



PUBLICATION OCCASIONNELLE NUMÉRO 16

Project Gouvernance et MAEP

décembre 2008

Les groupes de réflexion bénéficient-ils du travail du MAEP ? L'expérience du Kenya

Rosemary Atieno, Mohamud Jama
et Joseph Onjala

South African Institute of International Affairs

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà

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

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.

© 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.

RÉSUMÉ

Lorsque le Kenya s'est porté volontaire pour faire partie des premiers pays à prendre part au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), les espoirs et les attentes étaient élevés. Mais pour au moins un institut de recherche académique local, engagé à jouer un rôle important, le processus était entouré de problèmes et de défis qui n'étaient pas de son propre fait.

L'Institute for Development Studies à l'Université de Nairobi a été nommé Agence Technique Principale (ATP) dans la section développement socioéconomique du rapport d'autoévaluation du pays. Cet article, écrit par trois membres de l'équipe de recherche de l'Institut, décrit la situation à laquelle ils ont été confrontés.

Tandis que les rôles des divers acteurs semblaient initialement clairement définis, ils sont vite devenus confus, en particulier lorsque le Secrétariat local a assumé des responsabilités qui appartenaient aux ATP. Ce qui a entraîné des désaccords, des frustrations et des retards inutiles. De plus, le fait que le Conseil national de gouvernance (CNG) – qui connaissait lui-même des problèmes – ait dû approuver au préalable toutes les actions des ATP en a aggravé les difficultés. Les calendriers de travail ont semé la confusion, des personnes supplémentaires ont dû être embauchées et des heures supplémentaires allouées. Le Rapport national d'autoévaluation final a dû être produit dans un délai plus court que prévu et sous une forte pression.

Les auteurs ont conclu que, tandis que le travail qu'ils avaient à effectuer était essentiel et dans l'intérêt général – et précieux pour l'Institut aussi – une plus grande sensibilité était nécessaire pour niveler le chemin difficile qui devait être emprunté lorsqu'un grand nombre de parties aux intérêts différents doivent se réunir pour produire un rapport et un plan d'action coordonnés.

A PROPOS DE L'AUTEUR

Les auteurs sont respectivement chargé de recherches principal, professeur chargé de recherches, et chargé de recherches à l'Institute of Development Studies (IDS) à l'Université de Nairobi et faisaient partie de l'équipe IDS qui a travaillé dans le processus du MAEP au Kenya. Cet article était à l'origine produit pour 'African Peer Review and Reform: A Workshop for Experts and Civil Society' (« Evaluation africaine par les pairs et réformes : 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.

CONTEXTE

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est considéré comme l'aspect le plus innovant de l'arsenal du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Il s'agit d'un outil utilisé pour suivre et mesurer la gouvernance politique, économique, d'entreprises et sociale dans un pays signataire, afin d'aider le pays à identifier les faiblesses et à trouver des solutions.

Le MAEP est un instrument qui peut être utilisé pour poursuivre les objectifs socio-économiques du Nepad et les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Dans le cas du Kenya, ils sont traduits dans le Document de stratégie de redressement économique du gouvernement et autres documents de politique générale.

En mettant en œuvre le MAEP, un pays s'engage à un audit interne et externe de ses institutions et systèmes dans quatre domaines : démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance d'entreprise et développement socio-économique. Les audits aident à identifier les problèmes de capacité dans chaque domaine et à estimer les ressources nécessaires pour les régler.

Il est important de noter que le MAEP ne remplace pas les processus et systèmes nationaux existants, mais est conçu pour les auditer et ensuite les renforcer en identifiant les besoins en termes de capacité requis pour leur bonne mise en œuvre. Le processus analyse les politiques en place, le degré d'efficacité des mécanismes pour les mettre en œuvre et les résultats obtenus.

Au Kenya, les rôles et responsabilités des différents acteurs sont bien définis, comme l'étaient les attentes.

Le ministère de la Planification et du Développement national, en tant que point focal, devait veiller à assurer la transparence et à fournir une capacité technique pour achever le rapport d'autoévaluation.

La Direction venait du Conseil national de gouvernance (CNG). Les membres étaient nommés par le Ministre de la Planification et du Développement national et consistaient en membres de la société civile et représentants du gouvernement.

Des responsabilités clés incluaient de s'assurer que l'évaluation technique était réalisée ; qu'un Programme d'action (PA) national était développé ; que la population kenyane était correctement impliquée grâce à une stratégie compétente d'information, d'éducation et de communication ; et que l'évaluation externe était exécutée. Le CNG a travaillé par le biais du Secrétariat du MAEP kényan, qui se trouvait sous le Ministère de la Planification et du Développement national. Le Secrétariat était composé d'employés du Ministère de la Planification et du Développement national et des internes détachés du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le recrutement du personnel du Secrétariat auprès du Ministère peut avoir sapé son indépendance et sa responsabilité. Il était supposé rendre compte au CNG, mais rendait compte en pratique aux cadres hauts placés du Ministère.

Quatre instituts de recherche (trois organisations de recherche indépendantes et un organisme public de recherche politique) ont été désignés comme Agences Techniques Principales (ATP) et étaient des membres sans droit de vote du CNG. Ils rendaient compte au CNG par le biais du Secrétariat et étaient responsables de l'exécution de l'évaluation technique et de la rédaction du Programme d'action national. L'évaluation a été développée avec des contributions des groupes thématiques dans les quatre domaines d'évaluation.

Ces groupes thématiques, dirigés par des présidents, étaient choisis dans la société civile en fonction de leur expérience dans les questions de développement.

L'Institute for Development Studies (IDS) a participé au processus du MAEP en tant qu'Agence Technique Principale travaillant sur le développement socioéconomique. Cet article présente certaines des expériences et défis qu'il a rencontrés.

POURQUOI L'IDS A-T-IL ÉTÉ QUALIFIÉ COMME AGENCE TECHNIQUE PRINCIPALE

Créé en 1965, l'IDS est un institut de recherche en développement de premier rang accueilli par l'Université de Nairobi. Pendant plus de 40 ans, il a participé à la recherche sur des questions de développement en collaboration avec le gouvernement, le secteur privé, des partenaires internationaux au développement et des organisations de la société civile.

Il est multidisciplinaire, se concentrant sur les sciences économiques et politiques, la sociologie et la géographie ainsi que le droit et la démographie. Avec d'autres départements de l'université, il a travaillé avec des équipes spécialisées sur des missions de recherche spécifiques, lui permettant d'explorer une large gamme de questions en matière de développement. Par exemple, depuis 2000, il travaille sur les Rapports de développement humain du Kenya pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et a produit deux rapports.

Le premier, en 2002, était intitulé *Addressing Social and Economic Disparities (Traiter les inégalités sociales et économiques)* et le second, en 2003, était intitulé *Participatory Governance for Human Development (Gouvernance participative pour le développement humain)*. Les deux rapports traitaient de problèmes socioéconomiques et consistaient en une évaluation systématique des mesures du pays visant à les régler, en particulier lorsqu'ils se rapportaient au développement humain.

Ce contexte illustre la capacité de l'IDS à entreprendre des recherches multidisciplinaires et souligne sa capacité à comprendre le développement socioéconomique dans le processus du MAEP.

Il explique également pourquoi le ministère de la Planification et du Développement national et les groupes de travail nationaux du MAEP, responsables de l'identification de chercheurs et de groupes de réflexion adaptés, ont recommandé que l'IDS soit désigné comme ATP.

La participation de l'Institut dans les activités de recherche collaboratives est régie par le mandat de l'Université de Nairobi en termes de projets de recherche, ce qui offre des avantages à la fois à l'Institut et au partenaire.

L'IDS s'assure qu'un projet convient à ses priorités en termes de recherche et de développement de capacité avant de s'engager à le mener. Il doit suivre les procédures prescrites par l'université, en particulier celles se rapportant au respect des obligations contractuelles et à l'allocation des ressources. Contractuellement, il s'engage à assumer ses responsabilités

à condition que les autres parties assument les leurs. Dans le processus du MAEP, cela s'est révélé coûteux pour l'Institut car le Secrétariat n'a pas respecté ses engagements financiers une fois l'évaluation achevée.

DÉFIS DE LA PARTICIPATION AU PROCESSUS DU MAEP

Pour achever le Rapport national d'autoévaluation (RNAE) et le Plan d'action (PA), le Kenya a affecté une ATP à chacun des quatre domaines thématiques du MAEP. L'IDS a dirigé la recherche sur le développement socioéconomique. La démocratie et la gouvernance politique étaient gérés par l'African Centre for Economic Growth (ACEG) ; la gouvernance et la gestion économique par le Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA) ; la gouvernance d'entreprise par le Centre for Corporate Governance (CCG). Réunir quatre institutions différentes travaillant sur un seul grand rapport constituait une opportunité unique mais présentait aussi des défis considérables.

La participation à tout exercice en commun implique la mobilisation de ressources – humaines, financières et physiques – de chacun. Elle implique que chaque partie s'ajuste suffisamment pour adhérer au cadre de travail commun. La coordination des activités de chaque institution est essentielle, et requiert l'allocation opportune de ressources par chacun.

Dans l'ensemble, le processus s'est déroulé sans heurts, mais il existait certains défis, qui sont traités dans les sections suivantes.

Décider du budget : Chaque institution dispose de ses propres règles à respecter lorsqu'il s'agit de préparer des budgets individuels à soumettre au Secrétariat du MAEP ; le défi était d'accommoder ces différences afin qu'un budget consolidé puisse être préparé.

Harmoniser les approches à la recherche : Quatre instruments différents ont été utilisés pour collecter les données et les informations – recherche de bureau, entretiens structurés avec un panel d'experts, enquêtes nationales par sondage et discussions de groupe. Ces quatre instruments devaient être harmonisés dans les quatre domaines thématiques pour garantir une cohérence. Cela signifiait que les quatre ATP devaient se réunir à des moments donnés pour garantir une collaboration utile, une exploitation correcte des synergies et une meilleure interaction, en particulier dans le travail de terrain. Ce qui exigeait un fort niveau d'engagement de la part de chaque ATP ainsi qu'un soutien du secrétariat et du CNG pour s'assurer que les instruments étaient prêts à être utilisés. Les ATP ont fait preuve d'un niveau de discipline et d'engagement élevé dans le processus en s'assurant que les instruments harmonisés étaient prêts à temps pour le travail de terrain. Le soutien du secrétariat et du CNG n'a cependant pas été convenablement fourni.

Informations non structurées de la société civile : Outre les informations rassemblées par les quatre instruments, un matériel supplémentaire important provenait des groupes thématiques par le biais des présidents et des forums provinciaux. Mais les présidents de ces groupes ne possédaient aucune structure claire pour collecter les informations de manière à ce qu'elles puissent être immédiatement analysées et utilisées dans le RNAE. Leur collecte était ad hoc et sans lignes directrices. De plus, ils n'étaient pas toujours formés dans les domaines thématiques donnés. Leurs données nécessitaient donc un audit par les ATP avant de pouvoir les utiliser.

Calendriers serrés : Parce que le temps était limité, les ATP ont convenu de commencer le processus d'harmonisation et même certaines parties de la recherche avant de recevoir un paiement quelconque. Un protocole d'entente a été signé en tant que forme d'engagement par le gouvernement et les donateurs et l'harmonisation a été achevée en trois semaines environ. Mais la bureaucratie s'est alors avérée un problème. Parce que les ATP étaient responsables devant le CNG, chaque étape de leur travail nécessitait une approbation. Les instruments harmonisés devaient être approuvés avant de pouvoir commencer le travail de terrain. Cependant, le CNG était enlisé dans des discussions très longues sur ses propres responsabilités dans le processus, et était quasiment paralysé par des disputes entre les ONG représentées au CNG. Beaucoup de temps a été perdu dans des réunions de disputes et non productives.

En conséquence, le plan de travail accepté a été très perturbé. Et pendant tout ce temps, le temps disponible pour effectuer le travail était réduit de manière significative.

Les étapes de la recherche, bien ordonnées dans la planification, ont été en pratique réunies. Selon le plan de travail, les panels d'experts devaient se réunir entre mars et avril 2005 ; ils ne se sont réunis qu'en mai-juin. Finalement, les forums provinciaux ont été reportés à juillet 2005 et se sont déroulés sur une semaine au lieu de deux. L'enquête nationale par sondage devait se dérouler d'avril à la mi-mai ; elle n'a eu lieu qu'à la fin du mois de juillet-début du mois d'août. Les discussions de groupe ont dû avoir lieu presque immédiatement, en août et juste après, la rédaction du rapport devait commencer en même temps que l'analyse des données. La pression était telle que les ATP et les analystes de données du Bureau central des Statistiques (BCS) ont dû être isolés pour finaliser la rédaction du rapport en deux semaines.

Confusion des responsabilités : Au fil du temps, le Secrétariat a assumé d'autres responsabilités plus convenablement attribuées à l'ATP. Des retards dans la mise en œuvre du processus n'ont contribué qu'à accroître cette confusion des responsabilités. Au cœur du problème se situait le désaccord entre le CNG et le Secrétariat sur leurs rôles et pouvoirs respectifs.

Certains membres du CNG ont insisté sur leur droit à une approbation préalable du travail des ATP, tandis que d'autres étaient plus flexibles. L'impasse a finalement été résolue par le ministère de la Planification et du Développement national autorisant la poursuite du travail de terrain. Plus tard, les trois membres du CNG, dont le président, qui étaient jugés particulièrement perturbateurs se sont vus exclure du conseil. Ces disputes peuvent aussi expliquer en partie pourquoi le Secrétariat du MAEP a assumé des responsabilités supplémentaires.

Par exemple, selon le plan de travail, les ATP devaient se charger de la mise en œuvre de l'exercice de collecte des données, mais ensuite le Secrétariat a décidé de le coordonner. Une raison possible est qu'il semblait plus facile de gérer les finances du travail de terrain depuis un point central. Mais que le Secrétariat sélectionne les assistants de recherche et les recenseurs de terrain a posé un défi considérable. En dépit du fait qu'ils n'avaient rien à voir avec les désignations, les ATP ont dû former ces assistants de recherche à la méthodologie de collecte des données et au travail de terrain. De plus, les assistants de recherche avaient différents parcours et divers niveaux d'expérience, ils devaient donc être amenés à un certain niveau de compréhension. On ne sait pas vraiment comment et pourquoi le Secrétariat a pris en charge ce processus, mais cela indique une absence de définition claire du rôle qu'il aurait dû jouer, qui était de fournir un soutien logistique.

Plan de travail perturbé : Un autre défi découlait des engagements concurrents pour les ressources humaines. L'IDS, par exemple, s'était engagé dans d'autres projets sur la base du plan de travail original accepté, et des calendriers associés. Les retards ont signifié que l'IDS a dû réorganiser ses arrangements, exercice coûteux. Il a été envisagé que le processus du MAEP serait terminé au début de l'année universitaire en septembre 2005. Comme cela n'était pas le cas et que d'autres projets nécessitaient une attention, le personnel de l'IDS a dû essayer de partager son temps entre les engagements envers le MAEP et ceux envers la recherche et l'enseignement.

Toutes les ATP disposaient de leurs propres programmes et engagements institutionnels. Elles ont dû dégager du temps commun pour organiser leurs réunions de planification et sessions de travail. La participation de présidents de groupes thématiques et de fonctionnaires ministériels était aussi requise à certaines réunions, ce qui constituait une complication supplémentaire.

Fonds retirés : Après la signature du protocole d'entente, les ATP ont dû engager leurs propres ressources financières dans le projet tandis que le Secrétariat recherchait des fonds. Deux problèmes existaient : à combien s'élevait la somme à verser et à quel moment elle serait reçue. Parmi les responsabilités supplémentaires assumées par le Secrétariat, se trouvait celle de la prise de décisions financières. Le paiement du premier versement aux ATP a été effectué conformément au calendrier, mais n'était que de 85 % du montant budgété. Le reste devait venir plus tard nous avait-t-on promis. Le second versement a été effectué après que la première version du RNAE a été achevée, contrairement à l'accord, et de nouveau il ne représentait que 85 % du montant prévu. Cela signifiait que l'IDS finançait le manque à gagner. Le troisième et dernier versement était supposé inclure les montants en souffrance, mais le Secrétariat du MAEP a soudainement décidé qu'il ne le verserait pas en intégralité. Il a fallu plusieurs réunions entre le Secrétariat, l'IDS et le PNUD pour que le Secrétariat honore partiellement ses engagements. L'IDS a jugé la décision de ne pas payer comme étant non professionnelle et constituant une trahison de la confiance, mais a accepté pour conclure cette affaire, car le suivi prenait trop de temps, ce qui augmentait les coûts indirects du projet pris en charge par l'Institut.

Travailler avec d'autres parties prenantes : Le processus du MAEP comprend que les problèmes majeurs de gouvernance ne peuvent pas être résolus sans impliquer une large palette de parties prenantes. Au Kenya, cela signifiait la collaboration avec d'autres acteurs comme le CNG et les présidents des groupes thématiques, et l'ajustement des programmes en conséquence. L'organisation de ces réunions, aussi utiles qu'elles étaient, prenait du temps qui aurait pu être consacré au travail technique. Elles devenaient parfois contreproductives. Le grand nombre d'acteurs signifiait de nombreuses perspectives sur toute question, ce qui entraînait des réunions encore plus longues. Finalement, il a été convenu que les réunions du CNG seraient organisées mensuellement. Cela n'a pas empêché d'autres réunions entre les présidents et les ATP.

En théorie, les participants au processus ont des rôles clairement définis. Le Secrétariat du MAEP était supposé fournir un soutien logistique ; les ATP devaient entreprendre l'évaluation technique ; les présidents devaient mobiliser les parties prenantes.

En réalité, comme décrit plus haut, les rôles sont devenus confus, le Secrétariat du MAEP se chargeant d'aspects techniques comme l'organisation des études et des discussions de groupe. Les présidents n'ont suivi aucun format dans la collecte des informations auprès des parties prenantes. Tout cela a entraîné un ralentissement du processus, et la

composante technique du processus a été éclipsée par d'autres activités. Des intérêts divers signifiaient que les ATP devaient répondre aux différents besoins de différents acteurs.

Certains membres du CNG et des présidents se sont impliqués dans les FGD au lieu de mobiliser les participants.

Les ATP devaient tenter de comprendre les informations dépourvues de structures ainsi générées.

Pour un institut de recherche comme l'IDS, respecter un plan de travail est essentiel. Mais les retards sont devenus inévitables car le progrès dépendait de la rapidité d'approbation des activités par le CNG. Il n'était plus possible de planifier. Les réunions étaient convoquées dans un court délai par le Secrétariat et les ATP étaient censées venir avec leurs productions. Ces réunions convoquées dans un court délai se sont étendues au-delà du temps prévu pour le projet. Inévitablement, l'IDS a dû faire face à des frais supplémentaires.

Le calendrier des activités constituait un problème majeur. Une mauvaise planification – combinée aux désaccords continus au sein du CNG – a laissé très peu de temps, ce qui a entraîné une pression considérable dans la rédaction du RNAE. Tous les chercheurs et analystes des données du BCS ont été réunis pour une session intensive de rédaction de deux semaines. Nous avons été séquestrés dans une salle de travail dans le sous-sol d'un hôtel surnommé le « bunker » par certains. Nous n'avions pas le temps de travailler sur des rapports séparés qui auraient pu être soumis à une discussion par les pairs avant d'être consolidés en un seul rapport national. Des chercheurs supplémentaires ont dû être ajoutés à l'équipe initiale. Le détail des informations était compromis et certaines informations ont pu être involontairement exclues. S'attaquer au questionnaire d'autoévaluation constituait un autre défi. Il couvrait un champ considérable, mais pas de manière cohérente. Des informations pouvaient être fournies à divers endroits, chevauchant souvent des domaines thématiques.

Cela a nécessité une coordination intensive entre les quatre ATP. Mais cela a aussi signifié, en analysant les données et en écrivant un rapport, que chaque ATP disposait d'un temps limité pour glaner des informations dans divers domaines.

Le questionnaire consolidé a été administré par le BCS qui était aussi chargé de la saisie des données et de l'analyse au moment même où le rapport était écrit. Disposant d'un bref délai, le BCS a eu des difficultés à répondre aux besoins de toutes les ATP simultanément.

LES COÛTS ET LES BÉNÉFICES DE LA PARTICIPATION

Participer au processus du MAEP a créé une opportunité unique pour un institut de recherche comme l'IDS d'interagir avec des décideurs politiques et des professionnels de la société civile. Non seulement ceci a offert une expérience précieuse qui pourrait être utile dans les futurs projets, mais cela lui a aussi donné une opportunité d'appliquer sa propre expérience pour contribuer à un processus national important initié par une organisation continentale. L'IDS a pu mettre en avant des questions politiques qui avaient été précédemment négligées et renforcer son propre profil.

Mais les coûts de l'opportunité augmentent à mesure que l'efficacité est diminuée, que le plan de travail tourne mal et que la coordination des activités est problématique.

Dans la mise en œuvre du MAEP, il existait une pression pour terminer le travail dans le délai le plus bref possible, en particulier dans le processus de rédaction final. Pourtant, le travail de terrain avait été retardé de plus de deux mois du fait des problèmes internes du CNG décrits plus haut. Le grand nombre de parties prenantes différentes signifiait que les exigences en termes d'inclusivité demandaient du temps et des ressources. Même après que le rapport et le Programme d'action ont été rédigés, les ATP ont été encore sommées par le Secrétaire et dans un court délai de participer aux activités liées au MAEP. Les réunions se sont poursuivies pendant près d'un an. L'IDS a alloué des ressources humaines, financières et physiques supplémentaires, souvent dans un bref délai. Cela a parfois demandé des sacrifices sur d'autres projets.

Un autre inconvénient majeur était l'absence de reconnaissance. Le RNAE et les rapports de révision n'ont pas reconnu les contributions cruciales des ATP. Pour une institution académique, cette perte de reconnaissance sur un travail aussi important constituait une perte significative.

Au début du processus du MAEP, le ministère de la Planification et du Développement national a assuré les ATP de leur indépendance. Voici ce que disait la déclaration du ministre (d'alors) :

Le Kenya s'engage à veiller à ce que ses politiques et pratiques respectent les valeurs, les codes et les normes en matières de gouvernance politique, économique et d'entreprise contenus dans la déclaration du NEPAD sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise. C'est pour cette raison que le Kenya s'est porté volontaire pour faire partie des quatre premiers pays « coureurs de tête » à mettre en oeuvre le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

L'IDS s'est joint au processus sur la base de cette condition. Cependant, au cours de l'exercice, les personnes clés ont changé.

Le ministère et le secrétaire permanent qui avaient conceptualisé le processus ont quitté le ministère avant la fin de l'exercice. Le ministère a perdu son poste après que le Conseil des ministres a été dissous suite à la défaite du gouvernement lors d'un référendum sur la nouvelle constitution, tandis que le secrétaire permanent avait été auparavant transféré dans un autre ministère au cours d'un remaniement ministériel classique. Les ATP ont dû travailler avec une nouvelle équipe qui n'avait pas pris part aux accords initiaux et ne s'était pas engagée sur les valeurs précédemment approuvées. La nouvelle équipe a jugé les critiques comme une tentative de discréditer le nouveau gouvernement.

Un premier défi du gouvernement était la révélation lors des forums consultatifs que la population kenyane pensait que la croissance économique rapportée ne se traduisait pas en une amélioration des niveaux de vie. Elle a appelé à de plus grands efforts pour redistribuer la richesse. Elle s'est également montrée critique de « l'éducation primaire gratuite » qui ne reconnaissait pas la pauvreté qui empêchait certains enfants d'acheter des uniformes scolaires et forçait d'autres à ne pas aller à l'école pour pouvoir aider la famille à gagner un revenu. Certains acteurs, y compris des membres du CNG, voulaient que le rapport final mette en avant les réalisations positives du gouvernement. Le défi pour les ATP était de conserver leur intégrité et de rassurer les technocrates sur le fait que leur rapport refléterait la réalité telle qu'elle avait été révélée par la recherche. Au cours d'un atelier avec les secrétaires permanents visant à discuter du rapport préliminaire avant qu'il ne soit présenté au chef d'Etat, les ATP ont souligné que les informations de terrain étaient importantes dans la définition des défis, et pour prouver que le gouvernement ne

les sous-estimait pas. Cela ne signifiait pas que les réussites ne pouvaient pas également être soulignées.

LEÇONS ET CONCLUSIONS

Une planification correcte et une adhésion au plan de travail constituaient des éléments importants. L'exercice pouvait être coûteux pour un institut de recherche s'il devait engager des ressources humaines supplémentaires.

Le projet semblait ne pas avoir de fin définie, et les ATP ont souvent été appelées dans des brefs délais pour entreprendre un travail dépassant leur obligation contractuelle. Cela a interféré avec d'autres projets.

Les processus bureaucratique ont pris beaucoup plus de temps que la recherche. Tandis que l'inclusivité constituait un élément important, elle a créé des couches d'acteurs et de processus coûteuses, ajoutant peu de valeur et retardant l'achèvement.

Le travail administratif du Secrétariat devait être détaché du travail technique des instituts. Il a semblé par moment qu'il n'existait pas de définition claire des rôles, en particulier du personnel administratif du Secrétariat, ce qui a entraîné des retards.

Une définition claire des rôles de tous les acteurs était nécessaire pour éviter une duplication des devoirs et encourager les acteurs à ne pas perdre le fil de leur objet.

Le respect des accords était essentiel pour développer la confiance et le moral de ceux qui étaient impliqués dans le travail de recherche.

Les instituts de recherche devaient voir leurs contributions reconnues, et cela devrait être clair dès le départ. Une compréhension claire par toutes les parties de la manière dont cette reconnaissance devait se faire devrait aussi être garantie.

Cet article constituait une tentative de présenter l'expérience d'un institut de recherche participant au processus du MAEP en tant qu'ATP. Les faiblesses constatées étaient les suivantes :

- des retards dans la mise en œuvre de l'exercice ;
- une mauvaise coordination ;
- une incapacité à respecter les obligations contractuelles ;
- la manière dont le Secrétariat a souvent usurpé les responsabilités du CNG ;
- une incapacité à reconnaître les contributions des ATP ;
- l'inclusivité est importante pour explorer des perspectives, mais elle se paie en retards très longs et en coûts directs et indirects plus élevés.

Finalement, il est évident que le MAEP est un exercice régional et national important. Les instituts académiques et les groupes de réflexion ont la responsabilité de contribuer, mais ils doivent être conscients du processus délicat consistant à traiter avec différentes parties prenantes et bureaucrates du gouvernement.

NOTES

1. Anyang' Nyong'o P, Ministre de la planification et du développement national, 14 juillet 2004.

RÉFÉRENCES

Republic of Kenya (2004). African Peer Review Mechanism Implementation Strategy for Kenya, Nairobi.

Institute for Development Studies (2003). Strategic Plan, University of Nairobi,

Herbert R. and Corrigan T (2007). Ideas to Assist in Improving the APRM Questionnaire. South Africa Institute of International Affairs.

UNDP, Kenya Human Development Report 2002.

UNDP, Third Kenya Human Development Report, 2003

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

OTHER PUBLICATIONS

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

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

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

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

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

To order publications, please contact SAIIA publications department at pubs@saiia.org.za

South African Institute of International Affairs
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

PROFIL DE FINANCEMENT DE SAIIA

SAIIA soulève des fonds auprès du secteur public et privé, des fondations charitables et donateurs. Notre travail est actuellement cofinancé par AusAid, la Fondation Bradlow, le Département du Développement international (DFID), le Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Commission européenne, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, la Fondation Ford, le Friederich Ebert Stiftung (FES), l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement (GIIS), le Centre de Recherches pour le Développement International (IRDC), l'Institut pour le Développement Durable (IISD), INWENT, la fondation Konrad Adenauer, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Ministère des Affaires Etrangères du Royaume de Norvège, le Centre Sud, l'Agence pour le développement internationale suédoise (SIDA)SIDA, l'institut de politique de développement durable (SDPI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Ministère Sud Africain des affaires étrangères sud africain, le département sud-africain des politiques des affaires étrangères, commerciales et industrielles (TIPS), le ministère des affaires environnementales de l'Afrique du sud (DEAT) et le service sud africain de revenus (SARS),

En outre, SAIIA compte 49 membres principalement du secteur privé sud-africain et des entreprises internationales avec un intérêt pour l'Afrique, quelques 53 membres du corps diplomatique et 11 membres institutionnels.



South African Institute of International Affairs

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