



COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE



PROGRAMME DES NATIONS UNIES
POUR LE DÉVELOPPEMENT

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

DIVISION DE LA GOUVERNANCE ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

CENTRE RÉGIONAL POUR L'AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE

Réunion de groupe d'experts sur
**« L'harmonisation des plans d'actions nationaux relatifs au Mécanisme africain d'évaluation
par les pairs et d'autres plans nationaux de développement dans un Cadre commun de
dépenses à moyen terme »**

Kampala (Ouganda)
29-30 septembre 2010

AIDE-MÉMOIRE

I. Introduction et contexte général

1. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) a été mis en place en mars 2003, sous les auspices du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), en tant qu'instrument d'auto-évaluation auquel adhèrent volontairement les États membres de l'Union africaine¹. Le MAEP prend en compte une vue globale de tous les aspects du système de gouvernance d'un pays, par l'évaluation de la qualité de la gouvernance, l'identification des faiblesses et le renforcement des approches méthodologiques des meilleures pratiques couronnées de succès, en vue d'améliorer les réformes d'orientation engagées dans les pays africains participants. Le mécanisme qualifié de « Réflexion novatrice de l'Afrique sur la gouvernance » est considéré comme un double contrat, entre les gouvernements africains et leurs citoyens, d'une part, et entre l'Afrique et ses partenaires de développement d'autre part. Il offre la possibilité d'exprimer des vues africaines aux Africains et, partant, consolide le sentiment d'appropriation du débat sur les questions relatives aux politiques de développement, à la sécurité et à la gouvernance.

2. À ce jour, de nombreux pays adhérents ont réalisé des auto-évaluations réussies en matière de gouvernance, validées par les missions d'évaluation par pays en utilisant les instruments d'enquête et la méthodologie du MAEP. Il s'agit notamment du Ghana, du Rwanda, du Kenya, de l'Afrique du Sud, du Mozambique, de l'Ouganda, du Nigéria, du Burkina Faso, de l'Algérie, du Bénin, du Lesotho, du Mali, de Maurice et de l'Éthiopie. Plusieurs autres pays ayant officiellement adhéré au MAEP se trouvent à différentes étapes de préparation du processus d'auto-évaluation.

3. Les quatorze (14) pays participant au MAEP qui ont entrepris une auto-évaluation rigoureuse ont produit un rapport d'évaluation du pays et un programme d'action national qui vise à remédier aux faiblesses et à surmonter les difficultés révélées au cours de l'auto-évaluation.

4. Le programme d'action national est le principal produit du processus d'évaluation national. Selon les directives aux pays, l'objectif fondamental du programme national d'action est de recenser les domaines de la gouvernance qui nécessitent des améliorations, et de mobiliser les efforts déployés au niveau national en vue d'introduire les changements nécessaires pour renforcer l'état de la gouvernance et du développement socio-économique. Le programme d'action national proposé sous forme de matrice présente : i) les priorités du pays sur les questions de gouvernance; ii) les activités à mener pour remédier aux carences identifiées; iii) le coût et le calendrier de chacune des activités; et iv) les responsabilités des parties prenantes (gouvernement, parlement, société civile et secteur privé) dans la mise en œuvre du programme. Le plan d'action national a donc des implications majeures pour les systèmes nationaux de planification des pays participant au MAEP.

II. Justification de l'atelier

5. Dans ce contexte, il est évident que la principale valeur ajoutée du Mécanisme dans son ensemble dépend largement de la qualité du cadrage des priorités intégré au plan d'action national et de sa mise en œuvre. Cependant, les expériences des pays pilotes² dans le domaine du MAEP portent à croire que le plan d'action national se révèle être le maillon le plus fragile du processus et le véritable défi consiste à en assurer la mise en œuvre effective.

¹ À la date d'aujourd'hui, 30 pays ont adhéré au processus.

² Sous la direction de la Banque africaine de développement, trois études nationales ont été réalisées en 2007 au Ghana, au Kenya et au Rwanda.

6. Les premières études réalisées par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque africaine de développement (BAD) ont révélé les principales difficultés ci-après, en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action national:

- Les écarts entre les coûts du plan d'action national et les informations détenues par les agences et les ministères sectoriels compétents;
- L'absence de liens clairs avec les mécanismes de financement tels que le budget national et le cadre de dépenses à moyen terme;
- La faible coordination entre les organismes responsables de l'établissement du coût du plan d'action national et ceux chargés du financement des programmes; et
- Les difficultés rencontrées dans l'identification des programmes et projets du plan d'action national dans les budgets nationaux ainsi que l'impact du plan sur le cadre de dépenses à moyen terme.

7. Ces préoccupations ont retenu l'attention des partenaires stratégiques continentaux du MAEP (BAD, CEA et PNUD), notamment l'urgente nécessité d'examiner les synergies entre le plan d'action national et d'autres stratégies nationales de développement afin d'éviter le chevauchement des activités et par conséquent une surexploitation des rares ressources financières et humaines des pays adhérents. Du point de vue des partenaires stratégiques du MAEP, le principal objectif est d'assurer la pleine intégration du plan d'action national dans les processus nationaux de planification et de développement.

8. En réponse, les partenaires stratégiques ont convenu, premièrement de valider les conclusions des analyses initiales; deuxièmement, d'enquêter sur le calcul des coûts et les liaisons budgétaires entre le plan d'action national et le cadre de dépenses à moyen terme et les budgets; troisièmement, d'estimer les déficits de financement; et finalement, d'examiner les moyens d'harmoniser le plan d'action national et les autres stratégies nationales de développement actuelles, telles que les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

9. Aussi, la CEA a-t-elle entrepris, avec le concours financier du PNUD, des missions de terrain dans quatre pays participant au MAEP, (Ghana en avril 2007; Rwanda en septembre 2008; Ouganda en octobre 2008 et Bénin en juin 2009), afin d'évaluer le coût des plans d'action nationaux et suivre les liens entre ces plans et d'autres programmes de développement national en cours, l'intérêt étant de fournir une assistance technique afin d'harmoniser les plans d'action nationaux avec les stratégies de développement actuelles. L'objectif principal était d'examiner les expériences, les difficultés et les meilleures pratiques de certains pays chefs de file dans le processus afin de dégager des enseignements qui profiteraient aux pays qui n'avaient pas encore entamé le processus MAEP.

10. Les rapports de terrain se sont particulièrement penchés sur la manière dont les pays conçoivent leurs plans d'action nationaux, en établissent les coûts, les intègrent et les harmonisent dans les plans et programmes de développement national préexistants. En outre, les rapports des pays formulent des recommandations en vue d'accélérer le processus d'intégration et d'harmonisation des plans d'action nationaux dans les programmes de développement pertinents.

III. Rapport de synthèse

11. Le résultat final de ces quatre missions s'est traduit par la production d'un rapport de synthèse intitulé « **L'harmonisation des plans d'actions nationaux relatifs au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et d'autres plans nationaux de développement dans un cadre commun de dépenses à moyen terme : Expériences du Ghana, du Rwanda, de l'Ouganda, et du Bénin** ». Le rapport dresse un panorama des difficultés rencontrées dans la conception, le calcul des coûts, la mise en œuvre, l'harmonisation avec d'autres programmes de développement, le financement et la supervision du plan d'action national. Il contient ainsi des recommandations stratégiques pour veiller à l'établissement d'un lien systématique, dans les prochaines années, entre les plans d'action nationaux et les DSRP ainsi que les plans de développement, en termes de financement et de calcul des coûts.

12. Les principales conclusions et recommandations du rapport de synthèse ont essentiellement porté sur les sous-thèmes suivants: conception et établissement du coût du plan d'action national; harmonisation et intégration; financement et budgétisation; mise en œuvre et suivi et évaluation.

13. S'appuyant sur les sous-thèmes susmentionnés, le rapport de synthèse a mis en exergue des carences importantes relatives au plan d'action national, notamment:

- Les erreurs arithmétiques et typographiques (estimées à environ 25% du coût total du plan);
- Le fait de ne pas calculer les coûts complets du plan, tout particulièrement en ce qui concerne les salaires et l'entretien;
- Le chevauchement des projets exécutés au titre du plan avec des programmes et plans nationaux antérieurs (estimé à 25% du coût du plan d'action national);
- L'intégration limitée des projets du plan dans le cadre de dépenses à moyen terme et les budgets annuels;
- La discordance entre les cycles de vie prévisionnels du plan et ceux des plans antérieurs;
- La difficulté à établir les sources des fonds utilisés pour la mise en œuvre des plans d'action nationaux;
- La méconnaissance par certaines agences d'exécution de leur rôle dans la mise en œuvre des plans d'action nationaux;
- La capacité limitée à recueillir des données pour le suivi des indicateurs du plan d'action national.

14. Au regard de ces lacunes, le rapport a fait des recommandations cruciales, qui peuvent se résumer comme suit :

- La validation des coûts du plan d'action national par le Conseil national de direction, les ministères des finances et les organes nationaux en charge de la planification;
- L'appropriation du projet Nona par les systèmes d'analyse Midas du gouvernement, pour sa mise en œuvre ou pour en superviser l'exécution par un organisme non étatique;
- L'inclusion de toutes les dépenses pertinentes (charges salariales et d'entretien) dans le calcul des coûts;
- L'intégration du Conseil national de direction du MAEP dans les systèmes nationaux de planification;
- La définition des activités du plan d'action national par les institutions de recherche techniques alors que les organes gouvernementaux devraient être chargés du calcul du

coût des activités, en collaboration avec les institutions de recherche et le Conseil national de direction;

- L'identification des organismes d'exécution chefs de file pour chaque activité engagée au titre du plan d'action national;
- La synchronisation des cycles de vie du plan d'action national et des DSRP nationaux;
- L'intégration des projets du plan d'action national dans le cadre de dépenses à moyen terme et leur identification en tant que projets MAEP;
- La codification des activités du plan d'action national dans le cadre de dépenses à moyen terme afin de faciliter le suivi des dépenses du plan, ainsi que le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre;
- L'intégration du plan d'action national dans les plans de développement national à travers des plans sectoriels stratégiques;
- La nécessité de garantir le financement des activités menées dans le cadre du plan d'action national et d'éviter d'énormes déficits de financement;
- L'attribution du mandat légal nécessaire au Conseil national de direction afin de superviser et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des plan d'action nationaux; et
- L'élaboration, par l'organe de planification national et le ministère des finances, d'un mécanisme de suivi des dépenses engagées au titre du plan d'action national.

15. Le rapport a par ailleurs souligné deux aspects cruciaux pour la viabilité du plan d'action national relatif au MAEP qui s'inscrit dans la droite ligne des initiatives visant à améliorer la gouvernance nationale et à assurer le développement socio-économique. Ces aspects peuvent être formulées comme suit:

- Les plans d'action nationaux devraient exclusivement englober des projets et programmes de gouvernance et ne pas constituer un programme d'investissement de capitaux; et
- Les stratégies de réduction de la pauvreté devraient être intégrées dans le MAEP et non l'inverse.

16. Les partenaires stratégiques du MAEP souhaiteraient que ces deux impératifs fassent l'objet d'un débat majeur au cours de la rencontre, notamment en ce qui concerne la création d'un cadre commun pour l'élaboration des plans d'action nationaux.

IV. Objectif de la réunion d'experts

17. La réunion d'experts se tient à un moment crucial pour le processus MAEP. Elle offrira aux experts du MAEP un cadre tout indiqué pour aborder les principaux défis et proposer des outils et des moyens concrets qui permettraient au plan d'action national de devenir un document crédible et opérationnel pour le développement socioéconomique national. La crédibilité et la viabilité de l'ensemble du processus MAEP dépendent de sa pleine intégration dans le système de planification national.

18. La réunion d'experts a pour premier objectif la mise en commun des expériences des pays grâce à l'examen des liens entre les plan d'action nationaux et les stratégies de développement national; deuxièmement, elle veillera à analyser le processus de calcul des coûts et les instruments nationaux de financement, en particulier le budget et le cadre de dépenses à moyen terme; et, finalement, elle validera les conclusions et les recommandations du Rapport de synthèse des partenaires stratégiques.

19. Les débats des participants porteront sur la meilleure façon de : i) développer la capacité à établir les coûts du plan d'action national; ii) renforcer la cohérence entre le plan d'action national et les processus de planification stratégique; iii) réduire les déficits de financement; et iv) améliorer le suivi et l'évaluation du plan d'action national en mettant particulièrement l'accent sur le suivi des dépenses.

20. La réunion aidera les pays participant au MAEP à:

- *Mieux élaborer le plan d'action national;*
- *Mieux établir le coût du plan d'action national;*
- *Mieux intégrer le plan d'action national dans le cadre de dépenses à moyen terme, les budgets annuels et les plans nationaux de développement;*
- *Mieux suivre et évaluer la mise en œuvre du plan d'action national; et*
- *Mieux mobiliser les ressources pour le financement du plan d'action national.*

21. Au regard de la forte dépendance de la plupart des pays participant au MAEP vis-à-vis des donateurs, il est clair que la réussite de l'exécution du plan d'action national dépend du décaissement des fonds supplémentaires nécessaires. À cet égard, une session spéciale insistera sur la mobilisation des ressources et la réduction des déficits de financement au titre du plan d'action national, à partir de ressources internes publiques et privées ou de ressources extérieures. Cet aspect revêt une importance cruciale pour le respect des principes généraux du NEPAD et du MAEP.

V. Résultats attendus

22. Étant donné que la réunion d'experts rassemblera les principales parties prenantes associées à l'échelle nationale à la formulation, au calcul des coûts, à la mise en œuvre et au suivi du plan d'action national, les organisateurs espèrent obtenir les résultats suivants:

- Validation des conclusions du Rapport de synthèse;
- Mise en place d'un cadre conventionnel pour l'intégration du plan d'action national dans les plans nationaux de développement; et
- Meilleure organisation des pays participant au MAEP pour mobiliser les fonds nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action national.

VI. Participants

23. La réunion verra la participation d'environ 50 à 55 représentants des 14 pays ayant achevé le processus d'examen critique par les pairs. Il s'agira notamment:

- Des conseils nationaux de direction;
- Des points focaux nationaux;
- Du ministère de la planification ou des finances; et
- Des personnes ressources dotées d'une expérience dans le domaine des procédures du plan d'action nationale relatif au MAEP.

24. Outre les parties prenantes, les partenaires stratégiques du MAEP et le secrétariat du Mécanisme prendront part aux travaux.

VII. Déroulement de la réunion d'experts

25. La réunion sera pleinement participative pour permettre la tenue d'échanges interactifs, la présentation d'études de cas, d'exposés par des experts nationaux, l'apprentissage entre pairs et le partage des meilleures pratiques, autant d'activités qui permettront d'assurer le partage de connaissances, une pièce maîtresse dans la formulation, l'établissement des coûts et la mise en œuvre efficaces du plan d'action national. L'atelier étant technique et axé sur l'apprentissage entre pairs, aucune résolution ni déclaration ne sont attendues au terme de cette réunion.

X. Documentation

26. Le résumé du Rapport de synthèse, ainsi que l'ordre du jour provisoire de la réunion et l'aide mémoire, seront distribués et mis en circulation avant la date de la rencontre et durant les travaux. D'autres études de cas de plans ou documents ressources seront largement distribués avant la réunion.

XI. Partenariats

27. La réunion d'experts est organisée par le Groupe d'appui au MAEP de la Commission des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (Centre régional du PNUD pour l'Afrique orientale et australe), en étroite collaboration avec la Banque africaine de développement (BAD) et le Conseil national de direction du MAEP en Ouganda.

XII. Langue de travail

28. La langue de travail de la réunion d'experts sera l'anglais. Des services d'interprétation seront fournis en français.

XIII. Dates et lieu de la réunion

29. La réunion d'experts se tiendra les 29 et 30 septembre 2010, à *l'Imperial Royal Hotel* de Kampala (Ouganda).

XIV. Contacts

M. Kojo Busia
Spécialiste de la gestion du développement
Chef du Groupe d'appui au MAEP
Division de la gouvernance et de l'administration publique
Commission économique pour l'Afrique (CEA)
Addis-Abeba, Éthiopie
Tél. 251-11-544-5439
Fax. 251-11-551-1953/5541
Courriel: kbusia@uneca.org

Mme Zemenay Lakew
Conseillère du programme NEPAD/MAEP
Centre régional du PNUD pour l'Afrique orientale et australe
Johannesburg, Afrique du Sud
Tél. : + 27 11 603 5000
Courriel : Zemenay.Lakew@undp.org

Mme Nadia Tourqui
Spécialiste du programme MAEP/DGAP
Centre régional du PNUD pour l'Afrique orientale et australe
Dakar, Sénégal
Tél. : + 221 77 802 5087
Courriel: Nadia.tourqui@undp.org

Mme Hodane Youssouf
Spécialiste de l'administration publique
Division de la gouvernance et de l'administration publique
Groupe d'appui au MAEP
Commission économique pour l'Afrique (CEA)
B.P. 3005, Bureau 7S04
Addis-Abeba, Éthiopie
Tél: +251-11-544-5245
Courriel: hyoussouf@uneca.org

Mme Bethlehem Teshager
Administratrice adjointe
Division de la gouvernance et de l'administration publique
Groupe d'appui au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)
Commission économique pour l'Afrique (CEA)
Addis-Abeba, Éthiopie
Tél: 251-11-5-44-54-17
Fax: 251-11-5-51-19-53/55-41
Courriel: bteshager@uneca.org