citoyen).

Organisation de coopération et de développement économiques, Comité d'Assistance (OCDE-CAD) Ensemble d'indicateurs de référence sur les passations de marchés. Cet outil fournit une approche pour évaluer les systèmes de passations de marchés mais les classements ne sont pas disponibles pour de nombreux pays. Des indicateurs « actionnables » spécifiques mesurant des aspects clés de l'administration publique ont été pilotés dans trois pays.

Source : <http://www.oecd.org/dataoecd/12/14/34336126.pdf>

Indice de perceptions de la corruption et Indice des payeurs de pots-de-vin de Transparency International. Ces indices indiquent les perceptions de corruption dans des pays donnés, ainsi que les pays qui paient le plus de pots-de-vin et à qui. Source : www.transparency.org

Institut de la Banque Mondiale. Le WBI produit des classements de gouvernance nationale par rapport à six attributs. Les données sont disponibles pour plus de 160 pays et chaque pays est classé en fonction de sa performance par rapport aux autres nations et aux moyennes régionales. Les données peuvent être obtenues facilement sur le site Web de l'Institut de la Banque Mondiale. Les classements fusionnent une diversité d'indicateurs de gouvernance dans six mesures générales :

- Voix et responsabilité
- Stabilité politique et absence de violence
- Efficacité du gouvernement
- Qualité de régulation
- Règles de droit
- Contrôle de la corruption

Source : www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/

Démocratie et gouvernance politique

Afrobarometer. Etudes d'opinion sur la démocratie, les élections et la gouvernance dans de nombreux pays africains (mais pas tous). Les informations peuvent constituer une forme de preuve précieuse dans la préparation d'une soumission au MAEP.

Source : www.afrobarometer.org

Rapports des observateurs électoraux. Les pays africains accueillent un certain nombre d'observateurs locaux, africains et internationaux pour les élections locales, législatives et présidentielles. Des comparaisons des questions soulevées dans ces rapports sont de bons indicateurs des faiblesses en matière de lois et de procédures électorales dans un pays. Notez qu'ils diffèrent souvent dans ce qui est rapporté et dans la façon dont cela est interprété. Sources : Des rapports utiles sont disponibles auprès des Commissions nationales électorales, des groupes locaux de surveillance des élections, la SADC (ou autre organe régional pertinent), le Forum parlementaire de la SADC, l'Union Africaine, l'Institut électoral d'Afrique australe, le Commonwealth, l'Union Européenne, les missions d'observateurs de l'ONU et du gouvernement américain.

Rapports sur les droits humains. La majorité des pays disposent de Commissions des droits humains qui produisent des rapports annuels. Selon le pays, les rapports d'Amnesty International, de Human Rights Watch et du Département d'Etat américain soulignent les problèmes majeurs en matière de droits humains et de gouvernance. Sources : Rapports sur les droits humains ou sites Web de la Commission des droits humains, d'Amnesty International, de Human Rights Watch, ou du Département d'Etat américain.

International Freedom of Information Exchange. Cette association mondiale suit les questions de liberté des médias et alerte sur les pays dans lesquels des violations des libertés des médias se produisent. Elle dispose également de sites Web liés dédiés aux droits humains, à la démocratie et autres sujets pertinents liés aux libertés politiques.

Source : <http://www.ifex.org/en/content/view/full/264>

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale. Cet institut suédois connu sous l'acronyme d'IDEA dirige des recherches et produit une diversité de publications utiles dans l'évaluation des aspects de la démocratie, des élections, du parlement et autres aspects liés au MAEP. Source : <http://www.idea.int/>

Rapports de la commission des services judiciaires. La majorité des pays dispose d'une commission des services judiciaires qui rend compte du fonctionnement de l'appareil judiciaire. Des rapports similaires peuvent être produits par l'Ordre des avocats ou des organismes juridiques. Sources : Commission des services judiciaires ou Ordre des avocats.

Media Institute of Southern Africa (MISA). Une des quelques organisations qui suivent et commentent des cas de violation des libertés d'expression et des médias, qui sont importantes mais qui ne font pas explicitement partie du Questionnaire du MAEP. Il existe 11 chapitres nationaux en Afrique australe. Le groupe prépare également un rapport sur le statut de la liberté des médias dans la région. Source : <http://www.misa.org/sothisisdemocracy.html>

Rapports du comité de surveillance parlementaire. Il s'agit de rapports essentiels qui doivent contrôler et suivre les dépenses du gouvernement, rendre les ministères et fonctionnaires responsables des dépenses. D'autres, tels que des comités éthiques, rendent les parlementaires responsables de leur conduite et de leurs actions. Sources : Comité des comptes publics, comité éthique.

Institut de la Banque Mondiale. Le WBI produit des classements de gouvernance nationale par rapport à six attributs. Les données sont disponibles pour plus de 160 pays et chaque pays est classé en fonction de sa performance par rapport aux autres nations et aux moyennes régionales. Les données peuvent être obtenues facilement sur le site Web de l'Institut de la Banque Mondiale. Les classements fusionnent une diversité d'indicateurs de gouvernance en six mesures générales :

- Voix et responsabilité
- Stabilité politique et absence de violence
- Efficacité du gouvernement
- Qualité de régulation
- Règles de droit
- Contrôle de la corruption

Source : www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/

Gouvernance et gestion économiques

Rapports de l'auditeur général. Ces documents sont utiles car ils décrivent les problèmes systémiques en matière de gestion fiscale et économique, indiquent les départements ou régions dont la performance est bonne ou

mauvaise, et identifient souvent des cas spécifiques de mauvaise gestion économique et de corruption potentielle ou réelle. Source : Bureau ou site Web de l'auditeur général ou imprimerie du gouvernement.

Exposé budgétaire. L'Exposé budgétaire annuel du Ministre des finances fournit généralement des informations sur les priorités du gouvernement et les modèles de dépenses, ainsi que sur des programmes et initiatives clés. Source : Ministère des finances / Trésor, site Web du gouvernement.

Rapports du FMI sur le respect des codes et normes (ROSC).

La participation à un ROSC est volontaire et les autorités se réservent le droit de ne pas publier le rapport final, bien que la majorité ait accepté de publier les ROSC fiscaux. A la fin de 2005, des ROSC fiscaux ont été achevés pour 80 pays, et 76 d'entre eux les ont publiés.

Source : <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>

International Budget Project. Cette organisation fournit une lettre d'informations utile et divers guides pour aider les ONG à contrôler les dépenses budgétaires du gouvernement et sur la façon d'évaluer les parlements et autres institutions.

Source : <http://www.internationalbudget.org/index.htm>

Rapports du comité de surveillance parlementaire. Il s'agit de rapports essentiels qui doivent contrôler et suivre les dépenses du gouvernement, rendre les ministères et fonctionnaires responsables des dépenses. D'autres, tels que des comités éthiques, rendent les parlementaires responsables de leur conduite et de leurs actions. Sources : Comité des comptes publics, comité éthique.

Evaluations politiques et institutionnelles des pays (CPIA) de la Banque mondiale. Les classements quintiles des CPIA (tous les pays sont divisés en cinq groupes basés sur leur classement par rapport aux autres nations) ont été publiés par la Banque Mondiale mais non les notes réelles pour chaque élément de gouvernance mesuré. Les notations de l'évaluation de la performance du pays déterminent largement l'allocation des fonds concessionnels des banques de développement. Les CPIA examinent les politiques et les institutions, et non les résultats en matière de développement, qui peuvent dépendre de forces extérieures au contrôle du pays. La CPIA examine 16 domaines distincts groupés en quatre catégories (voir ci-dessous). Le personnel de la Banque note des pays particuliers sur une échelle absolue de 1 à 6 en fonction de critères très spécifiques.

Source : www.worldbank.org/wbi/governance/data et <http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/notes.html>

A. Gestion économique

1. Gestion macroéconomique
2. Politique budgétaire
3. Politique de la dette

B. Politiques structurelles

4. Commerce
5. Secteur financier
6. Cadre règlementaire des entreprises

C. Politiques de lutte contre l'exclusion et de promotion de l'équité

7. Égalité des sexes
8. Équité dans l'utilisation des ressources publiques
9. Valorisation des ressources humaines
10. Protection sociale et main-d'œuvre
11. Politiques et institutions axées sur la viabilité écologique

D. Gestion et institutions du secteur public

12. Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles
13. Qualité de la gestion budgétaire et financière
14. Efficience de la mobilisation des recettes
15. Qualité de l'administration publique
16. Transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public

Développement socioéconomique

Exposé budgétaire. L'Exposé budgétaire annuel du Ministre des finances fournit généralement des informations sur les priorités du gouvernement et les modèles de dépenses, ainsi que sur des programmes et initiatives clés. Source : Ministère des finances/Trésor, site Web du gouvernement.

Public Affairs Foundation. *Citizen Report Cards: A Resource Kit* fournit une introduction au concept de rapports d'évaluation citoyenne. *Citizen Report Cards – A Brief Introduction* fournit une brève introduction au concept de réalisation de rapports d'évaluation citoyenne sur les activités du gouvernement, qui peuvent constituer une forme de preuve utile dans le MAEP.

Sources : <http://www.citizenreportcard.com/index.html> et http://paf.mahiti.info/pdfs/CRC_Profile_eamonedit_.pdf

Evaluations sectorielles. Des évaluations de secteurs particuliers de l'économie, dont la santé, l'éducation, l'eau, le logement, l'assainissement, etc. seront entreprises. Sources : Départements d'université ou groupes de réflexion, bailleurs ou institutions de recherche régionales ou internationales.

Southern African Regional Poverty Network (SARPN). Ce site Web affiche une large diversité d'études et d'informations sur le développement économique, la pauvreté et la gouvernance. Une recherche sur un pays donné peut mener à des sources faisant autorité qui peuvent être utilisées comme preuves, en particulier sur des sujets socioéconomiques.

Source : *www.sarpn.org.za*

Evaluations des agences de l'ONU. Le PNUD et la CEA ont accompli un travail considérable sur des questions de gouvernance, et peuvent avoir produit des rapports sur des pays particuliers.

Sources : *www.undp.org* et bureau local du PNUD, et *www.uneca.org* et bureau local de la CEA.

ONUSIDA. Ce site de l'ONU présente des profils pays mis à jour sur l'état du VIH/Sida dans le monde.

Source : *www.unaids.org*

QUE FAUT-IL DEMANDER – UNE LISTE DE CONTRÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE



Un résumé des sujets clés que les groupes de la société civiles doivent connaître avant, pendant et après le processus national du MAEP est présenté ci-dessous. Les sujets sont présentés sous forme de questions que les OSC doivent poser.

Comment le Conseil national de gouvernance est sélectionné et dirigé

- Le conseil de gouvernance doit-il suivre un modèle de Personne éminente ou être représentatif de toutes les principales circonscriptions ?
- La société civile doit-elle élire ses propres représentants ou le gouvernement doit-il les sélectionner sur la base des nominations ?
- Le conseil de gouvernance est-il composé d'une majorité de la société civile et présidé par un membre de la société civile conformément aux Directives complémentaires du MAEP ?
- Le Point focal autorise-t-il le conseil à prendre des décisions sur la recherche et la rédaction du rapport, tel que décrit dans les Directives complémentaires ou tente-t-il/elle de contrôler ou de diriger le conseil ?
- Les représentants de la société civile ont-ils suffisamment d'expérience professionnelle et managériale ?
- Sont-ils crédibles et largement acceptés comme étant non partisans ?
- Les représentants de la société civile pourront-ils travailler à plein temps sur le MAEP pendant une période étendue ou peut-on prévoir une affectation à plein temps ?
- Doit-on rémunérer les membres du conseil et, le cas échéant, quels seraient une somme équitable et le système de paiement ?
- Les membres du conseil proposé sont-ils trop nombreux pour une prise de décision efficace ?
- Les représentants du gouvernement doivent-ils être des membres sans droit de vote, tel qu'au Kenya ?

- Si le conseil est divisé en sous-comités, la société civile conserve-t-elle une majorité dans les sous-comités ?
- Les sous-comités peuvent-ils prendre des décisions sur des sujets importants tels que la recherche, la direction et la rédaction sans consulter l'ensemble des membres du conseil ?

Comment le Conseil national de gouvernance fonctionne

Indépendance

- Le Secrétariat doit-il être choisi par le conseil de gouvernance ou par le gouvernement ?
- Les membres de son personnel doivent-ils être issus des entreprises et de la société civile plutôt que du gouvernement ?
- Qui préside le conseil ?
- Où doivent se situer les bureaux du conseil et du secrétariat local – au sein du gouvernement ou dans des locaux indépendants ?
- Dans quelle mesure le conseil peut-il prendre des décisions de dépenses sans demander l'approbation du gouvernement pour des formes spécifiques de recherche ou de consultation ?
- Si les membres de la société civile occupent des emplois à plein temps et ne peuvent pas participer à toutes les réunions, comment sont prises les décisions ? Peuvent-ils désigner des suppléants ?

Transparence et fonctionnement du conseil

- Les réunions du conseil doivent-elles être publiques ? Doivent-elles être ouvertes aux médias ?
- Les réunions, décisions et débats du conseil de gouvernance sont-ils correctement enregistrés et les minutes mises à la disposition du public ?
- Comment prendre les décisions si tous les membres ne peuvent pas participer à une réunion ?
- Si le Secrétariat est hébergé dans des bureaux du gouvernement, quelles mesures garantissent qu'il suit la direction du conseil et non du gouvernement ?
- Est-il autorisé qu'un comité exécutif prenne des décisions sans consulter l'ensemble des membres ?
- Le conseil a-t-il officiellement discuté des méthodes de recherche et engagé la recherche et la consultation sur papier ?
- Le plan de recherche et de consultation et le budget associé ont-ils été diffusés en vue d'obtenir des commentaires avant la finalisation ?
- Le conseil dispose-t-il d'un site Web pour afficher toutes les contributions publiques, les résultats des études et les rapports thématiques provisoires ?

Budgétisation

- Le conseil nécessite-t-il un statut juridique pour approuver les dépenses ? Le cas échéant, les lois nécessaires ont-elles été votées ? Dans le cas contraire, quelles dispositions ont été prises pour s'assurer que le conseil jouit d'une autonomie dans la direction de ses recherches ?
- Comment les décisions du conseil doivent-elles se relier aux lois nationales en matière d'appels d'offre et de passation de marchés ?
- Les fonds sont-ils adéquats pour diriger toutes les formes de recherche et de consultation requises par le MAEP ?
- Un financement adéquat a-t-il été prévu pour une étude d'évaluation citoyenne ?
- Un financement adéquat a-t-il été prévu pour une recherche de bureau afin de garantir que le MAEP prenne en compte les recommandations du plan national de développement, des plans OMD, des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté et autres évaluations ?
- Un financement adéquat a-t-il été prévu pour permettre l'impression et la distribution de la recherche de bureaux et des rapports provisoires bien avant que les consultations publiques et que les ateliers d'experts ne se déroulent ?
- Des fonds ont-ils été prévus pour aider les organisations de la société civile à rédiger leurs propres soumissions au MAEP, pour couvrir les coûts des facilitateurs, la location de la salle de réunion et/ou l'embauche de rédacteurs pour aider à rédiger la soumission ?

Processus pour la recherche et la consultation*Mélange de recherche*

- Quelle combinaison de méthodes de recherche technique, recherche de bureau, études et consultation publique doit être utilisée ?
- Le plan de recherche couvre-t-il toutes les régions, tous les groupes ethniques et âges de façon efficace ?
- Le plan de recherche identifie-t-il des experts, des groupes d'intérêt et des fonctionnaires du gouvernement particuliers nécessaires pour traiter les principales catégories de sujets du Questionnaire ?
- Le plan de recherche incorpore-t-il une étude d'opinion publique correctement planifiée et basée sur un échantillon représentatif qui couvre toutes les régions, tous les âges et groupes ethniques ?
- Du temps a-t-il été alloué pour la conversion du Questionnaire du MAEP en un instrument d'étude solide qui soit traduit dans les langues locales ?
- Le pays dispose-t-il d'un système d'échantillonnage d'étude statistiquement représentatif ou doit-on en créer un ?

- Le plan de recherche prévoit-il suffisamment de temps, de personnel et de ressources pour répondre aux nombreuses questions techniques du MAEP concernant la constitution, la séparation des pouvoirs, la politique commerciale, la politique monétaire, les procédures budgétaires, les droits humains, les indicateurs de développement social et l'administration locale ou provinciale, entre autres sujets ?
- Le plan de recherche prévoit-il l'utilisation d'Instituts de recherche techniques indépendants pour résumer les contributions publiques et s'assurer que le Questionnaire du MAEP est correctement rempli sans ingérence politique ?
- Les critères de sélection des Instituts de recherche techniques sont-ils clairs et appropriés, étant données les exigences du Questionnaire ?
- Les Instituts de recherche techniques ont-ils le droit de sous-traiter si nécessaire afin d'obtenir une expertise spécialisée ?

Rédaction et édition

- Existe-t-il des directives écrites pour s'assurer que le style, les sections et l'utilisation de preuves et de notes de bas de page sont cohérents dans les quatre domaines thématiques du MAEP produits par différents instituts de recherche ?
- Existe-t-il des règles claires sur la façon de résumer les rapports techniques plus longs produits par les Instituts de recherche techniques afin de prévenir la suppression de questions ou de preuves sujettes à controverse ?
- Les Instituts de recherche sont généralement responsables de la rédaction du Rapport national d'autoévaluation et du Programme d'action mais comment sont précisément effectuées les révisions finales ?
- Si le conseil révisé la version provisoire, comment est précisément modifié le texte et qui approuve ? Le conseil doit-il modifier et les membres du gouvernement commenter les modifications ? Si le Secrétariat modifie les textes et rend compte au gouvernement, de quel contrôle le conseil dispose-t-il pour empêcher les modifications de supprimer des questions sujettes à controverse ?
- Des directives claires d'édition ont-elles été acceptées afin que le rapport final reconnaisse les sources et continue de refléter les différentes opinions ?
- Le rapport final inclut-il des commentaires, des citations et des points de vue spécifiques lorsqu'il existe des opinions divergentes sur certains aspects de la gouvernance ou tente-t-il d'affirmer une opinion consensuelle ?
- Les sources des données et des opinions sont-elles clairement citées en bas de page ?

Validation

- Le plan de recherche prévoit-il le temps et les financements nécessaires pour diffuser le Rapport national d'autoévaluation provisoire en vue d'obtenir des commentaires ?

- Le plan de recherche inclut-il des séminaires séparés de durée adéquate pour valider le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action, qui peut comporter des centaines de pages et nécessiter une discussion sur les aspects les plus spécialisés de la gouvernance ?

Programme d'action

- Le plan de recherche et de consultation inclut-il une période de temps adéquate pour le développement d'un Programme d'action complet ?
- Les ministères ont-ils reçu l'autorisation de participer au processus afin que les fonctionnaires soient libres de commenter les réformes nécessaires et de fournir des preuves sur la façon d'améliorer les programmes existants ?
- La phase de recherche de bureau a-t-elle clairement noté les recommandations apportées par d'autres évaluations nationales et le statut de leur mise en oeuvre ?
- Les chercheurs ont-ils enquêté sur les raisons qui ont retardé ou affaibli la mise en oeuvre des réformes passées afin de déterminer comment le Programme d'action doit prendre en compte ces obstacles ?
- Le coût du Programme d'action est-il déterminé de façon réaliste ?
- Le Programme d'action fournit-il des documents séparés détaillés pour chaque élément d'action ? Ces documents stipulent-ils la gestion, les ressources, le calendrier, les obstacles techniques et les étapes préliminaires requis, tels que l'écriture et le vote de lois et l'obtention d'une autorisation budgétaire ?
- Les responsabilités sont-elles clairement attribuées ?
- Comment doit-il être géré lorsque des témoignages et/ou des preuves indiquent que les programmes de réforme existants ne fonctionnent pas ?

Période de temps adéquate

- Le calendrier envisagé permet-il à la société civile, aux entreprises et autres parties intéressées de présenter des soumissions écrites ?
- Une disposition existe-t-elle pour arrêter le processus pendant les élections ?
- Les réunions de consultation sont-elles annoncées bien à l'avance pour donner aux citoyens une vraie chance de participer ?
- Toutes les soumissions publiques, le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action sont-ils rendus publics de manière opportune ?
- Les participants aux réunions de validation ont-ils accès aux Rapport nationaux d'autoévaluation provisoire et au Programme d'action proposés suffisamment à l'avance pour permettre des commentaires sérieux sur leurs contenus ?
- Le plan de recherche et de validation prévoit-t-il une période de temps adéquate pour que les cadres du gouvernement, les organismes de recherche et la société civile débattent des rapports provisoires et des recommandations ? Cela nécessiterait au moins deux ou trois jours dédiés à chacun des quatre domaines thématiques du MAEP.

Contenu – Que disent les rapports et le Programme d'action

Le Rapport national d'autoévaluation

- Le rapport répond-il à toutes les questions du MAEP ?
- Reflète-t-il les réalisations positives du pays ?
- Reflète-t-il les meilleures pratiques ?
- Inclut-il tous les problèmes majeurs et leurs causes ?
- Reflète-t-il les opinions divergentes présentées lors des soumissions publiques, y compris par le gouvernement ?
- Est-il juste, détaillé et techniquement compétent ?
- Le texte est-il sincère dans la discussion des problèmes ?
- Existe-t-il des problèmes nationaux majeurs qui ne sont pas traités ou qui sont mal expliqués ?
- L'évaluation est-elle basée sur une consultation équitable et générale et une recherche technique rigoureuse ?
- Le texte final reflète-t-il la version publiquement validée par les citoyens ?

Programme d'action

- Les solutions proposées dans le Programme d'action présentent-elles un potentiel réaliste pour traiter complètement les problèmes identifiés dans l'autoévaluation ?
- Les actions et méthodes utilisées pour résoudre les problèmes sont-elles clairement expliquées ?
- Le coût du Programme d'action est-il déterminé de façon réaliste ?
- Les responsabilités sont-elles clairement attribuées ?
- Le Programme d'action reconnaît-il les problèmes qui sont de grande envergure, socialement complexes et sans solutions apparentes et prévoit-il une recherche supplémentaire et une expérimentation politique ?

Rapport d'évaluation nationale

- Y a-t-il des questions clés qui ont été ignorées dans le Rapport national d'autoévaluation ou Programme d'action dont l'Equipe d'évaluation devrait être informée ?
- Existe-t-il des documents clés étayant ces domaines qui aideraient l'Equipe d'évaluation à comprendre et à évaluer les questions manquantes ?
- L'Equipe d'évaluation pays dispose-t-elle des coordonnées des experts et organisations clés qui ajouteraient une perspective précieuse aux délibérations de l'Equipe d'évaluation pays ?
- Les OSC peuvent-elles trouver et largement partager des informations sur les personnes qui composent l'Equipe d'évaluation, la date de leur arrivée, les hôtels qui les accueilleront et les dates, heures et lieux auxquels elles organiseront des consultations publiques ?

Comment le MAEP est institutionnalisé et contrôlé

- Existe-t-il un système adapté pour suivre indépendamment les progrès du Programme d'action ?
- Existe-t-il une séparation entre l'agence responsable de la mise en oeuvre et celle responsable du suivi et de la génération de rapports ?
- L'autorité pour assurer ce suivi et un financement approprié ont-ils été accordés à une institution appropriée ?
- Le parlement a-t-il été impliqué dans le suivi du MAEP par le biais du Comité des comptes publics ou de l'auditeur général ?
- Un financement budgétaire a-t-il été prévu pour permettre une mise en oeuvre efficace des éléments du Programme d'action ?
- Le Programme d'action final distingue-t-il clairement les programmes ou activités qui sont nouveaux suite au processus du MAEP ?
- Le Programme d'action final indique-t-il clairement les programmes qui seront financés par le prochain budget national et ceux qui nécessitent de nouvelles sources de financement ?

80 LEÇONS POUR RÉUSSIR

Ce livre constitue un guide pratique aux processus et dynamiques internes du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Son objectif est de renforcer le système en aidant les futurs participants à mieux anticiper les défis de l'évaluation des pairs et à mieux tirer profit des opportunités qu'elle présente. La liste suivante résume les principales leçons proposées par des participants des pays pionniers, et qui ont été discutées de façon plus détaillée tout au long du livre. Les leçons ci-dessous suivent grossièrement la séquence selon laquelle les idées ont été développées dans le livre, à quelques exceptions près. Les médias ont été mentionnés dans divers passages mais ont été inclus ici dans une section séparée. La planification a été discutée tout au long du livre, mais elle est placée en premier dans cette annexe car il est important de garder à l'esprit les principes d'une planification efficace dès le début.

Poser de bonnes fondations – Approches de la planification du processus du MAEP

1. **Une bonne planification signifie une anticipation.** Une bonne gestion nécessite une compréhension claire de ce que l'on souhaite réaliser, une anticipation des problèmes et un déploiement de stratégies pour réaliser le positif tout en minimisant le négatif. Chaque nation participante doit produire un Rapport national d'autoévaluation et un Programme d'action. De plus, les participants doivent considérer dans leur planification comment gérer au mieux les politiques de développement d'un consensus et de génération de confiance. Les plans du MAEP doivent inclure une liste des défis spécifiques et des approches nécessaires pour traiter chacun de ces défis.

Du côté de la recherche, les participants doivent pleinement apprécier la complexité du Questionnaire, déterminer les formes de recherche de bureau nécessaires, les délais et coûts réalistes de la recherche et de la consultation publique, et les formes d'enquête et de participation qui sont nécessaires pour s'assurer que le Programme d'action du MAEP (PA) ajoute aux autres plans de développement plutôt que de les répéter.

(Voir les sections recherche, consultation, médias et Programmes d'action ci-dessous).

2. **Une bonne gestion est proactive et non réactive.** Des stratégies visant à maximiser les bénéfices et à minimiser les problèmes doivent être mises en place avant que les problèmes ne surgissent. Il est plus facile de prévenir des problèmes que d'effectuer des réparations une fois les dommages produits. La première étape consiste donc à élaborer une liste des bénéfices et problèmes attendus dans l'exécution du MAEP, puis de concevoir des stratégies spécifiques pour les traiter. Étudiez les erreurs et les leçons tirées des pays pionniers et incorporez-les aux plans.
3. **Des budgets précis doivent être basés sur un plan d'activité détaillé.** Des estimations imprécises du coût du MAEP peuvent entraîner une pénurie de fonds à mi-parcours du processus. Pour s'assurer que les budgets sont précis et adéquats, ils doivent être basés sur les activités réelles requises, y compris les études, les réunions de consultation régionale, les honoraires des Instituts de recherche techniques, des imprimeurs, les frais de location des lieux de conférence et autres coûts.
4. **Organiser le financement et des systèmes de gestion financière prend plus de temps que prévu.** Que les pays se reposent sur un financement interne ou qu'ils cherchent une aide auprès des partenaires de développement, les premiers pays ont constaté que les négociations avec le gouvernement et avec les bailleurs sont difficiles, prennent du temps et affectent la planification du MAEP.

La question « qui de la poule ou de l'œuf » s'applique à la budgétisation. Bien que les budgets doivent être préparés au début du processus, le plan de recherche et de consultation doit être décidé par le Conseil national de gouvernance sur une base consultative. Cela signifie que le processus requiert des discussions sur la façon de former le conseil, qui conviendra ensuite de la liste d'activités et du budget. Si ces étapes sont suivies, il existera un creux dans les activités pendant que le parlement alloue les dépenses ou que le gouvernement recherche des fonds auprès de bailleurs. Si le MAEP est financé par le gouvernement, il doit être prévu dans le budget national annuel, qui doit être préparé bien avant que le débours réel puisse commencer. Selon le moment auquel le MAEP est initié par rapport au cycle budgétaire, des retards supplémentaires peuvent survenir. Si les pays espèrent se reposer sur le financement des bailleurs, les bailleurs requièrent également des budgets clairs et précis et certains demandent que les fonds soient administrés par le Conseil national de gouvernance, ce qui signifie qu'il faut lui accorder un statut juridique, un système comptable et des règles pour gouverner l'utilisation des fonds.

5. **Étudier le Questionnaire est essentiel à une planification efficace.** Avant de finaliser les plans de consultation, il est essentiel que les participants

se familiarisent avec les types de questions posées dans le Questionnaire et les nombreuses formes d'expertise qu'il requiert. Identifier des catégories ou des questions liées et des experts ou des institutions qui peuvent aider à les analyser peut aider la phase de recherche à se dérouler plus en douceur. Une telle liste constitue également un outil de planification utile pour aider à faire correspondre les questions avec les parties intéressées ou experts qui doivent être invités à participer.

6. **Les plans du MAEP doivent être portés par écrit.** Le fait d'élaborer un plan écrit peut améliorer la gestion du temps en aidant les participants à penser à toutes les sous-activités et dates d'échéance intermédiaires. Le fait d'identifier toutes les activités nécessaires et de rechercher les méthodes peut améliorer la budgétisation et le développement de la confiance, en permettant aux participants d'examiner les étapes acceptées et, lorsque nécessaire, de les critiquer. Commencez par lister les méthodes de consultation technique et populaire qui seront nécessaires, incluant une étude d'évaluation citoyenne, une recherche de bureau, des groupes de discussion, activités d'informations destinées aux circonscriptions clés, consultations régionales, ateliers de validation et efforts pour développer le Programme d'action. Pour chaque activité majeure, identifiez les sous-activités et les dates butoir pour une préparation avancée. Puis estimez les coûts et faites circuler le plan pour obtenir des commentaires supplémentaires. Ajustez le plan pour tenir compte des préoccupations visant à le rendre réaliste et réalisable.
7. **Respecter les normes les plus strictes du MAEP.** Une évaluation efficace du MAEP doit être sincère, ouverte, planifiée, participative, exemplaire et rigoureuse « COPPER » .

Sincère – Le résultat final doit être un rapport et un Programme d'action qui discutent des problèmes, des solutions et des meilleures pratiques de manière honnête et franche. Décrire sincèrement les problèmes renforce les perceptions d'honnêteté, ce qui développe positivement les perceptions internes et externes du processus.

Ouvert – Le processus utilisé pour élaborer le rapport et le Programme d'action doit être ouvert et transparent. L'ouverture et la transparence constituent les meilleurs moyens de développer la confiance, de prévenir les critiques et de détourner les préoccupations de manipulation politique. Les citoyens sont facilement enclins à penser que des processus fermés cachent quelque chose.

Planifié – Le processus doit être bien planifié, anticiper les problèmes et incorporer les leçons des pays pionniers du MAEP. Plus la planification est correcte, plus la probabilité d'atteindre les objectifs du pays sera grande.

Participatif – Le processus doit impliquer une participation générale et sérieuse du public, des entreprises, du gouvernement et des différentes

régions, groupes ethniques et religieux. Plus le processus est participatif, plus la probabilité que la société civile le soutienne est forte et plus la probabilité que le processus produira un rapport complet que toutes les parties soutiendront est forte.

Exemplaire – un processus qui fait honneur au gouvernement et à la nation doit s’efforcer d’incorporer les meilleures pratiques des autres nations du MAEP et apporter quelques innovations pour renforcer le système du MAEP. La recherche active des meilleures pratiques peut prouver la sincérité et la crédibilité du processus.

Rigoureux – La recherche et l’analyse doivent être de grande qualité, systématiques et objectives. Plus la recherche est fondée, plus la probabilité que le processus aboutira à des réformes qui apportent des améliorations fondamentales à la gouvernance est grande.

Gouverner le processus au niveau national

Sélectionner un conseil

8. **La société civile doit diriger le Conseil national de gouvernance et disposer d’une majorité de sièges.** Les Directives complémentaires conseillent vivement aux pays de créer un conseil ou une commission de gouvernance composée de professionnels respectés, non partisans dont la majorité doit être issue de la société civile et des entreprises. Les meilleures pratiques suggèrent d’autoriser le conseil à élire son propre président, en prenant en compte l’expérience professionnelle et managériale. Le gouvernement doit représenter une minorité au conseil et autoriser le conseil à prendre les décisions clés sur la consultation publique, le choix des instituts de recherche, et des méthodes de recherche ainsi que la rédaction et les modifications.
9. **La société civile doit être représentée à plein temps.** Gérer le MAEP constitue un processus qui prend beaucoup de temps et si la société civile n’est représentée qu’à des réunions peu fréquentes, le gouvernement et le Secrétariat local peuvent effectivement contrôler les prises de décisions entre les réunions. Pour s’assurer que le conseil fonctionne comme un organe représentatif, il nécessite des représentants de la société civile qui peuvent y être détachés à plein temps ou presque.
10. **Les personnes sélectionnées pour le Conseil national de gouvernance doivent être largement reconnues comme compétentes et non partisans.** Appliquer le concept des « Personnes éminentes » à la sélection des membres du Conseil national de gouvernance entraîne une crédibilité du processus, un développement de la confiance et peut améliorer la gestion. Les personnes choisies pour le conseil doivent être largement acceptées par le gouvernement et la société civile comme étant des citoyens brillants qui sont cultivés, objectifs, respectés et non

partisans. Les membres du conseil doivent aussi pouvoir porter une attention à plein temps au processus.

11. **Les sélections pour le Conseil national de gouvernance doivent être soumises au commentaire public.** Une fois les noms désignés pour des postes éventuels au conseil, la liste des nominés doit être diffusée en vue d'obtenir des commentaires publics afin que les médias, les partis politiques et les organisations de la société civile puissent les commenter.

Rôles et responsabilités

12. **Le Point focal doit assumer le rôle de liaison avec le gouvernement et non celui de président du Conseil national de gouvernance.** La fonction du Point focal doit remplir un rôle diplomatique, en facilitant la participation du gouvernement, en laissant le Conseil national de gouvernance prendre les décisions clés concernant le processus, la recherche à utiliser et la sélection du personnel. Comme le note le Document de base, le processus doit être crédible et dénué de toute manipulation politique. Il doit également être perçu comme tel.
13. **Le Secrétariat de soutien doit être choisi par le Conseil national de gouvernance.** Le contrôle du Secrétariat national de soutien compte tout autant que la composition du conseil de gouvernance pour livrer un rapport sincère et juste. Le Secrétariat de soutien sera impliqué dans de nombreuses décisions affectant l'impartialité du processus. Pour garantir qu'il agit équitablement et conformément au Conseil national de gouvernance, les membres du Secrétariat ne doivent pas être issus du gouvernement, doivent être sélectionnés par le conseil et leur bureau doit être situé en dehors des locaux du gouvernement.
14. **Le Conseil national de gouvernance doit contrôler son propre financement.** Le Conseil national de gouvernance doit être créé en tant qu'entité juridique capable de gérer son propre financement afin d'éviter d'avoir à obtenir des approbations séparées pour chaque poste de dépense. Cela peut nécessiter des arrangements administratifs spéciaux ou le vote de lois avant que le travail ne puisse commencer. Des processus d'approbation et la conformité aux lois nationales en matière de passation de marchés et toute règle des bailleurs pertinente doivent être clarifiés dès le début.

Arrangements administratifs

15. **Le Conseil national de gouvernance nécessite une main d'œuvre importante.** Les participants dans les premiers pays ont eu tendance à sous-estimer la quantité de soutien administratif et logistique que le processus requiert. Le Conseil national de gouvernance pourrait également contribuer à susciter un intérêt et à développer une expertise en créant un programme de bourse universitaire, qui sélectionnerait des

étudiants de troisième cycle qui laisseraient de côté leurs études pendant six mois et travailleraient pour le conseil et/ou les Instituts de recherche techniques en tant que stagiaires rémunérés.

16. **Le processus requiert un soutien informatique, email et site Web correct.** Une configuration informatique avec email et site Web qui fonctionne bien peut rendre le processus de consultation plus facile et plus efficace. Il ne devrait pas exister de problèmes de logiciels et de connexion lorsque les invitations sont envoyées. Se fier à des instituts de recherche établis qui disposent déjà de cette infrastructure peut constituer un moyen de démarrer rapidement les opérations.
17. **Le conseil de gouvernance nécessite une base de données des experts et des groupes de la société civile précise.** Le conseil doit s'assurer que son Secrétariat de soutien dédie du personnel et un temps de recherche important au développement d'une base de données du monde de la société civile, des entreprises, du monde universitaire, des organismes gouvernementaux et quasi-gouvernementaux (tels que les commissions des droits humains et électorale). Cela est important pour s'assurer que la majorité des circonscriptions sont consultées et que les invitations aux événements ou demandes de commentaires de l'EAP peuvent être envoyées largement à l'avance. Les organisations parapluie des organisations non gouvernementales ou des entreprises disposent fréquemment d'un personnel et de ressources limités, freinant leur capacité à informer tous les membres des événements de manière opportune. S'il ne peut communiquer efficacement, la société civile peut plus généralement encore accuser le processus et le gouvernement. Au lieu de supposer que le recteur d'une université transmettra les invitations aux départements universitaires pertinents, il est préférable de développer une liste individuelle d'experts en organisant des sessions de remue-méninges avec des personnes cultivées. L'élaboration d'une telle liste nécessite de nombreux appels téléphoniques et invitations aux parties et groupes intéressés pour qu'ils soumettent leurs noms et coordonnées pour inclusion à la liste nationale du MAEP. Il peut être utile de placer des publicités dans les journaux pour inviter les parties prenantes à transmettre leurs coordonnées.

Stratégie médiatique

Disposer d'une stratégie médiatique efficace constitue une partie essentielle à la fois du développement de la confiance et d'encouragement du débat public. Cependant, les médias ne dédieront pas nécessairement le temps et l'espace aux questions de gouvernance importantes. Souvent, les médias traitent essentiellement des événements et transactions du MAEP : à l'arrivée de la Mission d'intervention dans le pays, à l'inauguration du Conseil national de gouvernance ou lors de litiges sur la gestion du processus. Ces

articles axés sur des événements peuvent sensibiliser, mais ne développent pas nécessairement la confiance et n'encouragent pas nécessairement la conversation sur les problèmes sous-jacents de gouvernance. Pour cela, des stratégies plus spécifiques sont nécessaires.

18. **Développer des relations et une confiance avec les rédacteurs en chef.** La décision concernant les sujets à couvrir et la durée de la couverture à accorder au MAEP sera largement prise par les rédacteurs en chef plutôt que par les journalistes. Si les rédacteurs en chef ne comprennent pas le MAEP ou ne croient pas que le processus sera réellement ouvert, ils peuvent se montrer trop sceptiques. Le meilleur moyen de convaincre des rédacteurs en chef que le processus sera différent, et donc valant la peine d'être couvert, est d'être ouvert et sincère avec eux. Des briefings périodiques, un porte-parole dédié et des réunions ouvertes y contribueront.
19. **Fournir une formation en gestion médiatique au Conseil national de gouvernance.** Les médias s'intéresseront au processus et voudront poser de nombreuses questions. Une formation basique destinée au Conseil national de gouvernance peut rendre les membres beaucoup plus efficaces et éviter certaines erreurs courantes qui peuvent engendrer une méfiance ou des versions contradictoires.
20. **Conférences de validation radio ou télédiffusées** La télévision et la radio peuvent être utilisées pour diffuser les nouvelles concernant le MAEP et signaler l'engagement du gouvernement envers le Programme d'action. Mettre en scène une diffusion en direct des conférences de lancement, des ateliers d'experts, des auditions parlementaires et/ou des conférences de validation pourrait y contribuer. Cela nécessiterait des fonds pour les équipes de télévision et liens en direct.
21. **Affecter des instituts de recherche à la préparation de rapports intermédiaires reflétant les opinions publiques.** Les gouvernements sont généralement réticents à autoriser les journalistes à accéder aux rapports avant qu'ils ne soient terminés, de peur que les versions préliminaires soient prises hors contexte ou mal employées. Mais la valeur du MAEP consiste à encourager la discussion sur les diverses approches de résolution des problèmes. Il n'y a pas une seule bonne réponse et des participants divers mettront l'accent sur des stratégies différentes pour résoudre les problèmes. Pour générer une couverture plus importante, les instituts de recherche doivent être encouragés à produire des rapports intermédiaires qui sont diffusés aux médias sur des questions clés d'intérêt public. Ces rapports doivent être brefs (moins de 1 000 mots) et écrits dans un langage accessible. Ils doivent refléter les divers commentaires et courants de pensées sur la question. Ils ne doivent pas décider quelle est l'approche correcte mais refléter le fait que les citoyens ont exprimé une préoccupation quant à la qualité de

l'éducation ou au manque de transparence dans les appels d'offre, par exemple. Mettre de telles questions dans le domaine public peut aussi inciter les ministères à expliquer leurs politiques et performance, et à faire des suggestions sur ce qui pourrait être amélioré.

22. **Publier en épisodes les rapports dans les journaux.** Plusieurs pays ont eu des difficultés à ce jour pour rassembler des contributions écrites de la société. L'ouverture perçue du processus affecte le niveau d'engagement politique et le suivi dont il bénéficie. Un moyen de générer des articles dans les médias serait de créer des versions raccourcies des articles de bureau de recherche d'experts, qui pourraient décrire certaines des questions politiques essentielles pour lesquelles une contribution est recherchée. Ces articles raccourcis pourraient inclure les principales questions et recommandations rassemblées à ce jour. Ils pourraient commencer par une brève introduction du Conseil national de gouvernance invitant le public à les commenter.
23. **Discuter de la liberté des médias.** La liberté des médias constitue un élément central de la responsabilité, de la lutte contre la corruption et de la garantie d'élections équitables. Un moyen d'obtenir des médias qu'ils s'engagent dans le MAEP est de les inviter à présenter des soumissions sur la liberté des médias et les questions liées d'octroi de licence aux journalistes, de lois sur la diffamation, de liberté des lois sur l'information et d'inculpation de diffamation.

Le Questionnaire

Le Questionnaire fournit un fondement essentiel pour la recherche et doit donc influencer les types de recherche utilisés, les méthodes de consultation et le Programme d'action. L'expérience des premiers pays du MAEP a engendré des leçons importantes concernant le Questionnaire.

24. **Les quatre sections thématiques du Questionnaire affectent la planification de la recherche.** Les premiers pays ont divisé leurs efforts de recherche en utilisant les divisions thématiques du Questionnaire, mais cela peut créer des difficultés si les institutions de recherche ne disposent pas de suffisamment de personnel ou de formes particulières d'expertise. L'affectation d'institutions de recherche particulières à des sections particulières doit donc prendre en compte le nombre et la difficulté des questions dans chaque section et le nombre de chercheurs que ces institutions peuvent affecter au processus pour la durée de l'évaluation du MAEP. Décomposer le travail de recherche en portions plus petites et plus gérables peut réduire le temps nécessaire à une évaluation.
25. **Le Questionnaire requiert de nombreuses formes d'expertise.** Le Questionnaire contient 25 objectifs et 58 questions, et nombre d'entre elles contiennent plusieurs idées. L'effort de recherche peut nécessiter

une expertise spécialisée pour gérer des domaines tels que le commerce, la banque centrale, la réglementation de l'entreprise, l'environnement, la santé, l'éducation et autres domaines politiques. Identifier des experts et des groupes d'intérêt se rapportant à ces domaines peut aider à planifier les consultations. Cela peut aussi accélérer le processus de recherche si des spécialistes qui connaissent chaque domaine sont engagés pour rassembler les descriptions pertinentes des problèmes et recommandations tirées de la planification et de la recherche passées. Par exemple, un expert en énergie connaîtra probablement les évaluations qui ont été entreprises sur le secteur de l'énergie et les acteurs clés gouvernementaux et non gouvernementaux qui connaissent ce domaine.

26. **L'ampleur et la profondeur du Questionnaire affecteront le financement nécessaire pour la recherche et la consultation.** Si les instituts de recherche n'affectent qu'un chercheur au MAEP, l'ensemble du processus prendra plus longtemps, ce qui affecte le coût total. Le nombre de consultations spécialisées et de groupes d'intérêt à engager aura aussi des implications en termes de coût et affectera le temps total nécessaire pour terminer le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action.
27. **Si une étude d'évaluation citoyenne doit être réalisée, le Questionnaire doit être adapté.** Le Questionnaire du MAEP pose des questions ouvertes qui permettent aux participants de fournir des réponses narratives. Si une étude d'évaluation citoyenne doit être réalisée, le Questionnaire doit être adapté pour permettre aux participants de choisir une réponse à partir d'une liste de choix ou de classements. Une telle approche rend la quantification des réponses possible. Adapter de cette manière le Questionnaire prend du temps et requiert un enquêteur expérimenté. De plus, le langage technique du Questionnaire devra être simplifié et les questions à plusieurs parties divisées en questions séparées. Du temps doit être accordé pour traduire les questions révisées en langues locales et pour tester la précision de la traduction afin de prévenir tout malentendu.
28. **Le Questionnaire inclut des thèmes transversaux qui engendrent des défis en termes de recherche et de rédaction du rapport.** Le Questionnaire inclut une discussion sur la corruption, le genre, le développement durable et la décentralisation dans plus d'un des quatre domaines thématiques. Si la recherche est attribuée à quatre instituts de recherche, il existera une duplication de la gestion de ces sections transversales. Il serait donc censé regrouper les questions relatives au genre, aux droits humains et aux groupes vulnérables. De même, les questions relatives à la gestion d'une administration publique efficace, de la corruption et du blanchiment de capitaux, qui sont réparties dans les sections politique, économique et d'entreprises feraient l'objet d'une recherche plus aisée si elles étaient regroupées dans un ensemble lié à la supervision et à la

corruption. Cela rendrait la division de la recherche plus facile entre des groupes de travail particuliers d'experts et des groupes d'intérêts qui travailleraient conjointement sur des questions spécialisées.

29. **Il serait plus facile de répondre à certaines questions si leur centre d'attention était institutionnel plutôt que thématique.** Les questions sont généralement orientées suivant des lignes thématiques, mais dans certains cas, la recherche et la rédaction de rapport seraient plus aisées si les questions étaient modifiées de façon à demander une évaluation d'institutions particulières. Par exemple, un système efficace de lutte contre la corruption nécessite une autorité en charge de la lutte contre la corruption et autres services du ministère public ; une supervision – du parlement, de l'auditeur général et de l'ombudsman ; des contrôles efficaces du budget au sein de chaque ministère et de la part du ministère des Finances ; et des règles claires sur les conflits d'intérêt, les appels d'offre et la comptabilité. Chacun de ces domaines doit donc être évalué afin de déterminer s'il dispose du personnel, du budget, des pouvoirs juridiques et de l'indépendance nécessaires. La section socioéconomique pose diverses questions thématiques car elles s'appliquent à de nombreux secteurs. En pratique, ceux qui connaissent bien les questions de gestion et capables d'aborder la question des services de santé ne connaîtront pas nécessairement celles liées à la terre, à l'eau ou à la microfinance. Pour rendre l'attribution des questions aux bons experts ou groupes d'intérêts plus aisée, il est censé de demander une analyse de chaque secteur utilisant un ensemble standard de questions.
30. **Le Questionnaire pourrait tirer profit d'un langage et d'une définition des termes plus clairs.** De nombreuses questions sont par nature assez techniques et ne définissent pas les termes qui pourraient ne pas être connus des non spécialistes. Simplifier le langage ou ajouter des définitions rendrait le Questionnaire plus accessible.
31. **Créer des sections au contenu technique.** Le Questionnaire est censé être accessible aux citoyens ordinaires, mais dans certains cas, la complexité du langage et ses requêtes d'informations techniques peuvent constituer des barrières importantes à la participation. Séparer le matériel plus technique des questions d'ordre général et les classer dans une sous-section intitulée « Contenu technique » sous chaque objectif constitueraient une amélioration.
32. **La recherche serait simplifiée si les questions et les indicateurs étaient joints dans une seule liste de questions avec un seul système de numérotation.** La structure actuelle des thèmes, objectifs, questions et indicateurs rend la recherche difficile. La recherche et la rédaction de rapport seraient simplifiées si les distinctions thématiques étaient éliminées et si un système de numérotation cohérent unique était adopté, du début à la fin. Lorsque les indicateurs ne sont pas obligatoires mais qu'ils indiquent les

types de facteurs à examiner, ils devraient être transformés en une section d'orientation qui se rapporte à chaque question.

33. **Explorer une idée par question.** Le Questionnaire inclut fréquemment plusieurs idées dans une question. Par exemple, la première question sous l'Objectif 4 dans la section démocratie et gouvernance politique est la suivante : « Quelles sont les dispositions constitutionnelles et législatives établissant la séparation et l'équilibre des pouvoirs entre les branches de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire du gouvernement ? » En pratique, les questions affectant le judiciaire sont assez différentes de celles affectant le législatif et une expertise différente serait nécessaire pour chaque composante de cette question. Diviser cette question en deux améliorerait la facilité d'utilisation et la possibilité d'effectuer des recherches. Cela rendrait également plus aisée la rédaction du rapport d'autoévaluation et du rapport final du pays à venir.
34. **Utiliser un format de question standardisé.** Dans différents domaines, les questions prennent des formes variées. Certaines questions demandent une liste des actions positives prises, tandis que d'autres demandent une évaluation des réalisations et des défis. Le Questionnaire serait plus facile à utiliser si les questions, autant que possible, adoptaient une structure plus standardisée qui demande aux participants de réaliser quatre choses : analyser la performance dans le domaine donné ; identifier les raisons systémiques de cette performance – lacunes en termes de lois, de ressources, de capacité technique ou de pouvoirs constitutionnels ; fournir des justifications ; et faire des recommandations pour traiter tout problème.
35. **Certains sujets sont négligés ou marginalisés dans le Questionnaire.** Il s'agit de la liberté des médias, de la règle traditionnelle, de la terre et de la criminalité. Le Questionnaire traite essentiellement de l'indépendance du judiciaire et s'interroge sur l'accès abordable à la justice mais ne s'interroge pas sur le système de justice pénale général, qui mérite d'être traité dans son ensemble. Il doit inclure un examen de la police, des services policiers, des organismes chargés des poursuites, des tribunaux et des pratiques de détention. Les informations relatives à la pratique démocratique sont absentes et devraient inclure une discussion sur la liberté de réunion, l'accès aux médias pendant les élections, les procédures d'inscription électorale et autres éléments clés affectant l'équité de la démocratie. La discussion des sphères du gouvernement au-dessous du niveau national est inadéquate et pourrait tirer profit de questions plus spécifiques.
36. **L'évaluation de la conformité aux normes est médiocre.** Le Questionnaires s'interroge sur le degré de conformité des nations aux codes et normes internationaux, mais il ne fournit aucune orientation sur ce que ces codes et normes requièrent. Une section d'orientation ou

des études séparées pour aider les pays dans cette tâche renforcerait le système.

Le Programme d'Action

De nombreux problèmes auxquels sont confrontés les pays africains impliquent des facteurs sociaux, politiques et économiques complexes. Pour que les solutions soient efficaces, elles doivent être correctement considérées et planifiées, en particuliers lorsqu'elles concernent les pratiques politiques et démocratiques. Finalement, la force du système du MAEP repose sur la qualité des solutions qu'il apporte. Le Programme d'action (PA) mérite donc une attention beaucoup plus importante. Plusieurs approches connexes peuvent aider à améliorer la qualité de l'élaboration des politiques qui entrent dans le cadre du PA.

37. **Le Programme d'action ne doit pas être réalisé à la fin.** Tous les pays pionniers ont reporté le développement du PA à la fin du processus. Le processus consistant à élaborer l'autoévaluation a duré bien plus longtemps que les six à neuf mois initialement envisagés. En conséquence, peu de temps restait pour le PA. Cela peut mener à une élaboration des politiques précipitée et irréfléchie. Etant donné qu'une bonne politique n'est généralement pas élaborée à la hâte, il serait préférable de prendre des mesures au début du processus pour commencer à développer le PA. Au lieu de rédiger d'abord le Rapport national d'autoévaluation, puis de rechercher des solutions, le processus devrait encourager les participants à apporter à la fois des descriptions des problèmes et des solutions en vue de les incorporer aux PA.
38. **La recherche de bureau doit rassembler les solutions proposées dans les documents et études de planification nationaux.** Au début, les Institutions de recherche techniques doivent se voir attribuer la tâche consistant à identifier les recommandations qui ont déjà été formulées dans les Documents stratégiques de lutte contre la pauvreté, les plans de développement national, les plans stratégiques départementaux, les rapports de l'auditeur général, les documents de vision à long terme et les cadres des dépenses à moyen terme. Rassembler les recommandations et noter l'origine de chacune et l'état de sa mise en œuvre peuvent aider de deux manières. Cela permet de s'assurer que le PA ne duplique pas des solutions déjà en cours. Et cela évitera de créer une liste d'actions détachée des processus nationaux de planification et de gestion existants. Chaque recommandation doit être évaluée afin de déterminer l'étendue de sa mise en œuvre, si elle a réussi à résoudre le problème voulu et, dans le cas contraire, les raisons expliquant son échec ou sa mise en œuvre partielle.

39. **Le Programme d'action ne doit pas ignorer les problèmes sociaux complexes et difficiles à résoudre.** La tendance consistant à n'envisager les solutions qu'à la fin du processus peut aboutir à un PA rempli d'interventions à court terme qui sont relativement faciles à concevoir et à exécuter. Cependant, il existe des problèmes complexes, de grande envergure – tels que le chômage, la corruption et la stratégie de croissance – qui nécessiteront des efforts à long terme pour rechercher et expérimenter des solutions. Le Programme d'action doit prévoir la création de commissions d'enquête nationales qui dirigent la recherche et recherchent des solutions à de tels problèmes apparemment insolubles. Les pays peuvent tirer des leçons précieuses en s'entretenant avec d'autres pays du MAEP sur les défis impliqués par la rédaction du PA.
40. **Des processus séparés de consultation et de validation doivent être consacrés au Programme d'action.** Pour s'assurer que suffisamment de temps est accordé au processus et que les bons experts sont consultés pour déterminer des solutions, un ensemble séparé d'ateliers et de réunions de validation doit être consacré au PA. Les ateliers doivent se concentrer sur des domaines problématiques beaucoup plus limités que les quatre sections thématiques du MAEP, en examinant des ensembles de questions plus restreints et plus spécifiques. Les questions transversales de corruption, de genre et de gouvernement local apparaissent dans plusieurs sections thématiques du Questionnaire du MAEP. Pour s'assurer qu'elles sont traitées en intégralité, ces questions doivent être chacune le centre d'attention d'un atelier du PA séparé.
41. **Il faut accorder suffisamment de temps au gouvernement et au parlement pour qu'ils recommandent des solutions aux problèmes identifiés dans le Rapport national d'autoévaluation.** Pour garantir le soutien du gouvernement et l'appropriation des recommandations résultantes, davantage de temps doit être consacré aux consultations sur le PA. Cette consultation doit être organisée afin de permettre aux cadres du gouvernement et aux décideurs politiques d'écouter les arguments en faveur de réformes spécifiques et d'en débattre avec la société civile.

Recherche, consultation et rédaction de rapport

42. **Faire des meilleures pratiques en termes de recherche une partie formelle du plan de recherche.** L'intention du MAEP consiste en partie à encourager les pays à étudier les meilleures pratiques et à les adopter. Cependant, à ce jour, les pays n'ont pas entrepris de recherche pour découvrir comment d'autres pays géraient ces questions particulières. Cela peut se révéler coûteux et ne pourrait être réalisé pour toutes les parties du Questionnaire, mais cela pourrait fournir une contribution précieuse à des domaines de préoccupation majeure pour la société. Pour donner de la substance à cette idée, les pays pourraient commander

une série d'articles sur les meilleures pratiques qui examinent comment certains problèmes sont gérés ailleurs en Afrique et dans le monde. Ces articles pourraient être discutés dans les ateliers sur le PA et des approches adéquates adaptées dans le cadre du PA national.

43. **La recherche et la consultation doivent être gérées par des organismes de recherche indépendants, et non par le gouvernement.** Pour stimuler la confiance du public en le processus et s'assurer que le gouvernement ne s'évalue pas lui-même, les processus de recherche et de consultation du MAEP et la rédaction de rapport doivent être gérés par des Instituts de recherche techniques indépendants ou des organismes universitaires non partisans et compétents.
44. **Les Instituts de recherche techniques requièrent du temps, des ressources et des directives claires.** Une évaluation du MAEP peut prendre un an ou plus, ce qui constitue un engagement important en termes de temps pour les Instituts de recherche techniques. Ils doivent être justement rémunérés, se voir attribuer des contrats écrits, des périodes de temps réalistes pour terminer le travail et un accès libre au Conseil national de gouvernance pour discuter des questions et des plans de recherche. Pour leur part, les Instituts de recherche techniques doivent désigner les membres du personnel qui seront disponibles pendant la durée de l'évaluation du MAEP et garantir que le personnel engagé ne sera pas détaché pour accomplir d'autres travaux de conseils.
45. **Le processus requiert un mélange de méthodes de consultation technique et populaire.** Du fait de la diversité des sujets dans le Questionnaire du MAEP et de la nécessité de vérifier par recoupement les informations, le processus doit faire appel à une combinaison de méthodes de consultation techniques et populaires. Certaines questions nécessiteront une discussion avec des experts. Les problèmes aux causes complexes peuvent nécessiter des discussions de groupe dédiées ou la commande d'une recherche. Et de nombreuses questions de préoccupation pour tous les citoyens doivent être débattues au cours de réunions publiques ainsi que dans des études d'évaluation citoyenne.
46. **Les plans de recherche doivent identifier les formes particulières d'expertise nécessaires.** Les participants impliqués dans la rédaction des rapports du MAEP ont noté que la décomposition du Questionnaires en sous-ensembles de questions plus restreints peut accélérer le processus de recherche et engendrer des résultats plus efficaces. Chaque sous-ensemble pourrait être l'objet d'une recherche de bureau par des experts et des groupes d'intérêts cultivés dans le domaine en question. Le plan de consultation doit donc identifier les questions et les sujets qui requièrent une expertise plus spécialisée de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement.

- 47. Le plan de consultation doit incorporer une série de réunions publiques inclusives.** Les réunions qui sont ouvertes au public et qui font l'objet d'une publicité à l'avance jouent un rôle clé pour indiquer la transparence du processus et accorder aux citoyens l'opportunité de commenter. Il est important de s'assurer que ces réunions incluent un équilibre des groupes de parties prenantes tels que ceux issus des zones urbaines et rurales, des différentes provinces ou districts, et d'autres dimensions clés qui peuvent être sensibles tels que le Nord et le Sud, les Chrétiens et les Musulmans, la côte et l'intérieur du pays. Pour donner aux citoyens une vraie chance de participer, la date et le lieu des réunions doivent être annoncés bien à l'avance. Pour s'assurer que tous les participants disposent d'une opportunité de s'exprimer et que leurs opinions peuvent être efficacement saisies, les réunions ne doivent pas comporter plus de 100 participants. Des notes doivent être prises et les propos enregistrés sur cassette, et suffisamment de temps doit être accordé pour discuter des questions en profondeur.
- 48. Les réunions publiques doivent être complétées de formes actives d'impact.** Les réunions publiques sont politiquement importantes mais peuvent se révéler être des moyens inefficaces de répondre au Questionnaire. Elles doivent être complétées d'une étude d'évaluation citoyenne, d'un impact sur les circonscriptions clés, d'invitations à présenter des soumissions, de discussions de groupe, d'une recherche de bureau qui amène les conclusions des études et rapports des circonscriptions et experts clés.
- 49. La société civile a besoin d'une aide dans la préparation des soumissions.** Le MAEP peut proposer une opportunité de contribuer, mais si les organisations de la société civile ne disposent pas du financement et des rédacteurs qui puissent élaborer des soumissions écrites sérieuses, elles ne pourront participer de manière convenable. Cela est particulièrement vrai pour les circonscriptions rurales, qui peuvent ne pas disposer d'un accès aux médias et pour lesquelles il peut être difficile de se rendre à la capitale. Un effort organisé visant à aider les groupes de la société civile à organiser des ateliers et à rédiger des soumissions développera la confiance et renforcera la participation.
- 50. Une étude d'évaluation citoyenne est essentielle pour s'assurer que toutes les régions et groupes démographiques sont équitablement représentés.** Les réunions publiques ne sont pas nécessairement représentatives et constituent un moyen coûteux d'atteindre les principales régions et principaux groupes. Une étude d'évaluation citoyenne correctement planifiée basée sur un échantillon statistiquement valide peut garantir que la contribution du public est rassemblée d'une manière structurée qui atteigne tous les principaux groupes ethniques, âges et régions. Une bonne étude requiert beaucoup de temps pour la planification, la formation des administrateurs de l'étude, la traduction

des questions en langues locales, la vérification et validation des traductions, et l'analyse des conclusions. Le Kenya et le Ghana ont utilisé des enquêtes sur les ménages qui ont interrogé les chefs de famille, mais le projet Afrobarometer a noté que certaines distorsions pouvaient provenir de la participation principalement d'hommes plus âgés. Cela tend à sous-estimer les opinions des femmes, des jeunes, des célibataires, des personnes âgées et autres. Une enquête d'opinion de citoyens représentatifs pris au hasard serait préférable à une enquête sur les ménages.

51. **La génération d'un consensus requiert des événements spécifiques pour encourager la discussion entre la société civile et les cadres du gouvernement.** Parce que le produit final d'une autoévaluation nationale consiste en un long rapport, le processus peut avoir tendance à prendre un aspect technocratique, la rédaction du rapport étant déléguée aux Instituts de recherche techniques et au Conseil national de gouvernance. Cependant, si le processus aboutit à des conclusions que le gouvernement ou des hommes politiques n'acceptent pas, des problèmes peuvent surgir lorsqu'il s'agit d'élaborer et de mettre en oeuvre le Programme d'action. En conséquence, il est nécessaire de considérer quelle est la meilleure manière de faciliter le dialogue entre la société civile et le gouvernement. Un processus efficace doit prendre des mesures actives pour que les cadres supérieurs du gouvernement lisent les rapports préliminaires et s'engagent à discuter des questions, sans dominer la conversation. Le gouvernement doit laisser de l'espace pour que les opinions alternatives s'expriment et consacrer du temps à absorber les conclusions et en discuter en interne. Une approche consisterait à s'assurer que les secrétaires permanents et autres cadres participent aux réunions publiques, aux ateliers d'experts et aux débats.
52. **Tenir un registre minutieux du processus.** Des participants ont noté qu'il était important à la fois pour la crédibilité du processus et pour l'objectif du MAEP consistant à tirer leçon des meilleures pratiques que le processus soit bien documenté. On pourrait demander à un chercheur de suivre toutes les phases et de rédiger un rapport du processus, afin que d'autres pays puissent tirer des leçons des expériences nationales.

Développer la confiance, gérer la politique

Le gouvernement, la société civile, le parlement et les partis politiques se préoccupent tous à un certain degré du processus du MAEP, mais ils peuvent ne pas tous être d'accord sur la marche à suivre. Il est donc très important que le Point focal et le conseil de gouvernance prennent des mesures pour développer la confiance et générer un consensus. Les approches de l'organisation, de la recherche et de la consultation ci-dessous fournissent une base importante pour garantir un processus équitable qui développe la confiance. Des leçons

qui se concentrent plus spécialement sur le développement de la confiance et de la crédibilité sont présentées ci-dessous.

53. **Il est plus facile de développer la confiance et la crédibilité initialement que de les rétablir ultérieurement.** Si le processus développe un réservoir de bonne volonté, il peut ultérieurement vaincre les problèmes, mais s'il commence sur une base négative, la confiance et la crédibilité seront beaucoup plus difficiles à rétablir une fois altérées.
54. **La confiance se gagne par l'action.** Le public n'aura pas confiance en le processus ou ne croira pas en sa crédibilité simplement parce que le gouvernement a déclaré qu'il était équitable et transparent. La confiance et la crédibilité doivent être gagnées, en indiquant une intention au début et en l'accompagnant de mesures concrètes et d'actions transparentes.
55. **Le gouvernement et le Conseil national de gouvernance doivent communiquer dès le début, souvent et sincèrement.** Le MAEP est conçu pour aider les nations à s'écarter du mode habituel qui peut saisir les processus de planification et de budgétisation, en apportant des opinions nouvelles à la conversation sur la politique nationale. Le public examinera tôt la communication entourant le MAEP afin de déterminer si elle indique véritablement un nouveau départ. Si elle suggère un processus fermé, contrôlé par le gouvernement, une méfiance peut commencer à se développer très tôt. Si, en revanche, le gouvernement utilise les débats publics pour signaler qu'il n'a encore rien décidé, qu'il est à l'aise avec le leadership et la contribution de la société civile, le MAEP atteindra beaucoup plus probablement ces objectifs. Une bonne communication publique ne peut être réalisée en une seule fois, mais doit être étayée par des campagnes dans les journaux, les magazines, à la radio et à la télévision. De nombreux gouvernements sont réticents à organiser une rencontre avec la presse tant qu'ils n'ont pas de politique définitive à présenter. Mais gouverner le MAEP est une affaire de débat et de compromis. Un bon moyen d'obtenir du public qu'il s'exprime et de la société civile qu'elle soit prête à fournir des soumissions correctement élaborées consiste à réunir des représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile dans des émissions radio ou télévisées qui débattent des diverses options pour organiser et diriger le MAEP. Ce type d'intervention médiatique nécessite du temps et un travail de planification, mais peut désamorcer les tensions et engendrer une adhésion du public.
56. **Permettre à la société civile de sélectionner ou de désigner ses propres représentants.** Un Conseil national de gouvernance choisi par le gouvernement jettera un doute sur la crédibilité du processus. Pour développer une confiance et prévenir les sujets de plainte, il faut laisser la société civile choisir ou désigner ses propres représentants au Conseil national de gouvernance selon un processus transparent.

57. **Les craintes politiques doivent être traitées avec sincérité.** Dans le MAEP, le gouvernement sera préoccupé par le fait que la société civile, les médias et l'opposition politique pourraient utiliser le processus pour blâmer l'administration en exercice. La société civile sera préoccupée par le fait que le gouvernement pourrait tenter de dominer le MAEP et de trafiquer ses conclusions. Nier que de telles craintes existent garantira qu'elles couvent. Le meilleur moyen de les gérer consiste à en discuter sincèrement et à mettre en place des mesures visant à développer la confiance. Le gouvernement doit rassurer le public en lui garantissant que le processus sera ouvert et transparent, que le gouvernement consultera avant de désigner les membres du conseil de gouvernance, et que toutes les décisions seront prises par le conseil.
58. **Le parlement, le judiciaire, l'opposition politique et les organismes quasi-gouvernementaux doivent être consultés.** Une des innovations du Ghana consistait à consulter tous les partis politiques sur la structure proposée du MAEP et sur la liste des membres du CNG proposés pour le diriger. En agissant de la sorte, le gouvernement a pu partiellement soulager les craintes de l'opposition qui craignait que le processus soit utilisé pour régler des comptes, accuser l'administration précédente ou détourner les critiques sur le gouvernement actuel. Les parlements des pays pionniers ont exprimé le souhait d'être impliqués dans le processus, et les audiences parlementaires sur le MAEP en Afrique du Sud ont contribué à élargir la discussion publique. Le judiciaire et des organismes tels que l'auditeur général, l'autorité chargée de la lutte contre la corruption, la commission des droits humains et la commission électorale doivent être informés du processus dès le début et invités à y contribuer.
59. **La consultation requiert du temps, de l'argent et une planification.** La rapidité et le développement de la confiance ne sont pas compatibles. Pour que le MAEP réalise ses objectifs de développement de la confiance et de génération d'un consensus sur les solutions aux problèmes nationaux, les gouvernements doivent intensivement communiquer avec les chercheurs et la société civile. Cela requiert du temps, de l'argent et une planification pour atteindre toutes les régions et tous les secteurs. Les études d'évaluation citoyenne et les groupes de discussion peuvent constituer des aides importantes pour garantir une consultation complète, mais cela nécessite une planification et un financement supplémentaires.
60. **Demander à la société civile avant de s'engager dans un processus.** Dans les pays pionniers de l'évaluation par les pairs, des débats ont éclaté sur la façon dont le processus devait être gouverné en lui-même. Certains participants et gouvernements ont rejeté les arguments selon lesquels le processus était un signe que la société civile était querelleuse et immature par nature. Mais entretenir un débat vigoureux, transparent

et inclusif sur le processus est essentiel à la crédibilité du MAEP. En l'absence de conversation ouverte sur la façon dont le MAEP doit être dirigé et gouverné, la confiance publique en le processus s'amenuisera. La méfiance limite la capacité du processus à développer un consensus et surgit de l'acrimonie qui caractérise la politique dans de nombreux pays. Le Kenya a désamorcé les premières plaintes et a aidé à développer un soutien public envers le processus en permettant aux organisations de la société civile de proposer la façon dont le processus devait être gouverné et d'élire leurs propres représentants. Ce processus a pris du temps et a rencontré des problèmes, mais dans un environnement politique souvent caractérisé par la méfiance, l'investissement en temps a contribué à prévenir les motifs de plaintes.

61. **Les participants doivent s'engager à produire un Rapport national d'autoévaluation et un Programme d'action conformément aux principes publiés.** Pour rassurer à la fois le gouvernement et la société civile, en particulier dans des situations affectées par des tensions politiques ou une méfiance, il peut être utile que toutes les parties s'engagent publiquement à respecter un ensemble de principes pour guider le processus.

Ces principes pourraient inclure les points suivants :

- **Le processus doit respecter les normes définies dans les documents officiels.** Les normes clés incluent l'Article 3 du Document de base du MAEP : « Toute évaluation entreprise dans le cadre du Mécanisme doit se faire sur la base des compétences techniques et doit être crédible et libre de toute manipulation politique ». Les Directives aux pays prévoient que « la Commission nationale établie pour diriger le processus au niveau national soit indépendante du gouvernement et comprenne toutes les parties prenantes clés ».
- **Le gouvernement doit accepter de considérer toutes les recommandations et donner des raisons pour justifier celles qui sont rejetées.** De nombreuses recommandations viendront de témoignages publics, de soumissions écrites, de la recherche de bureau et d'experts. Certaines peuvent être inappropriées, mais ne doivent pas être écartées d'emblée. Les Instituts de recherche techniques doivent se voir attribuer la tâche consistant à cataloguer toutes les recommandations en fonction de leur source, et le Conseil national de gouvernance et le gouvernement doivent publier un rapport présentant les raisons justifiant l'inclusion ou l'exclusion de chacune des recommandations dans le Programme d'action. Cela renforcerait la crédibilité du fait que les opinions des citoyens sont prises en compte.
- **Toutes les affirmations contenues dans le Rapport national d'autoévaluation doivent être justifiées par des preuves solides.**

Les déclarations non fondées au sujet de problèmes, de solutions ou de succès doivent être évitées. Lorsque cela est possible, les textes doivent citer des études, des évaluations gouvernementales, des analyses universitaires et des preuves statistiques accompagnées des toutes les informations en bas de page.

- **Le Rapport national d'autoévaluation doit citer les éléments positifs.** Il est important que le format du rapport consacre expressément un espace à la formulation des choses positives accomplies par le gouvernement en place.
- **Le Rapport national d'autoévaluation doit refléter équitablement toutes les opinions.** Tout le monde ne s'accordera pas sur la nature, l'ampleur ou même l'existence de tous les problèmes. Lorsqu'un désaccord se manifeste, le rapport ne doit pas tenter d'affirmer qu'il n'existe qu'une opinion. Imposer un consensus unique fait naître des soupçons quant à savoir qui a choisi cette position et quels sont les éléments qui ont été écartés. Autoriser l'inclusion des principaux avis dans le rapport indique la réalité et développe la confiance. Si le gouvernement et la société civile ne sont pas d'accord, ce désaccord doit être traduit dans le texte.
- **Les processus de rédaction et d'édition doivent être réalisés collectivement et de façon transparente.** Il ne faut pas autoriser des personnes à modifier le texte. Cela doit être réalisé en groupe. S'engager à respecter cette pratique à l'avance rassurera les participants.
- **Les questions doivent être jugées en fonction de la solidité des preuves et non de la popularité.** La décision d'inclure ou d'exclure une question du texte doit se fonder sur la force des preuves la soutenant, et non sur la façon dont de nombreuses soumissions ont pu la soulever. En particulier concernant les questions techniques – tels que les mécanismes de politique monétaire ou les règles de preuve dans les affaires juridiques – très peu de personnes auront les connaissances requises pour identifier certains problèmes.
- **Aucun problème ne doit être supprimé sans discussion avec l'ensemble du Conseil national de gouvernance.** Certains témoignages ou certaines preuves se concentreront sur des problèmes localisés. Certains d'entre eux peuvent refléter des problèmes plus importants, systémiques. Les instituts de recherche doivent pêcher par excès d'inclusivité et les problèmes ne doivent pas être supprimés ou marginalisés sans discussion préalable avec l'ensemble du Conseil national de gouvernance.
- **Les débats du Conseil national de gouvernance doivent être ouverts au public et aux médias.** Pour garantir la transparence et l'équité, les débats du Conseil doivent être ouverts à toutes les

parties, et les minutes de ces réunions et ses décisions doivent être affichées sur Internet.

- **Le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action doivent être publiquement validés.** Une consultation en début du processus ne suffit pas. Le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action doivent faire l'objet de multiples formes de validation, y compris des évaluations par des experts sectoriels, par des réunions publiques et par le biais d'une distribution du texte aux circonscriptions de la société civile pour examen et commentaires. Suffisamment de temps doit être accordé pour que ces exercices de validation soient sérieux et permettre une recherche de suivi.
- **La société civile doit disposer du temps adéquat pour lire et analyser les rapports préliminaires avant les réunions de validation.** Le processus génèrera des centaines de pages d'analyse. Si les textes ne sont pas distribués avant les réunions de validation, il sera impossible pour la société civile de les commenter sérieusement et d'approuver la formulation.
- **Tous les documents clés et les versions préliminaires doivent être affichés sur Internet.** Les Instituts de recherche techniques produiront de nombreux documents durant le processus qui doivent faire partie des archives publiques. Ces documents incluent les rapports sur les quatre domaines thématiques du MAEP, les soumissions écrites des organisations de la société civile, les rapports commandés aux chercheurs, les notes et la transcription des discussions de groupes et des conférences publiques, les compilations des données d'étude, les soumissions des organismes gouvernementaux et les listes de suggestions et de recommandations pour le Programme d'action provisoire. De plus, il existera de nombreux documents administratifs se rapportant aux décisions prises sur le processus en soi, tels que les plans de recherche, les minutes des réunions, les formulaires d'enquête, les invitations aux conférences, les listes de participants, les communiqués de presse, les décisions du conseil de gouvernance, les contrats de recherche, pour n'en citer que quelques-uns. Tous ces textes doivent être mis à la disposition du public sur Internet afin que tous les participants puissent examiner les témoignages et le processus. Rendre ces documents disponibles sur Internet facilite l'effort de recherche du Secrétariat continental et de l'Equipe d'évaluation nationale. Cela donnera également aux futurs pays des idées et des documents qu'ils pourront modifier et améliorer.
- **Lorsque des problèmes sont constatés, le processus doit accorder le temps aux parties concernées pour commenter et clarifier.** Souvent, les études d'évaluation citoyenne et les soumissions écrites identifieront un problème mais ne disposeront pas d'informations

suffisantes pour comprendre l'ensemble de la situation ou pour concevoir des solutions. Par conséquent, suffisamment de temps doit être accordé aux Instituts de recherche techniques pour diriger des entretiens de suivi avec les ministères pertinents afin de s'assurer que le texte final reflète une image précise de la situation. Cela peut prendre des semaines ou des mois, selon la main-d'œuvre disponible dans chaque Institut de recherche technique.

- **Le Conseil national de gouvernance doit fournir des mises à jour régulières et organiser périodiquement des réunions de presse.** Parce que de nombreuses parties ne pourront pas participer à toutes les réunions et que le public sera désireux de suivre les progrès réalisés, le conseil doit fournir des mises à jour hebdomadaires par le biais d'Internet, d'emails envoyés à une base de données des organisations de la société civile et de réunions de presse.

Les clés de l'influence de la société civile

Les leçons ci-dessus s'appliquent à la gestion générale du processus du MAEP et en particulier aux choix que les gouvernements, les Points focaux et les Conseils nationaux de gouvernance doivent faire. Cependant, la société civile a des choix différents à faire. Elle ne peut pas définir les règles, mais elle peut influencer la façon dont le processus est dirigé et les conclusions qui sont approuvées par le MAEP.

62. **La société civile doit étudier les règles du MAEP et le Questionnaire.** La société civile a le droit de participer au MAEP, mais tirer le maximum de cette opportunité requiert que les citoyens aient une bonne compréhension du processus et des leçons tirées des expériences des pays pionniers. Ils doivent comprendre lorsque les règles sont claires, lorsque les décisions requièrent une négociation et un compromis et la façon d'influencer les décisions du Conseil national de gouvernance, du gouvernement, de l'Equipe d'évaluation nationale et autres participants. Ils doivent aussi comprendre le Questionnaire et les méthodes de recherche afin de savoir ce qu'il faut demander lorsque les préparations du MAEP sont en cours.
63. **Le succès du MAEP dépend de stratégies d'influence efficaces.** Le MAEP est une affaire de développement de consensus sur la nécessité de changements spécifiques. La société civile ne peut pas imposer ses opinions aux autres participants, mais elle doit trouver des moyens de convaincre et d'influencer d'autres groupes de la société civile, le parlement, le Conseil national de gouvernance, les Instituts de recherche techniques, l'Equipe d'évaluation nationale et le gouvernement, qui doit en définitive accepter les problèmes tels qu'identifiés dans le rapport et mettre en œuvre ses recommandations. Une influence efficace requiert de rester engagé tout au long du processus, de parler à de nombreux groupes et d'utiliser des formes à la fois publiques et privées de persuasion.

- 64. Indiquer son intérêt par le biais de la presse et du contact direct.** Signaler les connaissances et les intentions de la société civile est important au cours des premières phases de préparation nationale. Envoyer des signaux clairs au gouvernement peut changer le cours du processus, par le biais d'articles d'opinion dans les journaux et de contact personnel. La société civile doit montrer qu'elle est informée des règles, qu'elle s'attend clairement à ce que le processus soit transparent et dirigé par la société civile, et qu'elle souhaite jouer un rôle actif. Cette combinaison de contact personnel et d'utilisation des médias peut être utile tout au long du processus pour montrer que la société civile continue de suivre le processus et qu'elle s'attend à ce qu'il respecte les normes les plus strictes.
- 65. Aller vers le parlement.** Le parlement constitue une force politique importante qui est souvent négligée dans le MAEP. Il peut représenter un important allié de la société civile. Il peut organiser des audiences publiques sur le MAEP et fournir des rapports de comité précieux qui peuvent aider la société civile à préparer des arguments écrits persuasifs et étayés par des preuves.
- 66. Créer des coalitions au sein de la société civile.** Aucune organisation, aussi importante soit-elle, ne peut influencer le MAEP à elle seule. Les organisations de la société civile ont beaucoup plus d'impact politique si elles coopèrent pour créer une coalition d'organisations. Elles peuvent préparer des soumissions écrites conjointes approuvées par de nombreux groupes. Elles peuvent échanger des informations et utiliser des contacts personnels pour s'informer de ce qui se passe concernant le processus et de ce qui est à venir. Elles peuvent travailler ensemble à augmenter le nombre d'articles d'opinions et d'informations sur le MAEP dans les médias. Et elles peuvent faire pression sur le gouvernement et le Conseil national de gouvernance pour les convaincre de changer les plans ou d'améliorer certains aspects du programme de recherche ou de validation.
- 67. Développer des relations personnelles avec les participants clés.** Les relations avec le gouvernement et les structures du MAEP sont tout aussi importantes que les relations au sein de la société civile. Du fait des craintes qui accompagnent le processus, ces relations doivent être fondées sur des relations de confiance, de fair-play et personnelles. Pour y parvenir efficacement, la société civile doit tenter de maintenir un contact personnel avec les personnes pertinentes au sein du gouvernement, des Instituts de recherche techniques, du Conseil national de gouvernance, du personnel du Secrétariat national, du personnel du Secrétariat du MAEP continental, des membres du Panel des Personnes Eminentes gérant l'évaluation du pays, des membres de l'Equipe d'évaluation nationale, des médias, du parlement, d'autres groupes de la société civile et des entreprises et organisations quasi-

gouvernementales influentes, telles que les commissions de lutte contre la corruption, des droits humains et électorales.

68. **Elaborer des soumissions écrites.** Apporter des contributions orales lors des réunions publiques du MAEP ne présente qu'une valeur limitée et peut ne pas influencer le rapport final et le PA. Une soumission écrite sérieuse de la société civile, même si elle ne traite que d'un nombre limité de domaines importants, peut être très persuasive. Une fois préparée, elle peut être présentée au Conseil national de gouvernance, aux Instituts de recherche techniques, au Secrétariat continental et à l'Equipe d'évaluation nationale. Disposer d'arguments écrits et étayés par des preuves solides et de recommandations rend le travail de ces groupes beaucoup plus facile. En conséquence, préparer une soumission écrite constitue l'une des mesures les plus influentes que la société civile peut prendre.
69. **Commencer à rassembler des recommandations dès le début.** Inclure des recommandations au PA doit constituer l'objectif final de la société civile car il s'agit là des actions que le gouvernement sera censé entreprendre et qui peuvent amener un changement positif. Savoir que le PA n'est généralement élaboré qu'à la fin peut constituer un avantage pour une société civile bien préparée. Pour tirer profit de ce fait, la société civile doit commencer la recherche et l'écriture de ses réflexions sur les recommandations politiques dès le début. Dans de nombreux cas, les solutions ont déjà été approuvées dans des plans nationaux de développement et des rapports divers de recherche mais elles n'ont souvent pas été entièrement mises en œuvre du fait d'un manque de financement ou d'une diminution de l'engagement politique. Lorsque la société civile croit en une solution donnée qui a déjà été approuvée dans d'autres plans ou recherches, ses soumissions doivent citer cette recherche.
70. **Rester engagé tout au long du processus.** Le processus du MAEP est long et peut épuiser le temps et les ressources des organisations de la société civile, en particulier de celles choisies pour siéger au Conseil national de gouvernance. Se soutenir mutuellement et soutenir le conseil, en termes de recherche ou d'aide à l'examen des textes préliminaires, peut se révéler très utile. Rester engagé jusqu'à la fin peut prévenir la perte de questions clés et fournir à la société civile les informations dont elle a besoin pour suivre la mise en œuvre par le gouvernement du Programme d'action.
71. **Influencer l'Equipe d'évaluation nationale et le Panel.** L'objectif final consiste à influencer ce que le Rapport d'évaluation nationale final dira, les recommandations qu'il apportera au gouvernement et donc les éléments d'action qui iront au Programme national. Les experts de l'Equipe d'évaluation nationale examinent le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action provisoire mais ils se

penchent particulièrement sur les domaines négligés et peuvent faire des recommandations pour que d'autres solutions soient incluses au PDA final. Il peut s'agir d'une tâche décourageante, étant donné qu'ils ne disposent que de quelques semaines dans le pays et que le gouvernement a généralement été autorisé à définir l'agenda de la visite de l'Équipe d'évaluation nationale. Cependant, il s'agit d'une opportunité pour la société civile d'obtenir que des idées qu'elle estime avoir été négligées au cours de la phase d'autoévaluation soit incluses au rapport final. L'Équipe d'évaluation nationale ne disposera pas toujours de beaucoup de temps de préparation avant d'arriver dans le pays. Ses membres sont consciencieux et apprécieront particulièrement les discussions, les rapports ou les soumissions écrites proposés par la société civile. Il peut être important de savoir quels sont les membres de l'équipe, quel est leur programme et quels sont les hôtels qui les hébergent. Participez aux réunions publiques qu'organisent les membres de l'équipe et rencontrez-les en privé pour leur fournir d'autres informations et documents qui peuvent les aider dans leur recherche. Si le temps manque, les OSC peuvent tout de même avoir un impact important en fournissant à l'équipe un ensemble de rapports et de plans clés, tels que des études, des rapports d'évaluation citoyenne, des documents de position sur des questions clés, des rapports nationaux de développement et des rapports du Comité des comptes publics parlementaire et de l'auditeur général. Indiquer les passages importants ou les conclusions importantes à l'aide de trombones peut rendre son travail plus facile et diriger son attention sur des questions cruciales.

Améliorer le processus continental

72. **Le Panel doit réviser les règles officielles du processus.** Les divers documents officiels doivent être consolidés en un document unique qui supprime les ambiguïtés qui existent actuellement quant au rôle du Point focal, du Conseil national de gouvernance, du secrétariat de soutien et des instituts de recherche. Les directives doivent aussi clarifier le processus concernant le développement du Programme d'action final. Elles doivent clairement indiquer qu'elles remplacent les précédentes versions. Des règles plus claires et publiées fournissent au gouvernement et à la société civile un meilleur cadre au sein duquel travailler. Tandis que les documents du MAEP notent que le processus doit inclure une contribution publique importante, il existe peu d'informations précises sur la façon d'y parvenir. Les règles restent flexibles et ouvertes à des interprétations considérablement différentes. Au lieu de proposer des règles par le biais de consultations privées qui peuvent être ignorées, le Secrétariat doit publier des règles claires et à jour sur ce qui est attendu et sur les processus et procédures nécessaires. Cela aiderait à éliminer les malentendus et à éviter d'avoir à modifier les plans des pays qui ont

mal interprété les directives. Trop de flexibilité affaiblira en définitive la crédibilité du MAEP.

- 73. Le Secrétariat doit donner des indications claires sur le format du Programme d'action et les niveaux de détail escomptés.** Les pays pionniers ont eu des difficultés à rédiger leur Programme d'action et ont noté que le Secrétariat devrait fournir une orientation écrite claire et une assistance personnalisée. Des pays ont demandé si le PA devait inclure toutes les actions nécessaires ou uniquement les idées entièrement nouvelles qui ne figurent pas déjà dans les plans nationaux. Ils ont demandé comment le coût du PA devait être estimé et ont interrogé l'utilité de la matrice actuelle ou format tabulaire, qui n'accorde pas suffisamment de place à une explication correcte des éléments du PA. Certains participants ont noté que le PA devait inclure un tableau directeur, dont chaque ligne est étayée par un document séparé décrivant les éléments du PA en détail.
- 74. Le Secrétariat doit clarifier les règles de consultation publique sur le Programme d'action final créé en réponse aux recommandations du rapport national final.** Chaque pays soumet un PA provisoire avant que les experts de la Mission d'évaluation nationale n'accomplissent leur travail. Le Panel des Personnes Eminentes, en conjonction avec la Mission d'évaluation nationale et le Secrétariat continental, rédige le Rapport d'évaluation nationale final, qui inclut les recommandations auxquelles le pays est censé répondre dans un Programme d'action final. Dans certains cas, les recommandations peuvent être très poussées, incluant des aspects fondamentaux de pratique démocratique. Mais le gouvernement maintient qu'il n'est pas tenu de consulter le public sur la façon dont il doit réagir face aux recommandations. Dans le Protocole d'accord que les pays ont signé en adhérant au MAEP, il leur est demandé d'organiser des consultations sur le PA, mais certains participants ont maintenu que d'autres clauses stipulaient que la confidentialité avait priorité sur la nécessité de consulter.
- 75. Le Secrétariat doit proposer une orientation claire à la société civile et au gouvernement.** Les pays pionniers ont noté que la quantité et la qualité des conseils proposés étaient inadéquates. Actuellement, le Secrétariat émet des conseils principalement par le biais de missions avancées et de Missions d'intervention dans les pays, mais celles-ci se sont concentrées sur les gouvernements et n'ont pas tenu le public informé de ses droits et rôles dans le processus. Le document de base stipule que la Mission d'intervention dans les pays vise à instruire les participants sur le processus, mais des directives supplémentaires émises par le Secrétariat insistent sur le fait que les pays disposent tous des processus, institutions et budgets en place avant que la Mission d'intervention dans le pays n'arrive. Plusieurs conférences examinant le MAEP ont demandé l'élaboration d'un document expliquant les méthodes de recherche. Les

participants ont demandé en particulier des conseils sur des aspects pratiques de consultation, planification, budgétisation, rédaction de rapports, études, PA et de suivi et d'évaluation des progrès accomplis.

76. **Le Secrétariat doit clarifier la responsabilité du pays en matière de financement.** Chaque nation doit verser des frais d'adhésion au Secrétariat continental (actuellement \$100 000 par pays et par an), mais certains pays pensaient que cette somme servait à financer leur propre évaluation nationale. Elle sert en fait à couvrir les frais du Secrétariat. Les pays doivent notamment financer leur propre processus national et les frais dans le pays de la Mission d'évaluation nationale.
77. **Les Rapports nationaux d'autoévaluation et les Programmes d'actions provisoires doivent être publiquement publiés après avoir été achevés.** Le public a le droit de participer au processus du MAEP et les citoyens sélectionnés sont impliqués dans la validation et l'édition de ces documents. Mais les gouvernements maintiennent qu'ils ne sont pas autorisés à rendre publics le Rapport national d'autoévaluation et le Programme d'action une fois qu'ils ont été soumis au Panel des Personnes Eminentes. Etant donné que le public a été impliqué dans la rédaction de ces documents qui sont déjà, en théorie, publics, il semble qu'il n'y ait aucune raison de limiter leur publication. Les restrictions bloquent la responsabilité publique et réduisent la capacité du public et des médias à soutenir l'élan politique sous-tendant les réformes du MAEP. Elles augmentent également les soupçons pesant sur la possibilité que le gouvernement « truque les comptes ».
78. **Les rapports finaux du MAEP doivent être publiés immédiatement après leur examen par les Chefs d'Etat.** Les règles du MAEP stipulent que les rapports finaux du MAEP ne peuvent être publiés que six mois après avoir été présentés aux Chefs d'Etats. Cependant, ce délai et les retards enregistrés dans la programmation de l'évaluation par les Chefs d'Etat réduisent la dynamique et la transparence du processus. Dans certains cas, cette procédure a abouti à la publication des documents un à deux ans après la fin des consultations publiques.
79. **Le Panel des Personnes Eminentes et le Secrétariat continental nécessitent davantage de capacité.** Le système du MAEP n'avait produit que cinq évaluations complètes en juillet 2007. Au rythme actuel, il faudra 15 ans pour que les 27 pays qui ont adhéré au MAEP à ce jour finissent leur première évaluation. D'autres pays pourraient rejoindre le MAEP. Mais le système s'est engagé à évaluer chaque pays tous les deux à quatre ans. A moins que le rythme des évaluations ne soit considérablement accéléré, le système perdra la crédibilité publique et ne réussira pas à avoir l'impact sur le continent que ses créateurs avaient espéré. Nombre des leçons ci-dessus permettraient d'accélérer le rythme si elles étaient prises en compte. Mais il est clair que le Panel des Personnes Eminentes

et le Secrétariat continental du MAEP nécessitent davantage de capacité pour superviser les évaluations, diriger la recherche, et aider les pays à se préparer pour le processus. Au moment de la rédaction de ce livre, des plans étaient en cours de discussion pour augmenter le nombre des Personnes éminentes, ce qui permettrait de diriger davantage d'évaluations simultanément.

80. **Les questions de gestion fiscale doivent être transparentes.** La gestion du Fonds au profit du MAEP doit être conforme aux normes les plus strictes en matière de transparence fiscale auxquelles le MAEP a adhéré dans les normes de gouvernance internationales. L'absence de rapports financiers périodiques rendus publics sur le Fonds en faveur du MAEP a entraîné une certaine inquiétude parmi les pays participants et les partenaires au développement.

LECTURES RECOMMANDÉES

Bon nombre des références qui suivent se trouvent sur le site Web du SAIIA, www.saiia.org.za.

Rapport d'évaluation national du MAEP

Les rapports nationaux et documents officiels sont disponibles sur www.nepad.org/aprm

Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Country Review Report of the Republic of Ghana, juin 2005, <http://www.nepad.org/2005/files/aprm/APRMGhanareport.pdf>

Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Country Review Report of the Republic of Kenya, mai 2006, <http://www.aprmkenya.org/downloads/Kenyareport.pdf>

Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Rapport d'Evaluation de la République du Rwanda, novembre 2005, (Anglais et Français), http://www.nepad.gov.rw/docs/FINAL_RWANDA_REPORT_SEPT_22_2006_nb.pdf

Panel des Personnes Eminentes du MAEP, Country Review Report of the Republic of South Africa, May 2007, [http://beta.krazyboyz.co.za/aprm.org/index3.php?filename=SA Report 14 May 07 \(Pre-7th Forum and before final published book\)_5491fd5ae0453ac97c23f2f4be749ac4.pdf](http://beta.krazyboyz.co.za/aprm.org/index3.php?filename=SA%20Report%2014%20May%2007%20(Pre-7th%20Forum%20and%20before%20final%20published%20book)_5491fd5ae0453ac97c23f2f4be749ac4.pdf)

Rapports d'ateliers et de conférences

Groupe de la Banque Africaine de Développement, « Report of the consultations on support to the implementation of APRM – National Programmes of Actions », Tunis, Tunisie, 12–13 mars 2007

Forum Africain sur la Gouvernance VI, « Implementing the African Peer Review Mechanism: Challenges and opportunities », Kigali, Rwanda, 9-11 mai 2006, <http://www.undp.org/agf/> (English, French and Portuguese)

Herbert R, rapport de la conférence intitulée « APRM Lessons Learned: A Workshop for Civil Society, Practitioners and Researchers », South African Institute of International Affairs, 12–13 septembre 2006, Johannesburg, Afrique du Sud

GTZ, « Africa's bold march to capture the 21st century – The role of the APRM », résumé préparé pour la conférence du MAEP organisée par le Conseil national de gouvernance du Ghana, Accra, Ghana, 8–10 mai 2007

Herbert R and S Gruzd, « Planning an Effective Peer Review: A Guidebook for National Focal », guide préparé par le South African Institute of International Affairs pour l'Atelier du MAEP « Best Practices and Lessons Learned for Peer Review Focal Points in Eastern, Central and Southern Africa », 20–21 février 2007 à Addis-Abeba, Ethiopia

Hanns Seidel Foundation, communiqué de presse, « Making the APRM Work Expert Conference on APRM Implementation and Monitoring », Nairobi, Kenya, 25–27 avril 2006

Rapport sur le Séminaire du MAEP « Inter-Country Experience Sharing Seminar for West Africa » organisé par le MAEP Nigeria, à l'hôtel Le Meridien – Abuja, Nigeria, 1–2 novembre 2006

Conseil économique et social des Nations Unies, « Strategies for promoting effective stakeholder participation in the African Peer Review », Troisième réunion du Comité sur le développement humain et la société civile, Addis-Abeba, Ethiopia, 4–6 mai 2005

Workshop of APRM « pioneer » countries on the design of an M&E framework for the implementation of APRM POA Kigali, Rwanda, 11 décembre 2006

Workshop on Sharing National Experiences in APRM Implementation Process, Report on Proceedings, Alger, 20–21 novembre 2004, <http://www.undp.org/agf/bgdocuments/Workshop%20on%20Sharing%20National%20Experiences%20on%20APRM%20Implementation%20Process%20held%20in%20Algiers.pdf>

Publications occasionnelles, articles de journaux et autres analyses

Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP), « Critical review of the African Peer Review Mechanism process in Rwanda », AfriMAP, Kigali, janvier 2007

Akoth SO, « The APRM Process in Kenya – a pathway to a new state? », Open Society Initiative for East Africa (OSIEA), Nairobi, Kenya, mars 2007, http://www.afriMAP.org/english/images/report/APRM_Kenya_EN.pdf

Allan C & N Overy, « APRM's Economic Governance and Management Standards: What Civil Society should look for », article de conférence commandé par le South African Institute of International Affairs, 3 août 2006

Ayogu DM, « Corporate governance in Africa: The record and policies for good governance », African Development Bank Economic Research Paper No 66, http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/ECONOMICSANDRESEARCH/ERP-66.PDF

Bing-Pappoe A, « Ghana and the APRM: A Critical Assessment », AfriMAP, Accra, juin 2007

Chabal P, « The quest for good government and development in Africa: is NEPAD the answer? », *International Affairs*, 78(3), 2002, pp.447–462

Chiwandamira L & M Makaula, « Perspectives on African Governance », Institute for Democracy in South Africa (IDASA), 2006

Déme O, « Between Hope and Scepticism, Civil Society and the African Peer Review Mechanism », Partnership Africa Canada (PAC), 2006. <http://www.saiia.org.za/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=862>

Ekpo AH, « Economic Governance and the Partnership for African Development (NEPAD) », article présenté lors de l'African Forum for Envisioning Africa, Nairobi, Kenya, 26–29 avril 2002

Gruzd S, « Africa's Trailblazer: Ghana and the APRM », *Service Delivery Review*, Vol 4, N° 3, avril 2006, http://www.dpsa.gov.za/sdr_vol4_ed3.asp

Gruzd S, « Africa's Trailblazer: Ghana and the APRM », *The South African Yearbook of International Affairs* 2005, South African Institute of International Affairs, 2006, pp.181–190

Herbert R, « APRM Governance Standards – An Indexed Collection », South African Institute of International Affairs, 2007

Herbert R, « Influencing the APRM: A Civil Society Guide », South African Institute of International Affairs, 2007

Herbert R, « Nepad and African Renewal », in Bowes B & S Pennington (éds), *South Africa – More Good News*, South Africa – The Good News (Pty) Ltd, Johannesburg, octobre 2003

Herbert R, « Nepad As A Force For Reform », Bowes B & S Pennington (ed), *South Africa – More Good News*, South Africa – The Good News (Pty) Ltd, Johannesburg, octobre 2003

Herbert R, « The African Union and Nepad in 2002: A Pivotal Year », *The South African Yearbook of International Affairs* 2002/2003, South African Institute of International Affairs, 2003, pp.241–256

Herbert R, « The survival of Nepad and the African Peer Review Mechanism: A critical analysis », *The South African Journal of International Affairs*, South African Institute of International Affairs, Volume 11, Numéro 1, Été/ Automne 2004, pp.21–38

Govender P, « APRM – the Need for Transparency », *Daily Trust* (Nigeria), 26 octobre 2006

Gruzd S, « Peer Review Faces Critical Choices », *This Day* (Nigeria), 27 octobre 2006

Herbert R, « Act now, or history will say SA ruined peer review », *Sunday Times* (Afrique du Sud), 27 mai 2007, <http://www.sundaytimes.co.za/PrintEdition/Insight/Article.aspx?id=474717>

Herbert R, « Becoming My Brother's Keeper », *eAfrica*, Vol 1, octobre 2003, South African Institute of International Affairs, <http://saiia.org.za/images/upload/eafricaoct2003.pdf>

Herbert R, « Mismanaged from the start », *The Star*, 25 janvier 2007

Herbert R, « Peer Review: The Future of Nepad », *Engineering News*, 1^{er} octobre 2004

Herbert R, « South Africa's Plans for APRM – a Bad Precedent for the Continent? », *The Star*, septembre 2005

Herbert R, « Time for Hard Thinking about Nepad and Peer Review », *Guardian Magazine* (Nigeria), 1^{er} novembre 2006, <http://www.saiia.org.za/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=993>

Herbert R, « Who Owns Peer Review? », *eAfrica*, Vol 1, octobre 2003, South African Institute of International Affairs, <http://saiia.org.za/images/upload/eafricaoct2003.pdf>

Kago A, « Kiplagat enumerates APRM advantages », *Kenya Times*, 24 février 2005, <http://www.aprmkenya.org/incnews1.php?NewsID=18>

Kajee A, « Peer review in Practice », *eAfrica*, Vol 1, octobre 2003, South African Institute of International Affairs, <http://saiia.org.za/images/upload/eafricaoct2003.pdf>

Kyazze S, « SA's rejection of peer review report betrays its own spirit », *Daily Nation* (Kenya), 27 mai 2007, <http://allafrica.com/stories/200705280649.html>

Madonko T, « Lessons from South African Peer Review », *The Monitor* (Ouganda), 26 janvier 2007

Makgetla T, « Mbeki stalls peer review », *Mail and Guardian*, 2–8 février 2007

Makgetla T, « Which peers will Mbeki listen to? », *Mail and Guardian*, 6 janvier–1^{er} février 2007

Makhanya, M, « Shred the peer review and you will trample Africa's best hope », *Sunday Times* (Afrique du Sud), 20 mai 2007

Maluleka M, « Escalating Crime rate threatens SA's democracy », *SABC News*, 4 décembre 2006, <http://www.sabcnews.com/Article/PrintWholeStory/0,2160,139574,00.html>

Herbert R & S Gruzd, « Taking stock of the African Peer Review Mechanism », *The South African Journal of International Affairs*, Vol 14, Numéro 1, Été/Automne 2007, pp.5-28

Herbert R, S Gruzd & A Kajee, « Ghana: The Big Issues », rapport sur les questions de gouvernance clé au Ghana préparé en soutien au Panel des Personnes Eminentes du MAEP, South African Institute of International Affairs, 23 mars 2005

Herbert R, S Gruzd, A Kajee & G Lwanda, « Malawi and the African Peer Review Mechanism: A Review of National Readiness and Recommendations for Participation », rapport évaluant le gouvernement du Malawi selon les critères du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, commandé par le Gouvernement du Malawi, South African Institute of International Affairs, 23 août 2004

Herbert R, S Gruzd, A Kajee & P Govender « Mauritius: The Big Issues – A study of significant questions raised by the African Peer Review Mechanism », préparé pour le compte du Mauritius Council on Social Services, South African Institute of International Affairs, 19 avril 2006

Herbert R, S Gruzd, H Pappas & P Govender, « South Africa: An APRM submission », rapport sur la gouvernance présenté au Conseil sud-africain de gouvernance du MAEP, préparé par le South African Institute of International Affairs (gouvernance politique et économique), the Institute for Security Studies (corruption), and l'African Institute of Corporate Citizenship (gouvernance d'entreprise), 6 février 2006

Herbert R, S Gruzd, H Pappas & P Govender, « The South African APRM Technical report for Thematic Area 2: Economic Governance and Management, a study on South Africa's economic governance », commandé par le Conseil sud-africain de gouvernance du MAEP dans le cadre du processus d'Évaluation par les pairs africains, South African Institute of International Affairs, 27 mars 2006

Synthèse de l'Institute of Development Studies, « Making accountability count », Numéro 33, november 2006

Jordaan E, « Inadequately Self-Critical: Rwanda's self-assessment for the African Peer Review Mechanism », *African Affairs*, 105/420, 2006, pp.322–351

Kajee A, « Nepad's APRM: A Progress Report, Practical Limitations and Challenges », *SA Yearbook of International Affairs* 2003/04, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 2004, pp.243–259

Kanbur R, « APRM: An assessment of concept and design », Cornell University, janvier 2004, <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/APRM.pdf>

Kebonang Z, « The New Partnership for Africa's Development: Making the African Peer Review Mechanism Work », *Critique*, Automne 2005, pp.39–58

Masterson M, « An Analysis of the Implementation of the African Peer Review Mechanism in Ghana, Kenya and Mauritius », Publication occasionnelle d'EISA, N° 29, février 2005, <http://www.eisa.org.za/PDF/OP29.pdf>

Mathoho M, « An African Peer Review Mechanism: a panacea for Africa's governance challenge », Synthèse 29

Mattes R, « Using Representative Opinion Surveys in the African Peer Review Mechanism Process », Article préparé pour l'atelier APRM Lesson Learned, Johannesburg, Afrique du Sud, 13 septembre 2006

Motsi I, « South Africa's Reaction to the APRM Report: Integrity of the APRM in Jeopardy? », Center for International Political Studies (CIPS), Synthèse N° 33/2007

Olukoshi AO, « Governing the African Developmental Process: The Challenge of the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) », Center of African Studies, University of Copenhagen, septembre 2002

Opoku EA, « Effective Stakeholder Participation in the APRM Process for the Promotion of Democratic Governance: A Case Study of Ghana », Programme des Nations Unies pour le Développement, Oslo Governance Center, décembre 2006

Stultz NM, « African states Experiment with Peer Reviewing », Watson Institute for International Studies, Brown University, http://www.watsoninstitute.org/pubs_news/Stultz.pdf

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, « Implementation of the Peer Review Mechanism in Ghana », ESPD/NRP/01/05, 2005

Verwey L, « NEPAD and civil society participation in the APRM », Publication occasionnelle de l'IDASA, novembre 2005, <http://www.un-ngls.org/cso/cso8/nepad.pdf>

Articles de journaux et de magazines

« Africa tells SA to fight crime », Independent Online, 3 décembre 2006, http://www.iol.co.za/general/news/newsprint.php?art_id=iol116513083973A226&sf

« APRM Eminent Persons drop bombshell on Mbeki by presenting highly critical report on South Africa », *Southern Africa Report*, Vol 24 N° 49, 8 décembre 2006

« AU report card on SA issues crime warning », Legalbrief Today, <http://www.legalbrief.co.za/advancedsearch.php>

« Continuing the dialogue: hurdles to accountable and good governance », *Sunday Times Kenya*, 5 novembre 2006, <http://www.timesnews.co.ke/05nov06/nwsstory/opinion7.html>

« How should Civil Society respond to Peer Review », eAfrica, Vol 1, octobre 2003, <http://saiia.org.za/images/upload/eafricaoct2003.pdf>

« Looking in the Mirror », *The Economist*, 10 février 2007

« Peer Review « inquest » criticises process and SA », Southern Africa Report, Vol 24, N° 40, 6 octobre 2006

« Peer review is tough, but fair », *Sunday Times* (Afrique du Sud), 10 décembre 2006

« Peer review: Mbeki fails to lead by example », *Daily Nation* (Kenya), 27 mai 2007, <http://allafrica.com/stories/200705280641.html>

« Reviewing Peers », *Business Day*, 6 décembre 2006

« SA's peer review process should be exemplary: Mbeki », *The Citizen*, 28 septembre 2005

« Two leaders commend President Kufour », *Daily Graphic* (Ghana), 29 février 2007

« Watchdog raps South Africa for failing to tackle crime », *AngolaPress*, 4 décembre 2006

Aggad F, « Yar'Adua Must Rekindle Nepad », *This Day* (Nigeria), 29 avril 2007

Asante-Darko, Kwaku, « What is the APRM Conference in Accra about? », *Daily Graphic* (Ghana), 7 mai 2007

Besada H, « The trials of monitoring ourselves », *Business Day*, 29 novembre 2006

Boyle B, « Fight Crime, Africa tells », *Sunday Times* (South Africa), 3 décembre 2006

Boyle B, « Furore over peer review redraft », *Sunday Times* (South Africa), 20 mai 2007

Boyle B, « Peer partners want better economic input », *Sunday Times* (Afrique du Sud), 16 avril 2006

Boyle B, « SA's peer report masks some scars », *Sunday Times* (Afrique du Sud), 30 juillet 2006

Butty J, « African Peer Review Criticized for Inaction », *Voice of America*, 3 mai 2007, <http://www.voanews.com/english/archive/2007-05/2007-05-03-voa4.cfm>

Chiahemen J, « SA's Corruption hurdle », 21 janvier 2007, http://www.fin24.co.za/articles/print_article.asp?articleid=1518-25_2059277

Fabricius P, « SA denies scorning African peer review », *The Star*, 16 mai 2007

Gadebe T, « Tabling of South Africa's APRM Report postponed to July », *BuaNews Online*, 29 janvier 2007

Mbeki T, « The AU determined to accelerate African renewal », *ANC Today*, Vol 7, N° 4, 2–8 février 2007

Ochieng Z, « APRM: Time to address Government and Civil Society Concerns », *NewsfromAfrica*, 6 novembre 2006, <http://africa.peacelink.org/tools/print.php?id=10805>

Ochieng Z, « Tanzania Makes the Right Moves on Nepad », *The East African*, 22–28 janvier 2007

Ochieng Z, « Time to Rethink Nepad », *Ohmynews International*, 27 novembre 2006, http://english.ohmynews.com/articleview/article_print.asp?menu=c10400&no=331381&rel_no=1&isPrint=print

Ochieng Z, « Time to Take stock of Democracy and Governance », *Ohmynews International*, 27 novembre 2006, http://english.ohmynews.com/articleview/article_view.asp?article_class=7&no=331378&rel_no=1

Tromp B, « Mbeki spared blushes on critical peer review », *The Star*, 29 janvier 2007

LE MECANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Leçons des pionniers

« Un ouvrage à la sincérité rafraîchissante, particulièrement perspicace et exposant de manière parfaitement éclairée le processus du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs. Ce livre éclairant est le premier ouvrage complet de ce genre, il s'agit de la première étude théorique à se pencher de manière aussi approfondie sur ce nouveau processus ».

Professeur SKB Asante
Membre du Conseil de Gouvernance national du MAEP au Ghana

« Avec cet ouvrage, le premier en son genre, SAIIA démontre l'essence même d'un processus d'évaluation par les pairs de grande qualité... Cet ouvrage sera certainement d'une grande utilité pour institutionnaliser les pratiques d'excellence du MAEP ».

Dr. Kojo Busia
Responsable, Unité de soutien du MAEP
Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique

Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) est une approche innovante de l'amélioration de la gouvernance africaine. Il favorise considérablement les opportunités de dialogue public mais s'est avéré délicat d'un point de vue politique et logistique. Première étude approfondie du MAEP, cet ouvrage, le premier en son genre, analyse l'évolution du processus d'évaluation par les pairs dans les cinq premiers pays à s'être prêtés au processus. Produit d'un programme de recherche et de formation de cinq années, il combine une analyse approfondie des règles du MAEP à une évaluation perspicace de ses dynamiques politiques et sociales. Il propose des recommandations issues de nombreux entretiens réalisés sur le continent, en vue de renforcer le processus et d'accroître la participation publique.

ISBN: 978-1-919969-65-7

The South African Institute of International Affairs
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, South Africa
Tel:+ 27 11 339-2021
Fax:+ 27 11 339-2154
www.saiia.org.za
info@saiia.org.za



Le SAIIA exprime ses plus vifs remerciements à l'Ambassade Royale des Pays-Bas en Afrique du Sud, qui a généreusement apporté son soutien au Programme de Gouvernance et de MAEP et à cette publication.

