

**Le Mécanisme africain
d'évaluation par les pairs**
Une compilation d'études
sur le processus dans neuf
pays africains

2010



UNE PUBLICATION DES FONDATIONS OPEN SOCIETY

Mise en œuvre du MAEP et participation de la société civile

Introduction

Ce chapitre introductif présente une vue générale de la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) sur la base des études réunies dans ce volume unique commandé par AfriMAP et portant sur la mise en œuvre du MAEP dans neuf pays (et d'autres en préparation). Ces études, qui ont été menées par des auteurs originaires de chaque pays concerné, ont passé en revue la manière dont les pays se sont organisés pour la mise en œuvre du MAEP et aussi dans quelle mesure la société civile a participé au processus ; dans la majorité des cas, ils n'ont pas procédé à une analyse détaillée du contenu du rapport d'auto-évaluation du pays (RAEP) et du rapport d'examen du pays (REP) qui sont les produits du processus du MAEP, ni à celle des programmes d'action nationaux (PAN) qui sont destinés à servir de guide au niveau national de la mise en œuvre des recommandations du MAEP. Cette vue générale se concentre aussi sur le processus, sur la mesure dans laquelle le MAEP a réalisé son ambition de création d'un dialogue national inclusif et participatif, indépendant des processus gouvernementaux tout en y étant intégré.

Depuis sa création en 2003, 30 pays sont devenus membres du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Douze pays ont achevé le processus d'évaluation. AfriMAP considère le MAEP comme un effort significatif des pays africains en direction de l'amélioration de la gouvernance par un processus d'évaluation par les pairs et d'identification des domaines qui doivent être réformés. Le secrétariat du MAEP est en train de réexaminer le processus et la méthodologie en vue d'améliorer l'efficacité et de rationaliser le processus. Il s'agit d'une intervention qui vient à son heure, car il y a de précieuses leçons à tirer de ces pays qui ont déjà mis en œuvre ou sont en train de mettre en œuvre le MAEP. Il ne fait aucun doute que l'Union africaine (UA) a fait de la bonne gouvernance un élément central du programme de développement du continent. Il y a cependant des questions légitimes qui se posent sur l'impact qu'aura l'amélioration du MAEP sur la gouvernance et la crédibilité du processus dans les pays qui ont mis en œuvre le MAEP.

Le MAEP constitue un exemple intéressant et unique d'évaluation par les pairs sud-sud. Aucun autre groupe régional ne s'est engagé à procéder à un examen similaire par les pairs des questions de gouvernance politique et

économique. Le MAEP a été en partie adopté précisément en raison de soupçons qui pesaient sur les efforts de la Banque mondiale, de l'Union européenne, des donateurs bilatéraux et des organisations non-gouvernementales américaines ou européennes comme Freedom House en matière de suivi de la gouvernance. Ces actions ont été et sont toujours considérées comme étant essentiellement rien d'autre que des conditionnalités à l'ancienne imposées de l'extérieur et sans racines dans les réalités africaines. Le processus est censé être une initiative africaine qui est le résultat d'une évolution biologique et qui a le potentiel pour galvaniser la participation des citoyens à la façon dont ils sont gouvernés.

La grande variété dans la façon dont le MAEP a été mis en œuvre dans différents pays reflète les différences qui existent dans les raisons pour lesquelles ils ont adopté le MAEP et dans l'influence que ce dernier exerce sur les réformes. La nature du rôle des acteurs étatiques et non étatiques, l'architecture institutionnelle, la durée du processus, et le suivi de l'évaluation diffèrent d'un pays à l'autre. Dans certains pays, notamment le Ghana et le Mali (pas encore prêt pour inclusion dans ce rapport), des processus véritablement indépendants étaient dirigés par des personnalités respectées, et les recherches effectuées par des organismes de recherche émérites et indépendants. Dans d'autres, comme on pouvait s'y attendre, le processus semblait être beaucoup plus étroitement contrôlé par le gouvernement. Pourtant, même dans les pays ayant très peu la tradition de débat public ouvert - notamment le Rwanda et l'Algérie - le MAEP a ouvert un espace de discussion qui autrement, n'aurait pas existé. Dans plusieurs pays, les personnalités éminentes ont joué un rôle essentiel pour assurer une plus grande ouverture que celle qui autrement aurait été possible

Cependant, le MAEP est très peu devenu partie intégrante du processus de planification nationale. Il ne fait pas de doute que le MAEP est une entreprise hautement politique - sans doute plus que ses concepteurs ne l'avaient jamais imaginé. La plupart des pays qui ont mis en œuvre le MAEP ont cherché à contrôler le processus en limitant la participation des acteurs non étatiques. Des interprétations différentes des directives du MAEP et des documents de base pour les processus nationaux ont parfois abouti à une mise en œuvre incohérente du processus au niveau national. Le faible niveau de sensibilisation sur le MAEP, comme la plupart des autres processus de l'UA, en ont fait un projet de la branche exécutive du gouvernement et l'élite des ONG et des groupes de réflexion.

Dans l'ensemble, le verdict sur le processus du MAEP est donc mitigé ; bien que chacun de pays examinés a vu au moins un débat national qui peut-être n'aurait pas eu lieu autrement, chaque pays a également vu des faiblesses importantes dans la façon dont la recherche et la participation ont été menées. Mais le plus grand test du MAEP en tant qu'instrument continental et national pour l'amélioration de la gouvernance sera la mesure dans laquelle l'analyse de l'examen des rapports nationaux et les points d'action à partir de programmes

d'action nationaux sont effectivement utilisés dans la pratique. Cela reste une question ouverte dont l'étude doit être plus approfondie.

Cadre institutionnel national

Une fois qu'il a signé le Protocole, l'Etat partie au MAEP entame le processus de mise en place de structures nationales qui vont superviser la mise en œuvre et veiller à la participation des diverses parties prenantes. Les institutions clés du MAEP au niveau national comprennent un point focal, une commission nationale, un secrétariat national, et des Instituts de recherche technique. La nature des structures MAEP varie d'un pays à l'autre.

Point focal

Il est de la responsabilité du pays participant d'organiser un processus national participatif et transparent. Ce faisant, chaque pays participant doit désigner un Point Focal pour le processus du MAEP, qui devrait être à un niveau ministériel, ou une personne qui relève directement du chef d'État ou de gouvernement, avec les comités techniques nécessaires qui lui apportent leur appui. Le Point Focal du MAEP peut être établi en tant que partie intégrante des structures existantes ou comme structure nouvelle. Toutefois, il est essentiel que le travail du Point Focal du MAEP soit inclusif, intégré et coordonné avec les processus existants de prise de décision sur les politiques à suivre et de planification à moyen terme.¹

Dans la plupart des pays les points focaux ont été établis dans le cadre des structures existantes. Au Bénin c'était le ministère des Affaires étrangères et de l'intégration africaine. Le Burkina Faso a nommé le ministre des Affaires étrangères et de la coopération régionale. Au Nigeria, le Secrétaire du Gouvernement de la Fédération a été le point focal national. Le ministre algérien chargé des Affaires maghrébines et africaines est devenu le point focal. Au Kenya, c'est le ministère de la Planification et du développement national. Le Ghana a d'abord désigné le Conseil National d'Administration du MAEP comme point focal, et plus tard, un conseiller principal du président est devenu l'agent de liaison entre le processus du MAEP et le gouvernement. Le Rwanda a créé un secrétariat national du NEPAD dans le bureau du président dirigé par un secrétaire exécutif pour servir de point focal. Le point focal en Afrique du Sud a été le ministre de la Fonction Publique et de l'Administration. Il est évident que la plupart des pays ont satisfait aux critères du MAEP en désignant des points focaux de niveau ministériel. La localisation des points focaux dans les différents ministères du gouvernement donne une perspective intéressante de la façon dont le MAEP est perçu par les différents Etats membres. Au Bénin et au Burkina Faso, il est largement considéré comme une question qui regarde les affaires étrangères et l'intégration régionale. Le Kenya le voit surtout comme un problème de développement

¹ Directives aux pays pour la préparation et la participation au Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), 2003, IV.4, para 34 NEPAD/MAEP/Panel3/guidelines/11-2003/Doc 8

et de planification nationale, alors qu'en Afrique du Sud le MAEP a été traité comme une question de service public et d'administration.

Il est logique que le Point Focal soit un ministre ou un fonctionnaire proche du président : le MAEP a besoin de l'appui des plus hautes autorités politiques et il faut une personne qui ait la confiance du chef du gouvernement et assez d'autorité pour débloquer certaines situations. A ce niveau des structures du MAEP, l'indépendance est moins importante que l'autorité et la capacité de veiller à ce que le processus avance. La localisation du MAEP dans les structures gouvernementales dépendra évidemment des traditions administratives et politiques de chaque pays.

Commission nationale/Conseil d'administration

En ce qui concerne le document complémentaire aux directives du MAEP pour l'examen de pays² la Commission nationale est l'organisme qui fournit l'orientation stratégique pour la mise en œuvre du MAEP. Cet organisme doit avoir comme membres des citoyens intègres qui forcent le respect du public. Les directives nationales prévoient que la Commission nationale créée pour gérer le processus au niveau national devra être indépendante de l'État et inclure toutes les parties prenantes importantes. Ainsi, les membres doivent être divers et représentatifs pour veiller à l'esprit même du MAEP – une participation élargie.

La mesure dans laquelle les commissions nationales du MAEP ont facilité une large participation est différente d'un pays à l'autre. Il existe une large gamme de variations : des commissions nationales qui sont nettement dominées et contrôlées par les institutions publiques à celles où les acteurs non étatiques jouent un rôle dominant. Les commissions nationales ont été diversement appelées Conseil National d'Administration, Groupe de travail national, Commission nationale indépendante, etc., mais pour l'essentiel, elles exercent des fonctions similaires.

Le Rwanda et, chose surprenante, l'Afrique du Sud semblent avoir eu les Commissions Nationales les plus contrôlées par le gouvernement. Au Rwanda la mise en place de la Commission Nationale a été précédée par la création d'un comité de direction dominé par le gouvernement. Au cours de sa visite préparatoire, Angélique Savané, membre du Panel a plaidé pour la création d'une commission nationale plus inclusive. Une commission de cinquante membres a alors été mise en place, mais elle était toujours dominée par le gouvernement et présidée par le ministre des finances. En Afrique du Sud, un premier comité national d'administration (CNA) de quinze membres, dont cinq ministres de haut rang et dix représentants de la société civile a été créé. Il était dirigé par le ministre de la Fonction Publique et de l'Administration qui était aussi le Point Focal. Le manque de transparence dans la manière dont les membres du CNA ont été sélectionnés et la nomination d'un membre du

² Document complémentaire aux directives MAEP pour Examen de Pays, Structure nationale du MAEP, para III

gouvernement comme président ont été un objet de préoccupation à cause de l'interférence du gouvernement dans le processus.

La commission la plus indépendante a probablement été la Commission nationale indépendante MAEP (CNIM-MAEP) du Bénin. La Commission a été créée par décret prévoyant que le président et un vice-président sont des représentants de la société civile tandis que l'autre vice-président sera un membre du Parlement. La majorité des 97 membres étaient des organisations de la société civile. (Le Mali, qui ne figure pas dans ce volume, avait aussi une commission nationale forte et indépendante, avec un président très respecté, ce qui constitue une grande force pour le processus de ce pays.) Le Conseil d'Administration du Ghana, fort de sept membres, a été établi comme organisme autonome qui fonctionne en dehors de l'orbite de son ministère de tutelle. Les membres ont été nommés à titre personnel sur la base de leur expérience et de leur distinction dans leurs domaines respectifs. Il y avait une certaine inquiétude des organisations de la société civile qui ont estimé que les membres du CA devraient représenter certaines circonscriptions.

Le Kenya a le processus le plus contesté quant à la mise en place de sa commission nationale. Comme dans le cas du Rwanda, l'établissement du CA du Kenya a été précédé par la mise en place d'un groupe de travail du gouvernement qui a élaboré un cadre pour la mise en œuvre du MAEP au Kenya. Il semble qu'il y a d'abord eu une certaine réticence de la part du gouvernement à inclure les acteurs non-étatiques dans le processus. En fin de compte, des groupes de la société civile ont été inclus dans le CNA de 33 membres après un intense lobbying de la société civile et l'intervention du Dr Graça Machel, membre du Panel. Au Nigeria, la composition finale de la Commission nationale semble avoir été largement influencée par l'idée d'une large représentation. Un Groupe de travail national de 50 membres, était composé de représentants de la présidence, du secteur privé, des universités, des médias, des syndicats et de la société civile. Le GTN a ensuite été étendu à 250 membres afin d'accueillir des représentants de tous les gouvernements des États fédérés et d'autres groupes tels que les femmes, les personnes handicapées et les organisations confessionnelles. Comme au Kenya, l'éminente personnalité affectée au pays est intervenue pour façonner la composition du Conseil et veiller à une plus grande représentativité.

La composition du Conseil National d'Administration algérien a également été guidée par la nécessité d'assurer une large représentation. Le Conseil comprenait 100 membres presque également répartis entre acteurs étatiques et non étatiques, y compris des législateurs et des syndicats.

Il existe des arguments en faveur de différentes tailles pour le Conseil National d'Administration, mais l'option nigériane semble trop grande pour être efficace, à moins d'être associée à un comité directeur très efficace et plus petit qui gère les affaires courantes et rend compte à un groupe plus large.

Le rôle du Conseil National d'Administration en ce qui concerne la finalisation des rapports d'auto-évaluation a également varié, avec quelques-

uns approuvant le texte et d'autres effectivement écartés du processus, dont le gouvernement s'est alors chargé. Dans certains cas, les conseils ont été dissous immédiatement après l'achèvement du rapport d'auto-évaluation ; dans d'autres, plus positivement, il ya eu un rôle permanent pour le CNA dans la surveillance de la mise en œuvre et le suivi du processus du MAEP.

Les documents du MAEP continental devraient fournir des directives écrites plus fortes sur la nécessité pour les conseils nationaux de direction d'être autonomes de l'exécutif, avec une majorité de membres non gouvernementaux, et d'être présidés par un représentant non gouvernemental. Le CNA devrait avoir le mandat clair et l'autorité de signer le rapport national d'auto-évaluation, et un rôle permanent dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport d'examen de pays et le programme d'action national.

Secrétariat national

Les directives du MAEP exigent la mise en place d'un secrétariat national du MAEP qui offre un soutien technique et administratif à la Commission nationale/Conseil d'Administration. Le Secrétariat assiste la CN/le CNA dans l'organisation de programmes de sensibilisation aux niveaux national et local. Le Secrétariat, qui devrait avoir de préférence un Président Directeur Général ou un directeur exécutif, sera également chargé d'assurer la liaison entre la CN/le CNA et le Secrétariat du MAEP continental en Afrique du Sud. Le Secrétariat devrait également faciliter et soutenir le travail des institutions techniques de recherche. Le secrétariat national est censé assurer un soutien logistique et administratif approprié au processus. Il existe plusieurs variantes dans la forme des secrétariats nationaux.

Le secrétariat national d'Afrique du Sud a été dirigé par le Ministre de la Fonction Publique et de l'Administration qui était également président du CNA et point focal. Il comprenait des représentants du ministère de la Fonction Publique et de l'Administration, des chercheurs contractuels et des membres détachés de la section sud-africaine de l'organe de la société civile de l'Union Africaine, le Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC). Au Nigeria, le secrétariat était dirigé par le Coordonnateur national du MAEP, personnalité politique nommée par le président, et qui rend compte au point focal national.

Au Rwanda et au Kenya, le secrétariat national du NEPAD a également servi de secrétariat national du MAEP. Dans le cas du Kenya, le secrétariat du NEPAD a reçu une dotation budgétaire du budget national et le PDG a été recruté par le biais d'une procédure concurrentielle. Au Rwanda, le chef du secrétariat du NEPAD a été nommé par le président.

Le mandat principal des secrétariats au Bénin, au Burkina Faso et au Ghana était clairement d'être au service du Conseil National d'Administration. Le Bénin a créé le Bureau du coordonnateur national responsable de la gestion courante du processus d'examen ainsi que la supervision des instituts de

recherche technique. Toutefois, la structure hiérarchique de la coordination nationale est devenue problématique, car elle rendait compte au PNUD pour ce qui concernait les questions administratives et financières et au président de la Commission nationale du MAEP pour les questions de fond. Le coordonnateur a démissionné au bout de cinq mois. Le Burkina Faso a créé un secrétariat permanent qui a fourni un appui technique au CNA. Au Ghana, le Conseil d'administration du MAEP était appuyé par un secrétariat dirigé par le secrétaire exécutif du Conseil d'Administration. Conformément au caractère autonome du CA le secrétariat fonctionnait dans des locaux distincts de ceux du ministère central.

Dans le cas de l'Algérie l'appui logistique et administratif pour le processus du MAEP au niveau du personnel, transport, espace de bureau, etc. a été directement fourni par le gouvernement au Bureau du CNA et de l'unité de communication. Ces ressources ont été transférées au bureau du chef de gouvernement à la fin de l'examen.

Par conséquent, même lorsque la Commission nationale a été relativement indépendante, son secrétariat a parfois été très étroitement contrôlé par le gouvernement. Le secrétariat du CNA devrait être clairement indépendant du gouvernement, sous l'autorité du CNA lui-même, même si son personnel se compose de fonctionnaires détachés.

Instituts de recherche technique

Dans chaque pays, des organismes de recherche indépendants connus dans les documents du MAEP sous le nom d'instituts de recherche technique (IRT), et parfois désignés par des termes différents au niveau national, sont chargés de l'administration du Questionnaire du MAEP pour le rapport d'auto-évaluation du pays. Ces instituts sont censés avoir les compétences et les capacités techniques nécessaires pour mener des recherches solides et objectives dans les quatre domaines thématiques du MAEP. Les IRT recueillent des données, analysent et présentent leurs résultats, en général chaque IRT se voyant allouer chacun des quatre thèmes généraux établis par le questionnaire lui-même. Selon les directives du MAEP, les IRT doivent être nommés par le CNA et lui rendre compte directement. Comme c'était le cas avec l'établissement des autres institutions nationales du MAEP, les pays participants ont utilisé des approches différentes pour sélectionner les IRT. Les pays qui ont une forte tradition de groupes de réflexion indépendants ont trouvé le processus plus facile ; cependant, même dans des pays comme le Ghana, l'Afrique du Sud ou le Kenya, l'ampleur de la tâche de recherche a été écrasante pour certains.

Au Bénin, au Burkina Faso et en Afrique du Sud le CNA a lancé un appel à candidatures ou a tout simplement désigné les membres de l'IRT. Le CNA d'Afrique du Sud a créé un sous-comité interne de recherche composé de sept membres, soit trois représentants du gouvernement et quatre de la société civile et chargé d'examiner les communications reçues et de

coordonner la rédaction des RAEP. Puis le CNA a invité des organisations d'universitaires, de chercheurs et de plaidoyer à demander leur accréditation en tant que partenaires de recherche. Quinze partenaires de recherche ont été sélectionnés par le sous-comité de recherche afin de participer sur une base volontaire en présentant des observations sur des thèmes choisis tirés du questionnaire. Le CNA a également invité les institutions de recherche à demander à être des « organismes d'appui technique », un poste rémunéré. Leur rôle serait complémentaire à celui du sous-comité de recherche et celui des partenaires de recherche. Ils allaient contribuer à la recherche et la rédaction du RAEP. Quatre IRT ont été sélectionnés lors qu'on est arrivé au tiers du processus. Il y avait une certaine tension entre le CNA et le IRT, qui avaient déjà fait des observations au processus et avaient donc un intérêt direct dans le processus. Le point focal s'est plaint du fait que les rapports des IRT semblaient promouvoir leurs propres programmes. Le CNA du Ghana a décidé que la recherche et la rédaction du RAEP devaient être effectuées par quatre instituts spécialisés et a contacté les quatre organisations sélectionnées. Bien qu'il n'y ait pas eu de processus public de sélection, toutes les quatre organisations sélectionnées sont largement reconnues comme leaders dans leurs domaines respectifs. La commission nationale du MAEP au Bénin a choisi quatre organisations indépendantes pour recueillir et analyser des données sur la base du questionnaire d'auto-évaluation. La sélection des quatre organisations a été faite à la suite de consultations restreintes. Il semble qu'il n'y ait eu aucun doute concernant leur expertise. Au Burkina Faso, quatre IRT ont été sélectionnés par appel d'offre. Parmi les quatre sélectionnés par le CNA trois étaient du gouvernement et un était non étatique.

Le Kenya et le Rwanda ont sélectionné leur IRT au cours de conférences nationales consultatives de sensibilisation sur le MAEP. Au Kenya, de grandes agences techniques ont été désignées au cours de forums consultatifs tenus au début du processus. Les nominations ont été approuvées par le ministre de la Planification et du Développement national. Leur tâche consistait à effectuer la recherche, à rédiger le rapport d'auto-évaluation et le Programme d'action. Au Rwanda, le travail technique du processus a été en grande partie réalisé par quatre équipes d'examen technique comprenant principalement des représentants du gouvernement. Les équipes correspondaient aux quatre thèmes du MAEP et ont travaillé en étroite collaboration avec des sous-comités thématiques mis en place au sein de la commission nationale. Les équipes techniques ont été établies par une conférence convoquée pour partager l'information sur le processus du MAEP.

Au Nigeria, le point focal a invité 10 organisations aussi bien étatiques que non étatiques, à devenir des Instituts de recherche technique qui seraient chargés de mener des recherches et de préparer le RAEP. Bien que le statut national et international des IRT n'ait pas été contesté, le Point focal les a sélectionnés, sans consulter le GTN ni passer par un appel public à candidature ; et à des moments différents, une équipe différente des IRT a été mise en place. En

Ouganda aussi (non inclus dans cette compilation), le processus de sélection des IRT a été très confus, avec différentes organisations jouant un rôle de premier plan sur des thèmes différents à des moments différents, lorsque ceux initialement nommés ont échoué.

En Algérie, le *Conseil National Economique et Social*, (CNES) a joué le rôle de soutien technique principal. Il n'existe aucune preuve que le CNES a été officiellement désigné pour jouer ce rôle. Il s'agit d'une institution publique créée par décret ayant pour mandat d'agir en tant qu'organe consultatif pour le dialogue et de coopération dans les domaines économique, social et culturel. Le CNES a travaillé avec d'autres institutions de recherche qui ont fourni une contribution technique au RAEP sans être officiellement nommé IRT. Ce n'est qu'après la MEP que d'autres IRT ont été nommés. A Maurice, le Conseil économique et social national a également été nommé pour diriger la recherche, mais n'était clairement pas bien adapté à la tâche, et l'avant-projet de rapport d'auto-évaluation du pays a été rejeté par le panel du MAEP.

Autant que possible, les IRT doivent être les institutions nationales compétentes indépendantes du gouvernement. Lorsque de telles structures n'existent pas, la préférence devra être donnée à des IRT régionales ou d'autres pays plutôt que des structures gouvernementales. Il doit être clair que l'implication des groupes de réflexion indépendants dans la recherche ne supprime pas l'obligation de concertation à grande échelle avec d'autres structures de la société civile.

Sensibilisation et accès à l'information

Dans tous les pays examinés, l'auto-évaluation du pays a été précédée d'une forme ou d'une autre d'activités consultatives et de sensibilisation. Etant donné le délai limité dans lequel ces activités se sont tenues, en plus des aménagements institutionnels qui n'ont pas toujours garanti une large participation, on ne sait pas clairement dans quelle mesure de larges segments de la population ont été suffisamment informés et sensibilisés sur le processus. On a l'impression générale qu'un plus grand degré de sensibilisation était nécessaire pour faire connaître le MAEP à plus de gens et les faire participer d'une manière informée.

Au Burkina Faso le secrétariat du MAEP avait un bureau des communications et des relations publiques qui a organisé de nombreuses activités de sensibilisation et de diffusion de l'information. Toutefois, un examen de la sensibilisation n'indique pas dans quelle mesure la population générale a été suffisamment informée du processus. Avant la présentation du rapport d'examen du Burkina Faso au Forum du MAEP il n'existait pas de site web du Burkina Faso permettant aux membres du public un accès facile à l'information. Le premier bulletin du MAEP a été rédigé seulement six mois après l'achèvement de l'auto évaluation du pays. Au Rwanda, le Secrétariat du NEPAD a également été faible en matière de sensibilisation du public, car il n'a organisé que deux conférences nationales en présence de 200 personnes

chacune. Cela ne semble pas être suffisant comme sensibilisation dans un pays de plusieurs millions d'habitants.

Au Ghana cependant, le travail sur le rapport d'auto-évaluation a été précédé par des activités de sensibilisation du public, comprenant un atelier de parties prenantes nationales, un atelier pour les parlementaires et un pour les professionnels des médias. Bien que certains groupes de la société civile se soient toujours sentis mal informés, il s'agissait clairement d'un effort beaucoup plus sérieux de faire connaître au public ce qui était prévu. L'Afrique du Sud semble avoir eu le programme de sensibilisation le plus exhaustif, couvrant à la fois les zones rurales et urbaines. Le processus a débuté avec une conférence consultative réunissant quelque 350 personnes, suivie de conférences provinciales avec les niveaux de participation allant de 100 à 1000 personnes. Différentes formes de médias ont été utilisés pour sensibiliser le public au MAEP, y compris médias imprimés et électroniques ainsi qu'une chanson spécialement commandée pour le MAEP.

Le Nigeria a admis avoir eu à faire face à d'énormes défis lors qu'il a voulu populariser le MAEP et le rendre plus participatif, et ceci principalement en raison de sa population. Un certain nombre d'événements de sensibilisation ont eu lieu entre le moment où le point focal a été nommé et celui où le questionnaire du MAEP a été pré-testé au Nigeria. Au Kenya, le processus a été lancé officiellement par un Forum consultatif sur le MAEP dont le but était de présenter le questionnaire du MAEP, divers instruments de recherche, et les quatre groupes d'évaluation thématiques. En Algérie, le Conseil national d'administration avait une unité de communication assez active qui a mis en place et maintenu un site Web qui a existé pendant deux ans avant d'être fermé un mois après la présentation du rapport d'examen de l'Algérie. L'unité de communication a également facilité la participation des membres du Conseil à des programmes radio.

L'accès et la diffusion de l'information est identifiée dans le questionnaire principal du MAEP comme étant l'une des questions transversales qui nécessitent 'une attention systématique dans tous les domaines du questionnaire'. Pourtant, la facilité d'accès à l'information sur le processus du MAEP a été très variable selon les pays. Même ceux qui étaient les plus ouverts ont rarement créé des sites web ou centres de documentation où par exemple les procès-verbaux de réunions de commissions nationales pourraient être facilement accessibles aux chercheurs (y compris ceux qui rédigent le rapport dans ce volume) qui cherchent à comprendre la façon dont le processus fonctionnait - faiblesse qui est loin d'être corrigée par le secrétariat continental, dont le site ne contient même pas l'ensemble des documents de base du MAEP qui sont fournis aux points focaux nationaux.

Peut-être le fait le plus important ici, c'est que seul l'Ouganda a officiellement mis son rapport d'auto-évaluation à l'entière disposition de quiconque veut le lire. La publication du RAEP est à la discrétion du pays concerné, et tous les autres pays ont décidé de ne pas le publier. Cette discrétion doit être levée : il

est important que les chercheurs et les groupes de la société civile aient accès à un document d'une telle importance.

Auto-évaluation

La manière dont les pays ont réalisé le volet d'auto-évaluation du MAEP a présenté des différences tant méthodologiques qu'en termes de processus. L'auto-évaluation est basée sur le questionnaire du MAEP qui couvre quatre domaines de la gouvernance: démocratie et bonne gouvernance politique, gouvernance économique et gestion, gouvernance d'entreprise et développement socio-économique. Le questionnaire est assez long et complexe, comprenant 58 questions et 183 indicateurs. Le processus d'auto-évaluation de pays produit un rapport d'auto-évaluation par pays (RAEP) et un projet de Programme d'action national (PAN). Beaucoup de pays engagés dans les MAEP se sont plaints que le questionnaire essaie de couvrir trop de questions, qu'il a une structure quelque peu confuse avec des questions qui se recoupent souvent les unes avec les autres, et qu'il est impossible à gérer à la fois pour les gouvernements et pour les organisations de la société civile qui cherchent à y répondre. Il y a aussi des questions qui pourraient y être utilement ajoutées en vue de se pencher sur certains problèmes importants qui ne sont pas actuellement couverts. Il y a un besoin évident - reconnu par le Secrétariat continental du MAEP - d'un réexamen systématique du questionnaire, y compris les « questions transversales » qu'il choisit pour s'y concentrer en particulier, mais qui doivent être modifiées à la lumière des conclusions des examens à ce jour. Le questionnaire est destiné à assurer la cohérence entre pays, la plupart des pays ont donc dû l'adapter, le simplifier, ou le 'localiser' afin de répondre aux réalités locales.

Dans l'idéal, un questionnaire MAEP révisé devrait être mis à disposition sous deux formes différentes par le Secrétariat du MAEP : une version pour les experts consultants, et une version dans un langage qui peut être utilisé par les non-spécialistes techniciens, ce qui améliore la participation citoyenne. Bien évidemment, tout pays doit toujours être libre de réviser le questionnaire ou d'y faire des ajouts au gré des conditions nationales.

Les méthodes de collecte de données et la tenue des consultations ont revêtu des formes diverses. En général, le processus de recherche comprenait une étude documentaire, des entretiens avec les élites/experts/informateurs clés, des discussions de groupe, et des enquêtes par sondage. Dans certains pays, mais pas tous, une enquête nationale a également été menée par le bureau national de statistique. De même, certains pays ont fait des appels au public pour la présentation de communications de groupes de la société civile, mais cela n'a pas été le cas partout. Les données ont été traitées par les IRT qui ont également rédigé un projet de rapport. La validation du rapport revêt généralement la forme d'une conférence consultative. C'est le temps qui semble être une contrainte commune dans la rédaction de l'auto-évaluation. Dans la plupart des cas, l'auto-évaluation a été réalisée dans des délais qui

ne permettaient pas un engagement suffisant avec le projet de rapport de la part des parties prenantes, et le résultat était des discussions et des débats artificiels. Une préoccupation commune était la complexité et la longueur du questionnaire qui a eu un impact sur le taux et la qualité des réponses.

Lorsque des organismes contrôlés par le gouvernement ont été employés pour ce travail, il y a eu le problème de l'indépendance des résultats ; et dans les cas où on a eu recours à des groupes de réflexion indépendants, il y a aussi eu des problèmes, cette fois liés à la façon dont l'utilisation d'un groupe de réflexion pour ce genre d'expertise peut alors être considérée comme une participation suffisante de la société civile au processus.

Une plainte commune que l'on trouve dans les rapports de ce livre c'est que les groupes de la société civile et les individus interrogés ou qui ont présenté des observations n'avaient aucun moyen de savoir si leurs contributions sont en fait apparues dans le rapport final d'auto-évaluation du pays. En général, il ne semble pas y avoir eu de processus par lequel les parties prenantes pouvaient systématiquement vérifier comment leur contribution a été utilisée. Dans la plupart des cas, les conférences de validation ont été effectuées sur la base d'une synthèse du projet de RAEP. Il y a un certain nombre de pays où il y a eu des tensions sur la manière dont le rapport a finalement été édité, et on a eu l'impression que le gouvernement a pris en main le processus afin de garantir une issue favorable.

Au Kenya, la décision a été prise de 'localiser' le questionnaire générique du MAEP au cours des premières conférences consultatives. Quatre approches de recherche ont été utilisées pour faire l'auto-évaluation : recherche documentaire, groupes d'experts, enquête nationale par sondage et discussions des groupes de discussion. Cette approche a conduit à un processus crédible de collecte des données. La finalisation du rapport a été retardée en raison de tensions entre le gouvernement et le CNA qui a abouti à la destitution du président du CNA. Après la présentation de l'avant-projet de rapport d'auto-évaluation par les principales agences techniques, une équipe d'experts indépendants a été mise en place pour critiquer et rédiger le rapport qui a été soumis à un atelier national de validation avant présentation au secrétariat continental du MAEP.

Au Nigeria, dans le cadre de la « localisation » du questionnaire, le Point Focal National a organisé un pré-test du questionnaire. Selon les retours du pré-test, le taux de réponse a été très bas, le questionnaire était difficile à remplir, et il n'abordait pas les particularités du pays comme par exemple le rôle des chefs traditionnels. Il a alors été décidé de dégroupier et de simplifier le questionnaire. Comme dans le cas du Kenya, la méthodologie adoptée par le Nigeria comprenait une étude documentaire, des entretiens avec les élites/décideurs, des enquêtes massives auprès des ménages. Il y avait une controverse au sujet de la décision du Point focal national d'utiliser le Bureau national des statistiques pour effectuer les enquêtes auprès des ménages. Les premiers IRT ont finalement été retirés à cause d'un différend portant les honoraires. Le processus de rédaction et de validation des RAEP a été exhaustif. En plus des

IRT, une équipe de trois experts a été nommée pour servir de coordonnateurs thématiques. Une fois qu'un projet a été produit quatre groupes de réflexion ont été retenus pour procéder à l'examen par les pairs du projet. Le résumé du RAEP en anglais, haoussa, igbo et yoruba a été largement diffusé dans les 36 Etats du Nigeria. Des équipes de membres du Groupe de travail national du MAEP ont tenu des réunions de validation dans 14 Etats, réunions auxquelles ont participé des acteurs étatiques et non étatiques.

En Algérie les membres du Conseil national d'administration ont travaillé en étroite collaboration avec le CNES, institution qui a conduit le processus technique de collecte et d'analyse des données. Les membres de la CNA ont tenu des réunions de concertations dans des collectivités locales bien choisies. On rapporte que ces concertations ont été ouvertes et parfois orageuses. La sélection des districts où les concertations ont eu lieu a été motivée par le désir de représenter la diversité de l'Algérie dans tous ses aspects.

Au Bénin le processus a été conduit par l'IRT qui a suivi une approche communément utilisée dans d'autres pays et comprenant une étude documentaire, des ateliers avec des informateurs clés, et des enquêtes par sondage d'échantillons représentatifs, le tout suivi d'un processus de concertation qui a tenté d'obtenir des contributions de parties prenantes au rapport d'auto-évaluation.

L'Afrique du Sud a adapté le questionnaire de 88 pages et l'a résumé en un document de six pages qui a été traduit dans les 10 autres langues officielles. On s'est inquiété du fait que dans certains cas, la version simplifiée n'a peut-être pas réussi à saisir l'essence des questions telles qu'elles étaient posées dans la version longue. L'approche sud-africaine du recueil de données consistait à lancer un appel public à la présentation de communications qui pouvait se faire de trois manières : communications écrites ; questionnaire à remplir ; et rapports des concertations menées par les conseils provinciaux d'administration créés dans chacune des neuf provinces de l'Afrique du Sud. Les IRT n'ont eu que cinq semaines pour traiter les données et rédiger leurs projets de rapports respectifs. Les IRT n'avaient pas été impliqués dans la conception de méthodes de recherche, c'est la raison pour laquelle leur approche de la rédaction des projets de rapport était différente. La plupart des IRT ont été incapables d'intégrer toutes les données en raison de contraintes de temps, de la mauvaise qualité des données et, dans certains cas, des limites linguistiques, ce qui signifie que les efforts importants consacrés à la concertation et à la sensibilisation ont parfois été gaspillés, et les réactions des travailleurs de proximité ne sont finalement pas intégrées aux chapitres du projet de RAEP. Il y a aussi une controverse autour de la façon dont le rapport d'auto-évaluation d'Afrique du Sud a été compilé et mis au point. On a l'impression que le gouvernement a dominé le processus d'élaboration du RAEP. Après la rédaction par le Secrétariat du projet de RAEP qui était une consolidation des rapports techniques édités, le Point Focal a convoqué une réunion d'urgence du CNA pour discuter du projet à la veille de la réunion de

validation. Un projet révisé a été présenté à la réunion de validation. D'autres révisions ont été apportées au RAEP par une équipe de travail multidisciplinaire dirigée par un représentant de la présidence au CNA. Reste à savoir si la version finale du RAEP a suffisamment incorporé les contributions reçues en particulier à l'atelier de validation.

Au Ghana chaque IRT a utilisé une méthode de recherche légèrement différente. Cependant, les IRT ont suivi une approche comprenant une étude des publications, des entretiens des élites/experts avec des acteurs étatiques et non-étatiques, des enquêtes sur échantillons de ghanéens ordinaires.

Au Burkina Faso les IRT ont adopté une approche similaire à celle d'autres pays. Ils ont aussi eu à faire face à des défis en matière de contraintes temporelles, complexité du questionnaire, ressources financières. L'atelier de validation a fait l'objet de critiques pour n'avoir pas fourni aux participants l'occasion de critiquer le rapport. Cela était dû à l'arrivée presque imminente de la mission d'examen du pays.

Au Rwanda, la collecte de données s'est surtout effectuée par le biais de réunions des groupes de discussion qui ont également servi à remplir le questionnaire. Les données ont été compilées en un rapport d'auto-évaluation unique. Il est intéressant de noter que le Rwanda est le seul pays qui a envoyé le projet de RAEP à des institutions en dehors du pays pour un examen plus approfondi. Le rapport a été envoyé, pour avis d'experts, à l'Institut africain d'analyse politique et d'intégration économique. Une autre organisation externe, l'OSSREA a effectué la révision finale du rapport.

Comme dans le cas de la sélection de l'IRT, le secrétariat continental du MAEP devrait fournir des indications plus précises sur les types de méthodologie de recherche qui conviennent à l'usage de l'IRT, et le type de concertation qui devrait être impliqué dans la rédaction de leurs rapports thématiques. Il est probable qu'il pourrait être utile de disposer d'un sondage national réalisé par l'organe le plus qualifié pour le réaliser- le bureau national des statistiques – cependant, s'il existe des craintes quant à l'indépendance de l'Office national des statistiques (selon les normes énoncées dans le Charte africaine des statistiques), il faudra que la Commission nationale exerce un contrôle étroit sur la façon dont le processus est géré. En général, plus l'auto-évaluation MAEP s'éloignera de l'étude documentaire et de la consultation d'experts, plus grande sera la valeur qu'elle apportera en ajoutant de nouvelles voix aux débats nationaux sur les meilleures stratégies de développement.

Appui au pays MAEP et missions d'examen de pays

Chaque processus du MAEP comprend au moins deux, et parfois jusqu'à quatre, visites d'une équipe dirigée par le membre du panel du MAEP chargé de l'examen de ce pays. Au début du processus, une mission d'appui au pays se termine en général par la signature d'un Protocole d'accord sur les modalités de conduite du MAEP dans ce pays. Dans un nombre significatif de cas, dont le Kenya, le Rwanda et le Nigeria, le membre du panel du MAEP a joué un rôle

important à ce stade en veillant à ce que la commission nationale du MAEP comprenne une plus large représentation de la société civile, ou, par exemple en Algérie ou en Ouganda, que les IRT sélectionnés sont plus adaptés au travail.

La mission d'évaluation est effectuée peu de temps après la présentation du RAEP au secrétariat continental du MAEP. Il y avait des variations mineures dans la façon dont les missions d'examen de pays ont été conduites car cela s'est fait à partir du centre. Une fois dans le pays, la MEP a tenu des concertations avec un large éventail de parties prenantes comprenant des acteurs étatiques et non étatiques ainsi que le secteur privé. L'examen de pays s'appuie sur des recherches de fond accomplies par le Secrétariat continental du MAEP et un document élaboré par le RAEP. Après avoir mené des concertations sur place, le MEP rédige son propre rapport et offre au pays la possibilité de répondre ainsi que d'amender le PAN. La réponse est annexée au rapport d'examen du pays pour présentation au Forum du MAEP pour examen par les pairs.

La durée des MEP a varié selon les pays. On ne sait pas ce qui a déterminé la durée de la mission. La mission a été au Nigeria pour près d'un mois, 27 jours au Burkina Faso, 19 jours au Bénin, 16 jours en Afrique du Sud, 14 au Kenya, 12 jours au Ghana et au Rwanda. En Algérie et au Bénin, la mission a effectué deux visites. Dans le cas de l'Algérie la deuxième visite a été justifiée par les lacunes qui avaient été identifiées dans le RAEP, menant à la recommandation que les travaux du Conseil économique et social national soient complétées par des recherches supplémentaires effectuées par les IRT.

En général les MEP avaient un accès facile à presque tous les niveaux de la société, du chef de l'Etat aux parties prenantes au niveau local. Cependant, en Algérie, le plus ancien parti, le *Front des Forces Socialistes* a refusé de participer à une rencontre organisée par la MEP, en prétextant que le processus ne prenait pas les partis politiques et les organisations des droits de l'homme au sérieux.

Participation de la société civile

Les documents de base et les directives du MAEP invitent les pays participants à veiller à la mise en place d'un processus à base élargie faisant appel à de larges couches de citoyens du pays dans un dialogue sur la gouvernance. La nature et la qualité de la participation de la société civile dans le processus du MAEP est directement liée au contexte politique et à l'histoire du pays. Il est évident que où il y a davantage de garanties pour les libertés civiques il y a plus de possibilités de participation significative de la société civile au processus du MAEP. Le type d'arrangements institutionnels que les pays mettent en place peut soit promouvoir ou soit compromettre la participation de la société civile. La réalité c'est qu'il y aura toujours des niveaux et des espaces de participation différents de la société civile au processus du MAEP. Il y a des cas où les acteurs de la société civile sont invités à participer au processus tels que les forums consultatifs, par le biais d'appels publics à propositions,

en tant que représentants des Conseils nationaux d'administration, ou en tant que prestataires de services techniques spécialisés. Dans d'autres cas les acteurs de la société civile ont eu à se battre pour obtenir une place à la table, en particulier pour entrer aux conseils nationaux d'administration. De plus en plus les organisations de la société civile créent des espaces pour dialoguer avec le MAEP par le renforcement de la capacité à surveiller la mise en œuvre du MAEP, en particulier le Plan d'action national.

L'examen du Rwanda rassemblé ici conclut que le processus a été dominé par le gouvernement. Le processus d'auto-évaluation a été mené par des équipes techniques sous la direction du secrétariat national du NEPAD ; des représentants de la société civile interrogés ont également indiqué qu'ils avaient apprécié la nature plus ouverte du processus de RAEP dans le cadre du système habituellement fermé au Rwanda. En Algérie aussi, la participation de la société civile a été limitée - mais le processus a été plus ouvert que la plupart des processus de planification nationale, ce qui a créé un précédent qui peut être utile à l'avenir. On note aussi la participation limitée de la société civile, même dans les pays qui ont un secteur de la société civile relativement robuste comme le Kenya, le Nigeria et l'Afrique du Sud. Dans le cas du Kenya, il a fallu un intense lobbying et l'intervention du membre du panel du MAEP pour que le gouvernement kenyan inclue la société civile d'une manière significative. En Afrique du Sud, les délais serrés dans lesquels le processus a été mené ont créé la perception que le gouvernement ne s'était pas engagé en faveur d'une véritable participation de la société civile. Les projets n'étaient généralement pas disponibles pendant assez longtemps pour que les parties prenantes puissent s'occuper des questions de fond. D'autre part, le gouvernement a estimé que les organisations non gouvernementales étaient préoccupées par la transparence d'un processus dirigé par le gouvernement au détriment des questions de fond qui devaient être débattues. Même si un éventail assez large d'organisations ont finalement été inclus dans le groupe de travail national au Nigeria, il n'y a pas de critère clair ou transparent pour l'inclusion dans le groupe de travail. Seules des organisations agréées étaient représentées au Conseil national d'administration en Algérie. Beaucoup d'organisations sont empêchés de se constituer légalement et ne peuvent donc être représentées au Conseil national d'administration. Les organisations qui s'occupaient de « questions politiquement sensibles » ne recevaient pas d'invitation à participer aux concertations. Au Ghana, au Bénin et au Burkina Faso, il semble qu'il y ait eu une plus grande volonté de la part du gouvernement d'impliquer la société civile, mais il y avait encore des préoccupations au sujet des critères utilisés pour inviter ceux qui ont fini par participer.

Il faudra qu'à l'avenir, les documents de base du MAEP fixent clairement les étapes du processus de contribution des groupes indépendants de la société civile, les mécanismes à travers lesquels leurs contributions seront prises en compte, et les systèmes de suivi de la société civile et des citoyens en général sur la façon dont a été rédigé le rapport final d'auto-évaluation. Il faut que

tout le monde sache que le fait d'engager des groupes de réflexion de la société civile pour faire de la recherche en tant qu'IRT ne saurait en aucun cas remplacer une concertation élargie avec la société dans son ensemble. Le Secrétariat du MAEP devra aussi insister sur l'extension de l'idéal participatif à la phase de mise en œuvre, avec la participation régulière de la société civile et des parlementaires au suivi et à l'évaluation des progrès dans la réalisation des programmes d'action.

Volonté politique

Dans chaque pays où le processus du MAEP a été mis en œuvre, le soutien politique au plus haut niveau a été essentiel à la réalisation du rapport d'auto-évaluation et la coopération dans le cadre de l'examen indépendant par les personnalités éminentes. Ce fait apparaît le plus évidemment dans le cas de l'Afrique du Sud, de l'Algérie et (quoique dans une moindre mesure, étant donné un changement de gouvernement) du Nigeria, chacun de ces pays ayant joué un rôle de premier plan dans l'adoption du NEPAD et la création du MAEP. Pour ces pays, la conclusion fructueuse et opportune du MAEP est une question de fierté nationale, et même de fierté personnelle pour le président. Dans le cas du Rwanda aussi, l'un des tout premiers pays du MAEP, le processus a été une priorité pour un gouvernement désireux d'attirer le soutien des donateurs pour ses plans nationaux de développement.

Dans les autres pays qui ont achevé le processus, y compris en particulier ceux qui sont examinés par AfriMAP, le soutien direct au niveau le plus élevé du gouvernement - le point focal national et le président - a été d'une grande importance. Au Bénin et au Burkina Faso, par exemple, le représentant du Groupe de personnalités éminentes affecté dans le pays a explicitement reconnu le rôle important du président lors de la mission d'examen par pays ou des événements de lancement du rapport. A Maurice, par contre, le processus du MAEP a été lancé comme étant l'un des premiers pays à procéder à l'examen mais n'a pas toujours été achevé, six ans plus tard. L'examen d'AfriMAP, publié à mi-chemin, a conclu que le manque de leadership politique a été la principale raison pour laquelle le processus n'a pas avancé.

Un fort soutien politique est clairement nécessaire pour la réussite du processus d'auto-évaluation du MAEP qui coûte souvent cher, et pour la mise en place d'un comité indépendant. Pourtant, l'investissement politique du président peut également comporter des risques : un rapport d'auto-évaluation du pays ou un rapport d'examen de pays qui remet en cause la perception que le gouvernement a de lui-même peut se révéler un test de l'engagement en faveur d'un examen indépendant - comme l'Afrique du Sud elle-même en a fait l'amère découverte.

Conclusion

Un des objectifs clés du MAEP est la promotion du dialogue national sur la façon dont le pays est gouverné. Pour ce faire, il faut qu'un nombre toujours

plus élevé de citoyens soient conscients et informés de tout ce qui touche au MAEP et ce qu'il cherche à réaliser. La participation citoyenne dépendra largement des aménagements institutionnels effectués par les états membres qui devront être inclusifs et non pas perçus comme destinés à veiller sur les intérêts du gouvernement. Il faut que la recherche, la rédaction de rapport, et la mise en œuvre du PAN soient participatives afin d'engendrer l'appropriation, qui constitue un principe vital du MAEP. Tout cela suppose que de larges segments de la population aient un accès facile à l'information et se voient accorder un temps suffisant pour bien étudier les projets afin d'apporter une participation significative au processus d'évaluation.

Il est évident que dans la plupart des pays qui ont mené à bien le MAEP, le processus a été dominé et conduit par le gouvernement. Ce fait a été mis en évidence par le cadre institutionnel national qui a été mis en place, en dépit d'orientations claires qui encouragent la mise en œuvre de processus impartiaux et objectifs. Pour que le MAEP en vienne à être considéré comme une initiative crédible, il faudra que les gouvernements ouvrent à d'autres acteurs un espace de participation. La révision actuelle du processus, de la méthodologie et des outils arrive à un moment crucial pour le MAEP. La préoccupation générale en ce qui concerne la longueur et la complexité du questionnaire constitue un réel problème à résoudre au vu des réalités qui nous viennent des pays qui ont subi l'examen. Il faudra aussi que les organisations de la société civile se dotent des capacités nécessaires pour engager avec le gouvernement le dialogue sur les politiques à suivre, d'une manière concrète qui ajoute de la valeur à la définition et à la formulation des politiques.