



LES APPROCHES DES DONNEURS POUR ÉVALUER LA GOUVERNANCE

PRINCIPES DIRECTEURS POUR UN IMPACT, UNE UTILISATION ET
UNE HARMONISATION RENFORCÉS

Mars 2009

CONTEXTE ET FINALITÉ

La sophistication et la multiplication des outils d'évaluation de la gouvernance témoignent de l'intérêt croissant suscité depuis une dizaine d'années par l'analyse de l'impact de la gouvernance sur le développement. Le Réseau du CAD-OCDE sur la gouvernance (GOVNET) a entrepris une analyse de ces outils et de leur usage dans une optique de partage des expériences, de réduction du risque de doublons et de promotion d'une action collective plus cohérente en accord avec les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Dans un premier temps, une enquête a mis en évidence le risque fréquent de doublons et de chevauchement des outils d'évaluation de la gouvernance utilisés par les donateurs, ainsi que la nécessité d'améliorer les pratiques dans la perspective d'un renforcement du rôle des processus d'évaluation des pays partenaires. L'enquête a également permis de mieux comprendre pourquoi et comment les donateurs réalisent leurs propres évaluations et d'explorer la possibilité d'harmoniser leurs approches en la matière.

Dans un deuxième temps, une conférence internationale s'est tenue à Londres, en février 2008, sous l'égide du Réseau GOVNET, afin d'ouvrir le dialogue entre donateurs, partenaires et praticiens impliqués dans l'évaluation de la gouvernance. Les résultats de l'enquête et les conclusions de la conférence sont présentés dans l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1. Dix enseignements tirés des travaux sur l'évaluation de la gouvernance

1. Des motifs impérieux incitent les donateurs à réaliser leurs propres évaluations de façon individuelle.
2. Les exemples de coordination des évaluations sont rares. L'évaluation conjointe de la performance réalisée au Rwanda constitue à ce jour le seul exemple d'une évaluation intégralement coordonnée conduite au niveau national.
3. Il existe de multiples définitions de la gouvernance et une multitude d'outils d'évaluation; l'enquête révèle l'existence de 45 méthodologies générales dont bon nombre se chevauchent.
4. L'apport d'une aide aux pays partenaires pour diagnostiquer les défis propres auxquels ils sont confrontés en matière de gouvernance est un sujet qui suscite parmi les donateurs un intérêt limité, mais croissant.
5. Les donateurs font montre de peu d'intérêt pour un outil d'évaluation unique et commun, mais admettent la possibilité de privilégier certains outils pour des objectifs précis.
6. Les occasions sont nombreuses pour les donateurs de travailler ensemble et d'harmoniser davantage leurs pratiques de l'évaluation.
7. La question de la transparence est prépondérante et celle de la diffusion des conclusions doit être traitée avec attention et en amont.
8. Les évaluations conjointes peuvent permettre d'améliorer la cohérence des réponses des donateurs face à la corruption et la faiblesse de la gouvernance.
9. L'Agenda d'Action d'Accra (AAA) (2008) pourrait bien conférer à la qualité des évaluations de la gouvernance une attention renouvelée dans le cadre des nouvelles actions à mener en faveur de la prévisibilité de l'aide, de l'utilisation des systèmes des pays et du développement des capacités.
10. L'« État-nation » constitue à ce jour l'unité dominante des analyses des donateurs qui accordent une importance bien moindre aux facteurs internationaux qui affectent la qualité de la gouvernance au niveau des pays.

Dans le prolongement de ces enseignements, cinq principes directeurs ont été élaborés, qui ont été évalués par le CAD-OCDE et ont recueilli le soutien affirmé des praticiens de la gouvernance en Afrique.¹ Les principes s'accompagnent en outre d'un ouvrage de référence qui recense les méthodologies utilisées par les donateurs pour évaluer la gouvernance (consultez la page www.oecd.org/dac/governance/govassessment pour de plus amples informations).

¹ Evaluation de la gouvernance en Afrique, Tunis, 25-26 septembre 2008, Conférence organisée par la Banque Africaine de Développement.

1. Consolider et développer les évaluations de la gouvernance d'inspiration nationale

Exploiter et soutenir les évaluations réalisées sous l'impulsion d'une volonté nationale ou fondées sur des examens par les pairs. Les évaluations de la gouvernance réalisées par les donateurs sont légitimes et importantes pour de nombreuses raisons, mais elles ne peuvent alimenter le dialogue national sur la gouvernance à un niveau général, thématique ou sectoriel au même titre que les évaluations réalisées sous l'impulsion d'une volonté nationale ou fondées sur des examens par les pairs. Il importe par conséquent d'exploiter et de soutenir les initiatives d'évaluation nationales ou qui se fondent sur des examens par les pairs.

S'appliquer à renforcer les capacités nationales d'évaluation et de discussion des questions de gouvernance. Un débat sain sur la gouvernance doit être alimenté par différentes évaluations qui doivent cependant toutes être crédibles et fondées sur des observations démontrées, ainsi que par une analyse détenue et produite par les parties prenantes du pays. Les organismes d'aide peuvent harmoniser leur soutien aux différents intervenants (bureaux de statistiques, universités, instituts de réflexion, mouvements socio-politiques, etc.) pour garantir la prise en compte, la diversité et le pluralisme.

Impliquer les parties prenantes des pays partenaires dans la conception des outils. Les outils d'évaluation visant à permettre une analyse comparative de processus gouvernementaux spécifiques (gestion des finances publiques, décentralisation budgétaire, fonctions générales d'audit, traitement des affaires judiciaires) gagneront en pertinence et en légitimité si les parties prenantes des pays en développement participent à leur conception.

2. Identifier clairement une finalité majeure afin de guider le choix des outils et processus d'évaluation

Séparer les évaluations de la gouvernance qui répondent aux visées internes d'un organisme de celles qui doivent avoir un impact sur les processus des pays partenaires. Les organismes évaluent la gouvernance à des fins internes légitimes : allocation de l'aide, vérifications d'usage et gestion des risques, préparation au dialogue, prise en compte du contexte national dans la conception des opérations, identification des programmes et projets trop ambitieux, etc. Ces approches requièrent des outils et processus probablement différents de ceux que l'on privilégiera lorsque les finalités font une place essentielle à la direction et la détention par le pays.

Limiter le nombre des objectifs suivis par une seule évaluation de la gouvernance et s'appuyer sur plusieurs types d'évaluation de la gouvernance. Il est par exemple peu probable qu'un même outil ou processus d'évaluation puissent servir utilement à prendre des décisions concernant l'allocation globale de l'aide et la gestion des risques encourus par les organismes et à décider s'il convient de soutenir les projets ou réformes de la gouvernance dans des secteurs spécifiques et comment. Des visées opérationnelles clairement circonscrites facilitent le choix de l'outil et du processus d'évaluation et renforcent leur impact et leur utilisation. On pourra associer utilement une analyse comparative à partir d'indicateurs et des approches analytiques qui prennent en compte l'économie politique pour s'assurer que les évaluations sont sensibles aux contraintes et opportunités contextuelles spécifiques.

3. Evaluer et approcher la gouvernance à partir de différents points d'entrée et dans des perspectives différentes

Accommoder la diversité et l'évolution ultérieure des concepts de gouvernance. La gouvernance est un concept largement utilisé. Il peut l'être de façon normative ou analytique. On peut mettre l'accent davantage sur la gestion publique, le système politique, la gouvernance sociale ou économique, par exemple. On pourra privilégier les processus de gouvernance, les règlements officiels ou le résultat ; on pourra encore considérer la gouvernance au niveau national ou selon des axes sectoriels ou thématiques. Si cette diversité est un atout, il convient d'affiner plus avant la compréhension des processus de gouvernance et leurs liens avec le développement, et d'améliorer les indicateurs et les autres approches de l'évaluation.

Expliciter les hypothèses, l'utilisation des concepts et les méthodologies et les rendre publiques. On clarifie ainsi le discours et l'on encourage un dialogue informé avec les partenaires, les autres organismes et le monde académique sur les avantages et inconvénients des différentes approches de l'évaluation de la gouvernance. On permet ainsi aux utilisateurs finaux de vérifier ce que les évaluations disent vraiment et ce qu'elles ne disent pas.

Intégrer les évaluations conjointes dans les diagnostics portant sur des programmes sectoriels ou thématiques. Tout programme sectoriel ou thématique présente un volet de gouvernance plus ou moins apte à être développé. Les évaluations spécifiques ciblées, convenues et conduites conjointement auront probablement davantage d'impact sur la formulation des plans d'action des programmes sectoriels et thématiques.

4. Harmoniser les évaluations à l'échelle nationale lorsque l'objectif est de promouvoir le dialogue et la réforme de la gouvernance

Harmoniser lorsqu'on a clairement à y gagner. L'harmonisation est d'autant plus cruciale que les évaluations des donateurs ont pour objectif premier d'impliquer les parties prenantes nationales, de promouvoir le dialogue et d'encourager la réforme de la gouvernance. Dans ces situations, les évaluations multiples sans coordination au niveau des donateurs peuvent faire plus de mal que de bien. En revanche, si les évaluations servent principalement des visées internes, l'harmonisation peut se révéler plus coûteuse qu'avantageuse.

S'appuyer sur les processus en cours et limiter les coûts de transaction pour les partenaires. Dans certains pays, il peut être possible de s'appuyer sur des processus d'évaluation nationaux étoffés déjà en cours ou des évaluations de la gouvernance récentes et nombreuses, ou de programmer des évaluations conjointes avec d'autres organismes donateurs. S'il est peu probable qu'une évaluation de plus à l'initiative d'un organisme à titre individuel apporte beaucoup de valeur ajoutée, on pourra éviter de gonfler les coûts de transaction, pour les partenaires en particulier, en utilisant les données disponibles et en les reformatant pour répondre aux exigences spécifiques de l'organisme.

5. Rendre les résultats publics à moins que des raisons impérieuses ne s'y opposent

Rendre les résultats publics chaque fois que possible. S'il convient de privilégier la transparence, il est important de reconnaître que parfois les résultats peuvent être sensibles et créer des conflits plutôt qu'un engagement constructif.

Préciser clairement et convenir à l'avance de ce que signifie la transparence. La question de la publication des résultats n'est pas une interrogation à laquelle il faut répondre par l'affirmative ou la négative : certains volets d'une évaluation pourront demeurer confidentiels, tandis que d'autres appelleront une plus large diffusion. Il est important de convenir précisément des principes de diffusion avant de réaliser l'évaluation afin d'éviter des tensions ultérieures.

