

**REGARD CRITIQUE SUR LE PROCESSUS DU  
MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS  
AU RWANDA**

**Kigali, janvier 2007**



**LIGUE DES DROITS DE LA PERSONNE DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS (LDGL)**

## Rapport réalisé grâce au soutien de AfriMAP



**AfriMAP**

AfriMAP est un projet du réseau de fondations africaines de l'Open Society Institute. L'Open Society Institute, une fondation privée d'exploitation et d'octroi de subventions, vise à influencer la politique publique en vue de promouvoir la gouvernance démocratique, les droits de l'homme ainsi que la réforme économique, juridique et sociale.

L'OSI a été mise sur pied en 1993 par l'investisseur et philanthrope George Soros afin d'apporter son soutien à ses fondations en Europe centrale et de l'est et ex-Union soviétique ainsi que dans le réseau émergent en Afrique. À l'heure actuelle, le réseau de fondations Soros regroupe plus de 60 pays, et comprend l'Open Society Foundation for South Africa, l'Open Society Initiative for East Africa, l'Open Society Initiative for Southern Africa, et l'Open Society Initiative for West Africa.

# Sommaire

AVANT-PROPOS	iv
PREFACE	v
INTRODUCTION: LE MAEP, UN PROGRAMME DU NEPAD	1
Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique et le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs	1
LA MISE EN OEUVRE DU MAEP AU RWANDA	4
Présentation chronologique du processus du MAEP au Rwanda	4
Structures du MAEP	6
a. Le Secretariat National du MAEP	6
b. Les conférences nationales sur le MAEP	6
c. Le comité directeur et la commission nationale du MAEP	7
d. Les sous-commissions thématiques	7
e. Les équipes techniques d'évaluation	8
Financement du MAEP	8
Méthodologie appliquée dans la conduite du processus du MAEP	8
Distribution du questionnaire fourni par le NEPAD	9
Réunions de consultation sur le questionnaire	9
Utilité du questionnaire dans le contexte rwandais	9
Rédaction et contrôle de qualité du rapport	10
La mission d'évaluation du MAEP au Rwanda et son rapport	10
PARTICIPATION DU SECTEUR NON GOUVERNEMENTAL AU PROCESSUS DU MAEP	11
Participation tardive	11
Faible représentation	12
EVALUATION GENERALE DU PROCESSUS DU MAEP AU RWANDA	14
Un processus dominé par le gouvernement	14
Force et faiblesse de la Commission Nationale du MAEP	15
Absence d'identification des priorités nationales et des recommandations pour l'action du gouvernement	15
Difficultés liées au questionnaire	16
Opportunité de dialogue entre la société civile et le gouvernement	16
Absence d'expertise nationale	17
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	18
ANNEXES	
1. Composition de la Commission nationale du MAEP	19
2. Liste des personnes interviewées	21
3. Bibliographie	22

# Avant-propos

Les Etats africains ont pris un nombre croissant d'engagements pour la bonne gouvernance depuis que l'Union africaine (UA) a remplacé l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 2002. Dans l'Acte constitutif de l'UA, les Etats africains se sont engagés à promouvoir les droits de l'homme, les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance. D'autres engagements plus précis en faveur de la bonne gouvernance ont été pris dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP).

En devenant le deuxième pays seulement à s'ouvrir à l'examen critique et rigoureux du MAEP, le Rwanda a contribué à donner corps à ce mécanisme auquel de plus en plus d'Etats africains ont par la suite adhéré. Il s'agit maintenant d'évaluer le degré de crédibilité du processus et l'étendue de son inclusion au sein de la société nationale au Rwanda, conformément aux Directives données aux pays pour la préparation et la participation au MAEP. C'est ce que la LDGL a essayé de faire dans ce rapport, Regard critique sur le processus du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) au Rwanda.

Ce rapport, qui a été produit avec le soutien de AfriMAP, représente les vues de la LDGL qui a étroitement observé le processus. Il analyse la mesure dans laquelle le processus du MAEP au Rwanda a respecté les critères de compétence et de crédibilité définis par les documents de base du MAEP, notamment si ce processus a été ouvert, participatif, transparent et responsable. Le rapport passe en revue les défis qui ont émaillé la conduite du processus, y compris l'absence de technicité et d'expertise nationales, la faiblesse de la participation de la société civile, les difficultés d'accès à l'information. Le rapport relève également l'opportunité

de dialogue que le MAEP est en mesure de précipiter entre différents secteurs de la société au Rwanda. Un tel dialogue devrait être encouragé pour surmonter les défis identifiés et permettre une plus grande participation de la société civile à la mise en oeuvre du Programme d'Action 2005-2008 adopté en juin 2006 par le Forum du MAEP.

La LDGL et la société civile rwandaise méritent d'être soutenues afin de renforcer leur rôle essentiel dans le contrôle indépendant du comportement du gouvernement et de ses partenaires au développement dans la poursuite des objectifs du Programme d'Action du MAEP.

Ozias Tungwarara  
Directeur  
Africa Governance Monitoring and Advocacy Project  
– AfriMAP

# Preface

Le présent rapport vise à rendre compte des principales constatations et conclusions résultant de l'analyse de l'expérience rwandaise de la mise en œuvre du « mécanisme africain d'évaluation par les pairs », MAEP en sigle. Par cette évaluation, la LDGL voudrait se rendre compte du niveau d'implication des différents acteurs dans la mise en œuvre du MAEP et des circonstances dans lesquelles ce processus a été réalisé.

L'accent a été mis de manière plus particulière sur la qualité de la participation des acteurs non gouvernementaux au processus d'autoévaluation au Rwanda dans le but d'évaluer le degré d'inclusivité de ce processus. De ce point de vue, ce rapport focalise essentiellement sur le processus d'autoévaluation, plutôt que sur les conclusions de fond auxquelles l'autoévaluation a abouti.

L'évaluation porte essentiellement sur:

- i) L'analyse du rapport d'autoévaluation présenté par le Rwanda au Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud (*Rwanda Country Self-Assessment Report for the African Peer Review Mechanism*);
- ii) L'analyse des commentaires et recommandations de la mission d'évaluation du MAEP, à la lumière du questionnaire formulé par les termes de référence de l'évaluation; et
- iii) L'analyse de la pertinence des approches et stratégies adoptées par les structures nationales mises en place et le panel des experts au cours du processus du MAEP au Rwanda.

La méthodologie utilisée pour réaliser cette évaluation vise à apprécier le niveau d'implication des différents acteurs dont le gouvernement rwandais, le secrétariat continental du

MAEP et les acteurs non étatiques rwandais, notamment la société civile et le secteur privé.

La collecte d'information s'est effectuée par l'analyse documentaire et l'organisation d'entrevues individuelles réalisées auprès des personnes choisies au sein des catégories représentant les différents secteurs partenaires impliqués dans la mise en œuvre du processus de l'évaluation. Les entretiens ont concerné plus d'une personne membre d'un même secteur afin de favoriser la synergie, d'assurer une meilleure circulation de l'information et appropriation des éléments de l'analyse.

Après avoir rappelé le contexte de création et les objectifs du NEPAD et du MAEP; le rôle des différents acteurs dans la mise en œuvre; les résultats attendus et le niveau de mise en œuvre des actions visant l'atteinte des objectifs, le rapport présentera les principales constatations identifiées. Enfin, le rapport présentera quelques recommandations.

Cette étude a été réalisée grâce au soutien du Projet d'Observation et de Plaidoyer pour la Gouvernance en Afrique, AfriMAP (Africa Governance Monitoring and Advocacy Project), un projet du réseau des fondations africaines de « Open Society Institute ». La LDGL tient à remercier AfriMAP pour ce précieux soutien. Bien que le personnel de AfriMAP ait constamment accompagné les recherches et apporté un précieux concours à la rédaction de ce rapport, la LDGL en porte seule l'entière responsabilité éditoriale.

Maître Sanane Joseph Chiko  
Président de la LDGL



# Introduction: Le MAEP, un programme du NEPAD

Le 9 mars 2003, le Rwanda a signé le Mémoire d'Entente sur le MAEP, acceptant ainsi de se soumettre à l'autoévaluation de ses performances en matière de bonne gouvernance dans les quatre secteurs thématiques suivants: démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique et gestion, gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique. Le 13 juillet 2006 a été publié à l'hôtel des Mille Collines à Kigali, un rapport basé sur les conclusions de l'autoévaluation et les commentaires d'une équipe externe d'évaluation et accompagné par un plan d'action pour traiter les problèmes identifiés.

Entre ces deux dates, le Rwanda a entrepris pour la première fois une autoévaluation compréhensive de sa gouvernance politique, économique et sociale. Tous les départements du gouvernement, tous les secteurs de l'administration publique et une bonne partie du secteur privé et non gouvernemental ont pris part à cet examen à des degrés divers.

Le processus d'autoévaluation ainsi entrepris constituait la mise en oeuvre au Rwanda du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, un des programmes du NEPAD, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

## **Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique et le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs**

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) est un cadre stratégique qui propose une « vision

pour le renouvellement de l'Afrique. » Cinq chefs d'Etat ont lancé le NEPAD – il s'agit de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, de l'Égypte, du Nigeria et du Sénégal – dont le document fondateur a été officiellement adopté par le 37<sup>ème</sup> sommet de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001. Le NEPAD est à présent un programme de l'Union africaine (UA), l'entité qui a succédé à l'OUA, mais il dispose de son propre secrétariat, basé en Afrique du Sud, chargé de la coordination et de la mise en œuvre de ses programmes. Les sommets successifs de l'UA ont proposé une plus grande intégration de ce secrétariat et du NEPAD en général dans les processus et structures de l'UA.

Les quatre principaux objectifs du NEPAD sont l'éradication de la pauvreté, la promotion de la croissance et du développement durables, l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale et l'accélération du renforcement des capacités des femmes. Le NEPAD repose sur des principes de base d'engagement envers la bonne gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et la résolution des conflits, ainsi que sur la reconnaissance que le maintien de ces normes est fondamental pour la création d'un environnement favorable à l'investissement et à la croissance économique à long terme. Le NEPAD vise à attirer davantage d'investissement, de flux de capitaux et de financement, avec la mise en place d'un cadre africain du développement comme fondement du partenariat aux niveaux régional et international.

Le NEPAD est piloté par un Comité des Chefs d'Etat et de Gouvernement chargé de la mise en œuvre (CEGMO). Le

CCEGMO est composé de trois pays par région de l'Union africaine, avec à sa tête le président Obasanjo, qui occupe le poste de président élu, et les présidents Bouteflika (Algérie) et Wade (Sénégal) comme vice-présidents. Le CCEGMO rend compte à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA. Le comité de Direction, qui comprend vingt Etats membres de l'UA, est chargé de surveiller les progrès des projets et des programmes.

En juillet 2002, lors du sommet de l'UA de Durban, le NEPAD a été renforcé d'une Déclaration sur la Démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises. Selon les termes de cette Déclaration, les Etats participant au NEPAD « croient en un gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif et en la probité dans la vie publique ». En vertu de quoi ils « entreprennent de travailler avec une détermination renouvelée à la mise en œuvre », notamment, de l'état de droit, de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, des libertés individuelles et collectives, du droit à participer à des processus politiques libres, crédibles et démocratiques et de l'adhésion à la séparation des pouvoirs, notamment la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'efficacité des parlements.

La Déclaration sur la Démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises a également engagé les Etats participants à mettre en place un Mécanisme africain d'évaluation par les Pairs (MAEP) chargé de promouvoir l'adhésion à ses engagements et leur réalisation. Le sommet de Durban a adopté un document précisant les étapes de l'évaluation par les pairs et les principes de fonctionnement du MAEP.

En mars 2003, le CCEGMO du NEPAD, qui s'est réuni à Abuja, au Nigeria, a adopté un Mémoire d'Entente (MDE) sur le MAEP. Ce Mémoire d'Entente fonctionne en fait comme un traité. Il est entré en vigueur immédiatement à Abuja, avec l'accord de six Etats de se soumettre à ses conditions, notamment le Rwanda; jusqu'en juin 2006, 25 pays y avaient accédé. Ceux qui ne l'ont pas fait ne sont pas soumis à l'évaluation. La réunion de mars 2003 a également marqué l'adoption des « objectifs, normes, critères et indicateurs » du MAEP. La réunion a permis la création d'un secrétariat du MAEP, également basé en Afrique du Sud, et de la nomination d'un « Groupe d'éminentes personnalités » composé de sept membres et chargé de superviser la conduite du processus du MAEP et de veiller à son intégrité.

Le secrétariat du MAEP, tel qu'il fonctionnait fin 2003, a élaboré un questionnaire basé sur un vaste éventail de traités et de normes africaines et internationales des droits de l'homme, afin de guider les Etats participants au niveau de l'autoévaluation de leur respect des principes

du NEPAD. Les questions sont regroupées sous quatre grandes rubriques: démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance des entreprises et développement socioéconomique. Le questionnaire a été adopté officiellement en février 2004 à Kigali, au Rwanda, lors de la première réunion du Forum du MAEP, composé des représentants des chefs d'Etat et de gouvernement de tous les Etats participants au MAEP. A ce stade, le processus officiel d'évaluation par les pairs était prêt à démarrer: la réunion a identifié les quatre premiers pays qui seraient soumis à l'évaluation, à savoir le Ghana, le Kenya, l'Ile Maurice et le Rwanda.

Chaque pays soumis à cette évaluation est attribué à l'une des sept éminentes personnalités, qui examinent et étudient les rapports et font des recommandations au Forum du MAEP. Les membres du Panel sont: Marie-Angélique Savané (Sénégal), présidente; Adebayo Adedeji (Nigeria); Bethuel Kiplagat (Kenya); Graça Machel (Mozambique); Mohammed Babes (Algérie, remplace la personnalité algérienne initialement désignée, Mourad Medelci); Dorothy Njeuma (Cameroun) et Chris Stals (Afrique du Sud). Au niveau national, les pays participants mettent en place un point focal au niveau national et un comité national de coordination pour diriger le processus d'examen et faire la liaison avec le secrétariat du MAEP.

Les documents du MAEP fixent cinq étapes pour le processus d'évaluation. La première et la plus importante étape est celle de l'autoévaluation. Une mission de soutien auprès des pays est chargée par le secrétariat du MAEP de visiter le pays participant, avec à sa tête l'éminente personnalité désignée pour cette tâche, afin de permettre une compréhension commune des règles, processus et principes du MAEP. L'équipe fait la liaison avec le point focal désigné dans chaque pays et organise des sessions de travail et des ateliers techniques avec les parties prenantes; l'éminente personnalité signe un protocole d'accord avec le gouvernement sur les modalités de la mission d'évaluation dans le pays. Le pays commence alors son rapport d'autoévaluation, basé sur le questionnaire du MAEP. Le pays doit également formuler un programme d'action préliminaire basé sur les politiques, programmes et projets existants. L'autoévaluation doit normalement impliquer la vaste participation de toutes les parties prenantes pertinentes, notamment des organisations de la société civile, ainsi que celle des ministères et services gouvernementaux.

Au cours de la deuxième étape, une équipe d'évaluation du pays – également dirigée par l'éminente personnalité et composée de représentants du secrétariat du MAEP et des institutions partenaires du MAEP, notamment de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), de la Banque africaine de développement et

d'autres institutions – visite le pays et y entreprend de vastes consultations, clarifie toutes les questions qui peuvent nécessiter des discussions et contribue à l'élaboration d'un consensus national sur le chemin à suivre pour aller de l'avant.

Lors de la troisième étape, l'équipe d'évaluation du pays rédige son propre rapport sur le pays, en se basant sur les informations réunies au cours de sa mission d'étude et sur des documents indépendants élaborés par le secrétariat du MAEP, et fait part de ses conclusions au gouvernement. En se basant sur le rapport d'autoévaluation et sur le rapport de l'équipe d'évaluation du pays, le pays finalise son programme d'action, en définissant les politiques et pratiques à mettre en œuvre. Au cours de la quatrième étape, le rapport de l'équipe d'évaluation du pays et le programme d'action sont présentés au Forum du MAEP par l'éminente personnalité et le chef d'Etat ou de gouvernement du pays, aux fins d'examen par les autres chefs d'Etat ou de gouvernement. Enfin, une fois que le rapport a été examiné par le Forum du MAEP, il est présenté au Sommet de l'UA, avant d'être rendu public.

# La mise en oeuvre du MAEP au Rwanda

## Présentation chronologique du processus du MAEP au Rwanda

Le Rwanda a signé le mémorandum d'entente établissant le MAEP le 9 mars 2003, s'engageant ainsi à mener le processus et devenant membre du Comité des Chefs d'Etats et des Gouvernements Participants (appelé Forum du MAEP).<sup>1</sup> En août 2003, le Gouvernement a mis en place un Comité directeur national du NEPAD (National Nepad Steering Committee – NNSC en sigle) chargé de coordonner la participation du Rwanda au NEPAD et de piloter le processus du MAEP. Le Comité était composé par 17 membres et présidé par le secrétaire général du ministère des Finances et de la planification économique, également représentant spécial du Président de la République au NEPAD. A l'exception d'un représentant de la société civile, un représentant du secteur privé et un représentant du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les 14 autres membres de ce comité étaient des fonctionnaires des institutions étatiques et paraétatiques. Ils furent désignés par le gouvernement en fonction de leurs attributions dans les institutions directement concernées par les programmes du NEPAD dont le MAEP.

En février 2004, le Rwanda a hébergé à Kigali la première réunion du Forum du MAEP, au cours de laquelle il a présenté sa candidature pour être parmi les quatre premiers pays à subir l'évaluation par les pairs. Cette occasion a été le début du processus de la mise en oeuvre du MAEP au Rwanda qui a été marqué par les étapes suivantes:

- En mars 2004, un Secrétariat national du NEPAD était

créé au sein la Présidence de la République sous la conduite d'un secrétaire exécutif, pour être le point focal du NEPAD et du MAEP au Rwanda.<sup>2</sup>

- Du 24 au 26 mars 2004, le Secrétariat national du NEPAD, avec l'appui du Comité directeur national du NEPAD, a organisé une conférence nationale d'information sur le MAEP, réunissant plus de 200 intervenants représentant toutes les forces vives du pays, afin de porter à leur connaissance l'engagement du Gouvernement du Rwanda à se soumettre au processus du MAEP et à les sensibiliser à contribuer activement à sa réussite. Cette conférence a constitué un groupe de 21 personnes, pour la plupart des fonctionnaires de l'Etat, pour former une équipe technique chargée d'effectuer un premier traitement du questionnaire et de le traduire en kinyarwanda. Le groupe, qui s'est constitué en 4 équipes techniques d'évaluation (technical review teams) selon les 4 domaines de gouvernance du MAEP, a également été chargé de préparer les premières réponses aux questions du questionnaire.<sup>3</sup>
- Du 8 au 12 avril 2004, les 4 équipes techniques ont tenu une retraite à Kinigi (dans l'ex province de Ruhengeri), afin de faire le point sur l'état d'avancement de l'autoévaluation et d'effectuer une relecture commune en vue d'enrichir leurs rapports respectifs d'autoévaluation et d'établir un rapport préliminaire consolidé.
- En avril 2004, un bureau de coordination du MAEP a été créé au sein du secrétariat national du NEPAD et un coordinateur de ce bureau, en même temps point focal du MAEP au Rwanda, a été nommé. Cependant, pour des raisons d'ordre budgétaire, le bureau de coordination du

1 Le 9 mars est également la date à laquelle le modèle de Mémorandum d'Entente du MAEP a été adopté par le Forum des Chefs d'Etats et de Gouvernements Participants au MAEP (Doc NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU).

2 Après la création du Secrétariat national du NEPAD, le rôle du NNSC n'est plus que symbolique, quoique théoriquement il supervise les activités du Secrétariat national du NEPAD.

3 Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p.8.

MAEP n'a pu avoir d'autres ressources humaines qu'en novembre 2004, faisant que durant les 7 premiers mois du fonctionnement du bureau de coordination, le point focal du MAEP au Rwanda était donc son seul agent.

- Le 3 mai 2004, les équipes techniques d'évaluation ont présenté l'état d'avancement de l'évaluation et un rapport préliminaire d'autoévaluation au cours d'une deuxième rencontre d'intervenants au MAEP. La rencontre a formulé des recommandations et des enrichissements au rapport préliminaire.
- Du 21 au 24 juin 2004, une mission d'appui du MAEP conduite par Mme Marie-Angélique Savané, membre du Groupe d'Eminentes Personnalités, a séjourné au Rwanda. La mission a passé en revue le rapport préliminaire d'autoévaluation, conduit plusieurs discussions avec différents partenaires tant du gouvernement que de la société civile et du secteur privé et approuvé le plan national pour compléter le rapport préliminaire d'autoévaluation. Par ailleurs, la mission a vivement recommandé la création d'une commission nationale du MAEP plus indépendante du Gouvernement, et au sein de laquelle la société civile et le secteur privé seraient plus représentés, afin qu'elle supervise les activités du processus du MAEP. La Commission, dont la composition a été élargie aux représentants du gouvernement, du parlement, du pouvoir judiciaire, de la société civile et du secteur privé,<sup>4</sup> fut immédiatement créée le même mois et son inauguration intervint le 24 juin 2004. Elle prit directement la relève du comité directeur national.
- Du 24 au 26 juillet 2004, la Commission nationale du MAEP tient sa première réunion dans l'ex province d'Umutara (Akagera game lodge) au cours de laquelle elle dresse sa stratégie et son plan d'évaluation.
- Le 28 septembre 2004, le secrétariat national du NEPAD organise pour la société civile un atelier de formation d'une journée, en vue de la sensibiliser à s'impliquer davantage dans le processus national d'autoévaluation. La formation était facilitée par l'organisation sud-africaine SAIIA (South African Institute of International Affairs).
- Le 27 novembre 2004, la commission nationale tient sa quatrième réunion, au cours de laquelle elle décide de présenter le rapport d'autoévaluation pour validation à une conférence nationale inclusive.
- Le 17 décembre 2004, la commission nationale du MAEP organise à Kigali une rencontre de validation du rapport d'autoévaluation. Elle réunit 83 personnes, dont des membres de la commission nationale du MAEP, d'autres représentants de l'Etat, de la société civile, du secteur privé, des Eglises, et des organismes internationaux. Un résumé des 400 pages du draft du rapport d'autoévaluation est présenté par le secrétaire

exécutif national du NEPAD et le coordinateur du bureau national du MAEP. Des critiques sont formulées mais sans grandes remises en cause, le rapport n'ayant pas été distribué à l'avance pour une étude plus approfondie, et les recommandations sont enregistrées.

- En janvier 2005, les observations de la conférence de validation sont intégrées au rapport par l'équipe technique d'évaluation. Le rapport est ensuite soumis pour une relecture technique à l' « Africa Institute for Political Analysis and Economic Integration », AIPA en sigle, une institution indépendante de recherche interdisciplinaire basée au Cap en Afrique du Sud. L'AIPA formula des propositions au rapport d'autoévaluation Rwanda, qui furent intégrées au rapport au cours d'un travail de rédaction et de supervision éditoriale dirigé par la section rwandaise du centre de recherche Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa, OSSREA. Le rapport a ensuite été soumis au secrétariat continental du MAEP en Afrique du Sud en mars 2005.
- Du 18 au 30 avril 2005, d'une équipe d'évaluation du MAEP dirigée par Mme Dorothy Njeuma, membre du Groupe d'Eminentes Personnalités, visite le Rwanda, afin de mener la phase d'une Mission d'évaluation de la gouvernance du Rwanda. A l'issue de leur séjour, au cours duquel les experts externes ont eu plusieurs entretiens avec les membres du Gouvernement, des fonctionnaires, la commission nationale du MAEP, des membres de la société civile, etc., ils formulent des observations au rapport d'autoévaluation du Rwanda et soumettent leur propre rapport indépendant au Gouvernement du Rwanda.
- Du 3 au 11 juin 2005, la partie rwandaise analyse le rapport du Groupe d'Eminentes Personnalités et réagit aux commentaires de la mission d'évaluation du MAEP; cette réaction est actée et annexée au rapport officiel du MAEP au Rwanda.
- Le 19 juin 2005, le rapport d'autoévaluation nationale du Rwanda ainsi que le projet de plan d'action portant mesures correctives des failles identifiées ont été présentés au troisième sommet du Forum du MAEP à Abuja au Nigeria pour y être considérés. Le rapport étaient par la suite envoyé au Groupe d'Eminentes Personnalités et au gouvernement du Rwanda pour la finalisation du plan d'action.
- Le 30 juin 2006, le rapport final MAEP du Rwanda, préparé par le Groupe d'éminentes personnalités et le secrétariat du MAEP, ainsi que le plan d'action auquel le gouvernement a accédé, ont été soumis à l'examen du cinquième sommet du Forum du MAEP et de l'Assemblée de l'Union Africaine, tenus à Banjul en Gambie, qui l'ont formellement adopté. Il a ensuite été rendu public à Kigali le 13 juillet 2006.

4 La liste des membres de la Commission est attachée à l'annexe 1.

## Structures nationales du MAEP

Le processus d'évaluation du MAEP au Rwanda était conduit par les quatre organes suivants: le secrétariat national du NEPAD, la Commission nationale du MAEP, les sous-commissions thématiques, et les équipes techniques. En plus de ces organes permanents, des rencontres et autres conférences du MAEP regroupant les intervenants au processus ont été sporadiquement convoquées. Deux de ces rencontres, tenues en mars et juin 2004, ont pris des décisions importantes sur la direction du processus. La coordination de la mise en œuvre du processus du MAEP était assurée par le Secrétariat national du NEPAD qui dispose en son sein d'un bureau de coordination du MAEP. Le comité directeur du NEPAD a assuré le rôle de supervision du processus du MAEP jusqu'à juin 2004. Il a cédé ensuite la place à la commission nationale du MAEP.

### a) Le Secrétariat national du NEPAD

Le Secrétariat national du NEPAD est sous la direction d'un Secrétaire exécutif, qui est également Conseiller spécial du président de la République en matière du NEPAD et son représentant au sein du Comité directeur du NEPAD. Le Secrétariat national du NEPAD a pour rôle<sup>5</sup>:

- de coordonner la participation du Rwanda au sein du NEPAD et de superviser toutes les activités du NEPAD au Rwanda, y compris le processus du MAEP;
- d'assurer un appui technique au Gouvernement dans toutes les matières relatives au NEPAD;
- de coordonner la diffusion de l'information sur des expériences de bonnes pratiques, par l'organisation régulière des réunions d'information et l'élaboration d'outils de diffusion d'informations sur les programmes adoptés dans le cadre du NEPAD;
- entretenir un réseau d'information avec les secrétariats nationaux des autres pays membres ainsi qu'avec les autres intervenants du NEPAD;
- être responsable de l'organisation et de la coordination des réunions et fora du NEPAD<sup>6</sup>;
- renforcer et répandre le plaidoyer pour le NEPAD/MAEP au niveau national et promouvoir une implication élargie des différents intervenants dans le but de vulgariser davantage l'information sur les programmes du NEPAD dont le MAEP au sein de la population en vue de faciliter les activités du processus d'évaluation;
- tenir à jour une base de données d'information sur les développements politiques et économiques du Rwanda;

5 *Rwanda NEPAD Magazine*, Issue No. 001, May–July 2004, p.17–18

6 Par exemple le Secrétariat National du NEPAD a organisé le 1<sup>er</sup> forum du MAEP et 9<sup>ème</sup> Sommet de Chefs d'Etats et de Gouvernements membres du Comité de mise en œuvre du NEPAD (Heads of State and Government Implementation Committee – HSGIC), qui s'est tenu à Kigali, du 13 au 14 février 2004.

- préparer des documents de base (background documents) pour les missions du MAEP en visite au Rwanda, proposer des indicateurs de performance pour le Rwanda, assurer le suivi des performances réalisées et en assurer un feed-back aux différents intervenants impliqués dans le processus;
- identifier et présenter les textes de loi nationaux, les codes et règlements, les pratiques et procédures en cours et en expliquer la corrélation avec la promotion de la bonne gouvernance;
- élaborer et transmettre au secrétariat continental du MAEP, un rapport annuel des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action issu du processus d'évaluation par les pairs;
- rendre régulièrement compte au Comité directeur national du NEPAD (NNSC) de l'état d'avancement dans la mise en œuvre des programmes du NEPAD.

Le secrétariat national du NEPAD a joué le rôle d'organe central dans l'organisation de tout le processus d'évaluation, notamment, pourvoir à la logistique organisationnelle de toutes les réunions relatives à l'autoévaluation, celles des équipes techniques d'autoévaluation ainsi que celles de la commission nationale et de ses sous-commissions. Le secrétariat national du NEPAD a aussi assuré la liaison avec le secrétariat continental du MAEP pour l'organisation de la visite des missions d'appui technique du MAEP en juin 2004 et celle d'évaluation en avril 2005, et en a assuré la logistique organisationnelle des missions au cours de leurs séjours au Rwanda, a reçu leurs commentaires et veillé à ce qu'ils soient pris en compte dans la suite du processus. Enfin, Le secrétariat national du NEPAD a assuré la liaison avec les partenaires internationaux qui ont appuyé le processus financièrement, y compris le PNUD, l'UNICEF, l'UNIFEM et l'UNCEA.

### b) Les conférences nationales sur le MAEP

Le secrétariat national du NEPAD a organisé les réunions de la conférence nationale du MAEP, en mars et en juin 2004, qui a réuni respectivement 200 personnes représentant tous les secteurs de la société rwandaise et désignées par le secrétariat national du NEPAD, dans un souci d'inclusion de toutes les différentes couches socioéconomiques du pays (institutions du Gouvernement, parlement, commissions paraétatiques, société civile, secteur privé, Eglises, universités, etc.). Le secrétariat a également tenu une conférence de validation du rapport d'autoévaluation en décembre 2004.

La conférence nationale du MAEP de mars 2004 a désigné les équipes techniques qui ont effectué les premières consultations d'autoévaluation dans le cadre du MAEP, de

mars à juin 2004. La conférence nationale de juin a créé la commission nationale du MAEP et ses quatre sous-commissions thématiques.

*c) Le Comité directeur et la Commission nationale du MAEP*

De mars à juin 2004, les activités du MAEP étaient conduites sous la coordination du secrétariat national du NEPAD et la supervision du comité directeur du NEPAD. Sur les 17 membres nommés par le gouvernement pour composer le comité directeur, 14 sont des hauts fonctionnaires, auxquels s'ajoute un représentant de la société civile, un représentant du secteur privé et un représentant du PNUD.

Lors de la visite d'une mission technique d'appui du MAEP qui séjourna au Rwanda du 21 au 24 juin 2004 sous la direction de Mme Marie-Angélique SAVANE, celle-ci fit remarquer que la direction du processus doit être confiée à une structure plus représentative. Une conférence nationale inclusive du MAEP immédiatement convoquée choisit 50 membres pour former la commission nationale du MAEP. Quoique la représentation des agents de l'État soit toujours prépondérante la commission nationale est néanmoins plus représentative des différentes forces vives de la nation que ne l'était le Comité directeur.<sup>7</sup>

La commission nationale du MAEP était présidée au départ par le Ministre des finances et de la planification économique. La présidence de la commission nationale fut par la suite assurée par la Directrice générale de la Société nouvelle d'assurance au Rwanda (SONARWA), une entreprise étatique. Elle rend compte au président de la République<sup>8</sup>.

Les principales responsabilités de la commission sont<sup>9</sup>:

- représenter tous les acteurs de la société rwandaise ;
- formuler des directives tout au long du processus d'évaluation;
- superviser le fonctionnement du processus afin de s'assurer qu'il soit inclusif de toutes les forces vives de la nation;
- identifier les secteurs clés prioritaires et s'assurer qu'ils sont prévus au programme d'évaluation;
- contribuer à l'élaboration du plan d'action national visant à corriger les failles identifiées dans le cadre de l'évaluation;
- s'assurer que les plans d'actions nationaux sont cohérents avec les plans d'actions locaux;

<sup>7</sup> La composition de la Commission est listée à l'Annexe 1.

<sup>8</sup> *Rwanda Nepad Magazine*, Issue No. 002, November 2004, p.20.

<sup>9</sup> Voir le document d'information 'Rwanda APRM National Commission,' disponible en ligne sur <http://nepad.gov.rw/pages.php?subaction=showfull&id=1129150827&archive> (17 Mars 2006).

- fournir l'information sur la situation de la base et s'assurer qu'il en est tenu compte au niveau des engagements du plan d'action national; et
- être disponible pour consultation lors de la visite au Rwanda des missions d'évaluation du pays dans le cadre du MAEP.

Tout au long du processus d'autoévaluation, la commission nationale se réunissait très régulièrement pour recevoir les comptes-rendus des évaluations conduites par les sous-commissions thématiques, débattait les différents points jusqu'à atteindre des positions consensuelles, y apportait des compléments d'information quand il y avait lieu et formulait des orientations pour l'étape suivante.<sup>10</sup>

*d) Les sous-commissions thématiques:*

La conférence nationale du MAEP de juin 2004 a décidé de créer au sein de la Commission Nationale quatre sous-commissions thématiques, d'après les quatre secteurs de gouvernance faisant l'objet de l'évaluation du MAEP (démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique et managériale, gouvernance des entreprises, et développement socioéconomique). Les sous-commissions thématiques devaient travailler en étroite collaboration avec les équipes techniques respectives qui leur serviraient de bureaux, afin d'enrichir le rapport des membres des sous-commissions. Les sous-commissions du MAEP sont dirigées de la manière suivante:

- la sous-commission démocratie et gouvernance politique était présidée par un membre du sénat;
- la sous-commission gouvernance économique et managériale était présidée par la Directrice générale d'une société d'assurance à capitaux mixtes, la SONARWA;
- la sous-commission gouvernance des entreprises était dirigée par le vice président de la Chambre de commerce du Rwanda, la Fédération rwandaise du secteur privé (FRSP); et
- la sous-commission développement socioéconomique était dirigée par la Secrétaire exécutive de PROFEMME, un collectif des organisations de la promotion des femmes.

Quoique les équipes techniques d'évaluation (qui sont actives depuis mars 2004) aient continué les consultations et la rédaction du rapport, elles bénéficient désormais de l'appui des sous-commissions thématiques correspondantes de la commission nationale du MAEP, en terme de relecture critique des différents rapports intermédiaires et de formulation de nouvelles orientations issues des réunions

<sup>10</sup> La commission s'est réunie 4 fois entre juin et novembre 2004. Les principales réunions de la commission sont listées dans *Rwanda NEPAD Magazine*, Issue No. 003, June 2005, p.16.

de validation au niveau des sous-commissions d'abord, et la commission nationale ensuite. Les sous-commissions thématiques procédaient par la consultation des documents publics; l'organisation des réunions sectorielles aux cours desquelles ils distribuaient les questionnaires, les expliquaient et ouvraient ensuite le débat sur chacune des questions; notaient les réponses recueillies qui étaient présentées ensuite à la commission nationale pour validation, avant de les consigner dans le rapport d'autoévaluation.<sup>11</sup>

### e) Les équipes techniques d'évaluation

Le travail d'évaluation était préparé par les équipes techniques constituées au sein du groupe de 21 personnes nommées par la première conférence nationale du MAEP tenue du 24 au 26 mars 2004. Composées de bénévoles (non rémunérés) choisis pour leur technicité dans les 4 domaines de gouvernance du MAEP, ces équipes étaient en majorité constituées par des fonctionnaires de l'Etat. Leur mandat était d'effectuer un traitement préliminaire du questionnaire, notamment pour traduire les questions en kinyarwanda et en adapter certaines au contexte du Rwanda et d'effectuer un premier travail de préparation des réponses au questionnaire comme rapport préliminaire.<sup>12</sup>

La rencontre du 3 mai 2004 a élargi le mandat des équipes techniques d'évaluation pour inclure le contrôle technique du processus du MAEP sous la coordination du secrétariat national du NEPAD et la supervision du comité directeur du NEPAD, et plus tard de la commission nationale du MAEP et de ses sous-commissions.

## Financement du MAEP

La mise en œuvre du processus du MAEP dépend principalement de l'appui du Gouvernement. Le coût du processus national interne du MAEP doit être supporté par le pays lui-même.<sup>13</sup> C'est en effet ce dernier qui prend l'initiative de se soumettre au processus, qui commence par un exercice d'autoévaluation interne. Les ressources pour la mise en œuvre de l'autoévaluation sont mobilisées à l'interne, ou auprès des bailleurs de fonds.

En ce qui concerne le Rwanda, un fonds fiduciaire pour le NEPAD a été mis en place en août 2004 par le Bureau

Afrique du PNUD afin de recevoir les contributions tant africaines qu'externes pour le financement du MAEP. Un Projet d'appui à la mise en œuvre des programmes du NEPAD (le MAEP/Rwanda est appuyé en tant qu'une des activités du NEPAD/Rwanda) a été créé au niveau du bureau du PNUD au Rwanda.<sup>14</sup> Son budget pour la période 2005-2007 est de 2 426 050 USD. D'après les officiels du MAEP, seulement 50,3% du total ont pu être mobilisés (le Gouvernement du Rwanda y a contribué à hauteur de 100 000 USD, le PNUD y a contribué à hauteur de 500 000 USD, le DFID y a contribué pour 540 000 USD, l'UNICEF y a mis 60 000 USD et l'UNIFEM a contribué pour 21 000 USD).<sup>15</sup>

Géré par le PNUD, le fonds fiduciaire pour le NEPAD finance directement les activités qui lui sont présentées par le secrétariat national du NEPAD, y compris les activités liées au processus du MAEP. La LDGL n'a pas pu accéder au décompte du fonds fiduciaire afin de pouvoir déterminer la portion de ce fonds qui a effectivement été affecté au processus du MAEP.

Le soutien extérieur semble donc ne s'être pas concrétisé tant que ça, de sorte que la partie rwandaise<sup>16</sup> mais aussi les membres du Panel des personnalités éminentes<sup>17</sup> ont eu à déplorer le caractère bénévole de la prestation des techniciens au niveau de la commission nationale mais aussi et surtout au niveau des bureaux des sous-commissions, pour leur travail de collecte et de traitement de l'information, Cela n'a pas manqué de gêner leur niveau d'engagement et le bon déroulement des travaux.

## Méthodologie appliquée dans la conduite du processus du MAEP

Le questionnaire fourni par le NEPAD a constitué le document de base de la recherche entreprise pour le processus d'autoévaluation du MAEP au Rwanda. Dans le contexte spécifique du Rwanda, cependant, où la grande majorité de la population active est analphabète, un tel questionnaire aurait dû être associé à une combinaison de différentes autres méthodes de collecte d'information selon le secteur et la population ciblée, comme l'interview direct, ou le traitement de questions en ateliers sectoriels ouverts. La méthodologie qui a été utilisée a consisté à organiser des rencontres avec des groupes d'intervenants représentant divers secteurs sociaux et professionnels, auxquels on

11 Voir "NEPAD is set to steer Rwanda's Progress," interview with Claver Gatete, Personal Representative of the President on the NEPAD Steering Committee, in *Rwanda NEPAD Magazine*, Issue No. 002, November 2004, p.6.

12 Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p.10.

13 UA/NEPAD, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation ar les pairs (MAEP)*, Doc NEPAD/APRM/Panel2/Country/10-2003/DOC7.

14 Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p.38.

15 Entretiens avec M. Aimable Kabanda, Coordinateur du MAEP, secrétariat du NEPAD-Rwanda, Kigali, mars 2006.

16 Des membres de la société civile et le point focal du MAEP.

17 Draft, Report of the APR panel on the country review of the Republic of Rwanda, p.15.

expliquait le contenu du questionnaire; on leur demandait ensuite de répondre à chaud aux questions; les membres des équipes techniques d'évaluation traitaient ensuite les différents points de vue recueillis pour en tirer des réponses à donner aux questions des questionnaires. Les réponses aux questions du questionnaire telles que formulées par les équipes techniques d'évaluation, étaient ensuite présentées aux sous-commissions correspondantes de la commission nationale du MAEP, qui formulait des critiques, des corrections et des recommandations, dont tenaient compte les équipes techniques pour la reformulation des réponses.

Les questionnaires ainsi traités étaient regroupés par les équipes techniques en un rapport d'autoévaluation unique qui était présenté en plénière de la commission nationale, pour un autre niveau de contrôle de qualité. Le rapport adopté par la commission nationale a été ensuite présenté à la conférence nationale des intervenants pour validation finale, avant d'être envoyé à l'AIPA pour une relecture externe et experte. Les suggestions de l'AIPA ont été intégrées au rapport par OSSREA qui a effectué le travail de rédaction éditoriale finale avant que le rapport ne fût envoyé au secrétariat continental du MAEP. Ce dernier a désigné Mme Dorothy Njeuma, membre du Groupe d'Eminentes Personnalités du MAEP, pour conduire une Mission d'Évaluation du pays. La Mission a d'abord analysé le rapport et s'est ensuite rendue au Rwanda afin de procéder à un exercice de vérification du contenu du rapport.

## Distribution du questionnaire fourni par le NEPAD

Selon Mme Marie-Angélique SAVANE, Présidente du panel des personnes éminentes, « le questionnaire a pour objectif de promouvoir un dialogue national sur les questions de développement et de faciliter l'évaluation des pays sur base des réalités exprimées par tous les acteurs sociaux. Il est ainsi important qu'il y ait une représentation beaucoup plus élargie au niveau de la structure nationale coordinatrice du processus du MAEP, aussi bien qu'une grande dissémination du questionnaire et une participation active de toutes les parties prenantes dans l'élaboration des réponses aux questions. »<sup>18</sup> Il faut, pour atteindre cet objectif, que le questionnaire ait été vulgarisé au maximum possible, ce qui semble, au vu de la faible connaissance du MAEP par la population à la base tant à Kigali qu'en provinces, n'avoir pas été le cas.

Le questionnaire a en effet été distribué, dès le mois de juin 2004, seulement à des représentants de différents secteurs

au niveau de la commission nationale. Par la suite, quelques grandes compagnies commerciales comme la brasserie BRALIRWA ou la compagnie téléphonique MTN/Rwandacel furent ciblées et reçurent le questionnaire directement afin qu'elle fassent valoir leurs avis aux questions posées au niveau du volet gouvernance socioéconomique, la commission nationale ayant remarqué que la contribution du secteur privé n'était pas encore suffisante<sup>19</sup>.

## Réunions de consultation sur le questionnaire

Plusieurs réunions de consultations ont été organisées dans la ville de Kigali ainsi qu'en provinces. La participation en province était variable. Par exemple, d'après quelques listes des participants que nous avons pu consulter, 25 personnes ont participé à une réunion organisée dans la province de Butare, 29 personnes ont pris part à une réunion organisée d'Umutara, tandis que 10 personnes seulement ont participé à une réunion organisée dans la province de Gikongoro. Ces réunions de consultation étaient organisées par les membres des équipes techniques et des sous-commissions thématiques de la commission nationale du MAEP.

## Utilité du questionnaire dans le contexte Rwandais

Le rapport d'autoévaluation est passé au travers d'un long processus de relecture et de validation qui a permis de répondre à toutes les questions du questionnaire fourni par le secrétariat continental du MAEP. Certaines réponses dans le rapport d'autoévaluation étaient cependant très brèves et auraient pu être plus détaillées. C'est par exemple le cas de la réponse qui a été donnée sur une question portant sur l'accès à la justice pour tous: le rapport est très laconique et ne fait nullement mention d'une réforme très importante qui était en cours à ce moment là et dont le but justement est d'approcher la justice des justiciables avec la création des tribunaux de proximité. Quelques répondants ont également noté que certaines questions n'étaient pas nécessairement adaptées au contexte particulier du Rwanda.<sup>20</sup> Les équipes techniques ont dû procéder à un exercice de reformulation ou de ventilation des questions, en les adaptant au contexte rwandais, surtout qu'il fallait traduire le questionnaire en kinyarwanda afin de le rendre accessible à une plus grande audience. C'est ainsi par exemple que la commission nationale du MAEP a ajouté une sous question complémentaire concernant le processus Gacaca, chargé de poursuivre des suspects de génocide de catégorie inférieure, vu que le

18 Observation générale de Mme Marie-Angélique SAVANE, in « Syllabus de formation de la société civile et les ONG, Kigali, 28 septembre 2004 ».

19 In *Rwanda Nepad Magazine*, No. 002, novembre 2004.

20 Entretiens conduits par la LDGL, mars 2006.

questionnaire initial ne permettait pas d'aborder cet aspect important de la justice rwandaise.<sup>21</sup>

## Rédaction et contrôle de qualité du rapport

Comme déjà mentionné, le rapport d'autoévaluation du Rwanda a été écrit par les membres des équipes techniques, avec relecture d'abord en sous commissions thématiques de la commission nationale du MAEP, et en plénière de cette dernière ensuite et ce, sous la coordination du secrétariat national du NEPAD.

Pour le besoin du contrôle de qualité, le draft du rapport d'autoévaluation nationale a été confié en février 2005 à l'AIPA pour relecture. Selon le coordinateur du bureau du MAEP au sein du secrétariat national du NEPAD, également point focal du MAEP au Rwanda, l'apport de l'AIPA a été réel et des propositions de politiques notamment dans le plan d'action accompagnant le rapport ont été formulées par cette institution<sup>22</sup>. Le rapport a ensuite été remis pour supervision éditoriale et rédaction finale au centre de recherche OSSREA.

Le rapport officiel d'autoévaluation du Rwanda a été remis par le Gouvernement au secrétariat continental du MAEP en mars 2005.

## La mission d'évaluation du MAEP au Rwanda et son rapport

Après avoir pris connaissance du rapport d'autoévaluation nationale du Rwanda, une équipe d'évaluation du Secrétariat du MAEP conduite par Mme Prof. Dorothy Njuema, membre du panel de personnalités éminentes et Vice Chancelier de l'Université de Buea au Cameroun, a visité le Rwanda du 18 au 30 avril 2005 et a organisé des entrevues avec différents intervenants tant du gouvernement, du secteur privé que de la société civile, à Kigali et en provinces. A la fin de son exercice, l'équipe d'évaluation du MAEP a restitué les résultats de son propre rapport d'évaluation au secrétariat national du NEPAD qui a pu réagir à certains points du rapport d'évaluation qui n'épousaient pas les points de vue du rapport national. Les réactions de la partie rwandaise ont été annexées au rapport d'évaluation du MAEP et le tout a été déposé au secrétariat continental du MAEP en Afrique du Sud. En plus, le gouvernement et l'équipe d'évaluation ont élaboré un plan d'action pour rectification les failles

constatées. Le rapport de la Mission d'évaluation du MAEP et le plan d'action ont ensuite été examinés par le Forum de chefs d'Etats et de Gouvernements pour analyser et apprécier l'état de la gouvernance du Rwanda et formuler les recommandations devant être mises en oeuvre par le Rwanda.

---

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Entretien avec le point focal du MAEP au Rwanda, en mars 2006.

# Participation du secteur non gouvernemental au processus du MAEP

La participation de la société civile dans le processus du MAEP est à rechercher à deux niveaux. Au niveau des institutions rwandaises chargées du processus, la société civile était représentée à la Commission nationale du MAEP, organe central d'orientation et de conduite du processus, et était consultée dans les réunions organisées par les sous-commissions techniques. Au niveau des organes continentaux, la société civile a été aussi consultée par les missions d'évaluation externes du MAEP, dont la mission d'évaluation du pays qui a séjourné au Rwanda du 18 au 30 avril 2005 pour enrichir et valider le rapport d'évaluation du Panel. Le rapport final d'évaluation du pays préparé par le panel reprend certains points de vue de la société civile qui ne rejoignent pas nécessairement ceux du Gouvernement sur certaines questions, notamment au niveau de l'évaluation du volet démocratie et gouvernance politique<sup>23</sup>. Les représentants de la société civile du Rwanda interrogés dans le cadre de ce rapport ont déclaré avoir apprécié la nature ouverte et participative du processus.<sup>24</sup> Néanmoins, la participation de la société civile a été, dans l'ensemble, à la fois tardive et insuffisante.

## Participation tardive

Les discussions menées dans le cadre des réunions du MAEP ont été assez libres et participatives. Néanmoins,

23 Voir draft du rapport du panel d'évaluation du MAEP sur la démocratie et la gouvernance politique, notamment aux points concernant les droits de la minorité Batwa, la liberté d'expression, le rôle de Gacaca etc.

24 Entretiens conduits à Kigali, mars 2006.

les représentants de la société civile n'ont pas eu assez de temps pour mûrir suffisamment leurs contributions par des discussions et des recherches préalables au sein de leurs organisations, surtout en ce qui concerne la phase d'autoévaluation. C'est suite aux remarques de la mission technique d'appui du MAEP, en juin 2004 que le Secrétariat rwandais du NEPAD s'est rendu compte de la nécessité d'impliquer davantage la société civile de manière significative dans le processus. Jusque là, l'autoévaluation avait consisté à répondre au questionnaire, essentiellement selon les points de vue du Gouvernement.<sup>25</sup> Ceci explique la raison pour laquelle cette formation/sensibilisation de la société civile n'intervint que six mois après le lancement du processus.

En effet, alors que le processus du MAEP a été lancé en mars 2004, hormis les quelques membres qui font partie de la commission nationale, la société civile n'a été en réalité intéressée au processus qu'à la fin du mois de septembre, lorsque le « South African Institute of International Affairs » (SAIIA) a facilité un atelier de formation/information de la société civile sur le MAEP le 28 septembre 2004, sur invitation du secrétariat national du NEPAD. Cela s'est passé à seulement deux mois de la validation du rapport final d'autoévaluation, le 17 décembre 2004. La formation a porté sur (i) l'explication du processus du MAEP; (ii) le guide du questionnaire d'évaluation; et (iii) le volet 'autoévaluation' du processus. Le but de la formation était de susciter l'intérêt de la société civile quant à sa participation au processus. Au

25 Draft du rapport de la mission technique d'appui du MAEP: *Report of the APR Panel on the country review of the Republic of Rwanda.*

cours de l'atelier, les explications du processus du MAEP, ses normes, son questionnaire et le rôle de la société civile tout au long du processus, ont été couvertes en 1h 45', suivies de 40 minutes de questions et discussion. L'après-midi quant à lui a été consacré à l'organisation des travaux en groupes afin de développer un plan d'action pour l'élaboration d'une stratégie coordonnée de la société civile à soumettre au Gouvernement et au secrétariat du MAEP.

Quoique l'initiative ait été bonne, un atelier de moins de trois heures est néanmoins loin d'être suffisant, au vu de la matière à couvrir et des réflexions qu'il aurait fallu approfondir. Une seule journée de formation dans le cadre de cet atelier n'a pas pu préparer suffisamment la société civile à une bonne participation au processus du MAEP. Comme cela a été dit précédemment, cet atelier a été cependant un début de sensibilisation de la société civile bien qu'il n'ait pas suscité de nouvelles stratégies de coordination de son action, en dehors des plates-formes existantes qui sont représentées au sein de la commission nationale. Avant de lancer les consultations dans le cadre du MAEP, notamment en dehors de Kigali, les organisations de la société civile attendaient que le gouvernement étende la sensibilisation dans les provinces et les districts afin de toucher aussi les organisations de la base.

### Faible représentation

La participation de la société civile aux organes et réunions du MAEP n'était pas largement représentative. A Kigali par exemple, ce sont des collectifs<sup>26</sup> de la société civile, notamment CLADHO, CCOAIB, PROFEMME, IBUKA, CESTRAR et CAURWA qui ont été choisis pour participer aux différentes réunions du processus d'autoévaluation du pays, y compris celles organisées par la Mission technique de soutien et le panel d'évaluation du MAEP. Ils ont également pris part aux consultations techniques organisées par les quatre sous-commissions thématiques (démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique et managériale, gouvernance des entreprises, et gouvernance du développement socioéconomique).

Le processus d'autoévaluation a été conduit essentiellement par des équipes techniques, sous la coordination du secrétariat national du NEPAD et la supervision du comité directeur d'abord et de la Commission Nationale du MAEP

ensuite. Cette commission nationale a été créée en juin 2004, sur recommandation d'une mission technique d'appui du MAEP au Rwanda, afin qu'elle soit responsable du processus du MAEP et que celui-ci ne dépende pas du comité directeur perçu comme un organe du Gouvernement<sup>27</sup>. Cela ne semble pas avoir résolu totalement le problème, car la Commission nationale comptait une cinquantaine de membres, dont 60% représentaient des institutions étatiques et paraétatiques, tandis que la société civile et le secteur privé y étaient respectivement représentés à 20% et 13%.<sup>28</sup> Or, comme nous l'avons déjà souligné, le regard extérieur devrait être privilégié, afin de ne pas donner l'impression que le Gouvernement s'autoévaluait soi-même.

Le mécanisme d'évaluation par les pairs constitue un cadre de dialogue très important sur les principaux enjeux nationaux. La société civile rwandaise devrait se saisir de cette opportunité dans son rôle de plaidoirie. Elle doit être proactive et se doter des moyens d'une participation effective au processus, afin d'être partie prenante dans la fixation des règles au lieu de les subir. La participation de la société civile au sein de la commission nationale ne doit pas non plus se limiter aux seuls représentants des collectifs mais aussi inclure ceux des organisations individuelles plus techniques.

En ce qui concerne les consultations menées à l'intérieur du pays par le panel d'évaluation du MAEP, du 18 au 30 avril 2005, la société civile y a été très faiblement représentée. Une douzaine de réunions ont été organisées en province, à raison d'une par province. A titre d'exemple:

- Dans l'ex province de Butare, sur les 25 personnes qui ont participé à une réunion de consultation organisée dans le cadre du MAEP, il n'y a eu que 4 représentants des organisations de la société civile (PRO-FEMMES, DUHOZANYE, GIRIMPUHWE, APIDERBU et église Adventiste), une ONG internationale (CARE), 2 représentants du secteur privé, le reste étant des fonctionnaires au niveau de la province et de districts.
- Dans la province de Gikongoro, sur les 10 personnes qui ont participé à la réunion, il n'y avait aucun représentant de la société civile et un seul du secteur privé.
- Dans la province de Umutara, 29 personnes ont participé à la réunion de consultation dont 11 agriculteurs, 7 représentants d'éleveurs, une ONG (World relief Umutara) et 4 hommes d'affaires.
- Dans la province de Byumba, 20 personnes ont participé à la réunion de consultation dont 2 représentants d'Eglise (Eglise Episcopale du Rwanda), 3 représentants

26 CLADHO: Collectif des Ligues et Associations des Droits de l'Homme; CCOAIB: Collectif de Concertation des Organisations d'Appui des Initiatives de la Base; PROFEMME est un collectif des organisations de la promotion de la femme; IBUKA est un collectif des organisations des rescapés du génocide; CESTRAR est un collectif des organisations syndicales; et CAURWA est un collectif des associations des autochtones BATWA.

27 Draft Draft, Report of the APR panel on the country review of the Republic of Rwanda.

28 Voir tableau en Annexe 1.

- du secteur privé, le reste étant des fonctionnaires.
- Dans la province de Gitarama, 14 personnes ont participé à la réunion, dont 1 représentant d'une organisation de la société civile (CEPAF), deux ONG (UCF-YWCA et UDEE) et 2 représentants du secteur privé (FRSP).
  - Dans la province de Cyangugu, 17 personnes ont participé à la réunion, dont 2 personnes représentant des Eglises (EER, ADPR), 3 personnes représentant 2 ONG (MSF Belgique et CORDAID), le reste étant des fonctionnaires.
  - Dans la province de Kibungu, 22 personnes ont participé à la réunion de consultation, dont 9 personnes représentant des confessions religieuses (EER, EPR, AMURT-Islam, Eglise bon Berger, Evangelical Restoration Church, EENR, EEBVR, Eglise Méthodiste Libre, ADPR), une personne représentant une ONG (UDEE), un journaliste, une personne représentant une banque populaire et 10 fonctionnaires<sup>29</sup>.

Par ailleurs, les représentants de la société civile aux réunions organisées en 2004 en provinces afin de distribuer le questionnaire et de recueillir l'information ont affirmé n'avoir participé qu'à une seule réunion, au cours de laquelle il fallait prendre connaissance des questions et y répondre directement<sup>30</sup>; d'autres s'en souviennent à peine. Ceux qui s'en souviennent ont été tous unanimes pour dire qu'ils auraient voulu être plus familiarisés avec le NEPAD en général et le MAEP en particulier. Ils déplorent en plus qu'ils n'en ont plus entendu parlé, nous demandant quel en était la suite...

Ce qui précède montre que le temps alloué aux consultations organisées par l'équipe d'évaluation du MAEP à l'intérieur du pays a été insuffisant et la participation de la société civile très faible. Cette dernière doit s'organiser pour intensifier des consultations préalables de la population mais aussi occuper valablement l'espace de dialogue rendu disponible par le processus du MAEP. La question réside donc au niveau de la qualité/quantité/diversité de la contribution de la société civile, non seulement à Kigali mais aussi et surtout à l'intérieur du pays. Selon Marie-Angélique SAVANE, Présidente du Panel des personnalités éminentes, l'apport de la société civile rwandaise fut réel quoique limité.<sup>31</sup> Par ailleurs, le rapport intermédiaire du panel des personnes éminentes a noté que « le questionnaire d'autoévaluation avait été répondu en incorporant de manière prédominante les points de vue et les statistiques du Gouvernement sans une contribution d'autres acteurs qui pouvait garantir une

appropriation nationale élargie. »<sup>32</sup>

Certaines positions de la société civile qui ne sont pas reprises dans les rapports d'autoévaluation ont été reflétées dans le rapport d'évaluation du pays du Groupe des Personnalités Eminentes, sur base des opinions recueillies durant les deux semaines de séjour au Rwanda de la mission d'évaluation du pays en avril 2005. Il s'agit par exemple des positions concernant le processus Gacaca, la démocratie et le pluralisme politique, la séparation des pouvoirs, les droits des minorités, les conflits agraires, etc.<sup>33</sup>. Le fait que ces opinions n'étaient pas incluses dans le rapport d'autoévaluation était dû à l'absence dès le début de représentants de la société civile au sein des équipes techniques d'évaluation qui étaient chargées de la collecte d'information et de la consignation des réponses, mais aussi à la faible représentation au sein de la commission nationale du MAEP.

29 Tiré des listes de participation aux réunions d'évaluation en province.

30 Entretiens conduits dans les provinces en mars 2006, avec les participants aux réunions organisées en 2004 à travers le pays dans le cadre du MAEP.

31 Tiré du Bulletin trimestriel DIALOGUE de 'Partenariat Afrique Canada', No. 4, avril/juin 2005.

32 Projet de rapport de la mission technique de soutien, Report of the APR Panel on the country review of the Republic of Rwanda, p.15.

33 Voir draft du rapport du Groupe d'Eminentes Personnalités sur la démocratie et la gouvernance politique.

# Evaluation generale du processus du MAEP au Rwanda

## Un processus dominé par le gouvernement

Le MAEP était conduit par une structure de coordination logée au sein du secrétariat national du NEPAD. Le peu d'autonomie administrative et de gestion qui en a résulté a eu un impact négatif sur la conduite du processus du MAEP. Celui-ci n'a pas pu attirer des ressources humaines compétentes et motivées au-delà du personnel mis à sa disposition à titre bénévole par les structures étatiques du NEPAD. L'autonomie de la commission nationale du MAEP a été affectée par la sur-représentation des représentants de l'Etat, même si une telle composition lui a cependant assuré un accès aisé aux données et à la documentation officielles de l'Etat. Cette dépendance vis-à-vis des sources officielles a néanmoins entraîné un changement relativement peu important par rapport aux programmes déjà arrêtés par le gouvernement.

La lecture du rapport d'autoévaluation montre une importante reprise des positions et des statistiques des documents officiels. Cela suggère que l'exploitation des archives officielles a été l'une si pas la plus importante source de réponse au questionnaire. Ce constat a aussi été relevé par le panel des personnalités éminentes dans leur rapport<sup>34</sup>. Les acteurs non étatiques (dont les organisations de la société civile et le secteur privé) ont été consultés, mais ne semblent pas avoir beaucoup influé sur les réponses données aux questions par les fonctionnaires membres des

équipes techniques mis en place plusieurs mois auparavant. En effet, la réponse aux questions d'évaluation a exigé de devoir donner des références aux textes de loi, des décisions administratives, des statistiques, de travaux de recherches, etc. et les bases de données de l'Etat ont été la principale source d'information. Le processus a également souffert du temps insuffisant pour le traitement du questionnaire ainsi que de l'ambiguïté de certaines questions ou de leur inadaptation au contexte rwandais.<sup>35</sup>

Une des raisons de la présence prépondérante des positions du gouvernement vient du fait que dans le traitement du questionnaire, la charrue semble avoir été mise devant le bœuf. Au moment où le questionnaire du MAEP a été distribué avec l'implication de la commission nationale en juin 2004, il avait déjà connu un premier traitement par les équipes techniques composées des fonctionnaires pour la plupart, constituées lors de la première conférence nationale du MAEP trois mois plus tôt. En avril déjà, les quatre équipes techniques se sont réunies au cours d'une retraite à Kinigi pour faire une lecture d'enrichissement du rapport d'autoévaluation<sup>36</sup>; ce qui pouvait introduire un certain biais dans le travail de ceux qui devaient s'y pencher par la suite. En outre, le questionnaire n'a pas été distribué suffisamment à l'avance, ni au-delà du petit cercle des personnes auxquelles il avait été remis directement ou à quelques personnes de leur entourage immédiat, sans que l'information soit

---

34 Draft report of the APR panel on the country review of the Republic of Rwanda, p.15.

35 Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p.10.

36 Voir la présentation chronologique du processus, p.5-6 ci-haut.

nécessairement répercutée aux bases<sup>37</sup> et sans que les avis sur des réponses à donner aux questions proviennent de la base. Il a été souligné également l'insuffisance du temps accordé aux répondants pour répondre à un questionnaire aussi complexe qui exigeait de faire des recherches souvent élaborées<sup>38</sup>.

L'atelier de formation de la société civile qui est intervenu au mois d'octobre 2004, à deux mois de la validation du rapport d'autoévaluation, avait pour but de sensibiliser la société civile à participer activement au processus. Les organisations de la société civile disent cependant qu'elles n'ont pas reçu le questionnaire suffisamment à l'avance pour en prendre une bonne connaissance et le traiter au niveau de leurs bases respectives<sup>39</sup>.

### Force et faiblesse de la Commission Nationale du MAEP

Le point fort de la commission nationale du MAEP résidait dans le soutien total du Gouvernement dont elle bénéficiait, ce qui est reflété par la présence en son sein de nombreuses hautes personnalités, partant sa capacité de mobilisation. Il y a lieu de saluer en effet la quantité impressionnante d'information que la commission a pu réunir dans un premier rapport d'autoévaluation, information dont la source principale est étatique. Dans le cas particulier du Rwanda, aurait-on confié la tâche aux acteurs non étatiques, en ce qui concerne cette première évaluation du moins, qu'ils auraient eu du mal à mobiliser des ressources humaines compétentes, en nombre suffisant, surtout à titre bénévole. A quelques exceptions près, les organisations de la société civile rwandaise sont en effet émergentes pour la plupart, avec une capacité de mobilisation interne des ressources quasi inexistante. Dans ces conditions, à moins d'un apport extérieur, elles ne sauraient aligner des ressources humaines nécessaires pour une telle expertise.

La faiblesse de la commission nationale du MAEP résidait dans le déséquilibre entre la prépondérance des représentants d'institutions étatiques ou paraétatiques en son sein et la faible représentation des acteurs non étatiques, notamment de la société civile et du secteur privé. La même situation se reflète aussi au niveau des bureaux des sous-commissions techniques ad hoc au sein desquelles les fonctionnaires sont prépondérants.

D'une part, la prépondérance de la représentation gouvernementale dans la commission était inévitable à certains égards. Pour un travail aussi intense et appelé à être effectué à titre bénévole, il a fallu désigner des techniciens fonctionnaires en tant que membres des équipes techniques servant de bureaux aux sous-commissions. Non seulement seuls les fonctionnaires pouvaient être affectés momentanément au processus du MAEP, mais aussi ils avaient plus de facilité à accéder à la masse d'information des différentes institutions étatiques. D'autre part, cependant, le déséquilibre entre participants issus des structures gouvernementales et représentants du secteur non gouvernemental semblait beaucoup plus criant que ne pouvait justifier les besoins d'accès aux sources de l'Etat. A titre d'exemple, tous les quatre membres du bureau de la sous-commission démocratie et gouvernance politique sont tous des fonctionnaires (le coordinateur du MAEP, un fonctionnaire du ministère de l'administration locale, un sénateur et un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères). Il en est de même du bureau de la sous-commission du développement socioéconomique qui est composée de cinq fonctionnaires (le secrétaire exécutif national du NEPAD, trois fonctionnaires du ministère des finances et un député)<sup>40</sup>. Une présence plus importante de la société civile dans les bureaux des sous-commissions techniques n'aurait certainement pas empêché l'accès aux données de l'Etat.

L'objectif du MAEP étant d'évaluer le niveau du respect des règles et standards de la bonne gouvernance<sup>41</sup> par les institutions essentiellement étatiques, il y a dès lors lieu de questionner les limites de l'objectivité de l'évaluation et des institutions étatiques par des sous-commissions dont les membres sont majoritairement des agents de l'Etat, ce qui peut compromettre l'indépendance de ces sous-commissions. Un regard externe est en effet mieux indiqué pour déceler des failles et des lacunes<sup>42</sup>. De l'avis général, cependant, aucune ingérence des autorités n'a été signalée dans la conduite du processus d'autoévaluation, si ce n'est la coloration très étatique de son organisation<sup>43</sup>.

37 Toutes les personnes ayant participé au processus interrogées ont affirmé à la LDGL avoir pris connaissance du MAEP en même temps que le questionnaire à répondre.

38 Entretiens à Butare et Gitarama avec deux répondants, mars 2006.

39 Ceci a été affirmé par plusieurs personnes interrogées par la LDGL en mars 2006.

40 Entretiens avec le coordinateur du MAEP, Kigali, mars 2006.

41 Les règles et les standards de référence sont ceux qui figurent dans les différents textes légaux tant internes (la constitution et les lois nationales) qu'internationaux (conventions, pactes et chartes internationaux) auxquels le Rwanda a adhéré.

42 Draft, Report of the APR panel on the country review of the Republic of Rwanda, June 2005.

43 Entretiens conduits en provinces en mars 2006.

## Absence d'identification des priorités nationales et des recommandations pour l'action du Gouvernement

D'après le point focal du MAEP au Rwanda, les recommandations issues du processus ont déjà été prises en considération de sorte que les politiques ont été adaptées ou adoptées selon le cas. C'est dans ce cadre, a-t-il dit à titre d'exemple, qu'il faut voir la récente réforme administrative qui a réduit le nombre des provinces de 12 à 4; les districts de 106 à 30 et les secteurs de 1 545 à 500, afin de leur conférer un réel pouvoir dans la concrétisation de la politique de décentralisation. Dans son ensemble cependant, le rapport d'autoévaluation reprend les priorités, les recommandations et les stratégies du Gouvernement telles que reprises dans différents documents officiels élaborés en dehors du cadre strict du MAEP.<sup>44</sup>

Une des raisons à cela cependant, est que le processus du MAEP est intervenu au Rwanda au moment où plusieurs nouvelles réformes, presque dans tous les domaines, sont en leur début d'expérimentation ou sur le point de l'être<sup>45</sup>. De sorte qu'il est dans la plupart des cas, encore trop tôt de porter un jugement de valeur sur des programmes en chantier ou à peine commencés.

## Difficultés liées au questionnaire

L'évaluation par questionnaire écrit est un moyen efficace si on veut être systématique. Cependant, il faudrait nuancer son utilisation notamment pour certains secteurs très sensibles tel que celui des droits humains et des libertés. Compte tenu de la culture et de l'histoire récente du Rwanda, il est raisonnable de croire que certaines personnes ont pu être plus confortables de donner des réponses verbales que de les écrire. Un membre de la commission nationale a par ailleurs

souligné que le caractère trop lourd ou même équivoque de certaines questions les rendait difficilement accessibles à une tranche importante de la population rwandaise.<sup>46</sup> Par exemple, sous le volet « Démocratie et gouvernance politique », la question 4 dit: Comment la décentralisation a-t-elle contribué à améliorer la qualité de la gouvernance? Et à la sous-question (i): Fournir la preuve que la décentralisation a conduit à une amélioration dans la participation élargie de la population à la base. Cette formulation peut prêter à confusion, pouvant être comprise comme requérant une réponse nécessairement positive. En même temps qu'on les traduisait en langue locale, des telles questions ont été plus ou moins explicitées par les sous commissions techniques. Par exemple la sous-question ci-dessus a pu être tournée avec la traduction par donner des exemples de l'impact de la décentralisation sur la participation de la population à la base.

## Opportunité de dialogue entre la société civile et le Gouvernement

Il n'est aucun doute que le processus du MAEP ouvre une page très importante en ce qui concerne le dialogue entre l'Etat et les acteurs non étatiques dont la Société civile. Comme le souligne Mme Marie-Angélique SAVANE, Présidente du groupe des personnalités éminentes qui a conduit au Rwanda une mission technique d'appui du MAEP, du 21 au 24 juin 2004, « un des objectifs dont on ne parle pas beaucoup, veut que le Mécanisme permette aux pays d'apprendre à dialoguer.(...) Nous insistons fortement pour qu'il y ait ce dialogue et qu'il y ait un cadre de concertation entre ces trois acteurs. C'est pour cette raison que le Mécanisme d'évaluation promeut aussi une concertation pour que les gens discutent, négocient et s'entendent sur des plates-formes minimales. »<sup>47</sup>

En ce qui concerne la manière dont le processus du MAEP a été conduit au Rwanda, la tendance initiale a été de conduire le processus d'autoévaluation sans nécessairement rechercher l'apport de la société civile; mais il a fallu que celle-ci soit embarquée à un moment donné. Les faiblesses qui ont été identifiées au cours de cette première évaluation du MAEP au Rwanda ont pu être une conséquence de deux facteurs principaux: l'inexpérience et la contrainte temps. (i) L'inexpérience d'abord parce que le MAEP est une dynamique nouvelle et que le Rwanda a été l'un des premiers pays africains qui l'on expérimentée. Il n'y avait donc pas de précédent auquel se référer. Ce qu'on peut souhaiter ce que les leçons tirées de ce premier exercice

44 Par exemple, pour le volet de la démocratie et la gouvernance politique, il a été entre autre fait référence aux documents suivants: *the PRSP Implementation progress reports*, de juin 2003 et octobre 2004; *the evaluation of the decentralisation process in Rwanda*, September 2003, VNG International; les rapports annuels 2001 et 2002 de la Commission des droits de l'Homme; les rapports des conférences annuelles 2001, 2002, 2003, de la commission de l'unité et la réconciliation. Concernant le volet de la gouvernance économique et managériale, il a été fait essentiellement référence aux informations et statistiques fournies par le Ministère des finances et de la planification économique (MINECOFIN) et la Banque centrale (BNR).

45 Nouvelle constitution en 2001, nouveau plan stratégique de développement (la vision 2020) et nouveau programme de lutte contre la pauvreté (le PRSP) lancés en 2001, fin de la transition politique et mise en place des institutions issues des élections en 2003, profonde réforme des systèmes judiciaire (2003–2004), administrative (lancé en 2001), éducative, adoption tous azimuts de la privatisation et désengagement quasi-totale de l'Etat des affaires, expérimentation des juridictions populaires Gacaca, etc.

46 Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p.44.

47 Tiré du Bulletin trimestriel *DIALOGUE* de 'Partenariat Afrique Canada', No. 4, avril/juin 2005.

puissent servir à améliorer les structures et les pratiques, en tenant compte des avis et considérations des uns et des autres. (ii) Par ailleurs, tout le monde s'accorde pour dire que les consultations des acteurs non étatiques ont été conduites tambours battants, dans le cadre d'un échéancier serré. Il y a lieu de recommander qu'à l'avenir il soit donné aux acteurs non étatiques suffisamment de temps afin de mieux préparer leurs contributions.

Cependant, l'espace de dialogue rendu disponible par le processus du MAEP constitue une précieuse opportunité pour asseoir une culture de dialogue entre la société civile et le Gouvernement et ce, de manière durable. Cette ouverture ne devrait donc pas être gaspillée par la société civile rwandaise. Cette dernière doit plutôt réfléchir sur les voies et moyens de la rentabiliser. Nous entendons par cela qu'elle doit être proactive et non réactive et affiner sa contribution à temps afin de ne pas faire office de simple figurante; c'est ce qui fera d'elle un partenaire incontournable. Une inquiétude largement partagée est que le grand intérêt suscité au départ par le processus du MAEP tend progressivement à s'estomper.<sup>48</sup> Les représentants des institutions et groupes de la société civile qui ont été impliqués dans le processus d'évaluation il y a deux ans sont sans nouvelle de la suite de ce processus et de l'état d'avancement des programmes du NEPAD au Rwanda. L'organisation d'une campagne d'information et de vulgarisation des objectifs du NEPAD et du MAEP s'impose donc, afin de susciter plus d'intérêt et partant plus d'implication de la part de la société civile. Une telle dynamique fut engagée par la LDGL et le CLADHO en février 2004, en organisant des séminaires d'information sur le NEPAD et les Accords de Cotonou. Cela semble cependant s'être limité à Kigali et il n'y a pas eu de suivi permettant à ces deux organisations de s'impliquer dans le processus d'autoévaluation. De telles activités devraient se multiplier, mais aussi s'étendre de plus en plus vers les provinces et désigner pourquoi pas un point focal qui suit de près et qui entre en contact permanent avec la structure gouvernementale chargée du suivi du NEPAD pour nouer des relations constructives permanentes au tour de l'implication de la société civile à ce processus.

## Absence d'expertise nationale

Le fait pour le Rwanda d'avoir confié le rapport de son autoévaluation à une organisation extérieure, AIPA, pour besoin de relecture technique est en soi révélateur du manque de capacité intérieure et de confiance en soi qui ont caractérisé cette première expérience du processus d'évaluation du MAEP. Cette situation a été reconnue et

déplorée par le secrétariat national du NEPAD lui-même.<sup>49</sup> C'est dans le même contexte qu'une institution extérieure (SAIIA) a été commandée de l'étranger afin d'organiser un atelier d'une journée pour la formation de la société civile. Le recours à de l'expertise étrangère peut également s'expliquer par un autre des maillons faibles du processus qui est d'avoir confié un travail aussi important à une équipe de volontaires. Pour des raisons d'efficacité, il faudrait mettre en place une structure technique restreinte, compétente et représentative, qui soit chargée non seulement de s'occuper à l'avenir de toute la phase de collecte et d'analyse d'information et de rédaction de rapports dans le cadre du processus d'autoévaluation, mais aussi du suivi de la mise en oeuvre du plan d'action des stratégies identifiées dans le cadre du MAEP, de sorte à ne recourir à l'expertise externe que de manière ponctuelle et très limitée.

Le manque d'expertise a également affecté la société civile qui n'a pas pu rentabiliser l'espace de dialogue fourni par le processus du MAEP. Afin d'éviter le risque d'être superficiel et générique dans ses analyses et recommandations, la société civile doit affecter des ressources humaines expérimentées au suivi des différents secteurs de gouvernance qui font l'objet du MAEP, de manière à disposer des banques de données solides, bien documentées et régulièrement mises à jour.

<sup>48</sup> Entretiens réalisés dans les provinces en mars 2006 (voir liste des personnes interviewées en Annexe 2).

<sup>49</sup> Rwanda NEPAD Secretariat, *Annual Report 2004*, p.10.

# Conclusion et recommandations

L'adoption du MAEP constitue un jalon très important, dans la mesure où les Chefs d'Etats africains acceptent de se soumettre à un mécanisme régulier de remise en question et de critique de leur gouvernance. Il y a lieu aussi de saluer le fait que le Rwanda ait accepté d'être parmi les tout premiers pays africains qui ont accepté de se soumettre au processus d'évaluation par les pairs. Quoique des imperfections ont pu être décelées par-ci, par-là, le processus du MAEP a cependant enclenché une dynamique de dialogue et de concertation entre les institutions du Gouvernement et les acteurs non étatiques dont la société civile. Le tout est de maintenir, voire renforcer cet esprit de confiance et de partenariat naissant.

La Société civile rwandaise doit être plus proactive et se doter des moyens d'une participation effective au processus, afin d'être partie prenante dans la fixation des règles au lieu de les subir. Lors du prochain processus d'évaluation du MAEP, la société civile devra organiser des concertations internes préalables, de sorte que sa contribution pourra être plus effective. Les partenaires au développement, notamment l'Union européenne et le PNUD, devraient soutenir financièrement un programme durable de renforcement de capacité et d'appui institutionnel de la société civile rwandaise, afin de permettre à celle-ci d'avoir l'expertise nécessaire pour assurer le rôle de partenaire de développement qu'on attend d'elle.

La participation de la société civile au sein de la commission nationale du MAEP ne doit pas se limiter aux seuls représentants des collectifs de la société civile mais aussi inclure ceux des organisations individuelles plus techniques.

Les documents d'analyse doivent être distribués à temps pour que les délégués de la société civile aient assez de temps pour se concerter et harmoniser leur vue quant à leur participation à l'étape du processus en cours.

Maintenant que le rapport MAEP du Rwanda a été adopté, le Gouvernement, de concert avec la société civile, devrait organiser une campagne nationale de sensibilisation et de vulgarisation sur le NEPAD et le MAEP, et galvaniser l'opinion sur la mise en oeuvre du plan d'action national qui a été adopté par le Forum des Chefs d'Etats et de Gouvernements Participants du MAEP.

La société civile doit mettre en place des structures de suivi de la mise en oeuvre du plan d'action national et du respect des normes et standards du MAEP. Un point focal MAEP au sein de la société civile serait indiqué à cet effet. Le point focal devrait coordonner les activités de la société civile autour du MAEP et jouer le rôle d'interface avec le gouvernement, les organes nationaux et les structures continentales du MAEP.

# Annexe 1: Composition de la Commission nationale du MAEP

No	NOM	TITRE	INSTITUTION REPRESENTEE
<b>A. GOUVERNEMENT CENTRAL</b>			
1.	Donald KABERUKA	<b>Ministre des Finances</b>	Président de la Commission
2.	Solina NYIRAHABIMANA	<b>Ministre a la présidence</b>	Présidence de la République
3.	Jeanne d'Arc MUJAWAMARIYA	<b>Secrétaire d'Etat</b>	Ministère de l'Education
4.	Protais MUSONI	<b>Ministre</b>	Ministère de l'administration locale
5.	Marie-Christine NYATANYI	<b>Secrétaire d'Etat</b>	Ministère de l'administration locale
6.	Augustine SEBUDANGA	<b>Secrétaire Général</b>	Primature
7.	Célestin KAYITARE	<b>Secrétaire Général</b>	Ministère de Commerce
8.	Anne GAHONGAYIRE	<b>Secrétaire Général</b>	Ministère du Genre et de la famille
9.	Johnson BUSINGYE	<b>Secrétaire Général</b>	Ministère de la Justice
10.	Emmanuel BIZIMANA	<b>Secrétaire Général</b>	Ministère des Infrastructures
11.	Grégoire KARAMBIZI	<b>Secrétaire Général</b>	Ministère des affaires étrangères et de la coopération régionale
12.	Jean Claude MUNYABIKARI	<b>Secrétaire Général</b>	Ministère de terre, de l'habitat et de la protection de l'environnement
13.	Désiré NDUSHABANDI	<b>Secrétaire Général</b>	Ministère de la Santé
<b>B. GOUVERNEMENTS LOCAUX</b>			
14.	Augustin KAMPAYANA	Président	Association des gouvernements locaux du Rwanda (RALGA)
15.	Ramathan BANGAYABO	Maire	District de Cyangarwe

REGARD CRITIQUE SUR LE PROCESSUS DU MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS AU RWANDA

<b>C. POUVOIR LÉGISLATIVE</b>			
16.	Dr Augustin IYAMUREMYE	Sénateur	Sénat
17.	Stanley SAFARI	Sénateur	Sénat
18.	Emmanuel NDAHIMANA	Parlementaire	Chambre des députés
19.	Bernadette KAYEZU	Parlementaire	Chambre des députés
<b>D. COMMISSIONS NATIONALES ET INSTITUTIONS DE SUPERVISION</b>			
20.	Jean Baptiste HABYARIMANA	Président	Commission nationale pour l'unité et la réconciliation
21.	Damien HABUMUREMYI	Secrétaire Exécutif	Commission Nationale Electorale
22.	Zainabu KAYITESI	Président	Commission Nationale des Droits de la personne
23.	Janvier KANYAMASHULI	Secrétaire Exécutif	National Tender Board
24.	Gervais NTAGANDA	Auditeur Général	Office e l'Auditeur Général
25.	François KANIMBA	Gouverneur	Banque Nationale du Rwanda
26.	Bernardin NDAYISHIMYE	Ombudsman adjoint	Office de l'Ombudsman
27.	Jamal NDUNGUTSE	Secrétaire Exécutif	Conseil national de la jeunesse
<b>E. POUVOIR JUDICIAIRE</b>			
28.	Julien HAVUGIYAREMYE	Juge	Cour Suprême
29.	Alberto BASOMINGERA	Mandataire Général	Cour Suprême
<b>F. ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE</b>			
30.	Jacqueline RUSIRIBYA	Présidente	PROFEMME
31.	Théogène GASANA	Président	Conseil de concertation des organisations d'Appui aux initiatives de base (CCOAI B)
32.	Silas SINYIGAYA	Secrétaire Exécutif	Collectif des associations des droits de l'homme (CLADHO)
33.	Eric MANZI	Secrétaire Exécutif	Association de syndicats de travailleurs au Rwanda (CESTRAR)
34.	Francis Xavier NGARAMBE	Président	Association des Survivants du Génocide (IBUKA)
35.	Jean pierre SAFARI	Représentant des étudiants	Kigali Institute of Science Technology and Management (KIST)
36.	Mgr Emmanuel Colin	Evêque	CNLS et organisations religieuses
37.	Francis MUTEMBEREZI	Ancien Gouverneur de la Banque Centrale	Société Civile
38.	Dr Uzziel NDAGIJIMANA	Recteur	School of Finance and Banking (SFB)
39.	Zéphyrin KARIMBA	Président	Association pour la promotion des Batwa
<b>G. SECTEUR PRIVÉ</b>			
40.	Marie Claire MUKASINE	Présidente	Association des sociétés d'assurance
41.	Etienne GAKWAYA	Directeur Général	Amazi ya HUYE
42.	Amandin RUGIRA	Président	Association des banques commerciales
43.	Francis Xavier UDAHEMUKA	Président	Association agriculteurs locaux
44.	Aimable KARYABWITE	Président	ICT
45.	Marco NSENGIMANA		Association Professionnelle
<b>H. AUTRES</b>			
46.	Aimable KABANDA	Coordinateur du MAEP	NEPAD – Rwanda
47.	Abbas MUKAMA	Député	Forum des Parties Politiques

(N.B: cette liste des membres de la commission n'est pas figée; elle est purement indicative sur l'importance de la distribution des représentants des différents secteurs.)

## Annexe 2: Liste des personnes interviewées

	<b>NOM</b>	<b>ORGANISATION/FONCTION</b>
1.	KABANDA Aimable	Point focal/MAEP Rwanda
2.	SINYIGAYA Silas	Société civile (Secrétaire exécutif – CLADHO)
3.	MUPENZI Georges	Société (Président Plate-forme société civile Rwanda)
4.	RUSIRIBYA Jacqueline	Société civile (Secrétaire exécutive – PROFEMME)
	MUJAWAMARIYA Prisca	Société civile Secrétaire exécutive CCOAIB)
5.	NDAHUMBA Jean Baptiste	Secteur Privé (Butare)
6.	GATWAKAZI Titiane	Société civile (PROFEMME – Butare)
7.	NTIRISHUMWAMABOKO Concorde	Société civile (APIDERBU – Butare)
8.	MARENGO Jeanine	Ex Province Gikongoro (Directrice)
9.	KALISA Alphonse	Société civile (Gikongoro)
10.	NKUSI John	Secteur privé (Président Cooperative commerce petit bétail – Mutara)
11.	NTAKIRUTINKA Fred	World relief (IONG – Umutara)
12.	UWIZEYE Velens	Avocat – Umutara
13.	NZAMWITA Déo	Secteur privé (Directeur Coopérative élevage petit bétail) – Byumba
14.	NGABONZIZA Prime	Société civile (UDEE – Byumba)
15.	Mgr NZABAMWITA Sévérien	Eglise catholique – Byumba
16.	MUKASHEMA Adeleine	Société civile (YWCA – Gitarama)
17.	KABARINDA Jacqueline	Société civile (CEPAF – Gitarama)
18.	SERUCACA Joël	Secteur privé – Gitarama (UGCD)
19.	MUSANGAMFURA Médard	Secteur privé – Gitarama (Coordinateur régional ARDI)
20.	MUTEZINKA Joséphine	MSF – Cyangugu (ONGI)
21.	Mgr RWUBUSISI Geophrey	Eglise anglicane – Cyangugu
22.	RWAMUDANGA Eliezer	Secteur privé – Kibungo (UNATEK)
23.	KAYIJAMAHE Jean	Pasteur régional Eglise ADPR – Kibungo
24.	ABIYINGOMA François	GTZ – Kibungo
25.	KARIMBA Zéphyrin	Société civile – Président de CAURWA

## Annexe 3: Bibliographie

(N.B.: Les documents en Anglais ne sont pas encore disponibles en Français)

1. Republic of Rwanda, Office of the President, *Rwanda country self-assessment report for the African Peer Review Mechanism*, June, 2005
2. *Report of the APR Panel on the Country Review of the Republic of Rwanda*, June 2005
3. Issues paper on Democracy and Good political Governance: Issues raised and best practices suggested in the Country Review Team (CRT)'s Report
4. Francis K. Gatware, *NEPAD implementation in Rwanda, a concept paper*, Kigali, December 2005
5. John MUTAMBA, *Strategies to increase woman participation in Government-Case study of Rwanda*, December 2005
6. Brief report issued at the end of the APRM country review mission in Ghana, April 2005, Accra/Ghana (by Prof. Samuel K. Adjepong, Chairperson of the Ghana National APRM Governing council)
7. Kempe Ronald Hope, "Towards good governance and sustainable development: African Peer review mechanism", *Governance, International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Volume 18, Issue 2, April 2005, p.283
8. Guy LOGIEST, *Mission au Rwanda, Un Blanc dans la bagarre Hutu-Tutsi*, Editions Hatier, Bruxelles, 1988
9. *DIALOGUE*, Bulletin trimestriel de 'Partenariat Afrique Canada', No 4, avril/juin 2005
10. MUCAVELE, Firmino G., *The New Partnership for Development*, Progress Report – Towards Development, NEPAD Secretariat, RSA, 8/2/2006)
11. Sources nouvelles: « Afrique: les objectifs du NEPAD ne sont pas atteints », disponible sur <http://www2.irc.nl/source/lgfr/item.php/4065>, et sur le site du NEPAD: [www.nepad.org](http://www.nepad.org)
12. NEPAD and Civil society participation in the APRM, (by VERWEY, Len, in IDASA, Occasional papers, [www.idas.org.za](http://www.idas.org.za), consulté le 9/2/2006)
13. Syllabus de formation de la société civile et les ONG, Kigali, 28 sept. 2004
14. *Rapport du Directeur Executif du Secretariat du NEPAD*, 14ème Reunion du Comite des Chefs d'Etat et de Gouvernement Charge de la Mise en Oeuvre du NEPAD(HSGIC)(DocumentNEPAD/HSGIC/14-200/PR), 22 janvier 2006
15. Development: The African Peer Review Mechanism, Blackwell Publishing, 350 Main St., Malden, MA 02148, USA, avril 2005
16. Ayesha Kajee, *The African Union organs and the African Peer Review Mechanism: Implication for regional integration in the context of continental structures*, comment on line at: [http://www.sarpn.org.za/documents/d0001227/P1359-kajee\\_April2005.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0001227/P1359-kajee_April2005.pdf)
17. ECA, *Strategies for promoting effective stakeholders participation in African Peer Review Mechanism*, Third meeting of the committee on Human development and Civil society, Addis Ababa, doc. E/ECA/CHDCS.3/5, 14 April 2005, on line at [http://www.uneca.org/chdcs/chdcs3/strategies\\_for\\_promoting\\_aprm\\_chdcs3.pdf](http://www.uneca.org/chdcs/chdcs3/strategies_for_promoting_aprm_chdcs3.pdf)