



Approches adoptées par les donateurs à l'égard de l'évaluation de la gouvernance

Conférence du GOVNET du CAD-OCDE sur l'évaluation de la gouvernance et l'efficacité de l'aide

Londres, 20-21 février 2008

Document de réflexion et notes relatives à l'ordre du jour

Introduction

Avec l'élévation de la gouvernance dans l'échelle des priorités des organismes donateurs, a vu le jour toute une série d'outils pour l'évaluation de cette gouvernance, assortis d'un nombre croissant d'indicateurs quantitatifs. Un recensement des approches adoptées par les donateurs, effectué en prévision de la conférence, a mis en évidence un total de 30 instruments d'évaluation différents pour 18 organismes, auxquels il faut ajouter 16 instruments en cours d'élaboration.

L'intérêt porté à l'évaluation de la gouvernance répond à plusieurs motivations, parmi lesquelles : informer les décisions relatives aux priorités, aux modalités et au volume de l'aide, fournir des éléments pour étayer les interventions, en nombre rapidement croissant, des donateurs destinées à appuyer des réformes de la gouvernance, comprendre le contexte historique et socio-politique dans lequel doivent s'inscrire les activités d'aide prévues, et aussi satisfaire l'exigence grandissante de reddition de comptes et de transparence sur l'utilisation qui est fait des ressources allouées à l'aide.

Au vu de tous ces éléments, les membres du GOVNET du CAD-OCDE ont décidé d'organiser une conférence internationale sur *L'évaluation de la gouvernance et l'efficacité de l'aide* à Londres, les 20 et 21 février 2008, afin de tirer les enseignements de leur expérience respective en matière d'évaluation de la gouvernance.

Le présent document a pour objet de présenter les sujets qui seront traités à cette conférence et de servir de guide pour les débats. Sa structure est calquée sur celle de l'ordre du jour de la conférence. Les quatre premières sections sont consacrées aux pratiques actuelles (et correspondent aux points qui seront abordés le premier jour) ; viennent ensuite cinq sections à caractère prospectif qui renvoient aux thèmes des séances en petits groupes prévues le second jour. Chaque section se clôt sur une série de questions qui pourront servir de fil conducteur pour les échanges de vues.

Le document s'appuie sur (i) l'enquête auprès des donateurs réalisée par le GOVNET à l'automne 2007 sur les approches de l'évaluation de la gouvernance, (ii) des entretiens individuels et des informations en retour émanant d'organismes donateurs, et aussi (iii) des études passées et d'autres sources pertinentes¹. Il a été élaboré par Nils Boesen, consultant principal pour le projet du GOVNET sur l'évaluation de la gouvernance. Les vues qui y sont exprimées n'engagent que l'auteur.

¹ Pour une liste de références, se reporter au rapport d'enquête établi en prévision de la conférence.

Structure du document

La structure du présent document de réflexion, et les grands axes de la conférence, s'articulent autour des questions suivantes :

- **Pourquoi des évaluations de la gouvernance et pour quel impact ?**

En matière d'évaluation de la gouvernance, les approches adoptées par les donateurs relèvent de deux catégories principales : les approches à vocation quantitative, fondées sur des indicateurs (section 1) et les approches à vocation qualitative, basées sur l'étude des rapports de force/de l'économie politique (section 2). Les unes et les autres doivent être examinées à la lumière de leurs finalités et de leur impact effectif.

- **Quels effets ces évaluations ont-elles au niveau des pays partenaires ?**

Les évaluations dont il est question ici étant entreprises à l'initiative des donateurs, elles sont dans une certaine mesure imposées aux gouvernements et aux acteurs politiques des pays partenaires, ce qui peut être source de tensions et affecter leur impact au niveau de ces pays (section 3). Les études de cas évoquées dans la section 4 aident à montrer comment se traduisent dans la pratique les tensions inhérentes aux différentes approches. Dans cette section, on examine aussi les mesures qu'ont prises les donateurs pour tenter d'harmoniser ces différentes approches.

- **Quels défis pour les donateurs ? – Comment et jusqu'à quel point une harmonisation est-elle possible ?**

Les cinq sections suivantes passent en revue les principaux défis auxquels se heurtent les donateurs et les moyens qu'ils ont de les surmonter. Préciser les hypothèses qui sous-entendent chaque mode d'évaluation de la gouvernance pourrait constituer une première étape utile sur la voie de la coordination, voire de l'harmonisation, entre donateurs. S'assurer d'utiliser à bon escient les différentes méthodologies offre une autre piste essentielle pour déterminer les possibilités d'harmonisation entre donateurs et les limites à cette harmonisation (section 5).

- **Quelles pratiques prometteuses commencent à se dessiner ?**

Dans la section 6, on se penche sur de nouvelles approches associant évaluation sur la base d'indicateurs et évaluation sur des critères d'économie politique pour analyser des questions de gouvernance se rapportant à un secteur ou un thème spécifique. Dans la section 7, on s'interroge ensuite sur les moyens de renforcer le lien entre les évaluations réalisées par les donateurs et les processus de gouvernance au plan intérieur.

- **Quels changements cela appelle-t-il au niveau des organismes donateurs ?**

Les questions de méthodologie et de processus ne peuvent se régler en vase clos : il est essentiel de se demander comment faire en sorte que les structures d'incitation en vigueur au sein des organismes d'aide encouragent davantage les évaluations conjointes de la gouvernance. Tel est le sujet de la section 8.

- **Quelles conclusions faut-il en tirer dans la perspective du Forum de haut niveau d'Accra ?**

Enfin, dans la perspective du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui doit se tenir à Accra en septembre 2008, les participants s'interrogeront sur les dispositions à prendre pour améliorer l'harmonisation et l'alignement dans le domaine de l'évaluation de la gouvernance (section 9).

Pratiques actuelles et enseignements qui commencent à se dégager

1. Utilisation et impact des indicateurs de gouvernance au niveau des pays

Les donateurs élaborent et/ou utilisent tout un éventail d'indicateurs chiffrés de la gouvernance, dont il est largement admis qu'ils peuvent se révéler très utiles dès lors qu'on prend les précautions voulues. Un débat technique bien informé et animé s'est ouvert ces dernières années sur la fiabilité et la transparence des indicateurs de gouvernance. Abstraction faite de cet aspect, il convient de se demander comment et dans quel but ces indicateurs chiffrés sont utilisés au niveau des pays et quelles conséquences a leur existence même.

Les indicateurs globaux, se fondant pour l'essentiel sur le ressenti, sont surtout utilisés par divers donateurs (Banque mondiale, MCC, CE) pour déterminer leurs dotations d'aide, ainsi que pour alimenter leurs travaux de recherche et étayer des activités de sensibilisation. Le fait que certains de ces indicateurs servent de déclencheurs de l'aide peut en outre conduire à les assimiler à une incitation à l'amélioration de la gouvernance dans certains cas particuliers.

Dans leurs évaluations de la gouvernance, un certain nombre de donateurs associent désormais des données se rapportant au vécu (par exemple, le fait d'avoir dû verser un dessous de table) à des indicateurs factuels (l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses budgétisées, par exemple). Ce

type d'approche est appliqué pour des questions transversales (passation des marchés, ou institutions telles qu'une banque centrale) ou des secteurs (eau, transport) spécifiques. Du fait qu'elles ont un caractère plus « objectif » que les indicateurs se fondant sur le ressenti et qu'elles sont plus ciblées, ces évaluations sont regardées comme plus efficaces pour promouvoir des changements.

Les approches reposant sur des indicateurs se réfèrent souvent, implicitement ou explicitement, à une norme, considérée comme le modèle « idéal » de gouvernance, ou de fonctionnement de l'institution étudiée, au regard de laquelle sont appréciées les pratiques en vigueur. Elles peuvent de ce fait conclure à des défaillances notables ou à une performance médiocre, conclusion qui pour être vraie n'en est pas forcément très utile si le modèle « idéal » est par trop éloigné des réalités locales. Sans compter que les bonnes pratiques que se veut synthétiser l'indicateur utilisé ne sont peut-être pas les seules au regard desquelles la situation est susceptible d'être évaluée. Il ne s'en dessine pas moins à l'échelon international une tendance manifeste à la fixation de normes renvoyant à des indicateurs spécifiques (normes ISO et autres étalons de performance) qui peuvent aussi offrir des pistes prometteuses pour l'étude de processus de gouvernance (passation des marchés, gestion des finances publiques) ou d'institutions (banque centrale, service des douanes) spécifiques.

Indicateurs de gouvernance – finalités, outils et axes de débat

Les débats en cours sur les indicateurs chiffrés de la gouvernance s'articulent autour de trois grands axes :

- **les aspects méthodologiques**, lesquels vont des méthodes statistiques et des techniques d'échantillonnage et d'agrégation à la fiabilité et la validité des résultats ;
- **le rapport entre leur finalité première et l'usage qui en est effectivement fait**, autrement dit les risques qu'ils soient utilisés à des fins auxquelles ils ne sont pas adaptés ;
- **les hypothèses qui les sous-tendent concernant les processus de construction des appareils d'Etat** et les liens de causalité entre **les résultats sur les plans de la gouvernance et du développement**.

Les deux dernières questions sont abordées dans la section 5.

Questions qui pourraient être examinées

- Au-delà de l'usage qu'en font les donateurs, jusqu'à quel point les approches globales, fondées sur des indicateurs, sont-elles efficaces pour promouvoir des changements au niveau de la gouvernance dans les pays évalués ?
- En quoi diffèrent l'utilisation au niveau des pays, et l'impact sur la gouvernance, des indicateurs factuels/se rapportant au vécu et des indicateurs se fondant sur le ressenti ?
- Les normes très spécifiques établies pour des processus liés à la gouvernance (PEFA, normes et codes fiscaux, droits de l'homme, etc.) ont-elles débouché sur des résultats prometteurs ?

2. Derrière la façade, qu'y a-t-il ?

Le fait d'évaluer la gouvernance ne conduit pas en soi à une amélioration de la situation. Les donateurs ont fini par s'apercevoir que la gouvernance fait intervenir des considérations politiques, des rapports de forces et des intérêts formels et informels, et qu'elle est la résultante d'un processus long et complexe de construction de l'appareil d'Etat. Depuis une dizaine d'années, ils ont en conséquence recherché d'autres moyens de comprendre et d'analyser la gouvernance en s'intéressant aux relations de pouvoir, aux facteurs qui stimulent et à ceux qui contrarient le changement, et aux processus politiques qui façonnent l'évolution de l'appareil d'Etat.

L'analyse de l'économie politique a permis aux donateurs d'en apprendre davantage sur le contexte prévalant dans les pays et la dynamique en jeu et de mieux en appréhender les subtilités. Par contre, elle n'apporte que peu d'éclaircissements concrets sur la façon dont naît le changement en matière de gouvernance et sur les moyens qu'ont les donateurs de le soutenir au mieux. Il pourrait y avoir deux raisons à cela. La première est que ce type d'analyse ne fait peut-être que rappeler aux donateurs leurs propres limites, en leur montrant que ce qu'ils peuvent faire à bref délai est bien inférieur à ce qu'ils souhaiteraient.

La deuxième tient au fait que la méthodologie sous-tendant jusqu'à présent ce type d'analyse n'est peut-être pas adaptée à la production de résultats destinés à étayer des décisions de programmation. On a par exemple reproché aux évaluations utilisant cette approche d'avoir un caractère trop général ou de faire plus de place aux facteurs structurels et institutionnels qu'aux possibilités d'action des agents de changement. L'expérience accumulée ces derniers temps avec de nouveaux outils pourrait aider à voir si ce type d'évaluations est susceptible d'évoluer vers des formes d'analyse plus exploitables pour l'orientation de l'action.

La conduite d'une analyse qualitative de l'économie politique est à n'en point douter plus délicate que celle d'une étude quantitative. Les donateurs ont en particulier du mal à trancher sur les acteurs locaux qu'il convient d'y associer et sur l'opportunité d'en diffuser les résultats. Cela est peut-être dommage car ce type d'analyse pourrait, dans l'idéal, contribuer à informer le débat intérieur sur la gouvernance et se révéler utile pour les partisans de réformes. Les analyses politiques appellent en conséquence peut-être des modes de collaboration avec les acteurs locaux différents de ceux qui sont employés pour la collecte d'informations destinées au chiffrage d'indicateurs.

Questions qui pourraient être examinées

- Compte tenu de leur mission et de ce qu'ils peuvent réalistement espérer faire en tant qu'intervenants extérieurs, les donateurs sont-ils bien placés pour s'occuper de « l'environnement politique du développement », qui constitue le centre d'intérêt des analyses politiques ?
- En quoi les approches de deuxième génération de l'analyse de l'économie politique produisent-elles des résultats plus concrets ou plus exploitables pour l'orientation de l'action ?
- Les susceptibilités que risquent de froisser les analyses des rapports de forces/de l'économie politique justifient-elles un mode de collaboration différent avec les acteurs locaux et une attitude différente à l'égard de leur diffusion ?

Approches qualitatives – « Bonne pratique » ou « bonne adéquation » ?

Les indicateurs chiffrés renvoient habituellement à ce qui est considéré comme une « **bonne pratique** », ou à ce qui devrait être. Ils servent ensuite à mesurer l'écart entre cette bonne pratique et ce qui se passe dans la réalité.

De leur côté, les analyses qualitatives, de l'économie politique, recherchent la « **bonne adéquation** » (autrement dit ce qui peut convenir dans la situation considérée). Elles consistent à étudier les facteurs qui sont à l'origine de la situation actuelle et à déterminer les points d'entrée « adéquats » compte tenu des possibilités qui s'offrent dans cette situation précise.

Une critique qui est souvent adressée aux approches se référant à la « bonne pratique » fondées sur des données chiffrées est qu'elles conduisent à préconiser des réformes qui font table rase de ce qui existe. De leur côté, les approches privilégiant la « bonne adéquation » risquent de déboucher sur des mesures minimales, fonction des opportunités, qui ne produisent pas grand résultat.

3. La question du droit de regard

Comme en est convenu le Groupe de pilotage du GOVNET sur l'évaluation de la gouvernance, les participants à la conférence de Londres s'intéresseront exclusivement aux outils et dispositifs d'évaluation de la gouvernance utilisés par les donateurs². Parmi ces derniers, certains impliquent une association très limitée, voir nulle, d'acteurs locaux, d'autres une participation plus large de ces derniers, et d'autres enfin visent à renforcer l'appropriation et les capacités nationales par le recours à des outils élaborés dans le pays et l'exploitation des mécanismes existants de dialogue sur la gouvernance et des méthodes de mesure employées dans ce domaine à l'échelon local.

² A la conférence organisée à Bergen en septembre 2007 par le Chr. Michelsen Institute et le Centre de gouvernance du PNUD, il a aussi été question des évaluations par les pairs et des auto-évaluations.

La légitimité des évaluations de la gouvernance conduites par les donateurs pour leur propre usage (autrement dit pour informer leur décisions de politique étrangère, mieux rendre des comptes aux contribuables, déterminer la répartition de leur aide, étayer le dialogue sur les politiques à suivre et élaborer leurs programmes) est souvent contestée par les partenaires, qui y voient une nouvelle forme de conditionnalité. Dans le même temps, gagnent en importance sur la scène internationale de nouveaux acteurs (comme le Brésil, la Chine et l'Inde) qui affichent des opinions différentes concernant le rôle de la gouvernance dans les relations d'aide. Il pourrait en résulter une aggravation des tensions que suscitent entre donateurs et gouvernements des pays bénéficiaires les questions de gouvernance et les évaluations de la gouvernance.

Parmi les autres problèmes bien connus que soulèvent les évaluations de la gouvernance, en particulier dans l'optique de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, figurent les suivants :

- les coûts de transaction induits, pour les partenaires, par la multiplication des évaluations ;
- la fragmentation du dialogue résultant de la multiplicité des processus d'évaluation et de programmation initiés par les donateurs ;
- l'impact limité des évaluations de la gouvernance dans les pays partenaires en raison de la faible appropriation locale qu'elles suscitent.

Les enseignements qui commencent à se dégager indiquent qu'il devrait être possible d'améliorer les processus d'évaluation mis en place par les donateurs en y prêtant une plus grande attention aux questions de la participation, de la consultation et de la diffusion des résultats. Cela dit, l'observation montre aussi que, parfois, les tensions sont en réalité davantage imputables à des défaillances ou à une dégradation de la gouvernance, ou à la médiocrité générale du partenariat entre un gouvernement et ses partenaires pour le développement, qu'aux modalités précises du processus d'évaluation lui-même. Le climat global de la gouvernance, et d'éventuels conflits aigus, peuvent influencer la perception qu'ont, des évaluations des donateurs, ceux qui sont évalués – et l'utilisation qu'ils en font.

Questions qui pourraient être examinées

- Les tensions suscitées par les évaluations initiées par les donateurs s'aggravent-elles sur le terrain et nécessitent-elles que les donateurs revoient la manière dont ils conduisent ces évaluations et y associent ceux qui sont évalués ?
- Quelles pratiques se révèlent prometteuses pour accroître l'utilité des évaluations réalisées par les donateurs pour les acteurs locaux et les leur faire mieux accepter ?
- De quoi viennent les tensions observées lors des évaluations de la gouvernance effectuées par les donateurs ? Principalement du processus lui-même et de la méthodologie employée ou tout autant de la qualité générale du partenariat entre les instances locales et les donateurs ?

4. Enseignements de l'expérience accumulée sur le terrain

De multiples approches peuvent être retenues pour la conduite dans un pays d'une évaluation de la gouvernance, qu'elle repose sur des indicateurs ou sur une analyse de l'économie politique. Les paragraphes qui suivent retracent un certain nombre de pratiques et de problèmes en s'appuyant sur des exemples concrets. Les études de cas présentées lors de la conférence seront plus spécifiquement centrées sur les points suivants :

Evaluations conjointes. Certains donateurs ne procèdent pas eux-mêmes à des évaluations de la gouvernance mais s'appuient sur les résultats et analyses fournies dans des évaluations conduites par d'autres donateurs. Il s'en trouve aussi certains qui, même s'ils se sont eux-mêmes dotés d'outils spécifiques, optent parfois pour la réalisation d'évaluations conjointes s'appuyant sur une méthodologie commune. L'étude des enseignements se dégageant de ces exercices peut se révéler utile pour étayer les efforts d'harmonisation au niveau des pays.

Evaluations multiples dans un même pays. Plusieurs évaluations ont été ou sont menées dans de nombreux pays. Il est important d'analyser les raisons pour lesquelles ces évaluations sont conduites en parallèle, sans coordination et synergie, ou très peu, que ce soit entre ces exercices eux-mêmes ou entre les acteurs impliqués dans leur réalisation.

Association du pays partenaire. L'approche retenue par certains donateurs en matière d'évaluation de la gouvernance a expressément pour but de permettre l'association d'acteurs locaux, que ce soit au niveau national ou au niveau de tel ou tel secteur. Diverses démarches sont utilisées pour favoriser cette participation et resserrer le dialogue sur les politiques à suivre. Les études cas donneront des idées sur les moyens de les optimiser ou de les étendre à des types d'évaluation qui ne font jusqu'à présent guère appel à la participation des partenaires.

Conflits et crises. Divers donateurs ont mis au point des outils spécifiques pour mieux appréhender les situations de conflit dans lesquels la gouvernance se dégrade fortement, ou dans le pire des cas devient totalement défailante, et guider leurs décisions de programmation dans ce type de situations. Comparer les résultats produits par ces outils d'évaluation des conflits et ceux découlant d'évaluations « normales » de la gouvernance dans les cas où une crise survient (comme au Kenya) peut se révéler un moyen de mettre en lumière les points forts et les points faibles des deux approches.

Évaluations thématiques et sectorielles de la gouvernance. Les évaluations de la gouvernance appliquées à un problème précis – par exemple un risque particulier dans le domaine des droits de l'homme, de la corruption ou de la gouvernance dans tel ou tel secteur – peuvent constituer un complément utile sur le plan opérationnel aux évaluations à l'échelle d'un pays dans son ensemble. Du fait de leur spécificité, ces évaluations seront en outre vraisemblablement plus facilement exploitables pour définir des mesures concrètes, qu'il s'agisse de mettre au point un programme d'action à l'appui des droits de l'homme ou de contrer un risque de corruption.

Défis et limites associés aux approches possibles des donateurs en matière d'évaluation de la gouvernance

5. Préciser les finalités, les approches et les outils

Les évaluations de la gouvernance, qu'elles reposent sur des indicateurs ou aient un caractère qualitatif, se fondent sur des hypothèses qui déterminent la terminologie employée, l'axe de recherche, les classifications servant à jauger la gouvernance et les concepts sous-tendant l'analyse des causes sous-jacentes. Ces hypothèses touchent à des phénomènes complexes, comme le processus de construction de l'appareil d'Etat et ses liens avec le développement économique, institutionnel et social.

Les hypothèses qui sont à la base des évaluations ne sont bien souvent pas très explicites ; reste qu'habituellement elles impliquent une mesure de la gouvernance à l'aune d'étalons qui se rapprochent fort des normes en vigueur dans les pays de l'OCDE. Ces étalons accordent généralement une grande importance à un gouvernement fondé sur des règles, transparent, capable, responsable, participatif et réactif. Si on a tenté de démontrer que ce type de gouvernance concourt largement à faire reculer la pauvreté, le lien de causalité n'en est pas moins mis en doute par d'autres études, diverses évolutions passées et la performance actuelle de pays qui affichent de faibles scores aux évaluations de la gouvernance opérées par les donateurs (par exemple, le Cambodge, la Chine ou le Viêt-nam). Les analyses de l'économie politique remettent elles aussi en cause des hypothèses fondamentales concernant les processus qui conduisent au développement. Des appels ont en conséquence été lancés en faveur d'un débat plus large et plus ouvert sur les différentes conceptions de la gouvernance.

Par ailleurs, des approches différentes de l'évaluation de la gouvernance, fonctions de la finalité de cette dernière, ont été mises au point, qui reflètent des hypothèses divergentes concernant la gouvernance et la construction de l'appareil d'Etat. Certaines sont axées sur la gouvernance en général au niveau d'un pays et s'appuient sur une évaluation globale, d'autres sur des thèmes ou des secteurs particuliers.

Il est à noter que, dans l'enquête réalisée pour le CAD-OCDE en vue de la conférence, la majorité des donateurs ont déclaré que leurs évaluations servaient plusieurs buts à la fois. C'est peut-être trop en demander à ces outils d'évaluation qui ne sont probablement pas vraiment adaptés aux multiples finalités qu'on leur assigne.

La diversité des hypothèses sous-tendant les évaluations, de leurs cibles et de leurs finalités explique et justifie vraisemblablement la multiplicité des outils utilisés par les donateurs. Reste que cette prolifération d'outils n'est souvent pas utile, voire est dommageable, pour les pays partenaires, d'autant que ne s'affichent pas ouvertement la finalité de ces outils ni les hypothèses sur lesquelles ils reposent. Particulièrement instructif est le fait que des pays donateurs qui prétendent « partager les mêmes idées » contribuent tout autant que les autres à cette prolifération.

Questions qui pourraient être examinées

- Dans le cadre du débat en cours à l'échelon international sur le développement et la gouvernance, ne serait-il pas temps d'engager une réflexion plus approfondie sur la validité des paradigmes sous-jacents aux évaluations de la gouvernance ?
- Comment aligner les finalités des évaluations de la gouvernance avec les outils utilisés de manière à éviter que ces derniers soient employés à mauvais escient et à améliorer l'efficacité des évaluations ?
- Quelles dispositions pourraient être prises, sur le court terme, pour aider toutes les parties prenantes à opérer des choix mieux informés entre les approches, outils et processus possibles ?

6. Utiliser les évaluations de la gouvernance pour stimuler le changement

Il est probablement un peu simpliste de dire qu'il y a, d'un côté, les approches chiffrées, reposant sur des indicateurs, la fixation de normes ou l'étalonnage et, de l'autre, les approches qualitatives, fondées sur l'analyse de l'économie politique et axées sur la gestion du changement. Le fait d'établir une distinction entre ces deux grandes catégories d'approches permet toutefois de relayer l'idée toute simple qu'un étalon implique une conception, un objectif ou un cap souhaitables – pour atteindre à la « bonne » ou une « assez bonne » pratique en matière de gouvernance – alors qu'une analyse qualitative met en lumière les changements possibles compte tenu de la disposition des acteurs locaux à entreprendre des réformes et du contexte général dans lequel doit s'inscrire toute réforme.

Associer les deux approches peut être un moyen de rendre les méthodes d'évaluation à la fois rigoureuses et utiles pour favoriser dans la pratique des changements dans la gouvernance. Des évolutions dans ce sens s'observent surtout au niveau sectoriel ou pour des questions transversales telles que la passation des marchés, la gestion des finances publiques ou les opérations de banque centrale. Les normes et étalons dans ces domaines peuvent plus facilement servir de référence pour une action et heurtent moins les sensibilités politiques.

La démarche consistant à répertorier les défaillances de la gouvernance tout au long de la « chaîne de production » dans un secteur particulier peut aussi aider à mieux cibler les réformes (par exemple à remédier aux risques de corruption liés au système de délivrance des médicaments dans le secteur de la santé). Une analyse politique plus ciblée peut aussi mettre en lumière le caractère souvent partiel et temporaire de l'appropriation et de la volonté politiques et aider à déterminer les raisons cachées pour lesquelles les responsables politiques locaux ne sont peut-être pas vraiment déterminés à lutter contre la corruption.

Questions qui pourraient être examinées

- Que faudrait-il pour que les évaluations réalisées par les donateurs incitent davantage à opérer des changements dans la gouvernance ?

Les multiples finalités des évaluations de la gouvernance opérées par les donateurs

Parmi les finalités possibles figurent les suivantes :

- reddition de comptes par les donateurs à leurs mandants
- sensibilisation
- apport d'éléments d'information pour étayer les décisions de politique étrangère
- évaluation des risques
- détermination des dotations d'aide
- dialogue avec les partenaires
- évaluation de la faisabilité d'un changement
- élaboration par les organismes d'aide de programmes de soutien en faveur de la gouvernance

- Quelles possibilités s'offrent-elles d'associer les méthodes de l'analyse de l'économie politique et de l'étalonnage à différents niveaux ?
- Quelles actions à court terme pourrait-on explorer au moyen de ces nouvelles pistes ?

7. Renforcer et encourager l'implication des acteurs locaux dans les évaluations de la gouvernance

Il est largement admis que l'amélioration de la gouvernance est une tâche qui incombe d'abord et avant tout aux acteurs locaux, les donateurs ne pouvant en l'espèce jouer qu'un rôle secondaire. On ne peut nier la fragilité des systèmes de gouvernance de nombreux pays, qui bénéficient pourtant d'un vigoureux soutien de la communauté internationale : bien trop souvent, des pays qu'on louait pour leur bonne performance du point de vue de l'amélioration de la gouvernance se retrouvent du jour au lendemain dans le camp des pays nettement moins performants. Ce genre d'évolution place les donateurs devant de difficiles dilemmes et conduit à mettre en doute la possibilité de forger un programme de réforme en douceur de la gouvernance capable de susciter une large appropriation. Malheureusement, étant donné les violents conflits qu'on voit soudainement éclater dans certains pays, il est vraisemblable que les donateurs continueront d'effectuer leurs propres évaluations de la gouvernance.

Les bonnes pratiques en matière d'engagement risquent donc de différer suivant la situation du pays. Cela rend d'autant plus compliquée la recherche de modalités de collaboration avec les acteurs locaux adaptées au contexte, qu'il s'agisse d'Etats fragiles ou de pays dont les structures et les institutions en matière de gouvernance sont en voie de consolidation.

Cela dit, la manière dont les donateurs associent les acteurs locaux aux processus d'évaluation de la gouvernance rejaillit indubitablement sur l'influence que ces évaluations exercent sur le dialogue concernant les questions de gouvernance au niveau des pays (voir l'encadré).

Divers donateurs s'efforcent de plus en plus de trouver des moyens de s'aligner ou de s'appuyer davantage sur les mécanismes d'examen internes ou les dispositifs d'examen réciproque, notamment le Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP). L'expérience montre toutefois que les donateurs ont du mal à faire fond sur des évaluations auxquelles ils n'ont pas pris entièrement part, ou à s'y fier. Cela dit, plusieurs d'entre eux n'en soutiennent pas moins les initiatives prises par les acteurs locaux eux-mêmes pour évaluer la gouvernance (notamment en contribuant au renforcement des capacités statistiques afin de permettre l'élaboration d'indicateurs au niveau des pays).

Renforcer l'implication des acteurs locaux

- Partager la conduite des évaluations avec les partenaires et leur y faire jouer un rôle actif
- S'aligner sur le calendrier politique du pays intéressé plutôt que sur son propre cycle de programmation
- S'appliquer à collaborer avec un large éventail d'acteurs nationaux influents
- Rendre des comptes sur le processus d'évaluation et ses résultats aussi bien à l'échelon local que dans son propre pays
- Participer aux efforts en cours d'harmonisation avec les autres donateurs
- Rendre publics les résultats des évaluations en tenant dûment compte de toutes les susceptibilités en jeu
- Mettre à profit le processus d'évaluation pour œuvrer au renforcement des capacités des acteurs locaux

Questions qui pourraient être examinées

- Existe-t-il des principes idéaux pour l'association des acteurs locaux aux évaluations de la gouvernance conduites par les donateurs, qui seraient susceptibles d'être adaptés en fonction de la situation de chaque pays ?
- Que peuvent faire les donateurs, individuellement et/ou collectivement, pour accroître l'efficacité de leurs évaluations pour les processus locaux de gouvernance ?
- Comment les donateurs pourraient-ils s'en remettre davantage aux évaluations de la gouvernance réalisées par les pays eux-mêmes ou à travers des examens par les pairs et les mettre mieux à profit ?

8. Accroître les incitations à l'harmonisation entre donneurs

Les facteurs qui influent sur la gouvernance dans les pays en développement trouvent incontestablement leur parallèle dans ceux qui influent sur la gouvernance des organismes donateurs et des relations entre ces derniers. Les raisons qui poussent à l'harmonisation, aussi grande soit l'adhésion qu'elles rallient au niveau politique, entrent en concurrence avec d'autres considérations qui agissent en sens contraire, notamment le niveau élevé au départ des coûts de transaction associés à l'harmonisation et la pression à utiliser les fonds dans un délai prédéterminé.

Dénouer cet écheveau est une tâche difficile. Dans le cas des évaluations de la gouvernance, la difficulté est encore accentuée lorsqu'il faut trouver une position commune, ou à tout le moins une convergence de vues, sur des questions délicates telles que la corruption ou l'asservissement de l'appareil d'Etat.

La prolifération actuelle d'outils et de dispositifs d'évaluation de la gouvernance est le fait aussi bien des organismes bilatéraux que des institutions multilatérales. Les possibilités de mise à profit des avantages comparatifs, d'amélioration de la répartition du travail entre donateurs et de recours à un ensemble d'indicateurs arrêtés d'un commun accord sont loin d'être pleinement exploitées.

Abstraction faite des considérations d'ordre interne, la question essentielle de la responsabilité mutuelle mérite aussi de retenir l'attention. Les donateurs jouent un rôle important dans l'économie politique de certains pays très tributaires de l'aide. Pourtant, une seule parmi les approches étudiées qu'ils utilisent tient expressément compte de l'influence qu'ils exercent sur les structures de gouvernance locales.

Questions qui pourraient être examinées

- Comment les incitations à l'harmonisation des évaluations de la gouvernance pourraient-elles être renforcées et les facteurs qui jouent en sens inverse désamorçés ou circonvenus ?
- Les organismes bilatéraux, multilatéraux et indépendants jouissent-ils, en matière d'évaluation de la gouvernance, d'avantages comparatifs spécifiques qui pourraient être exploités pour améliorer la synergie et la coordination ?
- Serait-il opportun, en plus de ce qui se fait actuellement, de se pencher de plus près sur l'impact que les donateurs eux-mêmes exercent sur la gouvernance (autrement dit de les intégrer expressément dans les analyses politiques) ?

Obstacles à l'harmonisation des évaluations de la gouvernance opérées par les donateurs

- Obligations de comptes à l'égard de leurs propres mandants
- Divergence entre les objectifs poursuivis en matière de politique étrangère, d'échanges et de sécurité
- Hypothèses différentes concernant la gouvernance et la manière dont les donateurs peuvent l'influencer
- Souci de visibilité
- Concurrence entre donateurs
- Pression à la dépense
- Répartition des pouvoirs et des tâches entre les services centraux et les instances de terrain
- Niveau au départ élevé des coûts de transaction induits par l'harmonisation pour les donateurs
- Incitations à l'intention du personnel privilégiant la production d'outils, approches et méthodologies « maison »
- Cycles de planification différents

9. La voie à suivre jusqu'à Accra et au-delà

Le constat ressortant des sections précédentes invite à s'interroger sur les obstacles qui ont rendu, et continueront de rendre, si difficiles l'harmonisation et l'alignement des approches adoptées par les donateurs en matière d'évaluation de la gouvernance ainsi que l'intégration dans ces dernières d'une dimension participative. Il témoigne aussi que la facilité n'est pas de mise dans l'exécution du programme d'action de Paris en faveur de l'efficacité de l'aide.

Le défi est en l'occurrence de trouver des moyens de :

- réduire le nombre d'outils et d'approches et faire en sorte que ceux qui subsistent soient adaptés à différentes finalités et/ou reposent sur des hypothèses différentes ;
- encourager les donateurs à utiliser des méthodologies élaborées par d'autres donateurs au lieu de mettre au point de nouvelles méthodologies très similaires ;
- renforcer l'implication des partenaires locaux (pouvoirs publics, société civile et secteur privé, le cas échéant) ;

- modifier la structure des incitations au sein des organismes donneurs de telle sorte qu'elle favorise l'harmonisation et récompense les efforts déployés dans ce sens par le personnel.

Une action rapide dans ces domaines et d'autres pourrait être envisagée à trois niveaux :

- i) à l'échelon local, en collaboration avec les partenaires nationaux et pour le développement (par exemple avec le lancement d'initiatives pilotes et l'étude des enseignements à en tirer) ;
- ii) au niveau des services centraux des différents organismes (modification de la structure des incitations et amélioration de l'aptitude à s'aligner sur ce que font les autres, notamment) ;
- iii) à l'échelle régionale, voire mondiale, y compris de la part du GOVNET du CAD-OCDE (examen, au Forum d'Accra, des enseignements ressortant des efforts d'harmonisation et lancement de quelques évaluations conjointes entre donneurs).

Questions qui pourraient être examinées

- Quelles mesures pourraient réalistement être prises à bref délai pour rehausser l'efficacité des évaluations de la gouvernance ?
- Quels objectifs à moyen terme doivent servir de trame aux travaux futurs du GOVNET dans ce domaine ?
- Que pourrait-on faire pour associer plus étroitement les pays partenaires (sans se limiter aux interlocuteurs habituels) et les nouveaux donneurs aux évaluations de la gouvernance et pour nouer de nouvelles formes de partenariat autour de ces dernières ?