



PROGRAMME DE GOUVERNANCE ET DU MAEP

UN GUIDE PRATIQUE

Contrôler la mise en œuvre du mécanisme africain d'Évaluation par les pairs

Guide pratique pour la société civile



Yarik Turianskyi



© SAIIA mai 2015
Tous droits réservés.

Publié par
Programme de gouvernance et du MAEP
South African Institute of International Affairs (SAIIA)

Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, Afrique du Sud

Tél. +27 (0)11 339-2021
Fax. +27 (0)11 339-2154

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

Photo de couverture : © iStock.com

Contrôler la mise en œuvre du mécanisme africain d'Évaluation par les pairs :

Guide pratique pour la société civile



Par Yarik Turianskyi

INTRODUCTION	4
MODÈLE DE CONTRÔLE ET DE PROMOTION DU MAEP (AMAT)	6
ÉTAPE ZÉRO : FORMER UNE COALITION	7
ÉTAPE UN : BUREAU D'ÉTUDE	9
ÉTAPE DEUX : ENTRETIENS	11
ÉTAPE TROIS : ANALYSE	13
ÉTAPE QUATRE : IDENTIFIER LES PRIORITÉS ET FAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	16
ÉTAPE CINQ : PLAN D'ACTION ET PROMOTION	18
CONCLUSION	20
NOTES	21

INTRODUCTION

LE MAEP EN BREF

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est fondé sur le postulat suivant : « des solutions africaines aux problèmes africains ». ³ Établi en 2003, au sein du Nouveau partenariat pour le développement en Afrique, il a pour objectif d'améliorer la gouvernance et de stimuler le développement en Afrique. Les États adhérents se soumettent à une série d'« évaluations par les pairs » volontaires qui examinent la gouvernance du pays en fonction de quatre thématiques :

- (i) démocratie et gouvernance politique,
- (ii) gouvernance et gestion économique,
- (iii) gouvernance d'entreprise et
- (iv) développement socio-économique.

Le but de ces évaluations est d'encourager des processus de réformes. Une fois l'évaluation terminée, chaque pays entreprend la mise en œuvre de son PNA. Ce dernier est établi en fonction des priorités du pays et des recommandations faites par le Groupe des Personnalités éminentes. Ces éléments se trouvent dans le Rapport d'évaluation nationale final. L'objectif final du PNA est de définir un programme de réformes de gouvernance. ⁴ À ce jour, 34 États africains ont adhéré au MAEP et 17 d'entre eux ont fait l'objet d'une première évaluation et sont en train de réaliser leurs PNA.

Dans de nombreux pays, il est courant d'entendre les observateurs de gouvernance expliquer que d'excellentes politiques et de bonnes législations échouent souvent lors de la phase d'exécution et, pour cette raison, n'atteignent pas les objectifs souhaités. Par conséquent, il est de plus en plus reconnu qu'il est impératif de surveiller la manière dont ces politiques sont mises en application après avoir été formulées. Ceci permet de s'assurer qu'elles continuent de figurer dans le programme national et qu'elles sont ajustées dès qu'elles réussissent ou qu'elles échouent. Le contrôle et l'évaluation représentent un outil vital pour une gouvernance efficace. Ils doivent s'inscrire dans l'inventaire de la société civile comme dans celui du gouvernement.

Ce « guide pratique » a pour but d'assister les organisations de la société civile (OSC) dans l'ébauche et l'exécution d'une stratégie pour suivre la mise en œuvre des Programmes nationaux d'action (PNA) issus du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) dans leurs pays.

Jusqu'à présent, le contrôle et le compte rendu de la réalisation du PNA ont été les défis les plus importants pour les États membres du MAEP. Lorsque des rapports sur la mise en application ont été remis, ces derniers manquaient de détails et ne fournissaient pas de preuve et de données concrètes montrant dans quelle mesure les engagements présentés dans le PNA avaient été tenus. De plus, si l'étape d'évaluation du MAEP semble être un processus qui concerne tout le pays, la mise en œuvre, le contrôle et les comptes rendus dépendent de la seule responsabilité des gouvernements. Les activités des Conseils nationaux de gouvernance (CNG) semblent décliner une fois le Rapport d'évaluation nationale finalisé. Par conséquent, les comptes rendus sur la mise en application ont tendance à ne pas présenter les voix de la société civile. Depuis un certain temps, le Secrétariat africain du MAEP a mis au point des procédures et des lignes directrices normalisées pour le contrôle et l'évaluation des PNA, mais celles-ci n'ont pas encore été mises en œuvre.

Ce guide vise à aider les OSC à effectuer leurs propres évaluations indépendantes de la réalisation du PNA et du statut

général du MAEP dans leurs pays respectifs. En plus d'une description des cinq étapes principales pour mener à bien cet exercice, ce guide inclut des conseils et des leçons apprises de l'expérience de l'institut *South African Institute of International Affairs* (SAIIA) associé au projet *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project* (AfrIMAP) et au centre *Centre for Policy Studies* (CPS) lors de la coordination des évaluations de gouvernance et du MAEP par la société civile en Afrique du Sud et au Lesotho en 2010-2011. Cet exercice, connu comme le projet de contrôle du MAEP (*APRM Monitoring Project - AMP*), a permis de produire deux comptes rendus évaluant le statut du MAEP et mesurant l'ampleur de la mise en œuvre des PNA dans ces deux pays.¹

Ce faisant, l'objectif était de fournir une opportunité pour la société civile de présenter ses perspectives sur la manière dont la mise en œuvre du MAEP avait progressé à la suite de l'évaluation initiale.

L'AMP s'est inspiré de la plateforme *Uganda Governance Monitoring Platform* qui contrôlait les progrès de l'exécution des engagements de gouvernance liés au MAEP en Ouganda. Les rapports sur l'Afrique du Sud et le Lesotho produits par l'AMP ont été un succès. Ils ont généré une forte attention médiatique et encouragé les décideurs politiques à communiquer sur leurs résultats. L'AMP a été mené en utilisant le modèle de contrôle et de promotion du MAEP (*APRM Monitoring and Advocacy Template - AMAT*), spécialement conçu par l'équipe de recherche. Les expériences en Afrique du Sud et au Lesotho ont servi de bases de travail et l'AMAT a été révisé et mis à jour pour ce guide pratique afin de permettre aux OSC du continent de suivre la mise en œuvre du MAEP dans leurs propres pays.

Les rapports de l'AMP publiés par SAIIA, AfrIMAP et CPS avaient pour objectif d'être des analyses à la fois indépendantes de la situation de gouvernance et complémentaires aux processus de compte rendu propres aux gouvernements. La raison de la création de l'AMAT n'était pas de copier les travaux des différentes agences nationales du MAEP, mais de fournir à la société civile les instruments pour constituer

une évaluation de gouvernance indépendante pouvant compléter et étendre les processus de contrôle, de compte rendu et d'évaluation propres aux gouvernements.

Les rapports de la société civile ont passé en revue non seulement les progrès des activités liées au PNA, mais aussi le statut général du MAEP dans un pays. Ils ont donc permis d'approfondir et de compléter les Rapports gouvernementaux officiels de mise en œuvre du MAEP en fournissant des perspectives et des détails supplémentaires.

Le projet AMP avait pour objectif de publier un rapport qui soit, contrairement au Rapport d'évaluation nationale, digeste et intéressant pour les médias. Le rapport sud-africain, intitulé *Implementing the APRM: Views from Civil Society ; South Africa Report September 2011*,² a évalué les progrès effectués liés aux questions clés identifiées dans le PNA du pays. Si tous les enjeux identifiés dans le Rapport d'évaluation nationale officiel de 378 pages n'y ont pas été traités, il s'est concentré sur les plus urgents. Afin de générer plus d'intérêts quant aux résultats, les progrès ont été mesurés en utilisant le « Système de notation par feux de signalisation ».

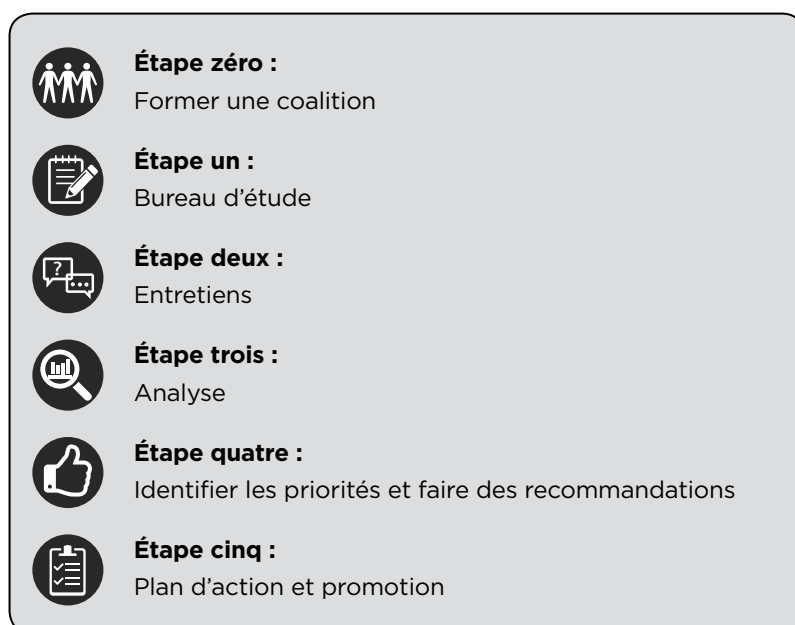
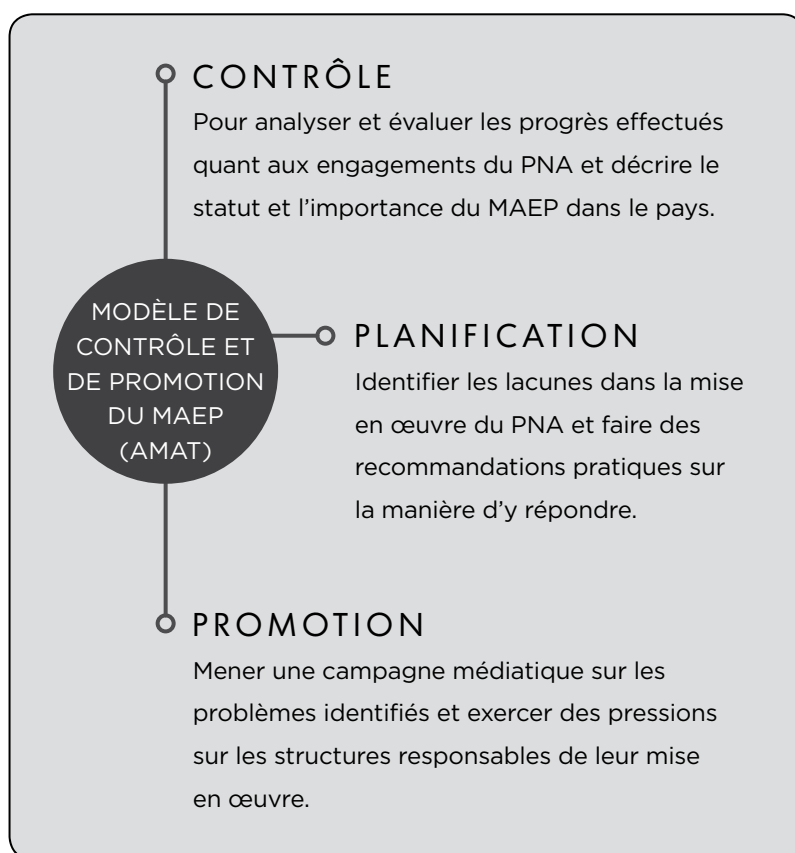
MODÈLE DE CONTRÔLE ET DE PROMOTION DU MAEP (AMAT)

L'AMAT est un outil complexe qui englobe trois éléments :

- le contrôle,
- la planification et
- la promotion.⁵

Afin d'y parvenir, un processus en cinq étapes⁶ a été utilisé en Afrique du Sud et au Lesotho. Ceci a permis de donner une voix à la société civile dans la mise en œuvre du PNA.

En se basant sur l'expérience de ces deux pays, ce processus a été développé en un modèle plus vaste pour l'engagement de la société civile. Ce modèle est présenté ci-contre.





ÉTAPE ZÉRO FORMER UNE COALITION

Il est important de reconnaître, dès le départ, que le vaste mandat du MAEP signifie que toute tentative de traitement de ce sujet nécessite un ensemble d'experts divers présentant de multiples compétences. Pour cette raison, avant de commencer le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre du PNA lié au MAEP, il est nécessaire de former une coalition composée d'organisations et d'individus intéressés qui souhaitent contribuer par écrit au rapport. Bien que chaque élément mentionné dans le PNA (ou même chacune des quatre thématiques) n'ait pas nécessairement besoin d'être couvert, il est important d'examiner autant d'enjeux clés que la base de connaissance de la coalition le permet.

Les participants n'ont pas obligatoirement besoin de connaître parfaitement le MAEP. Tant qu'une organisation ou un individu est un expert d'un sujet couvert par le PNA, il (ou elle) peut être contacté(e). En effet, le MAEP est un travail en cours et certains groupes d'intérêt n'y auraient pas participé s'ils ne s'étaient pas rendu compte du potentiel qu'il représente. Par exemple, une personne peut apporter une connaissance précieuse quant aux progrès faits dans la lutte contre le VIH/Sida dans le pays, sans savoir ce que le Rapport d'évaluation nationale du MAEP dit sur ce sujet. De ce fait, il faut se concentrer sur les experts en gouvernance et non ceux du MAEP. Il est aussi important de garder à l'esprit que tout le monde ne pourra pas contribuer au projet de manière équitable. Bien qu'il soit souhaitable que tous les membres du projet soient présents lors des réunions, participent aux discussions, mènent des recherches et contribuent à la rédaction, tous ne seront pas à même de le faire. Cependant, même des experts joignables seulement téléphoniquement ou par courrier électronique peuvent considérablement améliorer le résultat final.

La coalition pourrait également avoir à travailler ensemble pour lever des fonds pour la phase d'écriture du projet en créant des propositions ou en apportant leurs propres ressources issues de projets existants.



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

ÉTABLIR UNE PLATEFORME

En l'espace d'un an et demi, l'AMP est parvenu à redynamiser le MAEP en Afrique du Sud et au Lesotho en mobilisant la société civile et en attirant une vaste couverture médiatique de ses rapports. Les ateliers sur l'élaboration des rapports, qui se sont tenus à Johannesburg et à Maseru les 25 janvier et 8 mars 2011, ont attiré l'intérêt d'importantes OSC travaillant sur les problèmes de gouvernance, y compris celui d'organisations qui n'étaient que peu informées sur le MAEP. De nombreux participants étaient prêts à travailler pour peu, voire aucune rémunération, à contribuer à la rédaction des rapports, à fournir des informations et à être interviewés. Beaucoup d'OSC se sont grandement engagées dans ce projet, et ce, depuis sa création jusqu'au lancement des rapports finaux le 28 juin 2011 en Afrique du Sud et le 13 septembre 2011 au Lesotho. Les discussions initiales avec les participants aux projets dans les deux pays ont suggéré que la plupart souhaitaient continuer à se rencontrer annuellement pour

SUITE PAGE 8



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

ÉTABLIR UNE PLATEFORME

SUITE DE LA PAGE 7

discuter des progrès, des problèmes et de la voie à suivre.

Ce projet était pourtant une initiative largement volontaire et participative qui ne tenait que par l'engagement des participants. Certaines organisations partenaires ont initialement montré un engagement et promis de soumettre une contribution écrite et de participer activement au projet, mais leur enthousiasme s'est considérablement dissipé avec le temps. Ceci peut être dû aux exigences de leur travail et aux honoraires minimaux proposés. Tous les individus impliqués ne pourront pas contribuer à parts égales et dans les délais. Il est donc important de s'assurer que plusieurs personnes travaillent sur un même problème de gouvernance. Si tous participent, le résultat n'en sera que plus significatif et offrira des visions alternatives. Cependant, si un individu ou une organisation ne contribue pas, le problème sera tout de même couvert par un(e) autre.



LEÇONS TIRÉES DE L'AMP

COUVRIR DE NOMBREUX ENJEUX

Lors de la création de la plateforme, puisque la plupart des membres du projet étaient des experts de la gouvernance politique et de la démocratie, il était nécessaire d'élargir la couverture des enjeux en invitant aux ateliers des représentants des organisations de la société civile (OSC) impliquées dans les problèmes socio-économiques, en particulier dans le domaine de la santé. Ainsi, la participation de ces représentants a permis au projet de couvrir de plus nombreux enjeux.



ÉTAPE UN BUREAU D'ÉTUDE

OBJECTIF

Documenter le statut général du processus du MAEP dans le pays concerné afin de définir les progrès effectués dans la mise en œuvre du PNA du MAEP.

SOURCES

Le Rapport d'évaluation nationale, le PNA et les rapports de mise en œuvre (s'ils sont disponibles) seront les premières sources d'informations. Ces documents devront être complétés, entre autres, par les rapports nationaux et internationaux sur les progrès en matière de gouvernance et de développement socio-économique dans le pays, des publications universitaires, des articles provenant des médias, des statistiques pertinentes et des analyses faites par la société civile concernant les enjeux de gouvernance contenus dans le PNA du MAEP du pays.

APPROCHE

Voici l'approche⁷ à suivre :

- Évaluer largement l'état du MAEP dans le pays, en soulignant les progrès dans la mise en œuvre du PNA.
- Identifier les enjeux prioritaires majeurs à l'échelle nationale dans le PNA, en fonction de leur signification pour le pays et des intérêts et de l'expertise spécifiques des OSC de la coalition. L'enquête ne sera pas complète et n'essaiera pas d'adresser tous les éléments du PNA, mais cherchera à être approfondie, axée et détaillée.

En dehors du PNA, les recherches devront aussi s'orienter sur les questions transversales, comme définies dans le Rapport d'évaluation nationale du MAEP. Les rapports du MAEP utilisent généralement ces questions pour souligner les enjeux les plus importants et les plus endémiques pour le pays. Ces problèmes se retrouvent souvent dans plus d'une thématique (parfois dans les quatre) et présentent donc des conséquences globales sur les problèmes de gouvernance dans le pays, par exemple, la corruption. Par conséquent, les solutions à ces questions transversales doivent avoir une vaste portée pour s'assurer que ces enjeux sont traités dans toutes les sphères de la gouvernance. Ces questions sont un bon point de départ pour décider des enjeux devant



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

NOMMER UN RESPONSABLE DE PROJET

- Le succès du projet dépend de la coopération entre les différentes organisations, du partage des connaissances et des informations et du travail d'équipe.
- Il est souvent difficile de travailler avec différents partenaires, car le niveau des engagements et les attentes en matière de qualité diffèrent.
- Les perspectives idéologiques et politiques des partenaires peuvent également être différentes. Il est donc conseillé de nommer un responsable de projet.
- Ce dernier rassemblera les documents et les contributions, enverra des rappels en cas de retard concernant la remise de documents, éditera et comparera les éléments reçus et contrôlera l'ensemble du projet.
- L'énergie et le temps dédié à la gestion du projet, en terme de recherche et de promotion, sont donc considérables.



LEÇONS TIRÉES DE L'AMP

L'IMPORTANCE DES EXPERTS

Lors de la phase sud-africaine de l'AMP, le Rapport d'évaluation nationale de 2007 et deux rapports ultérieurs de mise en œuvre du PNA ont été étudiés en détail. L'accent a été mis sur les questions que l'équipe du projet souhaitait couvrir. Afin de déterminer la place du MAEP dans la politique sud-africaine, les discours du président de la République sur l'état de la nation, les cadres des dépenses à moyen terme et les discours sur le budget depuis 2007 ont été examinés. Un large ensemble de rapports gouvernementaux, de recherches indépendantes et d'articles de journaux sur des sujets choisis a été rassemblé. Les auteurs identifiés pour assembler les diverses sections ont été sélectionnés en fonction de leur disponibilité (des membres de la coalition se sont portés volontaires) et de leur degré d'expertise. Leur expertise et leurs conseils ont permis au projet de couvrir un plus large ensemble d'enjeux et au rapport final d'être plus solide.

être couverts par la coalition de la société civile. Elles fournissent un vaste cadre des défis principaux auxquels le pays fait face. Ce sont des enjeux de haute priorité pour les décideurs politiques et beaucoup de ces problèmes pourraient être analysés plus en profondeur ou divisés en sous-éléments.

Une fois le travail de recherche du bureau d'étude terminé, un court « Rapport sur les enjeux » devra être préparé. Il devra mettre en avant l'état général du MAEP dans le pays, indiquer les progrès effectués quant à la mise en œuvre du PNA et identifier les priorités essentielles qui nécessitent une attention particulière et une enquête plus approfondie ou prolongée. Cette enquête se poursuivra dans l'étape deux.



QUESTIONS À POSER POUR GUIDER LE TRAVAIL DE RECHERCHE DU BUREAU D'ÉTUDES⁸

PROFIL DU MAEP

- **Dans les médias :** À quelle fréquence le MAEP est-il mentionné dans les principaux journaux, à la radio et à la télévision ?
- **Dans la politique et la planification :** Dans quelle mesure et de quelle manière le MAEP contribue-t-il à la politique de votre pays ? Les déclarations politiques font-elles référence au MAEP et à ses recommandations ? À quelle fréquence, le chef de l'État, le gouvernement, les ministres et les hauts fonctionnaires mentionnent-ils le MAEP dans leurs discours ? Comment le MAEP est-il lié à d'autres plans nationaux ? Ces autres plans sont-ils assujettis au MAEP ou le MAEP est-il assujetti à ces autres plans ? Quel est le budget alloué au MAEP dans votre pays ? Dans quelle mesure est-il utilisé ?
- **Au Parlement :** Les sujets relatifs au MAEP sont-ils mentionnés (et présentés comme tels) ? Si oui, par qui, à quelle fréquence et dans quel but ?

MISE EN ŒUVRE DU MAEP

- Le pays a-t-il un représentant responsable de la promotion du MAEP et de la vérification de la réalisation des engagements du PNA ? Cette personne est-elle active dans la promotion du MAEP ?
- Quelles organisations sont responsables de la mise en œuvre du MAEP dans le pays ?
- Comment et dans quelle mesure les actions présentées dans le PNA du MAEP sont-elles mises en œuvre ?
- Le contrôle et le compte rendu officiels du PNA sont-ils exhaustifs dans le pays ?
- Le MAEP a-t-il apporté des changements réels et mesurables dans le pays ? Fondez votre argumentation sur des exemples concrets.



ÉTAPE DEUX ENTRETIENS

OBJECTIF

Compléter la recherche effectuée par le bureau d'étude à partir de sources primaires et secondaires en parlant à des personnes directement ou indirectement impliquées quant aux enjeux sélectionnés au sein du projet. Le but est de fournir les détails relatifs aux progrès, aux processus utilisés et aux autres systèmes impliqués dans la réalisation du PNA, de donner la parole à ceux qui sont impliqués dans le processus et d'évaluer les raisons des réussites et des échecs.

SOURCES

Des responsables gouvernementaux, des membres des OSC, des universitaires, des bailleurs directement ou indirectement impliqués dans le MAEP ou qui en ont une connaissance suffisante.

APPROCHE

La liste des personnes à interviewer doit inclure un large ensemble de parties prenantes. Idéalement, ces acteurs doivent connaître le MAEP, mais, dans le cadre de cette recherche, cela n'est pas rédhibitoire. Des personnes spécifiques qui ne sont peut-être pas vraiment familières avec le MAEP, mais qui connaissent les enjeux mentionnés dans le PNA, doivent également être ciblées. Le but de ces entretiens est de découvrir s'il existe des programmes et des activités liés au MAEP et d'obtenir des informations qui ne sont pas mises à la disposition du public et qui n'ont donc pas pu être trouvées lors du processus de recherche du bureau d'étude.

Toutes les questions utilisées lors de la recherche du bureau d'étude (mentionnées ci-dessus) doivent être également utilisées lors des entretiens. L'objectif est de compléter le travail de recherche du bureau d'étude et de s'assurer de sa validité.



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

CONSERVER DES ARCHIVES

Afin de conserver des archives rigoureuses des commentaires des personnes interviewées, il est nécessaire de prendre de très bonnes notes lors des entretiens. Idéalement, utilisez un enregistreur vocal. De cette manière, vous éviterez de vous poser des questions sur ce qui a été réellement dit lors de l'entretien. De plus, si la personne interrogée n'est pas d'accord avec la manière dont les informations ont été présentées, les notes et les enregistrements pourront être utilisés comme preuve de leur exactitude.



LEÇONS TIRÉES DE L'AMP

OBTENIR UN POINT DE VUE ÉQUILIBRÉ

Pour obtenir un point de vue officiel, l'équipe du projet a contacté le Point focal du MAEP en Afrique du Sud, situé au sein du ministère du Service public et de l'Administration. Cet entretien a été inclus dans le rapport final. De plus, d'autres entretiens ont été menés avec de nombreux représentants du gouvernement et de la société civile pour déterminer l'étendue de l'influence du MAEP sur l'élaboration des politiques en Afrique du Sud. Ceci a permis au rapport final d'inclure à la fois les perspectives de la société civile et du gouvernement.



QUESTIONS POUVANT ÊTRE POSÉES POUR DIRIGER L'ENTRETIEN

INSTITUTIONNALISATION DU MAEP

- Dans quelle mesure le CNG, le Secrétariat et le Point focal du MAEP ont-ils été actifs dans l'achèvement de l'évaluation ?
- Le CNG se réunit-il encore ?
- Les membres du CNG sont-ils toujours les mêmes ou ont-ils été changés ?
- Quel est le mandat du CNG dans la phase d'après-évaluation ?
- Quel personnel et quelles ressources ont été alloués au MAEP à la suite de l'achèvement de l'évaluation ?

PARTICIPATION PUBLIQUE

- Dans quelle mesure le gouvernement est-il actif dans la promotion du MAEP auprès des citoyens et dans l'implication d'acteurs non étatiques dans le processus ?
- La société civile joue-t-elle un rôle dans le processus d'après-évaluation ?

MISE EN ŒUVRE DU PNA DU MAEP

- Dans quelle mesure le PNA lié au MAEP a-t-il été adopté et intégré dans la planification du pays ?
- Quels progrès en matière de gouvernance peuvent être attribués à l'évaluation du MAEP et au PNA qui en a résulté ?

Il est important de concevoir ces questions comme de grandes lignes directrices pour mener ces entretiens. Elles peuvent être modifiées selon les personnes interviewées et leurs connaissances du MAEP. Les questions de l'étape un peuvent aussi être utilisées pour cette étape.



ÉTAPE TROIS ANALYSE

OBJECTIF

Développer une évaluation du statut général du MAEP dans le pays et des progrès effectués quant au PNA ou aux questions transversales.

Ceci est sans aucun doute la partie la plus difficile de l'AMAT. Il est souvent difficile de mesurer les progrès ; ceux concernant le PNA peuvent être réalisés au travers de programmes qui ne sont pas spécifiquement liés au MAEP et d'autres peuvent être le résultat indirect du MAEP sans être clairement lié à son processus.

APPROCHE

Malgré les difficultés d'évaluation du processus du MAEP, il est important d'essayer de fournir une évaluation plus vaste de la mise en œuvre. Ceci peut être réalisé par le biais d'un simple système de notation. La notation de chaque enjeu relève d'un processus de groupe prenant en compte autant de participants au projet que possible. Bien que cela puisse parfois rendre l'exercice long et litigieux, il est important de débattre des progrès liés à chaque enjeu de gouvernance qui seront couverts dans le rapport. Une attention particulière doit être accordée aux différents points de vue des experts qui participent à la discussion. Ces débats et ces échanges d'opinions approfondis ne peuvent qu'améliorer la qualité du rapport.

L'évaluation doit prendre en compte, à la fois, les progrès liés à la réalisation des éléments du PNA et le processus général du MAEP dans le pays. Chaque élément choisi au sein du PNA sera individuellement évalué en fonction des progrès effectués. Les principaux critères donnés ci-dessous apportent une explication sur la notation. À la suite de l'évaluation de tous les éléments du PNA, les points accordés doivent être comptés et pointés. Ceux le plus souvent octroyés constitueront l'évaluation finale et le rapport présentera une notation globale.



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

SE CONCENTRER SUR LES MÉDIAS

L'une des raisons principales pour laquelle le MAEP n'a pas réussi à mobiliser l'attention des décideurs politiques et des citoyens africains durant sa première décennie est le manque de sensibilisation du public quant au processus. Ceci, en grande partie, reflète le manque d'attention qu'il a généré auprès des médias. Pourtant au-delà de son jargon technique, du nombre d'abréviations, des étapes de processus complexes, des nombreux organismes de contrôle et des fastidieux rapports, le principe du MAEP tient dans l'amélioration des enjeux de gouvernance qui affectent chaque individu d'un pays.

Le Système de notation par feux de signalisation, qui est à la fois novateur et simple à comprendre, a permis une vaste couverture médiatique des rapports de l'AMP. Après la publication du rapport sud-africain, plus de 40 articles ont été publiés dans la presse écrite et en ligne, localement et internationalement, et les membres du projet ont participé à plus

SUITE PAGE 14



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

SE CONCENTRER SUR LES MÉDIAS

SUITE DE LA PAGE 13

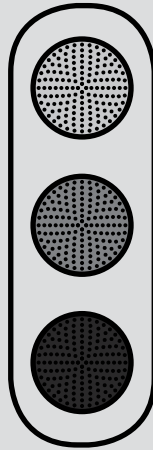
de 20 interviews télévisées et radiophoniques. Ceci a contribué au renforcement du profil du MAEP dans le pays et souligné l'intérêt du public pour les discussions sur les sujets de gouvernance au travers du prisme du MAEP.

D'importants efforts ont été faits pour permettre des publications informées sur le projet et ses résultats, incluant l'envoi d'un communiqué de presse et la publication d'un livret expliquant les rudiments du MAEP. Un résumé exécutif du rapport a été également remis aux médias et aux journalistes présents au lancement. Malgré la large couverture du rapport qui en a résulté, cela n'a pas empêché les erreurs et les tentatives de sensationnalisme des résultats. Certains journalistes ont confondu le rapport avec le Rapport d'évaluation nationale officiel. D'autres ont essayé de dénaturer les opinions présentées dans le rapport pour se faire de la publicité. Par exemple, même si le rapport de l'AMP en Afrique du Sud était équilibré dans sa notation avec un feu vert, quatorze feux orange et sept rouges, une publication en ligne connue a titré : « L'Afrique du Sud reçoit la pire des

SUITE PAGE 15

CRITÈRES DE NOTATION

L'évaluation des progrès relatifs à chaque élément du PNA se fait par le biais du Système de notation par feux de signalisation et fonctionne de la manière suivante :



FEU VERT

De nombreux progrès ont été faits pour répondre à cet enjeu/L'enjeu a été traité et réglé.

FEU ORANGE

Des progrès ont été faits pour répondre à cet enjeu/Le travail relatif à cet enjeu a débuté et le gouvernement semble être en voie de le régler dans un délai raisonnable.

FEU ROUGE

Aucun progrès n'a été fait pour répondre à cet enjeu/Très peu de progrès ont eu lieu et les gouvernements ne semblent pas être en voie de le régler dans un futur proche.

Par exemple, si sur 40 éléments du PNA, 20 ont reçu un feu vert, 10 un feu orange et 10 un feu rouge, ceci signifierait que de très bons progrès ont été accomplis pour la plupart des éléments du PNA.

ÉVALUATION DU LIEN AVEC LE MAEP

Le rapport final doit inclure une appréciation descriptive de l'étendue de la popularisation du MAEP et de son intégration dans le processus de planification du pays.



LEÇONS TIRÉES DE L'AMP

NUANCER DAVANTAGE LES NOTATIONS

Une observation principale a été faite pendant la phase pilote de l'AMP en Afrique du Sud et au Lesotho : si les experts ne parviennent pas à un consensus quant aux progrès accomplis, un feu orange représente une notation de compromis. Dans ce cas, il était important d'apporter une explication quant à la notation octroyée et un aperçu des opinions conflictuelles sur cette évaluation. Par exemple, l'équipe a choisi de donner un feu orange, c'est-à-dire des progrès mitigés, à l'enjeu de la « santé en Afrique du Sud ». Cette note est accompagnée d'une explication :

le groupe d'évaluation reconnaît les changements méritoires apportés par le gouvernement sud-africain quant à la politique du VIH/Sida et certains membres ont recommandé un feu vert. Cependant, d'autres pensent qu'une telle note ne saurait être justifiée compte tenu de l'étendue de l'épidémie à travers le pays. Un feu orange a donc été octroyé en guise de compromis.¹⁰

Par conséquent, SAIIA suggère que les discussions et les notations futures soient plus nuancées. Ainsi, même si les progrès sont mitigés (feu orange), on doit considérer si le résultat est plus proche d'un feu vert ou d'un feu orange. Une notation plus nuancée sur une échelle à cinq niveaux, qui pourrait impliquer l'association de deux des couleurs, est donc recommandée pour assurer une plus grande flexibilité et une meilleure structure de notation et d'analyse. Ceci pourrait par exemple s'exprimer par des feux « rouge orange » ou « vert orange ».



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

SE CONCENTRER SUR LES MÉDIAS

SUITE DE LA PAGE 14

notations ».⁹ Malheureusement, ce sensationnalisme recherché par quelques journalistes est inévitable. Peu de professionnels de la presse se concentrent sur le sujet du MAEP. Finalement, ceci signifie que les membres du projet doivent accepter que certains éléments, tels que la couverture médiatique du rapport, soient incontrôlables. Cependant, il est important de s'évertuer à réduire les déclarations erronées, en publiant un communiqué de presse avant le lancement du rapport et en tenant une conférence de presse après sa publication.



ÉTAPE QUATRE IDENTIFIER LES PRIORITÉS ET FAIRE DES RECOMMANDATIONS



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

IMPLIQUER DES EXPERTS

Au moment de la finalisation des rapports en Afrique du Sud et au Lesotho, l'équipe du projet a organisé des ateliers pour discuter des résultats et définir la marche à suivre. Des experts ne faisant pas partie du projet ont été conviés. De ce fait, les discussions ont été plus neutres et plus équilibrées. Il était également important d'apporter des recommandations sur la manière dont la situation pouvait être améliorée.

OBJECTIF

Identifier les secteurs prioritaires sur lesquels il est important de se concentrer afin d'améliorer la mise en œuvre du PNA ainsi que le processus global du MAEP dans le pays. Ils s'inscrivent dans trois larges catégories :

- i Les enjeux importants auxquels il faut répondre ;
- ii Les domaines qui présentent des points critiques identifiés empêchant une progression et
- iii Les domaines ayant donné des résultats positifs, mais qui doivent être renforcés.

Après l'identification des secteurs prioritaires, il est nécessaire de faire des recommandations ciblées sur la manière dont la mise en œuvre pourrait être améliorée.

APPROCHE

Les questions de recherche données dans l'étape un et les notations par feux de signalisation de l'étape trois doivent servir de guides pour identifier les propriétés. Les questions recevant des réponses négatives et les feux orange et rouges doivent être examinés afin de déterminer les lacunes exactes. Il serait également utile de comparer l'organisation du processus du MAEP et la mise en œuvre du PNA aux expériences d'autres pays.

Il est également utile de comparer les recommandations initiales faites par le Groupe des Personnalités éminentes dans le Rapport d'évaluation nationale (qui ont été soit rejetées, soit acceptées par le gouvernement) à celles ayant suscité l'engagement du gouvernement dans le PNA. Ceci pourrait indiquer s'ils restent des enjeux initialement mentionnés par le Groupe qui ont été exclus du PNA. Par la suite, une évaluation de la réalisation réelle du PNA doit être faite, en tenant compte de facteurs tels que le nombre d'institutions responsables de cette réalisation, la qualité des comptes rendus, la promotion d'initiatives accomplies grâce au MAEP, le nombre d'initiatives accomplies et la qualité des résultats.

Une liste de recommandations doit être établie en fonction de trois larges catégories¹¹ de priorités : (i) aucune action, (ii) progrès insuffisant et (iii) succès. Ces recommandations doivent être réalistes ; les objectifs fixés doivent être réalisables et ne pas constituer une longue « liste de souhaits ». Les critiques du MAEP soulignent que certains de ses échecs sont dus à une trop grande dispersion. C'est un piège que les chercheurs doivent éviter dans leurs recommandations. Pour ce faire, il est important de se concentrer sur le renforcement ou l'amélioration d'initiatives existantes plutôt que d'essayer d'en créer de nouvelles. Ensuite,

les recommandations nécessitent que l'OSC, ou la coalition d'OSC, responsable de l'évaluation définisse une stratégie quant à la meilleure manière d'utiliser ces recommandations. Comme mentionné précédemment, la dissémination des résultats des recherches dans les médias est essentielle à la réussite du projet.



LEÇONS TIRÉES DE L'AMP

LA NÉCESSITÉ DES RECOMMANDATIONS

Pour l'enjeu des « soins de santé », mentionné ci-dessus, l'équipe du projet a présenté cinq recommandations dans son rapport :

- ✓ Il est nécessaire de renforcer davantage les soins de santé primaires pour permettre un diagnostic précoce des maladies évitables et pour fournir un traitement et des soins plus appropriés aux pauvres et aux personnes vivant dans les zones rurales du pays.
- ✓ Il faut améliorer l'égalité au sein du système de santé entre les populations des zones rurales et urbaines et entre les secteurs de santé privée et publique.
- ✓ Il est important de mettre en place un débat plus large et plus transparent sur l'assurance santé nationale (*National Health Insurance*) incluant un examen approfondi des besoins en ressources humaines et d'autres enjeux de mise en application.
- ✓ Les résultats du système doivent être reliés afin de pouvoir contrôler les résultats et de justifier les dépenses.
- ✓ Le ministère de la Santé doit déterminer les priorités au sein des législations et des initiatives politiques et concentrer ses efforts sur la mise en œuvre de ces domaines prioritaires. Cette mise en œuvre devrait être mesurable afin de pouvoir en suivre les progrès.¹²

L'équipe du projet a considéré qu'ils s'agissaient de recommandations pratiques et concises qui pouvaient aider les décideurs politiques sud-africains à améliorer l'état des soins de santé dans le pays.



ÉTAPE CINQ PLAN D'ACTION ET PROMOTION



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

LE PRODUIT FINAL

L'idée est de créer un rapport qui soit compréhensible par le plus grand nombre de parties prenantes : gouvernement, bailleurs de fonds, universitaires, société civile, médias et citoyens. Par conséquent, le produit final de l'AMAT doit être accessible sans compromettre son intégrité et la densité de son contenu. Il doit être concis, c'est-à-dire décrire les enjeux principaux sans trop rentrer dans les détails ni présenter intégralement les études de cas.

Ceci est souvent plus facile à dire qu'à faire. Par exemple, même si les rapports sur l'Afrique du Sud et le Lesotho ne couvraient pas tous les enjeux identifiés dans les rapports du MAEP et qu'une attention particulière avait été accordée pour que les rapports soient aussi succincts que possible, leurs longueurs étaient respectivement de 92 et 59 pages. Il est recommandé de ne pas excéder 100 pages. Parallèlement aux longs rapports, on pourrait considérer d'autres documents plus courts et plus concis. Bien que les rapports se concentrent sur les

OBJECTIF

Mettre au point une campagne de promotion et de sensibilisation concernant les enjeux les plus pressants pour s'assurer que le gouvernement et les autres institutions ciblées (le monde des affaires, les universités, etc.) en parlent.

APPROCHE

Une fois le processus de l'AMAT terminé et le rapport publié, les membres du projet doivent décider de la marche à suivre en fonction de l'environnement politique du pays. Outre le fait de rendre le rapport AMAT disponible publiquement, il est au moins nécessaire d'établir une stratégie pour maximiser l'intérêt médiatique le concernant. Cette couverture est nécessaire pour attirer l'attention sur le MAEP, les engagements présents dans le PNA, leur statut actuel et la manière dont ils pourraient aider le pays à améliorer la gouvernance. Les conclusions de l'AMAT doivent également aider les OSC à dialoguer avec le gouvernement et d'autres institutions influentes sur le statut du MAEP et du PNA. Les institutions responsables du MAEP doivent être contactées afin de discuter des résultats de l'AMAT et de présenter les suggestions et les recommandations faites. Enfin, les OSC peuvent essayer de donner vie à leurs recommandations en se rapprochant du gouvernement, en levant des fonds, en impliquant des bailleurs de fonds et la communauté pour répondre aux manquements identifiés. Les recommandations peuvent aussi être utilisées comme outils de promotion, en conjonction avec le gouvernement et les bailleurs de fonds, afin d'essayer de trouver les financements nécessaires pour commencer le travail relatif aux projets identifiés.

SUITE PAGE 19



LEÇONS TIRÉES DE L'AMP

COMMUNIQUER AVEC LE GOUVERNEMENT

Les rapports AMP ont attiré l'attention du gouvernement et des structures officielles du MAEP. En Afrique du Sud, l'AMP a été lancé par le Point focal du MAEP et ministre du Service public et de l'Administration de l'époque, Richard Baloyi.¹³

Le procureur de la République, Thuli Madonsela, et le Maire de la municipalité de Tshwane, Kgositso Ramagkopa, se sont tous deux exprimés lors du lancement du rapport. Le contenu du rapport a été ensuite remarqué par le gouvernement, en particulier par le ministre sud-africain de la Police, Nathi Mthethwa, et par Richard Baloyi qui ont, tout deux, exprimé publiquement leur désaccord quant aux conclusions. SAIIA et AfriMAP ont rencontré Baloyi pour discuter des inquiétudes mentionnées.¹⁴ Bien qu'un consensus et un accord avec le ministère concernant les résultats du rapport de l'AMP aient été difficiles à obtenir, cet échange de haut niveau a permis de souligner, une fois encore, la valeur et l'importance accordées par la société civile au MAEP. Richard Baloyi a ensuite promis d'inclure SAIIA et AfriMAP dans des conférences provinciales et nationales qui ont permis la publication du troisième Rapport de mise en œuvre du PNA relatif au MAEP sud-africain.

Au Lesotho, Sekara Mafisa, ancien médiateur et président de la Commission électorale indépendante, et Seabata Motsamai, directeur d'ActionAid Lesotho, ont tous deux assisté au lancement¹⁵ respectivement en tant qu'orateur principal et répondant. L'Ambassadeur Masuhla Leteka, qui est le Point focal du MAEP au Lesotho, s'est également exprimé lors de cet événement. Durant son discours, il a positivement accueilli cette initiative et déclaré qu'il pensait qu'il s'agissait d'un exercice valable pour la société civile, bien qu'il n'ait pas nécessairement été d'accord avec tous les éléments du rapport.

Dans ces deux cas, la publication du rapport de l'AMP a créé une plateforme importante de discussions et de débats sur le MAEP et les problèmes de gouvernance ciblés entre la société civile et le gouvernement.



CONSEILS POUR RÉUSSIR TIRÉS DE L'AMP

LE PRODUIT FINAL

SUITE DE LA PAGE 18

enjeux au travers du prisme du MAEP, ils apportent un aperçu global des progrès de gouvernance dans le pays et sont donc très utiles aux OSC, aux médias, aux universitaires, aux décideurs politiques et aux groupes d'action, et pas seulement aux spécialistes du MAEP. Par exemple, on pourrait étudier la possibilité d'une production de livrets courts contenant un résumé exécutif et un tableau des notations. Ceci permettrait l'accès facile à un aperçu sur les conclusions et les éléments clés.

CONCLUSION

Le MAEP est un instrument important pour améliorer la gouvernance en Afrique. Cependant, durant ses 11 années d'existence, la situation dans la plupart des États membres a été constante : une évaluation complète et franche suivie d'un enthousiasme constamment affaibli. Malheureusement, la plupart des États impliqués, à quelques exceptions notables comme le Ghana, ne se concentrent pas sur la question de l'après-évaluation. On a même assisté, dans certains pays, à la dissolution des CNG, l'abandon de la couverture du processus par les médias et à un manque de compte rendu sur le PNA.

Pour que le PNA devienne un document vivant, il doit être incorporé aux processus de planification et de budget centraux du pays. C'est dans ce contexte que la société civile peut jouer un rôle important en générant des débats et une attention médiatique autour des questions de gouvernance identifiées pendant le processus d'évaluation. Si ces enjeux restent au cœur de l'intérêt public, une étape importante aura déjà été franchie. Cependant, la phase suivante nécessite d'exercer des pressions sur le gouvernement pour s'assurer qu'il honore les engagements présentés dans le PNA et qu'il inclue des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre, le contrôle et le compte rendu.

Même si le mécanisme peut être fortement spécialisé et technique, les questions de gouvernance traitées concernent toute la population du pays concerné. Régulièrement décortiquer ces enjeux au sein du fastidieux Rapport d'évaluation nationale, rendre compte des progrès accomplis et définir la marche à suivre représentent des défis qui n'ont pas encore été entièrement résolus. Le contrôle de la mise en œuvre du PNA doit donc être un processus continu, lors duquel la société civile crée constamment l'intérêt pour les enjeux de gouvernance identifiée dans les Rapports d'évaluations nationales et font en sorte que ces questions soient adressées.

NOTES

- 1 SAIIA (South African Institute of International Affairs), Centre for Policy Studies & Africa Governance Monitoring and Advocacy Project, *Implementing the APRM: Views from Civil Society; South Africa Report September 2011*. Johannesburg : SAIIA, septembre 2011, http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/books/aprm_amp_report_sa_20110628.pdf; SAIIA, Centre for Policy Studies & Africa Governance Monitoring and Advocacy Project, *Implementing the APRM: Views from Civil Society; The Lesotho Report September 2011*, Johannesburg: SAIIA, septembre 2011, http://www.saiia.org.za/images/stories/research/aprm/aprm_lesotho_amp_report_sept_2011.pdf.
- 2 SAIIA, Centre for Policy Studies & Africa Governance Monitoring and Advocacy Project, *op. cit. Implementing the APRM: Views from Civil Society; South Africa Report September 2011*.
- 3 Petlane T & S Gruzd (eds), *African Solutions: Best Practices from the African Peer Review Mechanism*. Johannesburg : Fanele/Jacana & SAIIA, 2011, p. 10.
- 4 Herbert R & S Gruzd, *The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers*. Johannesburg : SAIIA, février 2008, http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/books/aprm_pioneers_fullbook_20090227.pdf.
- 5 SAIIA, CPS & AfriMAP, *African Peer Review Monitoring Project: APRM Monitoring and Advocacy Template (Draft)*, Johannesburg : SAIIA, 14 décembre p. 3, http://www.saiia.org.za/images/stories/research/aprm/amp_toolkit/ampt_circulation_draft_20101214.pdf, accédé le 7 juillet 2014.
- 6 *Ibid.* p. 4.
- 7 *Ibid.* p. 3.
- 8 *Ibid.* pp. 4-5.
- 9 SAPA, 'SA gets worst possible ratings: Report', *News24*, 28 juin 2011, <http://www.news24.com/SouthAfrica/Politics/SA-gets-worst-possible-ratings-report-20110628>, accédé le 28 juillet 2014.
- 10 SAIIA, Centre for Policy Studies & Africa Governance Monitoring and Advocacy Project, *Implementing the APRM: View from Civil Society; South Africa Report September 2011, op. cit.*, p. 64.
- 11 SAIIA, CPS & AfriMAP, *op. cit.*, p. 6.
- 12 SAIIA, Centre for Policy Studies & Africa Governance Monitoring and Advocacy Project, *Implementing the APRM: View from Civil Society; South Africa Report September 2011, op. cit.*, p. 64.
- 13 Le ministre a prononcé le discours principal du lancement du projet le 12 octobre 2010 aux bureaux de SAIIA, à Johannesburg.
- 14 Lors de la rencontre, Baloyi a requis plus d'informations sur le rapport et exprimé l'inquiétude du gouvernement quant au fait que ce rapport de la société civile avait été confondu par les médias et le public avec le rapport officiel de mise en œuvre du MAEP de l'Afrique du Sud.
- 15 Le lancement du rapport du Lesotho a eu lieu à l'hôtel du soleil de Maseru, au Lesotho, le 13 septembre 2011. Des représentants du gouvernement, des journalistes et la société civile étaient également présents.

À PROPOS DU PROGRAMME DE GOUVERNANCE ET DU MAEP

Depuis 2002, le Programme de gouvernance et du MAEP de SAIIA a encouragé et défendu les débats publics et la recherche sur les questions essentielles que sont la gouvernance et le développement en Afrique. Le programme vise à améliorer l'élaboration des politiques en créant un lien entre les gouvernements, les citoyens et les chercheurs par le biais de diverses publications, de multiples ateliers de formation et de bourses de recherche. Le projet a couvert le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et la gouvernance dans plus de 20 pays.

SAIIA remercie la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC) qui soutient généreusement le Programme de la gouvernance et du MAEP. et le MAEP.

À PROPOS DE SAIIA

Le *South African Institute of International Affairs* (SAIIA) est fier de sa réputation de premier institut sud-africain de recherche sur les enjeux internationaux. En tant que groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental, ses objectifs stratégiques principaux sont de contribuer aux politiques publiques et d'encourager un débat plus étendu et plus éclairé sur les affaires internationales, en se concentrant particulièrement sur les problèmes et les intérêts africains. Il s'agit à la fois d'un centre d'excellence en recherche et d'un lieu d'échanges publics stimulant. Les publications occasionnelles de SAIIA présentent des analyses thématiques incisives offrant des perspectives variées sur des questions politiques majeures en Afrique et au-delà. Les thèmes principaux de recherche sur les politiques publiques couverts par SAIIA incluent : la bonne gouvernance et la démocratie, l'élaboration des politiques économiques, la paix et la sécurité internationales et les nouveaux enjeux mondiaux comme la sécurité alimentaire, la réforme de la gouvernance mondiale et l'environnement.

Pour plus d'information sur le travail de SAIIA, merci de consulter notre site internet : www.saiia.org.za.



Publié par le Programme de gouvernance et du MAEP
South African Institute of International Affairs

