

PUBLICATION OCCASIONNELLE DE SAIIA

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



A LA UNE DES JOURNAUX : POURQUOI LE MAEP N'A PAS FAIT L'OBJET D'UNE TELLE ATTENTION ?

Brendan Boyle

Numéro 12, septembre 2008

A propos de SAIIA

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

A propos du programme

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a permis la promotion de débats publics et de bourses d'étude sur les questions cruciales de gouvernance et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme vise à perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers de formation et de bourses de recherche. Le projet travaille sur le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance en vue de considérer leur publication dans cette série.

Editeurs de cette collection : Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za et Ross Herbert ross.herbert@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles.

SAIIA présente ses plus vifs remerciements à l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du Sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette série.

Les articles ont également été traduits en Français par Beullens Consulting fabien@bconsult.co.za et AlaFrench (www.alafrench.com).

Autres publications

The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers (le mécanisme africain d'évaluation par les pairs : les leçons à tirer des pionniers) est la première étude approfondie sur le MAEP, elle étudie ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Les difficultés rencontrées par la société civile pour faire entendre sa voix ont été présentées dans des études de cas au Ghana, au Kenya, au Rwanda, à l'île Maurice et en Afrique du Sud. Cette étude présente 80 recommandations pour renforcer le MAEP.

Le DVD-ROM *APRM Toolkit (Trousse à outils du MAEP)* est une librairie électronique de ressources destinée aux universitaires, diplomates et activistes. Il a été créé en anglais et en français, et inclut des interviews filmées, des guides sur les mécanismes et études de responsabilité participative, un ensemble complet des documents officiels du MAEP, les normes de gouvernance et de nombreux articles et rapports de conférence. Ce DVD-Rom est inclus dans le livre *Pioneers (Pionniers)*.

APRM Governance Standards: An Indexed Collection (Les normes de gouvernance du MAEP: Une collection répertoriée) contient toutes les normes et tous les codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires doivent ratifier et appliquer, et ceci réuni dans un volume de 600 pages. Il est également disponible en Français.

Planning an Effective Peer Review: A Guidebook for National Focal Points (Planifier une Évaluation par les Pairs réussie : Un guide pour les Points Focaux nationaux) expose les principes pour diriger un procédé MAEP national solide et crédible. Cet ouvrage fournit des conseils pratiques sur la façon de former des institutions, de diriger des recherches, l'implication du public, les prévisions budgétaires et les médias. Il est également disponible en Français et en Portugais.

Influencing APRM: A Checklist for Civil Society (Influencer le MAEP : un guide pour la société civile) apporte des conseils stratégiques et tactiques aux organisations de la société civile sur la façon de s'engager avec les différents acteurs et institutions, afin d'avoir un impact politique dans le cadre de leur processus national de MAEP. Il est également disponible en Français et en Portugais.

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

Page de couverture conçue par Claire Waters

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

PUBLICATION OCCASIONNELLE DE SAIIA

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



A LA UNE DES JOURNAUX : POURQUOI LE MAEP N'A PAS FAIT L'OBJET D'UNE TELLE ATTENTION ?

Brendan Boyle

Numéro 12, septembre 2008

Résumé

Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) n'a pas fait l'objet d'un échange de discussions au niveau national en Afrique du Sud. Pourquoi ? S'agit-il d'un échec de la part de l'Union Africaine et de ses organismes, ou des citoyens qui n'ont pas su saisir cette occasion ? Ou s'agit-il de la faute des médias ? La réponse est : rien de tout cela.

Le processus d'évaluation par les pairs était destiné à faire participer des millions de personnes à une évaluation honnête des réussites et des échecs de chaque pays participant. Le résultat devrait en être des politiques fondées sur des pratiques d'excellence pouvant être partagées entre les gouvernements. Mais en Afrique du Sud, le processus a été développé sans apport significatif de la société civile, et les médias en ont été largement ignorés.

La Ministre de la Fonction Publique et de l'Administration, Geraldine Fraser-Moleketi, a centralisé le processus d'évaluation dans son propre bureau. Il était inévitable que le Rapport National d'Auto-évaluation (RNAE) soit très fortement influencé par les analyses et les points de vue du gouvernement.

Le MAEP a échappé aux systèmes de détection de la majorité des médias. Seul le *Sunday Times* a pris le processus au sérieux - mais lorsque le journal a publié des extraits du Rapport Final du Panel des Personnes Eminentes, qui ne reflétait pas la vision idyllique dépeinte par le gouvernement sud-africain, Fraser-Moleketi accusa le journal de « mensonges éhontés, de contre-vérités, de mythes et de propagande réactionnaire ».

Le MAEP est potentiellement un moyen très important de révision et de développement d'une politique générale, mais il n'est pas parvenu à obtenir ce statut du fait de la détermination du gouvernement à dominer et à diriger le processus. Les gouvernements sont davantage susceptibles de nourrir un intérêt soutenu pour le processus si celui-ci est plus transparent et s'ils adoptent une attitude moins défensive. Le simple déni de l'expérience ou des perceptions du public et de la société civile ne permettra pas d'œuvrer en faveur d'une meilleure réalité.

Brendan Boyle est un journaliste sud-africain. Après avoir travaillé en Europe pour The Guardian et United Press International, il est revenu en Afrique du Sud en 1984 et a passé 18 ans auprès de l'agence de presse Reuters, passant les cinq dernières années au poste de chef du bureau Afrique australe. Il a ensuite rejoint le Sunday Times où, basé au Parlement au Cap, il se spécialise dans les questions de politique macro-économique et macro-sociale. Cet article a été au départ produit pour l'atelier « Evaluation Africaine par les Pairs et Réforme : Un atelier pour les Experts et la Société Civile », organisé par l'Institut Sud-Africain des Affaires Internationales à Johannesburg du 20 au 22 novembre 2007.

De nombreuses personnes espéraient que le MAEP susciterait une discussion au sein de la nation. Mais cela n'a pas été le cas. Quelques voix se font entendre, mais on ne perçoit pas dans le pays le brouhaha qui devrait émaner des citoyens débattant des mérites du gouvernement, de l'engagement social et du secteur privé, à l'égard des défis de développement dont nous avons hérité en 1994. Une opportunité considérable totalement manquée.

L'imaginer

L'idée d'un Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs – en grande partie l'initiative de Thabo Mbeki, le Président sud-africain - visait une introspection continentale impliquant des millions de personnes dans une évaluation honnête des réussites et des échecs de chaque pays participant. Le résultat devait être un ensemble de politiques basées sur des pratiques d'excellence pouvant être partagées entre les gouvernements afin de répondre aux nombreux défis du sous-développement. Et l'un des bénéficiaires serait au moins d'entendre davantage la société civile africaine.

« Au niveau le plus élémentaire, l'évaluation par les pairs est un prétexte pour permettre une conversation publique approfondie sur les directions politiques, un aspect longtemps négligé par les politiques africaines », a affirmé Ross Herbert, de l'Institut Sud-Africain des Affaires Internationales. « Bien qu'un certain nombre d'Etats aient tenté d'affaiblir, voire d'éliminer la participation de la société civile (...), l'accord final du MAEP intègre l'exigence claire d'une participation publique importante dans la rédaction du Programme d'Action du pays et dans l'interaction avec l'Equipe Nationale d'Evaluation. »¹

Le mécanisme a été conçu sans apport significatif de la société civile. Bien que ses règles placent la consultation publique au cœur du processus, ses auteurs ont présumé mieux savoir comment cela pouvait mieux être réalisé. Que ce soit par conception ou par défaut, ils n'ont laissé une place spécifique que très réduite à la participation des médias.

Les Directives officielles du MAEP n'exigent pas que les pays impliquent les médias dans la préparation du Rapport National d'Auto-évaluation (RNAE), qui constitue la base du processus d'évaluation. La liberté des médias n'est pas incluse dans le questionnaire proposé pour l'évaluation nationale. Le Protocole d'Accord que les pays participants doivent signer ne fait pas référence aux médias, ni à la liberté des médias.

Le paragraphe 19 des Directives du MAEP énonce ce qui suit :²

Au cours de la Phase Deux, l'Equipe d'Evaluation se rendra dans le pays concerné, et l'ordre de priorité sera d'entreprendre une ligne de consultations aussi vaste que possible avec le Gouvernement, les fonctionnaires, les partis politiques, les parlementaires et les représentants des organisations de la société civile (y compris les médias, le milieu universitaire, les syndicats, les entreprises et les organes professionnels).

Dans le cas du journal national *Sunday Times*, l'interaction avec l'Equipe Nationale d'Evaluation, la seule structure du MAEP disposant d'une obligation d'interaction avec les médias, a été plus simple et a porté davantage ses fruits que l'interaction avec le Secrétariat du MAEP à Midrand, dans le Gauteng – ou qu'avec le Secrétariat national du MAEP hébergé dans les bureaux du Ministre de la Fonction Publique et de l'Administration.

L'exclusion des journaux

L'exclusion d'une évaluation de la liberté des médias dans le cadre de l'évaluation par les pairs a constitué une omission flagrante dans un processus testant soi-disant la pratique de la démocratie et sa consolidation. Ce qui a remis en question la compréhension fondamentale de la bonne gouvernance que le MAEP devait tester. Raymond Louw, président du Comité pour la Liberté des Médias du Forum National des Editeurs Sud-Africains, a écrit :³

Les journalistes et les institutions ont protesté auprès du Nepad [le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique] et des Secrétariats du MAEP en indiquant que les critères d'évaluation de la bonne gouvernance présentaient des lacunes considérables en ce qu'ils ne prenaient pas en compte le rôle important, de fait le rôle essentiel, d'une presse libre et indépendante dans un pays se professant comme une démocratie et affirmant pratiquer une bonne gouvernance.

Ceci mis à part, cependant, le fait d'aborder le projet d'évaluation par les pairs sans stratégie claire visant à utiliser le pouvoir des médias pour améliorer la qualité de la recherche constituait une négligence grossière.

Ousmane Déme, un chercheur au Partenariat Afrique Canada, a écrit :⁴

Pour que l'exercice de MAEP soit un succès, il est important de faire tout ce qui est possible pour permettre une participation plus importante des médias dans le processus d'évaluation. En termes de mise à disposition du MAEP au public et d'encourager sa participation active, la presse constitue un outil indispensable dans la diffusion d'informations. Cette dernière dispose des moyens permettant d'atteindre un large public car elle peut faire circuler les informations dans diverses langues africaines.

La valeur de l'information

Le temps était peut-être un élément fondamental lorsque Mbeki et le président alors en fonction au Nigeria, Olusegun Obasanjo, ainsi qu'Abdelaziz Bouteflika, le président algérien, ont mis le projet sur pied, mais tout rédacteur en chef de journal, de radio ou de télévision bénéficiant d'une certaine expérience aurait été capable d'identifier l'obstacle auquel l'enthousiasme exécutif à l'égard du processus était susceptible de se trouver confronté.

La valeur de l'information était fixée dès le départ comme le Becher's Brook de cet exercice ambitieux. Tout comme cet obstacle de course tristement célèbre, il n'est cependant pas insurmontable, mais doit être abordé avec délibération et détermination.

Il était évident dès le départ que lorsque le rapport final serait rendu public, la valeur immédiate en termes d'information pour les médias libres résiderait dans les défauts trouvés plutôt que dans les réussites relevées.

Adhésion

Le *Sunday Times* prit le processus au sérieux dès le début car, dans la multitude d'initiatives visant à sauver l'Afrique d'elle-même à cette époque - y compris la Commission pour l'Afrique de Tony Blair, alors Premier Ministre du Royaume-Uni, ainsi que les discussions de l'Organisation Mondiale du Commerce lors de la conférence sur le développement de Doha - celle-ci pouvait permettre l'engagement actif d'un nombre critique de dirigeants de l'Afrique.

Le rédacteur Mondli Makhanya et moi-même avions le sentiment qu'un projet dirigé et mis en œuvre par des Africains était davantage susceptible de mieux refléter les défis propres à l'Afrique que toute analyse externe s'il était conduit dans le respect total des principes énoncés dans le Document de Base et les Directives du MAEP. Le processus était également susceptible de parvenir à de meilleures solutions à ces défis.

Le Document de Base du MAEP indique, dans ses paragraphes 2 et 3 :⁵

Le principal objet du MAEP est de favoriser l'adoption de politiques, de normes et de pratiques conduisant à la stabilité politique, à une forte croissance économique, au développement durable et à l'accélération de l'intégration économique infrarégionale et continentale par le biais d'un partage des expériences et du renforcement des pratiques d'excellence, y compris l'identification des lacunes et l'évaluation des besoins en termes de développement des compétences.

Chaque exercice d'évaluation réalisé sous l'autorité du mécanisme doit être compétent, crédible et dépourvu de manipulations politiques d'un point de vue technique. Ces stipulations constituent ensemble les principes directeurs essentiels du Mécanisme.

En avril 2006, le *Sunday Times* a cherché, au moyen d'entrevues et d'analyses, à présenter le MAEP et ses personnalités aux lecteurs et à expliquer ses procédures complexes dans des articles occupant une page complète du plus grand journal d'immobilier du pays.⁶ La série avait été préparée pour publication plus de trois mois avant que l'espace nécessaire pour l'y intégrer soit disponible. Les articles furent publiés non comme des informations de dernière date, mais comme des informations présentant une pertinence à long terme pour le pays, ses habitants et le continent. Le traitement prenait le gouvernement et les responsables du MAEP au mot et rapportait leurs intentions, y compris la promesse d'une consultation et d'une participation publique générale et honnête.

Le suivi du processus s'est avéré difficile dans un pays faisant l'objet d'une pléthore de projets, chacun disposant de son propre acronyme et de peu de preuve de véritables résultats. La fatigue des bailleurs de fonds

étrangers à l'égard de l'Afrique du Sud trouve son équivalent au niveau national dans le scepticisme social. La position par défaut de la majorité des lecteurs et des téléspectateurs est de s'intéresser aux résultats plutôt qu'aux promesses, voire aux plans.

A la Une

Lorsque la Ministre de la Fonction Publique et de l'Administration, Géraldine Fraser-Moleketi, a commencé à s'affirmer dans l'évaluation, y compris en prenant le contrôle du processus visant à désigner des représentants de la société civile au Conseil National de Gouvernance (CNG) qui auraient une responsabilité nominative pour le processus d'évaluation national, c'est elle qui fit la une, au lieu de l'évaluation.

Son interprétation des règles du MAEP n'était pas corrompue, il n'y avait pas non plus d'indication de méfait actif, et cela ne déterminait pas le traitement que les médias accordent généralement à ce type de choses. Pour la majorité des médias, il ne s'agissait que d'un exemple supplémentaire d'un gouvernement préférant parler qu'écouter. Le MAEP sortit du champ des radars actifs.

Le *Sunday Times* semblait être le détenteur de ce sujet, mais le prix ne valait pas vraiment la peine de se battre puisqu'il y avait - et il y a - tellement d'autres choses qui se passent et qui sont bien plus susceptibles d'attirer l'attention du public. La question « Alors, qu'est-ce que vous pensez du MAEP » n'allait jamais devenir une phrase de début de conversation populaire dans les bars locaux, ni une grande question au cours des dîners organisés dans les banlieues luxuriantes.

La réaffirmation fréquente du gouvernement de son engagement à une participation et à une consultation publique efficace n'était pas étayée par des preuves sur le terrain et le vieux dicton s'appliquait. « Ce n'est pas parce que l'on dit quelque chose que c'est vrai »

Le résultat a été que la majorité des médias n'ont abordé que sporadiquement le processus du MAEP – et pour l'essentiel sous forme de rapports de routine sur les conférences d'information marquant les étapes majeures, lors desquelles des journalistes ne disposant d'aucune information sur le projet prenaient des notes mais ne posaient que peu ou pas de questions. Le public n'a pas cherché à en savoir plus. Le MAEP n'a tout simplement pas su captiver l'imagination du public.

Tenir bon

Le *Sunday Times* continua cependant à suivre de près le processus, en se déplaçant avec l'Equipe Nationale d'Evaluation dans des régions excentrées du Cap orientale ainsi que dans les townships du Cap.

Avec l'assistance importante d'une poignée d'organisations de la société civile et quelques fuites utiles fournies par des sources au Kenya, le journal publia le RNAE, la première version du Rapport Final du Panel des Personnes Eminentes du MAEP et la première version de la réponse hautement critique du gouvernement sud-africain, et ce avant leur publication officielle.

J'ai participé à plusieurs ateliers dans le pays et ai gardé le contact avec les membres de l'ENE qui acceptaient de me parler. Les rapports du *Sunday Times* étaient, de notre point de vue, équilibrés et précis, et prenaient en compte les préoccupations relatives à la participation et à la non participation de la société civile.

Rompre les rangs

La relation entre la Ministre de la Fonction Publique et de l'Administration et le *Sunday Times* se détériora cependant, Fraser-Moleketi accusant ainsi mon journal d'avoir « perpétré une série de mensonges éhontés, de contre-vérités, de mythes et de propagande réactionnaire servant les intérêts de ceux qui cherchaient continuellement à questionner l'intégrité du gouvernement sud-africain ».⁷

Ceci s'est passé après que le *Sunday Times* ait acquis une copie de la version préliminaire de l'Evaluation du Pays et publié une série d'articles à ce propos le 3 décembre 2006. L'un des articles était consacré aux 18 exemples de pratiques d'excellence identifiés par l'Equipe d'Evaluation, mais le journal insistait de manière plus approfondie

sur les défis identifiés dans le rapport.

Le titre était « L'Afrique demande à l'Afrique du Sud de lutter contre la criminalité ». Un autre article rapportait les préoccupations du Panel quant à la manière dont l'Afrique du Sud protégeait la santé et la sécurité de ses enfants.

Pour les Sud-Africains, ce n'était pas une nouveauté que de s'entendre dire que le crime constituait une préoccupation majeure, mais le rapport était intéressant en ce qu'il contredisait l'analyse de la situation du crime par le gouvernement et offrait l'espoir que quelqu'un pourrait désormais prendre plus au sérieux la perception du public.

Faire la une

Juger de l'information est généralement l'aspect du journalisme le plus difficile à expliquer à des personnes n'appartenant pas à ce milieu et constitue la source de discorde ou de conflits la plus courante entre ceux qui font la une et les journalistes – comme cela a été le cas entre le *Sunday Times* et Fraser Moleketi.

Il n'existe aucune formule pouvant être saisie dans un logiciel et appliquée au flux d'informations qui arrive chaque jour dans les services d'information pour décider de ce qui devrait faire la une du journal ou le titre du bulletin, de ce qui devrait être intégré aux nouvelles ou n'être présenté qu'à la fin des nouvelles, de ce qui devrait être laissé de côté pour un traitement de fond et de ce qui en langage de médias pré-numérique, devrait être supprimer ou laissé dans la salle de coupure.

La rédaction de l'information n'est pas une science, il s'agit d'un savoir-faire qui s'acquiert au fil des ans et se combine à une expérience anecdotique des matériaux entraînant une réaction et de ceux qui se noient sans laisser la moindre trace. Un bon rédacteur permet une augmentation de son audience ; un mauvais rédacteur se reconnaît par une diminution du lectorat ou de son auditoire et, à moins d'être protégé par des facteurs divers, est rapidement licencié.

Les décisions qu'un bon rédacteur prend le sont rarement de manière aléatoire. Regardez la BCC, CNN, Sky TV et même la chaîne Al Jazeera en langue anglaise, qui se basent toutes sur un ensemble de valeurs d'informations différentes, et vous pourrez voir que dans les salles de rédaction qui se trouvent souvent sur différents continents, des rédacteurs expérimentés en viennent souvent aux mêmes conclusions quant à ce qui fait l'information à ce moment de l'Histoire. En dépit des suspicions de certains théoriciens du complot, ils ne s'appellent pas pour s'associer.

Même en Afrique du Sud, les rédacteurs de la SABC et d'eTV prennent les mêmes décisions quant aux informations du soir jusqu'à ce que des hommes politiques interviennent et que le diffuseur public abandonne le jugement de l'information en faveur de l'opportunisme politique.

Par conséquent, il était entièrement prévisible que, si les médias décidaient de couvrir le MAEP, les médias indépendants et le gouvernement souligneraient différents aspects des rapports envisagés dans le Document de Base, les Directives et le Protocole d'Accord du MAEP. Ils n'allaient jamais s'accorder sur ce qui constituait les dernières nouvelles du processus.

Nouvelles ou informations

Il existe cependant quelques principes de base qui, bien que les journalistes puissent les considérer comme des axiomes, semblent rendre perplexes et souvent furieux ceux concernés par leurs articles. Il est nécessaire de faire la différence entre nouvelles et informations. Chacune a sa place dans toute publication ou bouquet de diffusion, mais cette place est relativement différente.

Les nouvelles, qui sont généralement inattendues ou imprévues, font le début du journal ou la Une de la publication. Les informations, qui disposent de leur propre importance, se trouvent à l'intérieur de la publication ou plus loin dans le journal. Un cliché retransmis par les écoles de journalisme est qu'un exemple de nouvelle serait « un avion qui ne parvient pas à atterrir », et les informations sont la liste des avions qui se sont posés sans problèmes.

Les nouvelles ne sont pas toujours mauvaises - bien que cela soit, à la vérité, souvent le cas - mais il s'agit de quelque chose de différent. En République Démocratique du Congo, qui est actuellement l'un des pays les plus dangereux pour voler, une amélioration de la sécurité aérienne pourrait être une nouvelle car cela défie les attentes du public empruntant le mode de transport aérien. En Afrique du Sud, un rapport crédible indiquant que l'incidence des meurtres, des viols ou des vols à main armée est en baisse pourrait être une nouvelle, car cela contredirait les perceptions du commun des mortels.

Ces exemples simplistes visent à illustrer ce qui suit : les objectifs manqués sont davantage susceptibles d'être considérés comme une nouvelle que les objectifs atteints, ces derniers étant généralement considérés comme une information.

Une critique courante des médias commerciaux est qu'ils sélectionnent les nouvelles afin de vendre leurs journaux. Ce qui revient au même que de critiquer un politicien car il essaie de remporter des votes. La vente de journaux est l'activité des médias ; l'accumulation de votes est l'activité des politiciens. Chaque tentative dispose de ses propres règles.

Les nouvelles qui font la Une sont ce qui fait que vous vous arrêtez au feu lorsque vous vous rendez au bureau pour acheter le journal. Les informations, qui constituent le gros du contenu de tout journal ou magazine, est ce qui fait que vous revenez, que vous vous abonnez peut-être, parce que cette publication vous est régulièrement utile. Tout comme le discours du politicien, un produit médiatique est un ensemble de promesses et de réalisation de ces promesses.

Une promesse à entendre ?

Le lancement du MAEP était également une promesse, et a fait l'objet de rapports enthousiastes sur tout le continent. Il s'agissait d'une nouvelle car cela allait à l'encontre de l'idée répandue selon laquelle les gouvernements africains ne sont pas suffisamment en faveur de la responsabilité ou de la transparence, et le processus promettait un changement et une amélioration à cet égard.

Le paragraphe 23 du Document de Base du MAEP reflétait une nouvelle humeur radicale au sein des gouvernements africains, suggérant que cette initiative devait être prise au sérieux :⁸

Si le Gouvernement du pays en question montre une volonté démontrable de rectifier les lacunes identifiées, il reviendrait alors aux Gouvernements participants de fournir toute l'assistance possible, et de presser les bailleurs de fonds, qu'il s'agisse de gouvernements ou d'agences, de venir en aide au pays faisant l'objet de la révision.

Cependant, si la volonté politique nécessaire ne provient pas du Gouvernement, les Etats participants devront commencer par faire tout ce qui est en leur possible afin d'entamer un dialogue constructif, en offrant dans le même temps une assistance technique et toute autre assistance appropriée.

Si le dialogue n'aboutit à aucun résultat, les Chefs d'Etats et de Gouvernements participants pourraient vouloir aviser le Gouvernement de leur intention collective de faire appliquer les mesures appropriées selon une échéance donnée. L'échéance fournie devrait permettre au Gouvernement de se concentrer sur la question, et lui donner une nouvelle opportunité de répondre aux lacunes identifiées par le biais d'un processus de dialogue constructif. Tout bien considéré, ces mesures devraient toujours être utilisées en dernier recours.

Rater le train

Alors que Fraser-Moleketi s'apprêtait à mettre en œuvre l'évaluation, les voix de la société civile se faisaient cependant de plus en plus entendre dans une protestation contre la centralisation du processus d'évaluation dans son propre bureau.

Dans un article intitulé « Citizens Missing the Boat », ou « *les Citoyens ratent le train* », le *Sunday Times*, se basant sur des informations fournies par divers acteurs non gouvernementaux et après entretien avec des représentants du Secrétariat sud-africain du MAEP, a critiqué les arrangements mis en place pour la consultation publique.⁹

Dans des entretiens avec le personnel du MAEP au bureau du ministre, le *Sunday Times* a tenté d'étudier les plans de rédaction du Rapport National d'Auto-évaluation. L'argument officiel était que le personnel qui travaillait

aux côtés du ministre pouvait toujours être indépendant des intérêts du gouvernement et refléterait fidèlement le consensus public - ou la diversité des points de vue du public.

Les Directives du MAEP affirment, au paragraphe 15 : « Chaque exercice d'évaluation doit être techniquement compétent, crédible et dénué de toute manipulation politique. »¹⁰ L'exercice sud-africain n'a pas, du point de vue du *Sunday Times*, réussi à satisfaire aux conditions de crédibilité et de neutralité politique. Il était inévitable que le Rapport National d'Auto-évaluation, rédigé dans le bureau de Fraser-Moleketi par un personnel et des consultants payés par le ministère, soit considérablement influencé par les analyses et les points de vue du gouvernement.

Ironiquement, le noyau de l'opposition au sein du journal, réagissant à la centralisation de l'autorité du MAEP, se reflétait dans la réponse même du gouvernement sud-africain au rapport final du Panel. Dans la réponse, était exprimée une plainte contre le biais inhérent au sein des Personnes Eminentes chargées de la révision finale : ¹¹

Comment est-il possible de dire que les diverses prédispositions idéologiques des différents évaluateurs et auteurs qui sont exprimées et obtenues par médiation dans le processus d'évaluation, comme la rédaction elle-même, constituent une tentative neutre ? Des propositions idéologiques et chargées de valeurs sont inscrites dans le discours.

Le produit du processus du MAEP, l'Evaluation Nationale, allait toujours être étudiée pour y trouver des signes d'espoir et, en cas d'absence de tels signes, pour y trouver une reconnaissance de la réalité dans laquelle les gens du commun vivaient. Les journalistes allaient toujours tirer directement des conclusions et éliminer les affirmations faites par ou au nom des gouvernements, du point de vue desquels ils avaient le sentiment de pouvoir attirer l'attention des lecteurs ou des auditeurs : les représentants allaient toujours vouloir clamer les félicitations et célébrer les réussites remarquées par le Panel. Ceci aurait dû apparaître clairement aux architectes du MAEP.

Et aussi longtemps que le Point Focal sud-africain, Fraser-Moleketi, allait considérer la couverture indépendante et critique du processus comme hostile, le développement d'un dialogue par l'intermédiaire des médias allait inévitablement ne constituer qu'une réussite partielle.

Le Secrétariat

Le Secrétariat Continental du MAEP (basé à Midrand, en Afrique du Sud) n'a fourni qu'un soutien très limité et n'a pas vraiment fourni de réponses aux demandes. Les efforts visant à mettre en place un flux d'informations ont été un échec complet et l'organisation n'a pas été capable d'aider à faciliter le contact avec le Panel des Personnes Eminentes ou avec le chef de l'évaluation, le professeur Adebayo Adedeji (Adedeji s'est cependant montré très coopératif suite aux contacts directs). Le Secrétariat n'est pas non plus parvenu à fournir au journal des plans de l'Equipe Nationale d'Evaluation lorsque cette dernière se trouvait en Afrique du Sud en juillet 2007.

Le *Sunday Times* était le seul journal à avoir régulièrement couvert l'événement. Si le Secrétariat avait considéré ceci comme hostile, la réponse normale aurait été d'engager la presse et de proposer un point de vue différent, mais cela n'a pas été le cas.

Les conférences de presse et les communiqués de presse étaient organisés par le Secrétariat sud-africain, et non par l'équipe du MAEP.

Une voix civile

L'interaction avec les représentants de la société civile sur le CNG n'était pas régulière. Certaines organisations ont régulièrement apporté leur aide aux médias, d'autres ont exprimé leur soutien au début, mais se retirèrent à mesure que la tension montait entre le gouvernement et les médias, et d'autres encore n'ont jamais souhaité interagir directement avec les journalistes.

Des membres individuels du CNG ont initié un contact très utile avec le *Sunday Times* ainsi qu'avec d'autres médias, mais aucun effort structuré visant à faire entendre la voix du secteur non gouvernemental et à développer un élan de couverture médiatique n'a été réalisé.

Les réunions du CNG n'étaient pas annoncées publiquement et se tenaient à huis-clos, obligeant les médias à couvrir ses événements à partir de fuites ou de sources anonymes prêtes à révéler des informations sur les

échanges au sein du CNG. Ce qui contredisait l'engagement de transparence mentionné dans les Directives du MAEP, qui indiquent au paragraphe 34 : « Le pays participant est responsable de l'organisation d'un processus national participatif et transparent. »

Chris Stals, ancien gouverneur de la Banque centrale et représentant sud-africain au Panel du MAEP, a indiqué dans une intervention lors d'un atelier du MAEP en septembre 2005 : « Le processus du MAEP doit être une opération ouverte et totalement transparente. Il ne peut disposer d'une large base et être totalement participatif s'il n'est pas visible, compréhensible et ouvert à toutes les parties prenantes. »

Mais l'hostilité dont le bureau du Point Focal faisait preuve à l'égard des membres du CNG ou des organisations non gouvernementales (ONG) qui aidaient les médias intéressés eut pour conséquence que bon nombre d'entre eux mirent fin au flux d'informations ou insistèrent sur le fait que cela ne pouvait être réalisé qu'à partir de briefings généraux.

Le Secrétariat national n'a ni encouragé ni facilité l'accès de la société civile indépendante aux médias et les contraintes de capacité de la plupart des ONG du CNG ne laissa qu'un champ limité à la société civile pour conduire le processus elle-même.

En dépit des efforts de Fraser-Moleketi pour élargir le champ de l'évaluation, l'effet de la réponse du gouvernement aux médias et les ressources limitées dont les acteurs non gouvernementaux disposaient a été de continuer à se concentrer sur l'évaluation du gouvernement même.

Conclusions

- Le MAEP est un processus complexe aboutissant à un rapport important et détaillé qui n'intéressera qu'un groupe d'entités sélectionnées.
- Le MAEP est potentiellement un moyen très important de révision et de développement d'une politique générale, mais n'est pas parvenu à obtenir ce statut du fait de la détermination du gouvernement à dominer le processus.
- Le rapport final sera étudié par des représentants du gouvernement, des universitaires et des ONG qui ont un intérêt à l'absorber et en ont la capacité, mais la concentration des médias sera orientée sur les grands titres et ils ne se concentreront que sur les conclusions du Panel dignes de faire la Une.
- Fraser-Moleketi et son équipe seraient davantage susceptibles de nourrir un intérêt soutenu pour le processus si celui-ci était plus transparent et si le gouvernement se montrait moins défensif. Le simple déni de l'expérience ou des perceptions du public et de la société civile ne permettra pas d'œuvrer en faveur d'une meilleure réalité.
- La crédibilité des responsables du gouvernement est minée par la concentration des ressources du MAEP au Ministère de la Fonction Publique et de l'Administration. Une séparation des rôles du Point Focal et de la présidence du CNG permettrait de redonner de la crédibilité à l'évaluation.
- Le Secrétariat du MAEP devrait engager les médias à populariser le processus en termes de ce qu'un journal ou une chaîne de radio ou de télévision est capable de diffuser. Les médias restent le mécanisme de diffusion de l'information sur le processus d'évaluation le plus efficace, bien plus que des brochures ou des jingles radio.
- Le Secrétariat doit développer une équipe médiatique plus efficace et, plus important encore, plus sensible.
- Les organisations de la société civile et les ONG intéressées doivent établir leur indépendance face à l'équipe du gouvernement et revendiquer leur droit d'expression.
- Les groupes de la société civile devraient relever les causes et les problèmes qui pourraient retenir l'attention des médias et en faire des présentations synthétiques. Le lien entre les questions relatives au MAEP et les événements actuels permettra probablement de disposer d'un espace ou d'un temps d'antenne.

- Les médias doivent à leurs lecteurs, à leurs auditeurs et à leurs téléspectateurs de prendre le processus du MAEP plus au sérieux, de faire un effort pour le comprendre et le présenter de manière attractive conformément aux intérêts du public plutôt que de ceux du gouvernement.

Une fiche d'astuces pour les OSC

Pour terminer, voici quelques conseils pratiques aux organisations de la société civile, de la perspective d'un journaliste, sur la manière d'intéresser les médias à vos problèmes :

- **Des gens comme moi :** Les consommateurs de nouvelles veulent, plus que tout, entendre parler d'eux et des gens comme eux. Les rédacteurs, les journalistes, les lecteurs, les auditeurs et les téléspectateurs ne sont pas très intéressés par le processus. Le MAEP porte sur les personnes et ceci devrait toujours être ce sur quoi vous portez votre attention. Le processus fera la Une plus souvent si vous pouvez aider les gens à comprendre également que cela ne concerne pas les autres - cela les concerne.
- **Attention au communiqué de presse :** Il est important de faire entendre votre point de vue et les informations dont vous disposez, les avis et les communiqués de presse transmis par email sont donc nécessaires. Les médias les plus organisés pourraient même les stocker pour le jour où ils ne souhaiteraient pas produire leur propre article sur le MAEP. Mais ne partez pas du principe que votre déclaration sera lue.
- **Entretenez de bonnes relations avec les journalistes :** Le développement de sources est un processus à double sens. L'identification de journalistes dans chaque média ayant exprimé un intérêt pour les questions qui sont importantes à vos yeux - et non pas pour votre organisation, mais pour le sujet. Apprenez à les connaître, passez du temps avec eux et parlez-leur du sujet. Soyez prêt à investir : ne vous attendez pas à ce que chaque appel ou visite aboutisse à un article.
- **Exigez la transparence :** Il n'est absolument pas justifié que le gouvernement à faire gère le processus de MAEP à huis clos. Insistez sur le fait que chaque étape soit conduite de manière ouverte, des consultations publiques à la rédaction du rapport.
- **Adoptez une vision de long terme :** La transparence pourrait parfois se retourner contre vous, mais cela bénéficiera à votre organisation et à la société sur le long terme. Le fait d'essayer de supprimer les nouvelles à propos d'un désaccord fera l'objet de nouvelles qui s'éterniseront alors que ce ne sera pas le cas si vous en parlez honnêtement.
- **Faites-vous entendre :** Demandez une place à la table si le gouvernement demande un briefing.
- **Gérez les nouvelles :** Réfléchissez au moment le plus approprié pour raconter ce que vous avez à dire. Ne convoquez pas une conférence de presse le jour de la clôture de l'exercice budgétaire. Les journaux du lundi sont difficiles à remplir mais quelques journalistes sont de service le dimanche et ils ne peuvent pas toujours sortir, c'est donc une bonne journée pour passer à la salle de rédaction pour y présenter quelque chose. Les anniversaires et les événements importants planifiés peuvent faire l'objet de nouvelles.
- **Montrez-vous sélectifs :** Présentez les problèmes en petites portions. N'essayez pas de retracer l'histoire de l'humanité en une seule fois. Essayez d'imaginer de façon réaliste ce qui pourrait faire la Une du jour et concentrez-vous sur ce point. S'il existe des liens avec d'autres histoires en cours, exploitez-les.
- **Quelque chose pour tout le monde :** Un bon article vaut mieux que plusieurs articles médiocres. Donnez à différents journalistes un avant-goût de différents aspects de l'histoire, mais ne négligez pas les autres. Donner une piste exclusive sur une histoire tout à fait commune donne aux journalistes le sentiment d'être spéciaux.
- **Le temps est votre ennemi :** La plupart des journalistes présentent trois ou quatre articles par jour. Utilisez des résumés, des puces, des couleurs et des encadrés pour que l'information soit facilement digérée. Un bon journaliste voudra entendre toute l'histoire, mais il sera mieux à même de l'utiliser s'il dispose d'une carte des données disponibles. Indiquez-leur quels sont les points les plus importants.

- **Faites le travail de préparation nécessaire** : Définissez le moment de vos briefings en fonction de la journée de travail des médias. En gardant à l'esprit que la planification est réalisée en tout début de journée, organisez vos conférences de presse le plus près possible des centres de presse (il est souvent plus simple pour trois présentateurs de se rendre dans le quartier où se trouve le service de presse que pour 15 journalistes de se déplacer jusqu'à vos bureaux et d'attendre que vous ayez terminé). Acceptez de vous rendre dans les salles de rédaction – vous y ferez de nouveaux contacts, rencontrerez les rédacteurs et ferez économiser des heures précieuses aux journalistes.
- **Laissez les gens raconter l'histoire** : Les histoires parlent des gens. Les faits parlent des gens. La recherche, les rapports et les stratégies parlent des gens. Amenez les journalistes avec vous sur le terrain – un ou deux à la fois – et présentez-les aux personnes qui sont l'histoire que vous voulez raconter. Aidez les journalistes à voir la réalité derrière les chiffres et les théories qui sont votre vie. Encouragez les gens à travailler avec vous pour raconter leurs histoires et racontez également la vôtre.

Notes

- 1 Herbert R, 'Becoming my Brother's Keeper', *e-Africa: The Electronic Journal of Governance and Innovation*, the South African Institute of International Affairs, octobre 2003, p. 8.
- 2 Panel des Personnes Eminentes du MAEP, "Directives aux pays pour se préparer et participer au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs", paragraphe 19, <http://www.nepad.org/2005/>
- 3 Louw R, 'Peer Review and the Media: What South Africans really think of themselves', *Rhodes Journalism Review*, septembre 2006, pp. 48-49.
- 4 Déme O, *Between Hope and Scepticism – Civil Society and the African Peer Review Mechanism*, Partnership Africa Canada, octobre 2005, p. 39.
- 5 'Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) "Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)" ["Le Document de Base"]', Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement, 28^e Session Ordinaire de l'Organisation de l'Unité Africaine, 8 juillet 2002, Durban, Afrique du Sud, AHG/235 (XXXVIII), Annexe II, paragraphes 2 et 3.
- 6 *Sunday Times*, 30 avril 2006.
- 7 *Sunday Times*, 28 mars 2007.
- 8 « Document de Base du MAEP » *op.cit.*, paragraphe 23.
- 9 Boyle B, 'Citizens missing the boat', *Sunday Times*, 1^{er} janvier 2006.
- 10 Directives du MAEP, *op. cit.*, paragraphe 19.
- 11 Commentaires non publiés du Gouvernement sud-africain, 18 janvier 2007.



Perspectives africaines. Discernements mondiaux.

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