

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA

Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà



EVALUER LE MAEP EN AFRIQUE DU SUD : DEPUIS UNE PERSPECTIVE D'ONG

Nick Hutchings, Mukelani Dimba,
et Alison Tilley

Numéro 3, juin 2008

A propos de SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) est fier d'être depuis longtemps reconnu comme le premier institut de recherches sur les questions internationales en Afrique du Sud. Nous sommes une cellule de réflexion indépendante, non-gouvernementale, dont les objectifs stratégiques principaux sont d'apporter une contribution efficace à la politique du gouvernement et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales. C'est à la fois un centre de recherche d'excellence et un lieu de rencontre pour stimuler les discussions publiques. Les articles dans cette collection présentent des analyses thématiques acerbes et offrent un ensemble de perspectives sur les politiques-clés et questions de gouvernance en Afrique et au-delà.

A propos du programme

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP du SAIIA a permis la promotion de débats publics et la production d'étude sur les questions de gouvernance critique et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme a pour but de perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers-formateurs et d'associations de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance et considérer leur publication dans cette collection.

Editeurs de cette collection : Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za et Ross Herbert ross.herbert@wits.ac.za
Le Programme de Gouvernance et du MAEP tient à remercier Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn and Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles. Traduction Française faite par A la French www.alafrench.co.za et Beullens Consulting fabian@bconsult.co.za
SAIIA présente sa reconnaissance envers l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette collection.

Autres publications

Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Leçons à tirer des pionniers est la première étude approfondie sur le MAEP, elle examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Les difficultés rencontrées par la population civile pour faire entendre leur voix ont été illustrées dans des études de cas au Ghana, au Kenya, au Rwanda, à l'Île Maurice et en Afrique du Sud. Cette étude présente 80 recommandations pour renforcer le MAEP.

Le DVD-Rom *MAEP : les outils de travail* est une librairie électronique de ressources pour les universitaires, les diplomates et les activistes. Il a été créé en anglais et en français, et inclus des interviews filmées, des guides sur les mécanismes et enquêtes de responsabilité participative, un ensemble complet des documents officiels du MAEP; les normes de bonne gouvernance et plusieurs articles et rapports de conférence. Ce DVD-Rom est inclus dans le livre '*Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Leçons à tirer des pionniers*'.

Les normes de Gouvernance du MAEP : une collection classé contient toutes les normes et codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires doivent ratifier et appliquer, le tout réuni dans un volume de 600 pages et aussi disponible en français.

Réussir la planification de l'évaluation par les Pairs : guide pour les points focaux expose les principes pour diriger un procédé MAEP national robuste et crédible. Cet ouvrage fournit des conseils pratiques sur la façon de former des institutions, conduire des recherches, l'implication du public, les prévisions budgétaires et les médias. Aussi disponible en français et en portugais.

Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile donne des conseils stratégiques et tactiques aux organisations de la société civile sur la façon de s'engager avec les différents acteurs et institutions, afin d'avoir un impact politique dans le cadre de leur processus de MAEP. Aussi disponible en français et en portugais.

Institut Sud-Africain d'Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 11 339-2021 • Fax +27 11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

Couverture conçue par Claire Waters

©SAIIA. Tous droits réservés. Toute reproduction, utilisation, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — est interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne traduisent pas nécessairement celles du SAIIA.

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA



Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà

EVALUER LE MAEP EN AFRIQUE DU SUD : DEPUIS UNE PERSPECTIVE D'ONG

Nick Hutchings, Mukelani Dimba,
et Alison Tilley

Numéro 3, juin 2008

Résumé

Lorsque le temps est venu pour l'Afrique du Sud de faire son autoévaluation aux termes du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), une petite organisation était déterminée à faire entendre sa voix au plus haut niveau.

L'Open Democracy Advice Centre (ODAC) était conscient du fait que les créateurs du MAEP souhaitaient que l'évaluation implique la participation de tous les éléments de la société. Et il avait une idée très précise de ce que son rôle devait être.

L'ODAC s'intéressé à deux domaines en particulier, les deux proposant des garde-fous contre la corruption aux postes élevés. Le premier était que les membres de la communauté devraient pouvoir obtenir, plus facilement et plus rapidement, des informations du gouvernement et des entreprises auxquelles elles avaient droit. Le second était que les informateurs – ceux qui exposaient la corruption au sein des institutions – devraient bénéficier d'une protection juridique plus importante.

Les obstacles étaient considérables. Le gouvernement semblait occupé à contrôler le processus. L'ODAC a presque été exclu dès le début. Au cours du processus, ses propositions et recommandations ont été mises de coté. Les recommandations finales ont été amendées sans consultation. Le gouvernement a refusé que le public ait connaissance des changements.

Mais, pour l'ODAC, la persévérance a payé. Sa voix a été finalement entendue, dans le document exécutoire – le Programme d'Action.

Ce rapport décrit comment cela s'est produit.

Les auteurs ont tous travaillé sur le MAEP à l'Open Democracy Advice Centre à Cape Town, en Afrique du Sud. Voir www.opendemocracy.org.za. Une version préliminaire de cet article a été présentée lors de l'atelier « MAEP et Réforme » organisé par l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA), au Birchwood Hotel, à Johannesburg, du 20 au 22 novembre 2007.

Introduction

L'ODAC est une société et un centre juridique à but non lucratif basé au Cap. Elle a été fondée en 2000 par l'Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud (Idasa), le Black Sash Trust et le Département de droit public de l'université de Cape Town après une campagne réussie de la société civile en faveur d'une législation sur la liberté d'information et d'une législation protégeant les informateurs. Sa mission est de promouvoir la démocratie, d'encourager une culture de transparence et de réactivité dans les entreprises et le gouvernement, et d'aider les personnes à faire valoir leurs droits. L'ODAC aide les personnes à faire valoir leurs droits via trois volets de la législation du droit à l'information :

- a) La promotion de la loi sur l'accès à l'information (PAIA), qui donne accès aux informations, détenues par l'Etat ou par un organe privé, et qui sont nécessaires à l'exercice ou à la protection d'un droit.
- b) La loi sur les divulgations protégées (PDA), qui protège les informateurs, à la fois dans les secteurs privé et public, qui divulguent des informations sur une conduite illégale ou corrompue par des employeurs ou des collègues employés.
- c) La loi sur la promotion de la justice administrative (PAJA), qui prévoit le droit à une action administrative légale, raisonnable et procédurièrement juste.

Le rôle de l'ODAC

L'ODAC a souhaité s'engager dans le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) car, selon l'organisation, le processus présentait une opportunité de plaider sur deux domaines essentiels.

D'abord, il fournit une plateforme pour un débat national sur les questions de démocratie et de gouvernance politique et économique avec toutes les parties prenantes pertinentes.

Ensuite, parce que le MAEP est un processus continental, l'ODAC aurait l'opportunité de créer ou de renforcer des normes régionales, renforçant par là une bonne gouvernance au niveau régional.

Par exemple, en 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution 59,¹ qui énonce que : « La liberté d'information est un droit fondamental de l'homme et la pierre de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacre les Nations Unies. » D'autres instruments internationaux des droits humains ont incorporé le droit d'accès à l'information dans le droit fondamental plus général de la liberté d'expression. La Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples – créée par l'Organisation de l'Unité Africaine (prédécesseur de l'Union Africaine) a également soutenu le droit à l'accès à l'information. L'Article 9 de la Charte énonce : « 1. Toute personne a droit à l'information. 2. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements ». ²

Au cours de la 32^e session ordinaire de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (à Banjul, en Gambie, en 2002), les pays africains ont adopté la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, qui stipule que : « Les organes publics gardent l'information non pas pour eux, mais en tant que gardiens du bien public et toute personne a le droit d'accéder à cette information, sous réserve de règles définies et établies par la loi ». ³ Elle ajoute : « Toute personne a le droit d'accéder aux informations et de les mettre à jour ou alors de corriger des informations personnelles, qu'elles soient détenues par des organes publics ou privés. »

En soulevant ces questions dans le contexte du MAEP en Afrique du Sud, l'ODAC visait à lancer une conversation et une évaluation régionales sur la façon dont les gouvernements africains avaient respecté leurs obligations en vertu de ces instruments juridiques internationaux et avaient contrôlé leur mise en œuvre.

L'implication de l'ODAC dans le MAEP a commencé en 2004 avec un séminaire visant à débattre du potentiel d'un tel processus pour les organisations de la société civile. L'organisation a fait connaître son intérêt au Ministère du Service Public et de l'Administration (DPSA), le ministère du gouvernement sud-africain chargé de l'organisation du processus MAEP, au début de 2005, lorsque des emails ont été envoyés à M. Unathi Bongco, un fonctionnaire listé sur le site Web du DPSA comme étant une personne contact.

Ensuite, l'ODAC a régulièrement appelé le ministère, pour ne recevoir à chaque fois qu'une réponse standard stipulant que « quelque chose allait se passer dans les deux semaines à venir ».

Le questionnaire MAEP à remplir par tous les pays participants a été téléchargé à partir du site Web du DPSA et passé au peigne fin en vue de trouver des références à l'accès à l'information et à la protection des informateurs. L'ODAC a compris que le questionnaire, bien que crucial, pourrait être adapté pour convenir aux circonstances de chaque pays. Quasiment aucune mention des deux questions n'apparaissait, celles-ci étant pourtant des composantes clé de la bonne gouvernance.

Avec plus d'informations, les personnes peuvent aider à s'assurer que les autres droits de l'Homme sont réalisés, en particulier les droits socioéconomiques à l'eau potable, à un logement adéquat, aux soins de santé, etc., et peuvent aider à se protéger de la discrimination et des allocations injustes.

Les principes directeurs du MAEP stipulent dans la section 21 (i) que le questionnaire doit être envoyé aux pays pour évaluation.

De plus, le paragraphe 2.2.3 des Principes directeurs se réfère à la flexibilité du contenu du questionnaire, permettant aux répondants de prendre en compte les particularités de leur propre situation.⁴

L'ODAC a rédigé des propositions suggérant des ajouts, en particulier des informations relatives à l'accès à l'information et à la protection des informateurs. Les propositions ont été approuvées par diverses organisations en Afrique du Sud. En attendant, l'ODAC continuait à contacter le DPSA – en vain.

Lors d'une conférence de presse organisée à la mi-septembre 2005, le Ministre du Service Public et de l'Administration et du Point Focal du MAEP,⁵ Geraldine Fraser-Moleketi, a annoncé que la première réunion du MAEP se tiendrait les 28 et 29 septembre.

L'ODAC n'était pas invité, mais l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) l'a invité à participer à une réunion de la société civile le 22 septembre pour débattre du processus MAEP. Cette réunion a mis en avant le fait que le gouvernement n'avait pas invité de nombreux groupes de réflexion et organisations politiques non gouvernementaux. Les participants ont interrogé l'exclusion systématique par le gouvernement de ces organisations.

Une organisation invitée à participer et à fournir des membres au conseil national de gouvernance était le Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC). En tant qu'organe de conseil auprès de l'Union Africaine sur les questions de société civile, il occupait une position centrale dans les plans du gouvernement pour engager la communauté. Mais l'ECOSOCC se composait uniquement d'organisations locales, principalement basé sur une adhésion et excluait les organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées en politiques. De plus, à ce stade, il était entièrement financé par le Ministère sud-africain des Affaires étrangères, qui a choisi ses membres d'origine. Il n'avait aucun passé d'implication dans des processus tels que celui-ci, et n'avait rien fait si ce n'est traiter des procédures administratives internes.⁶

L'ODAC reconnaît que le gouvernement a peut-être essayé de rendre le processus plus inclusif et plus représentatif des points de vue des citoyens ordinaires ; cependant, le paragraphe 22 du Protocole d'entente, signé par l'Afrique du Sud, stipule qu'il est nécessaire pour un Etat d'assurer la participation de *toutes* les parties prenantes. Il n'existe aucune raison expliquant pourquoi l'Afrique du Sud devrait se concentrer initialement et exclusivement sur les organisations à base de membres, ignorant les organisations spécialisées, dont certaines disposaient d'une connaissance pratique du MAEP dans d'autres pays. Une telle discrimination est contraire à l'esprit de large participation inhérente au MAEP.

Parmi les organisations exclues au début se trouvaient l'ODAC, SAIIA, Idasa et le Public Service Accountability Monitor dans le Cap oriental, toutes ayant une expérience en matière de formulation et de conseils en matière de questions politiques.

Première conférence consultative nationale

La réunion du SAIIA était suivie de la première Conférence consultative nationale, organisée les 28 et 29 septembre 2005 par le Secrétariat local du MAEP, une unité créée au sein du DPSA. La conférence avait un double objectif

– initier le processus MAEP et inaugurer le Conseil national de gouvernance (CNG), l'organe qui le dirigerait.

Le DPSA a clairement indiqué que selon lui, le questionnaire était sacré. Son format et son contenu ne seraient pas débattus, et les questions spécifiques sur la dénonciation et la liberté d'information ne seraient pas prises en compte. Cela était contraire aux principes directeurs du MAEP.⁷

L'ODAC était prêt à présenter sa proposition sur les questions clés au cours de la première réunion consultative. Mais aucun moment n'a été accordé à la suggestion de changements au questionnaire. Au lieu de cela, les universitaires ont présenté des documents fournis avant que la plénière ne soit divisée en quatre groupes thématiques du MAEP, et les facilitateurs (employés du gouvernement) ont tenté de d'éluder et d'obtenir des réponses sur toutes les questions de chaque section. Par manque de temps, très peu de participants ont pu exprimer leurs pensées. De retour en plénière, les employés du gouvernement étaient réticents à écouter les questions de l'audience, le débat était donc étouffé.

La conférence a annoncé la création du CNG lors de la cérémonie de clôture, mais pas la façon dont ses membres avaient été choisis. Selon les principes du MAEP, la principale fonction du CNG est de gérer le processus au niveau national. Il est censé être indépendant du gouvernement et inclure toutes les parties prenantes. Mais ce conseil avait une forte représentation gouvernementale. Il était composé de cinq ministres: de la présidence, de la justice et du développement constitutionnel, du commerce et de l'industrie et du trésor national, le Ministre du Service public et de l'Administration étant le président. Contrairement à la lettre et à l'esprit du MAEP, ce processus ressemblait à un projet du gouvernement.

Le gouvernement avait annoncé, initialement, que le CNG se composerait de dix membres, cinq du gouvernement et cinq de la société civile. Mais au cours de la conférence de septembre 2005, les cinq ministres du gouvernement ont été complétés par dix personnes de l'ECOSOCC. Les acteurs ont exprimé leur mécontentement au sujet de sa composition durant la Mission de soutien nationale du Panel des Personnes Eminentes en novembre 2005 et le membre du panel pour l'évaluation sud-africaine, le Professeur Adebayo Adedeji, a exhorté le gouvernement à rendre le CNG plus représentatif. Par conséquent, le nombre de membres a été augmenté de 15 à 29, mais les 14 membres supplémentaires étaient simplement des suppléants officiels des 15 premiers, souvent issus de la même institution. Sur les 29 membres finaux, neuf étaient issus du gouvernement et la Ministre Geraldine Fraser-Moleketi en était la présidente. L'ODAC et d'autres organisations pensaient que le gouvernement était surreprésenté. Certains l'ont affirmé ouvertement.

L'ODAC a reconnu que le CNG se composait de représentants crédibles du mouvement syndical (Congress of South African Trade Unions), des grandes entreprises (Business Unity South Africa) et des ONG (SANGOCO). Cependant, de nombreuses organisations de la société civile ayant un soutien de masse et représentant des secteurs significatifs de la société sud-africaine, étaient exclues – parmi elles, la Treatment Action Campaign, représentant les intérêts des personnes vivant avec le VIH/Sida, les médias, et des groupes spécialisés.

Un CNG sur-représentant le gouvernement était contraire au conseil précédent, donné par le Secrétariat du MAEP au Rwanda, concernant la composition du conseil de gouvernance.⁸

L'ambassadeur Bethuel Kiplagat, membre du Panel des Personnes Eminentes, avait auparavant affirmé que le panel « ne souhaitait pas qu'il s'agisse d'un projet du gouvernement. Le gouvernement ne peut pas diriger un programme dans lequel il est lui-même évalué ».⁹

Ce message a été répété dans les médias. Après que les plans initiaux du MAEP ont été annoncés, de nombreux articles de presse ont exprimé leur crainte de voir le Gouvernement sud-africain essayer de contrôler le processus. La surreprésentation gouvernementale dans le CNG peut avoir donné du crédit à cette peur.

Parce qu'il était clair dès le départ que le gouvernement jouerait un rôle très influent, des organisations comme l'ODAC ont pensé qu'elles devaient être sûres d'elles et déterminées si elles voulaient apporter une contribution significative.

Proposition de l'ODAC

L'ODAC a rédigé une proposition écrite sur le droit à l'information, tel qu'il est exprimé dans les trois volets de la législation citée ci-dessus, et a établi sa pertinence par rapport au questionnaire du MAEP.¹⁰ L'organisation a souligné les forces et les faiblesses des lois et procédures actuelles, apporté des recommandations constructives en vue de leur amélioration et a fourni des preuves – tirées des rapports mêmes du gouvernement – pour soutenir ses affirmations.

L'ODAC a reconnu que la PAIA était à la fois adéquate et appropriée aux circonstances sud-africaines, mais a apporté des propositions pour remédier aux domaines de préoccupation.

Ses études de surveillance depuis 2002 ont identifié des obstacles majeurs, à la fois dans la soumission de requêtes d'informations et dans l'obtention de réponses. Les études ont conclu que la loi était essentiellement inaccessible aux personnes illettrées. Bien qu'elle oblige les conseillers d'information à aider à retranscrire les requêtes orales par écrit, l'ODAC a constaté que 70 % de ces requêtes ne pouvaient pas être déposées – et que 10 % de plus étaient refusées oralement.

De même, deux études ont constaté qu'entre 52 et 62 % des requêtes d'informations ne recevaient aucune réponse, suggérant que les employés n'étaient pas correctement formés et avaient reçu des conseils limités sur la façon d'appliquer la loi. Les problèmes étaient aggravés par l'absence d'un mécanisme de résolution des litiges efficace ou d'un organe de jurisprudence vers lequel se tourner.

Puisque le questionnaire du MAEP ne couvrait pas ces questions de façon explicite, l'ODAC a cherché à identifier les passages où les principes étaient rappelés de la manière la plus fidèle possible. L'organisation a établi que les questions appartenaient logiquement aux trois domaines figurant dans le questionnaire, les documents de l'ODAC devaient donc être à la fois stratégiques et persuasifs.

L'ODAC a inclus les trois propositions dans le cadre du premier domaine thématique, section un du questionnaire, examinant la démocratie et la gouvernance politique, en particulier les passages se référant à l'efficacité de la législation dans la promotion des droits sociaux, culturels, civils et politiques. L'ODAC a aussi identifié comment une plus grande réactivité face aux requêtes pourrait accroître la transparence dans le secteur public (ce qui entre dans le cadre du second domaine thématique du questionnaire, la gouvernance et la gestion économiques).

La PAIA est censée fournir un accès à l'information détenue par les organes privés si elle est nécessaire à l'exercice d'un droit.

L'ODAC a argumenté que cette disposition continuerait à être faiblement utilisée tant que la loi ne serait pas surveillée de façon plus énergique. (La section trois : gouvernance d'entreprise, a demandé si le cadre de travail garantissait une divulgation en temps voulu et précise de tous les sujets se rapportant aux entreprises).

Concernant la dénonciation, les propositions de l'ODAC se sont focalisées sur l'expérience dans les secteurs public et privé.

De façon plus significative, cela montrait que la loi sur les divulgations protégées (PDA) n'avait pas pourvu les informateurs d'une protection adéquate suffisante contre le préjudice professionnel, et que cette protection était inadéquate pour attirer l'attention des employeurs et/ou de la population sur les comportements corrompus. Des ateliers organisés par la Commission du service public ont révélé que de nombreux employés étaient conscients de fraudes ou de corruptions mais craignaient de les dénoncer par peur de représailles au travail – le problème même que la Loi était censé résoudre.

L'ODAC a soumis des recommandations qui reflétaient le travail réalisé par la Commission de réforme de la loi sud-africaine et les résolutions votées par le second Forum national anti-corruption. Il s'agissait de :

- élargir la loi pour qu'elle inclut davantage de catégories de personnes comme les entrepreneurs ;
- protéger l'informateur contre des diffamations et des mesures disciplinaires pour avoir divulgué des informations non autorisées ou pour avoir jeté le discrédit sur le ministère du gouvernement.
- renforcer la capacité à mettre en pratique la législation anti-corruption dans les institutions de services, en particulier au niveau du gouvernement provincial et local (Ces propositions étaient liées à la section deux du

questionnaire : gouvernance et gestion économiques).

En 2001, une étude de déontologie a échantillonné 76 répondants du secteur privé a constaté que seulement 44 avaient tenu leurs employés informés sur la PDA. En 2004, l'ODAC a dirigé une étude informelle parmi les 100 premières sociétés cotées à la Bourse de Johannesburg. Seulement 33 ont répondu, et parmi eux, seulement 21 avaient entendu parler de la PDA, 15 avaient créé une ligne d'assistance téléphonique anonyme pour les informateurs et aucune n'avait reçu de formation en matière d'application de la loi.

L'ODAC a affirmé que la formation au niveau de la loi était inadéquate et a recommandé une action conjointe de la Commission des services publics et des entreprises privées. Elle a aussi avancé le fait que les lignes téléphoniques d'assistance n'étaient pas suffisantes en elles-mêmes, car elles apportaient peu d'informations et peu ou pas du tout de comptes-rendus aux employés, et que le principal objectif de la politique de dénonciation était d'encourager la communication entre l'employé et l'employeur. (Les propositions de l'ODAC sur la dénonciation entraient dans le cadre de la section trois du questionnaire concernant la gouvernance d'entreprise).

L'ODAC n'a eu qu'une occasion de faire une proposition sur la justice administrative. Elle a avancé que les dispositions de la PAJA devraient s'appliquer à la PAIA, afin qu'une requête d'informations ne puisse être refusée que s'il existait une exemption dans la loi et que cette exemption était expliquée. Cela garantirait le respect des normes d'obligation de rendre des comptes et de transparence par les ministères du gouvernement.

(Cette proposition entrait dans le cadre de la section deux : gouvernance et gestion économiques. Elle a été débattue à titre d'exemple de ce qu'avait réalisé le pays pour rendre le travail de l'administration publique, du système législatif et des autorités fiscales transparent.)

Le processus d'évaluation nationale parlementaire

Outre le questionnaire et les consultations réalisés par le CNG, le Parlement sud-africain a développé son propre processus d'évaluation nationale et a réalisé sa propre recherche de novembre 2005 à février 2006, pour contribuer au Rapport national d'autoévaluation (RNAE).¹¹

L'ODAC a participé à plusieurs réunions se rapportant à cette évaluation et a remis ses propositions aux quatre comités parlementaires ad hoc, chacun se focalisant sur l'un des quatre principaux thèmes du MAEP : Démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance d'entreprise et développement socioéconomique.

L'ODAC a aussi fait des propositions orales aux comités chargés de la gouvernance et de la gestion économiques et de la gouvernance d'entreprise. Basé au Cap, il était facile pour l'ODAC d'accéder au parlement et à ses comités, dont les réunions étaient ouvertes au public. Les présidents des comités ad hoc avec lesquels l'ODAC est entré en contact ont montré un grand intérêt pour les questions soulevées. Les membres de la Galerie de la presse parlementaire ont couvert les débats, et les questions ont été incluses aux rapports finaux des deux comités.

- Le comité sur la gouvernance et la gestion économiques a traité de l'incapacité de la PDA à protéger les informateurs, reconnaissant ainsi que les employés ne dénonçaient pas la corruption. Il a recommandé que la protection soit améliorée et que la définition d'informateur soit élargie, pour inclure peut-être les entrepreneurs.
- Le comité sur la gouvernance d'entreprise a apporté de nombreuses réglementations conformes à la proposition de l'ODAC selon laquelle l'accès à l'information était essentiel pour s'assurer que les entreprises publiques et privées respectaient leurs responsabilités vis-à-vis des parties prenantes. De façon importante, il a noté la nécessité d'un processus d'appels et d'un mécanisme de résolution des litiges simple à utiliser, a reconnu que les personnes illettrées étaient effectivement exclues, a appelé la Commission sud-africaine des Droits de l'Homme (SAHRC) à éduquer les employeurs et les ministères du gouvernement sur la PAIA et a reconnu l'importance d'harmoniser la PAIA et la PAJA.

L'ODAC s'est focalisé sur les domaines qui, selon elle, offraient les plus grandes chances d'incorporation des préoccupations de l'organisation dans le Rapport national final d'autoévaluation (RNAE) et le Programme d'Action

définitif (PA).

Le parlement était généralement réceptif à ses suggestions.

Impliquer des instituts de recherche

L'expérience d'autres pays a montré au Gouvernement sud-africain que - pour des raisons techniques et financières - les réponses au questionnaire ne pouvaient pas être simplement réunies dans un document. Des experts devaient évaluer les propositions, combler les manques et élaborer des rapports techniques sur les problèmes et les recommandations. Une autre consultation était nécessaire sur le RNAE final pour s'assurer qu'il reflétait vraiment les points de vue prévalents. Le gouvernement et le CNG ont donc accepté de désigner des agences de soutien technique (AST), une pour chacun des quatre centres d'attention du MAEP. Chacune devait rédiger un rapport technique.

Bien que l'ODAC ait loué le rôle que ces agences ont joué, il est à noter que, malgré une date butoir reportée, les AST et les sous-comités de recherche du CNG n'avaient pas pu inclure toutes les propositions tardives à leurs rapports préliminaires. Il a été rapporté que les AST avaient fait face à des difficultés extrêmes. Elles ne disposaient que de cinq semaines pour réunir toutes les propositions et préparer les questions clés.

Des séminaires ont été organisés entre le 4 et le 7 avril 2006 pour évaluer les rapports techniques préliminaires. Une journée a été allouée à chaque centre d'attention et des groupes spécifiques ont été invités aux séminaires spécifiques. L'intention était de permettre aux participants d'identifier les manques et de suggérer des moyens de les combler. Ils étaient aussi censés suggérer des questions clés à incorporer au PDA préliminaire.

Parce que certaines réponses de parties prenantes avaient été omises, il était douteux que les participants puissent atteindre ces objectifs. Ils ont reçu les rapports, tous de centaines de pages, uniquement en arrivant, rendant difficile l'absorption du contenu.

Tous les participants ont reconnu la nécessité d'intégrer les propositions tardives aux rapports techniques préliminaires pour garantir une position informée. Malgré cela, le CNG a donné la priorité à la rédaction des rapports RNAE et PA plutôt qu'à la mise à jour des rapports techniques. En plus, résumer plus de 1 700 pages en un peu plus de 100 pages entraînait une perte de détails. Cela posait une interrogation sur la valeur des séminaires de recherche et des contributions des parties prenantes.

Malgré les préoccupations de l'ODAC, elle était satisfaite du fait que ses propositions avaient été entendues et seraient incluses. Elle a maintenu de bonnes relations avec les AST : SAIIA a travaillé sur la gestion et la gouvernance économiques, l'Institut africain de la citoyenneté d'entreprise (AICC) sur la gouvernance d'entreprise et Idasa a travaillé sur la démocratie et la gouvernance politique.

SAIIA a invité l'ODAC à une première réunion sur le MAEP en septembre 2005. En tant qu'institut de recherche, il a beaucoup écrit sur le MAEP et le Nepad, dirigé des recherches et une formation dans les premiers pays MAEP comme le Ghana, le Kenya, le Rwanda, et l'île Maurice, et connaît les règles régissant le processus et les expériences des pays qui en ont fait l'expérience. SAIIA s'est révélé être une ressource précieuse pour l'ODAC, tout comme l'AICC. L'ODAC était certain que l'Idasa, en tant qu'organisation de défense de la démocratie, représenterait ses propositions de manière juste dans les rapports finaux.

Seconde conférence consultative nationale

La rédaction du PA préliminaire et un résumé des quatre rapports des AST ont été débattus lors d'une seconde conférence consultative nationale, organisée à Kliptown les 5 et 6 mai 2006.

Dans l'ensemble, l'ODAC était satisfait du fait que les commentaires inclus dans le RNAE préliminaire reflétaient les questions soulevées. La version préliminaire reconnaissait que le gouvernement ne s'était pas correctement conformé à la PAIA¹² et qu'il existait des problèmes en matière d'application et d'efficacité de la loi.¹³ Elle reconnaissait également que la PDA n'apportait pas une protection adéquate aux informateurs.¹⁴

L'ODAC a suggéré des amendements qui ont été acceptés par les participants lors d'une session dissidente.

Une recommandation stipulait que les lacunes en matière de législation sur l'accès à l'information devraient être évaluées par le Ministère de la Justice (DdJ), le DPSA et SAHRC. Le même groupe devrait également envisager l'extension des programmes d'éducation, qui formulent des règles pour l'application de la législation et prennent en compte sa pertinence pour les petites entreprises. De plus, l'ODAC a recommandé que le DdJ, le Ministère du travail et NACF créent un programme pour promouvoir la sensibilisation publique à la dénonciation et à la PDA, et fassent davantage pression pour une protection renforcée des informateurs. Il a été accepté que le DdJ devrait aider à créer un organe accessible, économique qui se prononcerait sur les requêtes litigieuses. Finalement, le SAHRC devrait être plus ferme sur l'assurance que les organes publics prennent leurs obligations de comptes-rendus plus au sérieux.

Mais le programme d'action (PA) préliminaire n'a même pas mentionné les questions soulevées dans le RNAE sur l'accès à l'information et la protection des informateurs. Ce qui s'est avéré être une source de préoccupations significatives pour l'ODAC, puisque le PA était le seul document engageant le gouvernement. L'ODAC a appelé à ce que les recommandations déposées lors des processus consultatifs nationaux soient incluses dans le PA.

Après la conférence de Kliptown, des ateliers ont été organisés pour discuter des versions préliminaires plus en détail. Cependant, tous ces ateliers n'étaient pas terminés lorsque le RNAE final a été proposé au Panel de l'EAP, par exemple, au KwaZulu- Natal – confirmant ainsi qu'il n'existait aucune intention de chercher des contributions supplémentaires ou de le réviser sérieusement.¹⁵ Joint à l'exclusion plus tôt de propositions de parties prenantes, cela a infirmé la nature participative du processus. Ce qui signifiait également que les documents terminés comme le RNAE et le PA étaient moins crédibles.

Le RNAE final et le PA préliminaire

Le rapport résumé des quatre AST, qui a été présenté à Kliptown¹⁶ a fait l'objet d'une révision et d'une condensation significative avant d'être présenté au Secrétariat continental du MAEP à la fin du mois de juin 2006.

Le RNAE final n'a non seulement inclus aucune des recommandations de Kliptown sur la dénonciation et l'accès à l'information, mais il a aussi effacé la quasi-totalité de tous les débats sur la PAJA et a abrégé de manière significative la discussion sur les problèmes relatifs à la PAIA.

On notera également les importantes omissions suivantes :

- Il a exclu les recommandations utiles apportées par l'AST sur la gouvernance et la gestion économiques (SAIIA).
- Il n'a pas traité des insuffisances spécifiques dans les lois sur le droit à l'information.
- Il n'a pas mentionné l'absence d'un mécanisme efficace pour résoudre les litiges en vertu de la PAIA, ainsi que le problème des refus non expliqués.
- Il n'a pas traité les principales questions soulevées dans le RNAE quant aux lois sur l'accès à l'information.
- Sa couverture de la protection des informateurs était minime et pas suffisamment solide pour garantir une action.

Le texte a exclu plusieurs recommandations, préparées par l'Agence de Soutien Technique pour la Gouvernance économique, qui a traité des insuffisances spécifiques dans la loi sur la liberté d'information. Parmi celles-ci, on notera :

- la nécessité d'un mécanisme d'appels efficace pour ceux qui se voient refuser l'accès à l'information ;
- le SAHRC devrait être plus agressif en demandant aux organes gouvernementaux de produire des rapports annuels sur l'application de la Loi ;
- une enquête indépendante par le protecteur public sur les obstacles à l'application de la PAIA ;
- amender la PAIA pour exempter les petites entreprises de la rédaction de manuels d'informations ;
- modifier les procédures de résolution des litiges pour garantir un accès plus économique et plus efficace à l'information via la création d'un bureau d'information de protection du citoyen ;

- simplifier le processus d'appels pour le rendre moins pesant et moins coûteux ;
- soumettre le refus d'accorder un accès à l'information (en vertu de la PAIA) à la PAJA.

Les craintes de l'ODAC sur la nature opaque du processus ont été confirmées lorsque la rédaction finale du RNAE s'est tenue à huit clos et sans participation publique.¹⁷

La conférence de Kliptown était censée offrir à la société civile une occasion d'apporter des contributions supplémentaires.

Au lieu de cela, le RNAE final a non seulement rejeté ses recommandations mais a aussi effacé un contenu jugé important.

Un rapport de la SAIIA comparant le texte de Kliptown aux versions ultérieures du RNAE a souligné le fait que les changements avaient affecté non seulement les questions d'accès à l'information et à la dénonciation, mais aussi d'autres domaines. Des préoccupations ont été relevées quant à la conduite du secrétariat national du MAEP, hébergé au sein du DPSA. Dans certains quartiers, cette conduite était interprétée comme étant non réactive, non participative, non transparente et contraire à l'esprit du MAEP. Le débat national semblait avoir eu peu de poids sur le résultat final.

Faire pression sur la Mission d'évaluation nationale

Une fois qu'un pays a préparé son RNAE, une équipe d'évaluation africaine par les pairs – la Mission d'évaluation nationale (MEN) – se rend dans le pays, consulte et dirige ses propres recherches sur le contenu, la justesse et la transparence du processus. La MEN, composée de 22 personnes, dirigée par le Professeur Adebayo Adedeji, s'est rendue en Afrique du Sud du 11 au 25 juillet 2006.

Suite à un effort considérable, l'ODAC a réussi à participer à la réunion de la société civile avec l'équipe en visite. Celle-ci s'est avérée être une déception. Les participants étaient surtout des travailleurs de développement communautaire et des membres de la communauté, qui ont apporté des récits anecdotiques de leurs expériences personnelles sans rapport avec les questions soulevées dans les centres d'attention du MAEP.

L'ODAC a remis ses propositions expliquant pourquoi l'accès à l'information et la dénonciation devraient être inclus au PA final.

La Coalition des ONG sud-africaines (SANGOCO) a invité l'ODAC à participer à une réunion supplémentaire avec l'équipe du MAEP, mais les membres de l'équipe d'évaluation facilitant le débat ont conservé un contrôle strict et les participants ne pouvaient pas débattre des questions qui les préoccupaient, mais uniquement de celles qui étaient importantes du point de vue de l'équipe. Le paragraphe 22 des principes directeurs et le paragraphe 19 du document de base¹⁸ énoncent que la priorité dans tous les aspects du processus, y compris la visite du pays, est de réaliser la consultation la plus large possible et que le principal objectif de la visite est de glaner les perspectives des différentes parties prenantes sur la gouvernance. Cela requiert un modèle participatif, et non restrictif.

L'ODAC a remis à l'équipe d'évaluation des copies de ses propositions sur le PA.

Après cela, le processus est devenu opaque. Il était difficile pour des organisations comme l'ODAC de jauger l'effet du RNAE sur le rapport de l'équipe du MAEP. Cependant, ayant vu le Rapport final d'évaluation nationale (REN), l'ODAC sait que ses propositions ont mené l'équipe à noter que le RNAE de l'Afrique du Sud n'avait pas mentionné les problèmes liés à l'application de la PAIA. Le rapport final se réfère également à l'application inefficace de la PAIA et de la PDA et a recommandé le développement d'un programme pour contrôler le processus. Cela nécessiterait une formation continue des employés du gouvernement, le développement de capacité pour traiter les requêtes publiques et la garantie d'un engagement politique total envers la PAIA. Le rapport a également identifié la nécessité d'une plus grande protection des informateurs.

Le PA final

Le gouvernement participant a eu l'opportunité de répondre aux conclusions du REN préliminaire. Selon les procédures du MAEP, si l'on constate des différences irréconciliables (mais aucune imprécision factuelle claire), le

rapport REN lui-même reste inchangé, mais la réponse du gouvernement est annexée. Il était difficile pour l'ODAC et d'autres organisations de jauger la façon dont le gouvernement avait réagi, car les discussions étaient filmées. Les membres de la société civile sur le CNG ont persuadé le ministre de leur permettre de répondre au rapport préliminaire du panel, et SANGOCO a aussi présenté une proposition. Le CNG ne s'est réuni qu'en août 2007. Le gouvernement a maintenu qu'il traitait directement avec l'UA et les autres Etats, et le processus est devenu plus politisé et est sorti de l'orbite de la société civile.

Le rapport et le PA devaient être présentés au Forum MAEP des Chefs d'Etat et de Gouvernement participants organisé en janvier 2007, à Addis Abeba, en Ethiopie. Mais la présentation a été reportée à juin 2007, lorsque l'Afrique du Sud a produit un PA révisé à la dernière minute – et sans consulter la société civile.

Non seulement des décisions opaques comme celle-là affecte la crédibilité du document final, mais elles éloignent aussi de l'objectif d'une autoévaluation inclusive et participative. Le processus entier, y compris les recherches et les consultations, est réduit à néant par les amendements que le gouvernement a effectués à huit clos après des débats non divulgués et des consultations secrètes avec le panel du MAEP. Le fait que le CNG n'ait pas été convoqué au cours de cette période a soulevé d'autres questions sur son rôle - est-ce que son rôle de consultation n'était pas qu'un paravent ? Les parties prenantes se sont plaintes de ne pas connaître la raison des amendements, ou la logique derrière les nouvelles propositions.

Le gouvernement a répondu que le public avait eu l'occasion de contribuer et que lui (le gouvernement) était maintenant lié par le document de base du MAEP à ne pas révéler le nouveau PA. L'ODAC a demandé un conseil juridique à ce sujet.

Le conseil stipulait que le contraire était vrai. La décision du gouvernement de retenir le document était contraire à l'esprit du MAEP. Le paragraphe 3 du document de base stipule que chaque exercice effectué en vertu du MAEP doit être techniquement compétent, crédible et libre de toute manipulation politique. De même, le paragraphe 13 énonce que le processus est conçu pour être ouvert et participatif et se réfère en particulier à une prise de décision transparente.

Ce qui s'est produit en Afrique du Sud ne peut pas être décrit comme ayant été transparent ; le conseil du conseiller à l'ODAC était que le document pouvait et devait être publié en vertu des règles. Cette opinion a été envoyée au Ministre du Service public et de l'Administration qui a répondu que « il n'est pas prudent de révéler le PA révisé », concédant ainsi que le gouvernement imposait tout simplement une décision politique.¹⁹

L'avis juridique semble avoir persuadé le Ministre de publier le PA, et l'ODAC a alors été informé qu'une réunion du CNG avait été convoquée pour débattre du PA final, un développement qui respectait l'objectif de l'ODAC. Suite à cette réunion, l'ODAC a été invité à un atelier national en 2007 pour déterminer la manière dont le PA serait mis en œuvre, en se concentrant sur la façon dont le partenariat entre la société civile, le gouvernement et les entreprises fonctionnerait.

Le PA final et exécutoire qui a été remis aux participants traitait à la fois de l'accès à l'information et de la dénonciation. Dans l'ensemble, l'ODAC a jugé le résultat comme une preuve de sa ténacité. Il est clair que si l'organisation n'était pas restée ferme, ses questions clé n'auraient pas été incluses au PA, finalement le plus important résultat de l'exercice.

Le PA final stipule que « l'absence d'accès à l'information affaiblit la réalisation complète des droits humains » et prévoit une campagne « Connaissez vos droits » vidant à « donner du pouvoir aux groupes vulnérables comme les femmes, les agriculteurs, les handicapés et les enfants ». La campagne sera mise en œuvre par les ministères de la Justice et de l'Education et contrôlée par le SAHRC. Malheureusement, le PA n'a pas traité des questions d'application et de respect de la PAIA.

La question de la protection des informateurs était traitée de façon plus directe. Le PA a appelé à une évaluation de la loi sur les divulgations protégées et a établi le « renforcement de la législation sur la protection des informateurs comme un indicateur contrôlable. »

Lorsque l'on compare cette référence aux propositions détaillées de l'ODAC, il est clair que beaucoup a été omis, y compris des réformes majeures, comme un mécanisme de résolution des litiges alternatif.

Pour renforcer l'esprit de partenariat nécessaire à la mise en œuvre du PA, quatre groupes de travail thématiques ont été créés, chacun composé de membres du gouvernement, de la société civile, des entreprises et des institutions Chapitre 9 et 10. Les pays MAEP qui ont été évalués par des chefs d'Etat sont obligés de présenter un rapport annuel sur l'état de la mise en œuvre du PA au forum. Le premier rapport de l'Afrique du Sud devrait être présenté au cours de la réunion de juin-juillet 2008 en Egypte.

L'ODAC s'est porté volontaire pour participer au groupe de travail chargé de la démocratie et de la gouvernance politique, considérant cette participation comme une opportunité de mettre en œuvre des stratégies qu'il a aidé à créer. L'organisation vise à s'assurer que les dates butoirs et les objectifs fixés via le processus d'évaluation et confirmés par le Forum MAEP sont respectés. Elle pense aussi que le PA est ouvert à interprétation, ce qui permettra à l'organisation de faire avancer sa cause.

La seconde étape du processus MAEP a commencé. Ayant rédigé un plan d'action, l'Afrique du Sud doit maintenant le mettre en œuvre. L'ODAC s'est assuré de jouer un rôle crucial dans la poursuite de son objectif de promotion du droit à l'accès à l'information et de la protection des informateurs.

Notes

- 1 Voir www.opendemocracy.org.za
- 2 Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée le 27 juin 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986. Disponible sur : http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html
- 3 Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique, 2002, consulté sur : http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html
- 4 Secrétariat du MAEP, « Principes directeurs pour que les pays se préparent à participer au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) », novembre 2003, paragraphe 21(i), « le secrétariat enverra aux pays un questionnaire sur les quatre domaines du MAEP pour évaluation. »
- 5 Le point focal dans un pays est l'employé du gouvernement chargé d'initier le processus et de fournir une direction stratégique initiale, jusqu'à ce qu'un Conseil national de gouvernance soit créé. En Afrique du Sud, le Ministre du service public et de l'administration, Geraldine Fraser-Moleketi, était à la fois le point focal et la présidente du Conseil national de gouvernance, et le Secrétariat local du MAEP opérait en dehors de ses bureaux.
- 6 Herbert R and S Gruzd, 'The African Peer Review Mechanism: *Lessons from the Pioneers*, Johannesburg: Institut Sud-africain des Affaires Internationales, février 2008, p. 258.
- 7 Voir ci-dessus (section 5). Paragraphe 21(i), Principes directeurs pour que les pays se préparent à participer au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : « le Secrétariat de l'EAP enverra aux pays un questionnaire sur les quatre domaines du MAEP pour évaluation. »
- 8 Herbert R, 'Our way for them to cheat', *The Star*, 20 septembre 2005. Le Secrétariat du MAEP a indiqué que le Rwanda disposait d'un conseil de 10 membres avec deux à trois sièges pour les membres du gouvernement. Le gouvernement kényan, au cours de son autoévaluation, a autorisé la société civile à élire des membres de son conseil. Enfin, le Ghana a créé un organe complètement autonome et séparé, composé de sept membres cadres, non partisans et respectés de la société civile qui ont géré l'intégralité du processus.
- 9 Entrevue filmée avec l'ambassadeur B Kiplagat, le 27 avril 2006, à Nairobi, au Kenya.
- 10 Voir 'The State of Whistleblowing and Access to Information in South Africa: A submission to the African Peer Review Mechanism', préparé par l'Open Democracy Advice Centre, novembre 2005. Toutes les références suivantes à la proposition de l'ODAC sont contenues dans ce document.
- 11 Bien que le Parlement ait initialement affirmé qu'il produirait et présenterait un rapport autonome, il a été ultérieurement persuadé de présenter son rapport sous forme de document général pour le RNAE.
- 12 Le Rapport national d'autoévaluation MAEP de l'Afrique du Sud, le 30 juin 2005, paragraphe 9, p. 74.

- 13 *Ibid.*, paragraphe 19, p. 109.
- 14 *Ibid.*, paragraphe 20, p. 48 ; et paragraphe 27, p.82.
- 15 Secrétariat du MAEP sud-africain, Rapport sur le processus de mise en œuvre du MAEP de l'Afrique du Sud pour la période d'avril 2005 à juin 2006, 29 juin 2006, paragraphe 6.10.
- 16 Voir le RNAE préliminaire du MAEP, présenté à Kliptown, Soweto, les 5 et 6 mai 2006, p. 46.
- 17 Le Panel et le Secrétariat continental doivent prendre en compte le RNAE, le PA préliminaire, leurs propres documents généraux et spécialisés et les résultats de la MEN lors de la rédaction du rapport final, connu comme le Rapport d'évaluation nationale. Ce processus n'est pas ouvert au public.
- 18 Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernements, trente-huitième session ordinaire de l'Organisation de l'Unité Africaine, 8 juillet 2002, Durban, AFRIQUE DU SUD. AHG/235 (XXXVIII) Annexe II, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).
- 19 Lettre du Ministre du service public et de l'administration à l'Open Democracy Advice Centre, « Avis juridique pour savoir si les règles régissant le MAEP interdisent de divulguer le programme d'action révisé aux parties prenantes autres que le gouvernement », 26 juin 2007.



Perspectives africaines. Discernements mondiaux.

Institut Sud-africain des Affaires Internationales
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Afrique du Sud
Tél.: +27 11 339-2021 · Fax: +27 11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za