



**NATIONS UNIES  
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

**Résumé**

**Rapport de synthèse  
sur l'intégration des plans d'action nationaux relatifs aux Mécanisme  
africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et des 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**

**par**

**Adotey Bing-Pappoe**

**Mars 2010**

## Table de matières

	<u>Page</u>
1. Historique du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs .....	1
2. Justification des études sur le plan d'action national .....	2
3. L'harmonisation, préoccupation première du plan d'action national .....	3
4. Conclusions et enseignements des études de cas .....	3
5. Recommandations .....	7

# 1. Historique du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

## A. Origines et objectifs

À partir de 2003, plusieurs pays africains ont lancé une importante initiative de gouvernance, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Ces pays ont ainsi entrepris ce qui constitue peut-être l'évaluation la plus rigoureuse de la performance des institutions nationales dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance politique, de la gouvernance et de la gestion économiques, ainsi que de la gouvernance d'entreprise et du développement socioéconomique. Les résultats de ces évaluations ont permis de mettre au point un plan d'action national pour prendre en charge les problèmes apparus lors de l'auto-évaluation. Ces deux documents et les travaux de recherche indépendants réalisés par le secrétariat du MAEP ont servi à établir un rapport d'examen de pays. Ces documents ont ensuite été présentés au Forum du MAEP qui regroupe les chefs d'État dont les pays ont accédé à ce mécanisme pour examen. L'évaluation des pays africains par leurs pairs est ainsi devenu l'événement marquant et le point focal du processus du MAEP.

À l'origine, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), en tant qu'instrument de gouvernance, procède d'une initiative prise par les gouvernements africains pour mettre au point un nouveau programme général de développement conçu pour dépasser les difficultés historiques et structurelles du développement de l'Afrique. Cette initiative a pris la forme du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), adopté par les gouvernements africains en 2001. Les objectifs annoncés étaient d'éliminer la pauvreté en Afrique, de favoriser le développement durable, d'améliorer la méthode d'intégration de l'Afrique à l'économie mondiale et d'accélérer l'autonomisation des femmes. Le montant des ressources nécessaires à cet effet était estimé à 64 milliards de dollars des États-Unis qui devait être financé par une augmentation de l'aide et par les revenus du commerce international. Pour les promoteurs du projet NEPAD, le MAEP était un moyen de démontrer le sérieux et l'engagement de l'Afrique s'agissant de l'amélioration de la gouvernance. Ils estimaient que ce programme serait mené à bien grâce à la mise en place d'une série de partenariats entre les gouvernements africains d'une part, et entre ces derniers et leurs citoyens, de l'autre. Les valeurs, les principes et les processus essentiels du MAEP avaient été définis dès 2002 et, au début de 2003, plusieurs pays avaient dûment adhéré au processus du MAEP<sup>1</sup>. Ce faisant, ils s'étaient engagés à :

- « Adopter la déclaration sur la démocratie et la gouvernance politique, économique et d'entreprise [AHG/235(XXXVIII) Annexe I] ;
- Accepter les principes du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs [AHG/235(XXXVIII) Annexe II], et œuvrer à leur application ;
- Contribuer pleinement au financement du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs pour affirmer la nature africaine de cet instrument ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'élaboration et l'exécution d'un plan d'action national visant à améliorer les performances dans les domaines de la gouvernance et du développement socioéconomique, comme le prévoit le document de base du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ;
- Assurer la participation de toutes les parties intéressées, notamment les syndicats, les femmes, les jeunes, la société civile, le secteur privé, les communautés rurales et les associations professionnelles, à l'élaboration du plan d'action national ;

- Signer le mémorandum d'entente sur les évaluations techniques et la visite d'examen de pays après consultation de toutes les parties intéressées. »<sup>2</sup>

## 2. Justification des études sur le plan d'action national

Il est vite devenu évident après l'évaluation par les pairs que, quelle que soit l'importance de la préparation du rapport d'autoévaluation pour les pays concernés, le vrai défi consiste à exécuter les plans d'action nationaux. Entre autres conditions préalables, il faudrait déterminer la mesure dans laquelle les plans d'action nationaux ont augmenté les besoins en financement du développement du pays, préciser la méthode de mobilisation des fonds nécessaires pour couvrir les dépenses supplémentaires et leur source, intégrer le plan d'action au budget national et au cadre de dépenses à moyen terme, vérifier que le plan a été effectivement exécuté et, enfin, en assurer le suivi et l'évaluation. En un mot, il faut s'assurer que le plan d'action a été évalué avec précision du point de vue du coût, qu'il a bénéficié d'un financement suffisant, qu'il a été exécuté de façon efficace et qu'il a fait l'objet d'un suivi diligent.

Ces préoccupations, et d'autres, ont retenu l'attention des partenaires stratégiques du MAEP [Banque africaine de développement (BAD), Commission économique pour l'Afrique (CEA) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)] qui ont décidé d'approfondir la question. Ils ont ainsi dépêché plusieurs missions sur le terrain pour étudier l'expérience des pays les plus avancés dans ce domaine afin d'en tirer les enseignements au profit des pays qui ne se sont pas encore engagés dans l'aventure du MAEP.

Les premières mesures prises par les partenaires stratégiques à cet égard<sup>1</sup> ont consisté, dans un premier temps, à étudier et évaluer les besoins en financements supplémentaires du Ghana, du Kenya et du Rwanda (premiers pays à avoir entamé le processus du MAEP). Ces études, réalisées entre le 18 et le 25 avril 2007, ont abouti aux conclusions ci-après:

- Écarts entre les coûts des différents plans d'action nationaux et les données détenues par les ministères et organismes sectoriels concernés ;
- Mauvaise coordination entre les institutions chargées d'évaluer le coût des plans d'action nationaux et celles qui doivent les financer ;
- Difficulté, voire impossibilité dans certains cas, de situer les programmes et budgets des plans d'action nationaux dans les budgets, de sorte qu'il est difficile d'évaluer les besoins en matière de financement.

Compte tenu de ces constats, les partenaires stratégiques ont décidé d'approfondir l'analyse pour explorer les synergies entre le plan d'action national et les autres stratégies nationales de développement afin d'éviter les doubles emplois qui pèsent sur les maigres ressources financières et humaines des pays concernés par la MAEP.

En conséquence, la CEA, en tant que point focal de l'opération, a prévu une série d'études de terrain pour :

1. Revoir l'opération de validation effectuée dans le cadre de l'enquête de la BAD.

---

<sup>1</sup> En collaboration avec les agences de développement international du Royaume-Uni et de l'Allemagne.

2. Faire une estimation plus fine des besoins en financement.
3. Étudier de plus près la manière d'harmoniser le programme d'action national avec le cadre de dépenses à moyen terme et les autres plans nationaux.
4. Estimer le coût de la mise en œuvre du MAEP.

### **3. L'harmonisation, préoccupation première du plan d'action national**

Dans le cadre de l'harmonisation, il faut notamment mettre en place un cadre opérationnel et, bien entendu, théorique commun pour intégrer les processus et les contenus du plan d'action relatif au MAEP et des autres plans nationaux déjà existants. Les questions liées au processus concernent le financement, l'exécution, le suivi et l'évaluation<sup>3</sup>, alors que les questions en rapport avec le contenu consistent à examiner les objectifs et stratégies du plan d'action national relatif au MAEP et des autres plans nationaux.

Tous les pays visités ont des plans en cours d'exécution, notamment une stratégie de réduction de la pauvreté, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et plusieurs autres initiatives nationales et internationales. Afin de les distinguer des plans d'action nationaux relatifs au MAEP, ils sont généralement désignés sous l'appellation de stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté. L'expression « cadre de dépenses à moyen terme » désigne le cadre budgétaire, de trois ans en général, utilisé dans chaque pays pour assurer le financement des plans nationaux.

Les pays retenus pour cette nouvelle étude, en l'occurrence le Ghana, le Rwanda, l'Ouganda, et le Bénin, ont été visités entre avril 2007 et juin 2009 pendant une durée de 10 à 14 jours. Ils ont été choisis en fonction de l'association chronologique avec le MAEP : le Ghana et le Rwanda ont été, respectivement, le premier et le deuxième pays à réaliser une auto-évaluation, de la situation géographique : le Ghana et le Bénin faisant partie de l'Afrique de l'Ouest, tandis que le Rwanda et l'Ouganda appartiennent à l'Afrique de l'Est, et de la langue officielle : le Ghana, le Rwanda et l'Ouganda sont anglophones, tandis que le Bénin est francophone.

Le présent rapport est une synthèse des conclusions des quatre études de pays, complétée par une recherche théorique, et se présente comme suit :

- La section 4 ci-après résume brièvement le contexte institutionnel des pays participants ;
- La section 5 présente les conclusions de ces quatre études de pays sous les rubriques intitulées comme suit : cadre des dépenses et d'évaluation des coûts, harmonisation, financement, exécution, et suivi et évaluation ;
- La section 6 examine d'autres aspects, notamment la capacité d'absorption du pays et sa dépendance à l'égard de l'aide ;
- Enfin, la section 7 présente quelques recommandations.

## **4. Conclusions et enseignements des études de cas**

### **A. Dépenses – Cadre d'évaluation des coûts**

- i) Les consultants ayant visité les différents pays ont eu plus ou moins de difficultés à accéder aux cadres d'évaluation des dépenses durant la préparation des plans d'action nationaux. Dans certains cas, ils n'ont pas pu prendre connaissance de ces cadres, mais dans d'autres pays, ils ont pu les consulter, ce qui a permis de renforcer la transparence et de valider le processus d'évaluation des coûts du plan d'action national.

### **B. Évaluation des coûts – Révisions et corrections**

- i) Dans certains cas, les dépenses pour la maintenance et les salaires ont été largement sous-estimées.
- ii) Dans un certain nombre de pays, on a constaté des imprécisions dans l'évaluation du plan d'action national.
- iii) Il a fallu parfois apporter des corrections aux montants des dépenses publiés. Certaines erreurs étaient dues à des fautes de frappe qui ont eu des conséquences matérielles sur les estimations des plans d'action, alors que d'autres corrections découlaient des révisions opérées après la publication du plan d'action.
- iv) Pratiquement toutes les dépenses ont été revues à la hausse, ce qui dénote une sous-estimation systématique plutôt qu'une surestimation, avec comme conséquence immédiate une réduction de la liberté de mouvement.
- v) Il a également fallu, dans certains cas, corriger à la fois le montant global et les dépenses par poste.
- vi) Dans certains cas, les corrections des dépenses globales n'étaient pas importantes, mais celles des dépenses par rubrique étaient significatives.
- vii) Les révisions ont porté sur les principaux postes de dépenses ci-après:
  - a) Maintenance ;
  - b) Infrastructure ;
  - c) Salaires.

### **C. Problèmes d'évaluation des coûts – Double calcul**

- i) Dans plusieurs cas, les programmes publics antérieurs ont été intégrés dans le plan d'action national sans que cela fasse l'objet d'une indication précise, ce qui s'est répercuté sur la précision des estimations des besoins financiers supplémentaires du plan d'action.
- ii) L'ampleur de cette double évaluation est difficile à cerner, mais d'après certaines indications, elle se situerait entre 30% et 70%. En d'autres termes, les programmes et projets déjà inscrits dans les plans nationaux en cours dans les pays visités représentaient entre 30% et 70% du plan d'action national.

**D. Harmonisation – Rôles et définition du plan d'action national et du cadre de dépenses à moyen terme**

- i) Les projets de gouvernance tendent à se diluer dans des projets d'équipement, de sorte qu'il est difficile de faire la distinction entre le MAEP et les projets de développement antérieurs. La question se pose donc de savoir si le MAEP doit être de nature radicalement différente des projets de développement en cours ? Devrait-on s'attendre à ce qu'il soit, à terme, de plus en plus fondé sur la gouvernance ?
- ii) On n'a pas pu établir dans quelle mesure les objectifs du MAEP ont été utilisés pour classer les projets en fonction de leur contribution aux objectifs de gouvernance dont la réalisation est considérée comme prioritaire et urgente dans les pays participants.

**E. Harmonisation - Liens institutionnels**

- i) Le MAEP et ses institutions ont été intégrés au système national de planification de différentes façons.
  - a) L'une des formules a consisté à les intégrer aux institutions de planification nationales. Au Rwanda, par exemple, le bureau du MAEP fait partie du secrétariat du NEPAD.
  - b) Dans d'autres cas, on a maintenu l'autonomie des institutions du MAEP en leur accordant une place au sein du système de planification national à travers leur intégration aux institutions aux différentes étapes de la planification. C'est ainsi qu'au Ghana, le Conseil d'administration national du MAEP est membre du Groupe consultatif du Pilier III – gouvernance et responsabilité civique, qui a été chargé d'harmoniser tous les programmes de gouvernance - notamment la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté, le plan d'action national, la matrice des résultats des partenaires au développement et la matrice multidonateurs d'appui au budget - dans un document de référence unique<sup>4</sup>. Ainsi, le Conseil d'administration national du MAEP s'est-il retrouvé dans une position idéale qui lui permet d'accéder à l'information et d'influer sur la décision.
  - c) Dans un troisième exemple, les principaux membres du système de planification national sont devenus membres du Conseil national d'administration. Au Bénin, par exemple, le Directeur général de la politique du développement du Ministère du développement à long terme, de l'évaluation et de l'action publique a été nommé au Conseil national d'administration.

**F. Harmonisation – Synchronisation des cycles**

- i) Le choix de la meilleure façon de synchroniser le MAEP avec les plans nationaux en place pose certains problèmes. Si la synchronisation n'est pas faite correctement, elle entraînera une déperdition des efforts aussi inefficace que coûteuse aux plans humain et financier.
- ii) En ce qui concerne le cycle de vie des plans nationaux, la situation idéale serait de faire en sorte que le calendrier du MAEP soit intégré à un plan de développement plus large s'il existe.

- iii) La plupart des pays visités accordent une importance accrue au volet relatif à la croissance de leurs stratégies nationales de réduction de la pauvreté, ce qui va dans le sens des objectifs du MAEP.

#### **G. Harmonisation – Chevauchements des contenus**

- i) Les pays n'ont pas encore mis au point une norme de gouvernance commune pour évaluer les programmes de développement.

#### **H. Harmonisation – Budgétisation et exécution du budget**

- i) Les promoteurs des études de pays ont eu beaucoup de difficultés à évaluer avec précision le déficit de financement du plan d'action national, d'autant que de nombreux autres déficits ont été découverts dans différents domaines:
  - a) Mobilisation des ressources – les fonds nécessaires au financement des projets inscrits au plan d'action national ne figuraient dans aucun autre plan national.
  - b) Financement des projets – les fonds nécessaires au financement d'un programme donné du plan d'action national.
  - c) Crédits budgétaires – montant non couvert par le crédit budgétaire. Le déficit en crédits n'est pas systématique et certains montants alloués semblaient supérieurs au coût estimatif du plan d'action national. La situation diffère selon les domaines thématiques.
  - d) Décaissements – montant non couvert par un décaissement.
  - e) Exécution du budget – différence entre les fonds décaissés et les montants effectivement utilisés pour réaliser le projet.
- ii) Dans certains cas, le montant total des crédits inscrits au budget du plan d'action national était supérieur au montant des dépenses du plan d'action national annoncé initialement. Cette situation est peut-être due au fait que l'excédent des crédits visait à contrebalancer la tendance à sous-estimer les dépenses au titre du plan relatif au MAEP.
- iii) En règle générale, les prévisions budgétaires excessives ne transparaissent pas dans les chiffres relatifs aux décaissements et, dans plusieurs cas, les montants décaissés étaient inférieurs aux prévisions, créant ainsi un déficit<sup>5</sup>.
- iv) Le montant des décaissements varie considérablement d'un domaine thématique à l'autre<sup>6</sup>. Les crédits alloués ne semblent pas correspondre exactement aux prévisions du plan d'action national. On a notamment constaté que le domaine thématique relatif à la démocratie était surévalué, tandis que d'autres domaines étaient sous-financés.
- v) Dans plusieurs pays, le plan d'action national et les plans nationaux précédents ont été exécutés en parallèle, apparemment sans souci d'harmonisation, ce qui risque de compliquer l'identification des projets du MAEP.

## ***I. Sources de financement***

- i) Les taux de financement du plan d'action national provenant des différentes sources affichent des écarts considérables<sup>7</sup> :
  - a) Tout porte à croire qu'en Ouganda, le Gouvernement a essayé de financer le coût intégral du plan d'action national par ses propres moyens, comme le recommande le MAEP.
  - b) Au Bénin, le plan d'action national devait être financé à hauteur de 1% par le Gouvernement et de 99% par des sources externes.
- ii) La mesure dans laquelle les institutions du MAEP sont liées au cadre institutionnel national pour la mobilisation des fonds suscite des interrogations. Certaines institutions semblent avoir plus de latitude que d'autres.

## ***J. Exécution et suivi***

- i) La rapidité d'exécution du plan d'action national est très variable. Dans deux des pays, certains retards ont été constatés de manière générale dans l'exécution, ou pour celle de certains projets eu égard au degré de préparation de l'organisme chargé de l'exécution.
- ii) Les données figurant dans les rapports sur l'état d'avancement rendent très difficile l'évaluation du degré d'exécution du plan d'action national, aussi bien du point de vue des projets que de celui de la comptabilité financière. Des précisions sur ces données dans les rapports sur l'état d'avancement seraient d'une grande utilité.

## ***K. Suivi et évaluation***

- i) La capacité à surveiller ou à suivre l'application du plan d'action national varie également de l'un à l'autre<sup>8</sup>.
- ii) Certains pays ont mis en place des systèmes de suivi parallèles qui ont été utilisés, non seulement pour enregistrer les progrès dans la mise en œuvre du plan d'action national, mais aussi pour appeler l'attention de l'opinion publique sur différentes questions en rapport avec le MAEP<sup>9</sup>.
- iii) D'autres pays ont préféré, dans une large mesure, renforcer les structures de planification et les systèmes de communication nationaux existants<sup>10</sup>.

## ***L. Questions intersectorielles – Capacité d'absorption économique***

- i) La question de l'envergure du plan d'action national par rapport aux plans de développement préexistants nécessite une analyse de la capacité d'absorption lors de la conception du nouveau plan. Il ne semble guère établi que des études sur la capacité d'absorption aient été réalisées avant la conception du plan d'action national. Pourtant, son succès futur en dépend dans une large mesure.

## ***M. Questions intersectorielles- dépendance à l'égard de l'aide***

- i) Deux pays (le Ghana et l'Ouganda) ont été invités à réduire leur niveau de dépendance à l'égard de l'aide dans le cadre de leurs rapports d'évaluation respectifs car, par ricochet, ils avaient atteint ou risquaient d'atteindre des niveaux de dépendance considérés comme non souhaitables.
- ii) On a constaté que ces deux pays s'efforçaient de réduire leur niveau de dépendance à l'égard de l'aide, autrement dit la proportion des dépenses de développement financées par l'aide.
- iii) La dépendance à l'égard de l'aide est considérée comme négative ou positive, selon le cas. D'après la première appréciation, les dépenses de développement sont financées par l'aide jusqu'à un certain seuil ; la façon dont est déterminé ce seuil critique varie d'une autorité à l'autre. Le deuxième point de vue est plus neutre en ce sens qu'il considère que les dépenses de développement sont entièrement liées à l'aide. Dans ce cas, il n'y a ni seuil critique de dépendance ni incidence politique en rapport avec le niveau de l'aide dont l'objectif n'est pas contesté.
  - a) Le MAEP a-t-il ou devrait-il définir, d'une part, les différents objectifs justifiant, ou non, des dépenses de développement, même si elles sont financées par l'aide, et d'autre part, les niveaux de l'aide considérés comme préjudiciables pour les intérêts à long terme du pays bénéficiaire ?
- iv) Il convient de trouver une définition pratique pour aider les pays à déterminer si les objectifs pour lesquels cette aide est offerte sont appropriés et si les montants proposés sont suffisants.

## 5. Recommandations

### *Conception et estimation des projets*

- A. Tous les projets du plan d'action national doivent être « pris en main » par un ministère ou organisme public, qui sera responsable de l'exécution ou de la supervision de l'exécution par un organisme parapublic.
- B. Les conseils d'administration nationaux, les ministères des finances et les organismes nationaux de planification doivent valider les coûts du plan d'action national. À cet effet:
  - a) Les conseils d'administration nationaux et les ministères des finances doivent revoir le montant estimatif des dépenses au titre du plan d'action national pour faire en sorte que les activités qui s'y rapportent soient clarifiées et décrites de manière détaillée.
  - b) Le service chargé du budget doit avoir à sa disposition le dossier complet des dépenses et des activités secondaires du plan d'action national pour en faciliter la validation.
- C. Le calcul des coûts et du budget du plan d'action national doit être réalisé en étroite collaboration et en consultation avec les ministères de tutelle.
- D. Les organismes chargés d'évaluer les dépenses du plan d'action national doivent tenir à jour les dossiers permettant de montrer la procédure utilisée à cet effet.

- E. Tout doit être mis en œuvre pour inclure, le cas échéant, les dépenses pour les traitements, les salaires et la maintenance dans l'évaluation des coûts.
- F. Dans l'évaluation des dépenses du plan d'action national, il faut faire la distinction entre celles qui sont à la charge de l'État et celles qui sont assumées par les autres intervenants.
- G. Il faudrait intégrer pleinement le Conseil d'administration national au système national de planification. Il faudrait également préciser la valeur des projets en cours au titre du plan d'action national.
- H. Il faudrait en outre indiquer les montants des ressources éventuellement mobilisées pour financer les projets en cours au titre du plan d'action national.
- I. Le Conseil d'administration national doit également comprendre les membres des comités et des groupes de travail interministériels ou les membres du système de planification. Il y a lieu de penser que les premiers peuvent être plus préférables du point de vue de l'utilisation du temps et des ressources.
- J. Il faudrait séparer la conception des projets de l'évaluation des dépenses en chargeant les instituts de recherche technique d'identifier les activités à entreprendre, et à confier aux organismes publics spécialisés la mission d'en calculer le coût, en collaboration avec les instituts de recherche technique et le Conseil d'administration national. Cette formule permettra d'établir avec précision le temps consacré à l'évaluation coûts, ce qui tend à disparaître dans le dispositif actuel qui ne prend pas pleinement en compte cette nécessité. En consacrant davantage de temps au calcul des coûts, on contribuera à réduire limiter les erreurs arithmétiques et typographiques qui se glissent dans le plan d'action national.
- K. Il faudrait encourager les pays participant au MAEP à fournir une image aussi complète et fidèle que possible du budget consacré à la mise en œuvre du plan d'action national, en indiquant notamment :
  - i) Les crédits alloués par les pouvoirs publics au plan d'action national et ce qu'ils représentent en pourcentage des coûts du plan.
  - ii) Les décaissements effectués au titre du budget en faveur du plan d'action national.
  - iii) Les dépenses effectives des ministères et organismes publics pour les projets du plan d'action national.
  - iv) Les dépenses des gouvernements au titre du plan d'action national et leur pourcentage par rapport au montant total des dépenses publiques.
  - v) Les dépenses du secteur privé et de la société civile pour les projets du plan d'action national et leur pourcentage par rapport au coût total de ce dernier.
  - vi) Le niveau de participation du gouvernement au budget.
  - vii) Le niveau de l'aide à l'appui ou en faveur des projets du plan d'action national.
- L. Il faudrait encourager les pays à adopter le cadre commun du MAEP pour établir leurs rapports budgétaires pour que les termes utilisés puissent être compris sans ambiguïté aucune.

### ***Harmonisation***

- A. Il faudrait synchroniser les cycles du plan d'action national et des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) afin d'assurer une utilisation rationnelle des ressources humaines et financières.
- B. Le cadre de dépenses à moyen terme doit intégrer les projets inscrits au plan d'action national de manière à faciliter leur identification en tant que projets du MAEP.

- C. La coordination institutionnelle et l'échange d'informations entre le Conseil d'administration national, l'organisme national de planification et le Ministère des finances devraient faire l'objet d'une mise en forme et d'une utilisation régulière.
- D. Il convient de sensibiliser les services chargés du budget au sein des ministères des finances à l'importance de l'intégration du plan d'action national dans le cadre de dépenses à moyen terme et dans le budget de manière à faciliter l'identification des projets du MAEP.
- E. Il importe d'identifier clairement les principaux organismes chargés d'exécuter ou de superviser les différentes activités du plan d'action national, qui devraient être ventilées par secteur.
- F. L'organisme national de planification et le Conseil d'administration national devraient intégrer le plan d'action national au programme national de développement par le biais des plans stratégiques sectoriels.
- G. Il faut codifier les activités du plan d'action national dans le cadre de dépenses à moyen terme pour faciliter le suivi des dépenses et l'évaluation de l'exécution.
- H. Le plan d'action national relatif au MAEP devrait mettre davantage l'accent sur la gouvernance et ne pas se transformer en un programme d'investissement. Il s'agit pour le MAEP de se concentrer sur le « pourquoi » et le « comment » des projets de développement et de laisser le « qui » au DSRP.
- I. Le MAEP doit intégrer les stratégies de réduction de la pauvreté et non pas l'inverse.

#### ***Financement du plan d'action national***

- A. Les pouvoirs publics devraient veiller à éviter les déficits financiers des projets qui pourraient compromettre leur achèvement.
- B. Les pays devraient communiquer au secrétariat continental les chiffres indiquant le montant des crédits et des décaissements provenant des partenaires nationaux (secteur privé et ONG) destinés à financer les projets et programmes du plan d'action national.

#### ***Mise en œuvre***

- A. Seules les activités au titre du plan d'action national relatif au MAEP doivent être inscrites à la rubrique « MAEP » des dépenses. La pratique qui consiste à inscrire au chapitre des dépenses les projets et activités qui n'avaient pas été initialement prévus dans le plan d'action national rend très difficile l'évaluation du degré d'exécution de ce dernier.

#### ***Suivi et évaluation***

- A. Les systèmes de suivi et d'évaluation du MAEP devraient être intimement liés aux plans d'action nationaux durant la phase d'élaboration. Une telle mesure pourrait être facilitée si, dans le cadre de la contribution au rapport d'autoévaluation, on établissait des échéanciers pour les indicateurs et les objectifs énoncés dans les programmes d'action nationaux. Compte tenu de la nature de l'élaboration, il faudrait que le processus de planification soit itératif.
- B. Chaque fois que nécessaire, le Conseil d'administration doit être dûment mandaté pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan d'action national.
- C. L'organisme national de planification et le Ministère des finances devraient mettre en place un mécanisme de suivi des dépenses du plan d'action national.

- D. L'organisme national de planification devrait établir des indicateurs précis, assortis d'échéances.
- E. Les conseils d'administration nationaux devraient utiliser les données fournies par les organismes chargés de l'exécution, les ministères chargés des allocations budgétaires et des décaissements et les ministères et organismes chargés du suivi afin d'avoir une vue d'ensemble de l'état d'avancement de l'exécution.
- F. Parallèlement à l'amélioration de la collecte des données, il faudrait renforcer la technique de l'évaluation des données relatives à la formulation des politiques. Cette mesure peut être appliquée à l'échelle nationale, mais le secrétariat continental ou les partenaires stratégiques ayant accès aux données provenant de l'ensemble du continent peuvent jouer un rôle en effectuant l'analyse nécessaire qu'ils communiqueront aux autorités nationales concernées.
- G. Il faudrait mettre en place un cadre approprié pour permettre à l'organisme national chargé de la planification, au Conseil d'administration national et au ministère des finances d'évaluer la performance du plan d'action national.

### ***Capacité d'absorption***

- A. Il faudrait faire en sorte que les plans d'action nationaux relatifs au MAEP ne contiennent que des projets et programmes de gouvernance et qu'ils soient axés sur les objectifs, les interventions et les cibles jugés indispensables pour mener à bien les projets de développement en accord avec la politique nationale.
- B. Il faudrait encourager les pays qui ont entrepris d'étudier la capacité d'absorption à partager leurs connaissances dans ce domaine avec les pays participants au MAEP par l'intermédiaire du secrétariat continental. Ces données devraient servir à définir l'envergure du programme d'action national afin d'éviter des engagements financiers excessifs qui ne pourront pas être utilisés efficacement.

### ***Dépendance vis à vis de l'aide***

- A. Il convient d'organiser des études sur la dépendance à l'égard de l'aide dans les pays participants au MAEP afin de déterminer:
  - i) L'aspect qualitatif de cette dépendance – les programmes pour lesquels les volumes de l'aide sont élevés.
  - ii) Le volume de l'aide à l'échelle mondiale pour les dépenses de développement.
  - iii) Les mesures à prendre pour réduire, voire supprimer, la dépendance des dépenses de développement à l'égard de l'aide.

---

1

<sup>2</sup>NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, *Mémoire d'entente sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, NEPAD, 2003. NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU. Disponible sur <http://sites.dbsa.org/aprm/index3.php>.

<sup>3</sup>Bartholomew Armah, 'Harmonizing the MDGs, PRSs and APRM Initiatives - A Conceptual Framework', UNECA.

<sup>4</sup>NAPRM-GC - *First Bi-Annual Progress Report Monitoring And Evaluation Report On The Implementation Of The Ghana National Programme Of Action For The Period January – June 2006*.

---

<sup>5</sup> La mission d'étude dépêchée au Ghana a constaté que les crédits pour les dépenses au titre du plan d'action national étaient supérieurs aux estimations, mais les décaissements effectifs ont atteint la moitié seulement de ces crédits. Comme le note le rapport : « le montant indicatif des crédits alloués en 2006 aux activités au titre du plan d'action national du MAEP a atteint environ 1 129 863 400 dollars É.-U., mais le montant effectivement décaissé s'est élevé à 596 557 400 dollars É.-U. (52,8%) seulement, soit un déficit d'environ 533,30 millions de dollars É.-U. (47,2%) par rapport aux prévisions. Ce déficit est particulièrement marqué dans les piliers du plan d'action national relatifs respectivement à la démocratie et la gouvernance politique (62,1%) et à la gouvernance des entreprises (51,9%). » Ainsi, le déficit de décaissement peut être considérable et potentiellement incapacitant, comme le souligne le tableau 15.

<sup>6</sup> Indépendamment du montant global, les crédits alloués aux domaines thématique affichent également des écarts importants, comme l'indique le tableau 12. La répartition des crédits par domaine thématique en Ouganda privilégie la gouvernance et la gestion économiques et la gouvernance des entreprises au détriment du développement socioéconomique. Ainsi, la démocratie et la gouvernance politique représentent 2,2% des dépenses totales du plan d'action national, les fonds prévus dans le cadre de dépenses à moyen terme pour ce domaine thématique pour chacune des trois années du plan représentaient environ 38%. De même, la gouvernance et la gestion économiques représentent 8% des dépenses du plan d'action national, mais elles ont absorbé environ 55% des crédits du cadre de dépenses à moyen terme. Enfin, le développement socioéconomique, qui avait bénéficié de 83,1% des dépenses du plan d'action national, n'a reçu que 5% par an durant les trois années du cadre de dépenses à moyen terme.

<sup>7</sup> On entend par sources internes les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile, notamment les ONG, par opposition aux sources externes (cadres bilatéraux et multilatéraux et organismes philanthropiques).

<sup>8</sup> Comme le recommande le rapport de l'Ouganda : « Il faut accorder la priorité aux indicateurs de progrès et aux dépenses nécessaires pour la production de données dans le cadre du financement des systèmes d'information de gestion. Il faut également intégrer les indicateurs de la matrice du cadre de dépenses à moyen terme aux systèmes d'information de gestion des différents secteurs pour assurer un suivi efficace des progrès dans l'exécution des activités du plan d'action national. »

<sup>9</sup> Tout en mettant au point un système de rechange, le Conseil d'administration national du Ghana utilise également le système de suivi en place. Les organes chargés de l'exécution sont périodiquement invités à faire état des progrès accomplis dans la réalisation des projets. Ils utilisent pour ce faire le cadre de suivi existant à l'échelle nationale. Le Conseil d'administration national a mis en place un système de suivi parallèle pour contribuer à l'évaluation des progrès accomplis. Ce système décentralisé et participatif utilise, entre autres, les fiches individuelles et les sondages d'opinion pour évaluer les perceptions de la population concernant la performance. À ce jour, on a mis en place un nombre important de comités de contrôle de district composés de personnes physiques et d'organisations locales. En juin 2009, on comptait 126 comités sur les 170 districts du pays. Il faut ajouter à cela les sondages d'opinion sur les différents aspects de la gouvernance qu'organise périodiquement le Conseil d'administration national.

<sup>10</sup> Au Rwanda et en Ouganda, le MAEP utilise essentiellement les canaux de suivi en place. Ainsi, en Ouganda, le secrétariat du MAEP a montré la voie en organisant des rencontres pour regrouper quelques unes des principales parties intéressées du système de planification, notamment les membres du Conseil de l'Autorité de planification nationale et son personnel, ainsi que l'Équipe spéciale du programme de développement national pour concevoir un mécanisme de suivi et d'évaluation du plan d'action national comme moyen de réaliser un consensus sur les méthodes d'intégration de celui-ci au programme de développement national et aux autres activités de l'Agence de planification nationale.