



La République de
Djibouti



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



AIDE-MEMOIRE

ATELIER TECHNIQUE

“L’intégration du Plan National d’Actions (PNA) du MAEP de Djibouti à la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l’Emploi pour une période de cinq ans (SCAPE 2015-2019) »

25-26 mars 2018

Hôtel Acacias

Djibouti, République de Djibouti

Contexte

En 2003, après la création du NEPAD, la préoccupation majeure des Chefs d'Etats était de savoir comment l'Afrique pouvait rattraper le retard de développement des décennies précédentes, en améliorant les conditions de vie des populations, d'une manière inclusive.

Pour réaliser ces objectifs, les Chefs d'Etats créent le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), le 9 mars 2003 à Abuja, avec l'intime conviction que la bonne gouvernance est un véhicule pour une forte croissance économique, une consolidation de la paix et de la démocratie, une intégration économique sous régionale et continentale, et le développement durable.

Le Mécanisme a été établi comme un outil d'auto-évaluation et d'évaluation externe par les pairs africains. Les Etats Membres de l'Union Africaine y adhèrent librement, sans conditionnalités, en vue de confirmer leurs engagements et d'accélérer l'application des normes et pratiques internationales et continentales susceptibles de promouvoir la bonne gouvernance. En y adhérant, les Chefs d'Etats confirment leur engagement à promouvoir les principes démocratiques.

LE MAEP est un outil unique dans le monde et une initiative établie par l'Afrique pour l'Afrique. Le MAEP est un système fondé sur la conviction que la qualité de la démocratie et de la gouvernance, en général dans un pays, détermine ses visions de développement socio-économique. Les évaluations internes et externes sont intensives, participatives et inclusives ; elles identifient et analysent les défis et prouesses de gouvernance des pays en revue, sous le prisme de quatre domaines : (i) la démocratie et la bonne gouvernance politique ; (ii) la gestion et la gouvernance économiques ; (iii) la gouvernance d'entreprise ; et (iv) le développement socio-économique à large assise. Les (auto)évaluations comprennent également une section réservée aux questions transversales.

Le MAEP est surtout une plateforme de participation des citoyens à leurs destinées à travers la revue de l'action gouvernementale, le contrôle citoyen de l'action publique et la proposition de réformes concrètes pour relever les défis identifiés. Cette participation s'instaure grâce à un dialogue constructif, inclusif, transparent et libre entre les citoyens et l'Exécutif. L'autoévaluation doit être libre de toute manipulation politique et compétente au niveau technique.

Finalement, afin de tirer le meilleur parti des évaluations des pays, le MAEP encourage le partage d'expériences entre les Chefs d'Etats, le renforcement des approches réussies et des meilleures pratiques.

A ce jour, trente-sept (37) pays, représentant plus de 85% de la population africaine, ont adhéré librement au Mécanisme sans aucune forme de contrainte externe. Vingt-un (21)¹ ont complété le processus d'examen par les pairs. Ces derniers sont tous en train de mettre en œuvre leur Plan National d'Actions (PNA) du MAEP, qui émane des recommandations, d'une part, des citoyens lors de l'auto-évaluation et, d'autre part, de la Mission d'Evaluation Pays. Les Rapports d'Evaluation de Pays (REP) ont été publiés officiellement dans dix-sept (17) pays.

La vingt-huitième (28ième) Assemblée des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union africaine a décidé d'étendre le mandat du MAEP au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des

¹Algérie (2007), Bénin (2008), Tchad (2017), Djibouti (2017), Mali (2009), Lesotho (2009), Mozambique (2009), Sénégal (2017), Éthiopie (2013), Zambie (2013), Burkina Faso (2009), Ghana (2005), Kenya (2006, et 2ième revue en 2017) ; Ile Maurice (2013), Nigeria (2013), Rwanda (2006), Afrique du Sud (2007), Tanzanie (2013), Ouganda (2008 et 2ième revue en 2018), Sierra Leone (2013) et Soudan (2017).

principaux domaines de gouvernance du continent, notamment l'Agenda 2063 de l'Union Africaine, et les Objectifs de Développement Durable (Agenda 2030) des Nations Unies. Une telle extension de mandat a encore renforcé la position du Mécanisme dans la conduite du programme de gouvernance en Afrique.

Le Plan National d'Actions (PNA) du MAEP

Le Plan National d'Actions (PNA) du MAEP est un élément crucial du processus d'examen par les pairs et une grande valeur ajoutée du Mécanisme. Sa pertinence dépend largement de la qualité du cadrage des priorités dégagées lors de l'auto-évaluation et de l'évaluation-pays et de leur mise en œuvre.

Suggéré par les citoyens africains, le PNA façonne la voie de développement des pays du MAEP grâce à son principe d'« inclusivité » et son exhaustivité par rapport aux plans stratégiques traditionnels prescrits de l'extérieur ou développés dans le passé par les techniciens nationaux. Le PNA est fondé sur un vaste processus de consultation et, par conséquent, représente les aspirations des citoyens africains.

Selon les lignes directrices du MAEP, le but principal du PNA est de recenser les domaines de la gouvernance qui nécessitent des améliorations, et de mobiliser les efforts déployés au niveau national en vue d'introduire les changements nécessaires au renforcement de l'état de la gouvernance et du développement socio-économique. En général, le PNA est un programme sur trois (3) ans, animé par les citoyens et ancré dans les quatre (4) domaines thématiques. C'est un produit largement consultatif validé par un processus d'examen et de validation par les citoyens, fondé notamment sur des enquêtes auprès des populations à la base, les vrais évaluateurs dans le MAEP- par conséquent, sa mise en œuvre doit être inclusive et coordonnée avec toutes les parties prenantes.

En tant que matrice, le PNA présente (i) les priorités de gouvernance du pays ; (ii) les activités à entreprendre pour remédier aux lacunes identifiées ; (iii) le coût et la durée de chaque activité ; et (iv) les responsabilités de chaque partie prenante (y compris le Gouvernement, le Parlement, la Société civile et le Secteur privé) dans la mise en œuvre et le suivi dudit plan.

Cependant, les expériences et études de pays évalués par des pairs soulignent que la mise en œuvre efficace des PNAs reste parmi le principal point faible du dispositif auquel le MAEP est appelé à faire face. En effet, sans corriger cette déficience, le Mécanisme risque de perdre sa crédibilité auprès des citoyens africains, si les pays ne mettent pas en œuvre les actions convenues pour corriger les déficits de gouvernance identifiés dans les PNA.

Parmi les faiblesses relevées à cet égard, et surtout liées à son financement à travers le budget national, figurent notamment :

- une duplication de projets du PNA avec ceux contenus dans les plans nationaux de développement (PND) préexistants ;
- les écarts entre les coûts des différents PAN et les données détenues par les ministères et organismes sectoriels concernés ;

² Tout dépend de la durée estimée et jugée réaliste par les autorités nationales des actions proposées pour améliorer la gouvernance. Par exemple au Bénin la durée du PNA est plus longue.

- l'absence de liens clairs entre le PNA et les mécanismes de financement tels que le budget national et le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ;
- la mauvaise coordination existant entre les institutions chargées d'évaluer le coût des PAN et celles qui doivent les financer ; et
- la difficulté à intégrer et repérer les programmes et budgets des PAN dans les budgets nationaux, de sorte qu'il est difficile d'évaluer les besoins complémentaires en matière de financement.

En conséquence, peu de pays évalués par les Pairs du MAEP soumettent le rapport d'avancement annuel sur la mise en œuvre du PNA de leur MAEP respectif.

Pour combler ces lacunes, le MAEP et ses partenaires stratégiques, principalement la CEA, ont lancé une série de recherches pour identifier et étudier les déficiences, les défis et les meilleures pratiques pour une mise en œuvre efficace du PNA, afin de pouvoir fournir une assistance technique adaptée aux pays participants.

Les résultats de la recherche ont particulièrement identifié une convergence importante entre les PNAs et les PNDs, surtout concernant les domaines de la gestion et gouvernance économiques et du « développement socio-économique ». Ainsi, plus de 70 % des recommandations des PNAs, liées aux infrastructures, chevauchent avec celles du PND. Ainsi, afin d'éviter une surexploitation des rares ressources financières et humaines, il avait été suggéré d'explorer les synergies entre les deux programmes (PNA et PND), en mettant l'accent sur la meilleure façon de rendre le PNA opérationnel, adéquatement financé et efficacement mis en œuvre. Un tel recentrage est de nature à faciliter l'exploitation du potentiel existant dans le pays considéré afin de tirer parti des activités du MAEP-PNA dans les plans nationaux de développement.

L'interdépendance du PNA du MAEP et des plans nationaux de développement exigeait donc son intégration dans les plans nationaux, d'une manière cohérente et inclusive. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que les PNA et les PND sont loin d'être similaires à tout point de vue. Par exemple, les recommandations des PNAs dans le domaine de la « gouvernance politique » sont rarement pris en compte dans les PNDs.

De ce fait, la coordination et l'harmonisation sont indispensables pour garantir que la mise en œuvre du PNA, à travers le PND réajusté, prenne en compte à la fois les points de convergence et de différence.

A cet égard, la CEA, avec la contribution du PNUD, a entrepris des missions sur le terrain dans les pays pionniers du MAEP et a, finalement, élaboré un document-cadre sur l'harmonisation du PAN avec les plans nationaux de développement dans le contexte d'un CDMT commun.

Les partenaires stratégiques du MAEP et le Secrétariat du MAEP se sont efforcés de soutenir la mise en œuvre du PNA. Ils ont donc conçu une série d'ateliers nationaux d'harmonisation des plans nationaux d'actions par le biais de l'apprentissage par les pairs, des échanges de meilleures pratiques et des enseignements tirés. Le premier d'une série d'ateliers a été lancé à l'Ile Maurice en avril 2012.

Le MAEP à Djibouti

La République de Djibouti a adhéré au processus du MAEP en juillet 2007, juste quatre ans après la création du Mécanisme. Dès 2008, les structures nationales ont été mises en place : désignation du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale comme Point Focal du MAEP, création d'une Commission Nationale du MAEP et mise en place d'un Secrétariat national.

Après deux missions d'appuis, réalisées en 2010 et 2011, le pays a lancé l'exercice d'auto-évaluation avec la signature du Mémoire d'Entente par le Président de la République, son Excellence Ismael Omar Guelleh. Le rapport d'autoévaluation du pays et le programme d'action national provisoire ont été finalisés en août 2014.

La Mission d'Evaluation du MAEP (CRM) s'est rendue dans le pays en août 2015 pour examiner la performance de Djibouti par rapport à ses engagements en matière de gouvernance. Le rapport d'examen de pays (CRR) a été finalisé en décembre 2015, et le pays a été revu par les pairs en marge du Sommet de l'Union Africaine en Janvier 2017.

Contrairement aux autres pays, la République de Djibouti a bénéficié de l'assistance technique de la CEA, du 27 février au 14 avril 2014, pour ajuster le rapport d'auto-évaluation au questionnaire révisé en 2012 et élaborer le Plan d'Actions national (PAN) préliminaire du MAEP en prenant en compte les différentes stratégies et plans nationaux de développement en cours d'élaboration. C'est dans ce contexte, marqué également par le fait que l'élaboration du PAN préliminaire coïncide avec la rédaction de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE), pour la période quinquennale 2014-2019, que le PNA a été élaboré.

Une telle coïncidence a amené à insister davantage sur la nécessité que le PAN du MAEP et la SCAPE soient élaborés en étroite collaboration, entre la Commission nationale du MAEP et la Direction de l'Economie, afin de s'assurer que les deux plans soient effectivement harmonisés afin d'éviter des duplications coûteuses.

Il est à noter, cependant, qu'il y a un gap de presque de 3 ans entre la finalisation du rapport d'auto-évaluation et du PAN, et la revue du pays par les pairs. Entre-temps, la mise en œuvre du SCAPE est en route depuis 2014. Ceci pose des questions sur la convergence pratique entre le PAN et le SCAPE.

C'est pourquoi, avec la perspective du lancement officiel du Rapport National de Revue, le 26 mars 2018, par son Excellence le Président de la République de Djibouti, le Point Focal National, Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération internationale, a sollicité la tenue de cet atelier technique sur l'harmonisation du Plan National d'Actions (PNA) du MAEP de Djibouti avec la SCAPE.

Objectifs de l'atelier

L'ultime objectif de l'atelier est de fournir aux fonctionnaires et aux représentants des structures nationales du MAEP les informations, outils et bonnes pratiques nécessaires aux autorités nationales, afin de faciliter l'harmonisation du MAEP avec la SCAPE, à travers l'apprentissage par les pairs et les études de cas sur quelques meilleures pratiques.

L'atelier vise alors à fournir des informations et des compétences techniques aux autorités des structures nationales de planification, des finances et aux autorités locales (des districts) pour la mise en œuvre et le suivi efficaces d'un PNA cohérent, bien articulé aux stratégies nationales de développement existantes, notamment en :

- améliorant la connaissance et la compréhension des principaux concepts, problèmes et compétences nécessaires à la conception et à la mise en œuvre du PNA du MAEP ;
- identifiant les compétences pour une harmonisation réussie des PNA avec les stratégies de développement existantes, en s'appuyant sur les lignes directrices du MAEP et le document cadre portant sur l'harmonisation du PAN avec les plans nationaux de développement dans le contexte d'un CDMT commun ;
- partageant les leçons et les meilleures pratiques basées sur des études de cas ;
- fournissant des stratégies pour la collecte systématique de données, d'informations, et pour la coordination des ministères et agences dans la formulation du PNA ;
- explorant les lignes directrices pour résoudre des problèmes particuliers (par exemple, les déficits de financement) ;
- identifiant des approches de suivi et d'évaluation adaptées au système de planification du pays ; et
- élaborant une Feuille de Route bien articulée pour la mise en œuvre du PAN de Djibouti objectivée à trois volets, notamment :
 - a) **Très court-terme** (6 premiers mois) : actions dont la mise en œuvre ne requiert aucune dépense d'argent [Frs djiboutiens/USD] ;
 - b) **Court-terme** (6 à 15 mois) mise en œuvre d'actions à petit budget [appréciation laissée à l'initiative de l'Atelier de définir la taille du budget] ;
 - c) **Moyen-terme** (15 – 60 mois) : mise en œuvre de réformes (institutionnelles ; structurelles ; de politique). La feuille de route comprendra une définition d'un nombre limité d'indicateurs de performance pour guider la mise en œuvre de chacun des termes susmentionnés.

et en rédigeant les rapports d'étape obligatoires correspondants à ces termes (très-court ; court-terme et moyen-terme), à la lumière des indicateurs de performance préalablement déterminés. Les rapports d'étape devront identifier quelques bonnes pratiques.

- expliquant le processus pour préparer les rapports d'étape annuels sur la mise en œuvre du PNA et le calendrier de présentation.

Qui doit y participer ?

Cet atelier est organisé au profit de la Commission nationale de gouvernance, du personnel du Secrétariat National du MAEP, des fonctionnaires des Ministères des Finances, de l'Economie, des représentants des districts de l'intérieur, ainsi que des représentants de la société civile et du secteur privé, etc.

Résultats escomptés

À la fin de l'atelier, les participants auront la possibilité d'identifier les actions du PNA qui sont déjà prises en compte dans la SCAPE et celles qui n'y sont pas, afin de s'assurer de leur mise en œuvre d'une manière transparente, inclusive et effective.

Pour ce faire, l'atelier aidera les participants à :

- identifier les principaux acteurs impliqués dans le développement et la mise en œuvre du PNA ;
- discuter sur les modalités pratiques d'intégration des actions propres au PNA dans la SCAPE, les budgets annuels et les plans nationaux de développement, de manière à ce qu'elles fassent partie intégrante de la SCAPE ;
- développer et mettre en place une stratégie de mobilisation des fonds pour la mise en œuvre ; et
- mettre en place un mécanisme de surveillance et d'évaluation de la mise en œuvre du PNA.

À la fin de l'atelier, les organisateurs espèrent que la République de Djibouti aura acquis suffisamment de connaissances techniques pour mettre en œuvre et surveiller efficacement son PNA sur la base d'une feuille de route, et mobiliser des fonds adéquats par le biais de sa SCAPE. En outre, les participants bénéficieront de présentations sur les synergies entre l'Agenda 2063 de l'Union africaine et les Objectifs de Développement Durable (Agenda 2030), le MAEP et les stratégies nationales de développement.

Enfin, il est prévu que Djibouti présente son premier rapport d'avancement annuel en Janvier 2019, en marge du Sommet de l'Union Africaine (UA).

Format de l'atelier et Langue

L'atelier sera pleinement participatif et interactif et comportera des études de cas, des présentations d'experts de la CEA, du Secrétariat du MAEP et des expériences des pays comme le Bénin et le Mali (en guise d'apprentissage par les pairs et de partage de meilleures pratiques). Cela assurera le partage des connaissances, un élément essentiel pour la conception et la mise en œuvre efficaces du PNA. L'atelier sera organisé en séances plénières et en sous-groupes.

L'atelier sera conduit en langue française.

Documentation

Les documents suivants seront partagés lors de l'atelier :

- L'aide-mémoire de l'atelier ;
- Le programme provisoire de l'atelier ;
- Le Plan National d'Actions (PNA) du MAEP du Djibouti (2016) ;
- Le manuel de formation sur « l'harmonisation du PAN avec les plans nationaux de développement » ;

- Le Project de feuille de route pour la mise en œuvre du PAN de Djibouti ;
- La stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi pour une période de cinq ans (SCAPE 2015-2019) ;
- OMD-Agenda 2063/ODD Rapport de transition 2016 (CEA 2016) ;
- Rapport sur le développement durable en Afrique (CEA 2017)
- Profil de Djibouti (CEA 2016)

Partenariats

L'atelier est organisé par la Commission Economique pour l'Afrique (CEA), en collaboration avec le Secrétariat continental du MAEP et les autorités djiboutiennes du MAEP (la Commission nationale de gouvernance, le Point focal et le Secrétariat national).

Contacts

Mme Hodane Youssouf

Point Focal du MAEP et Spécialiste de la Bonne Gouvernance

Division de Développement des capacités

Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA)

hyoussouf@uneca.org

Mr. Jean-Yves Adou

Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs

Chef de Division Gestion des Connaissances, Suivi et Evaluation

jean.adou@aprm-au.org

Mr. Abdoukarim Aden Cher

Secrétaire Exécutif

Secrétariat National du MAEP

Djibouti abdoulcher@yahoo.fr