

# RENFORCER LES CAPACITÉS DES PAYS PARTENAIRES À ÉLABORER LEURS PROPRES CADRES D'ÉVALUATION : UNE APPROCHE INNOVANTE DU PNUD

Un défi se pose aux organisations internationales engagées dans la mise en œuvre de l'évaluation de la gouvernance : celui de replacer les pays partenaires au cœur des processus. Dans cette perspective, le PNUD a élaboré une démarche innovante reposant sur un trépied : l'appropriation nationale, le renforcement des compétences et l'harmonisation avec les instruments nationaux.

|| JOACHIM NAHEM



**Joachim Nahem est responsable du Programme global d'évaluation de la gouvernance démocratique au sein du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).** Avant de rejoindre le Centre pour la gouvernance du PNUD à Oslo, il a occupé différents postes dans cette organisation, notamment au siège de New York et en Mongolie.

203

Un nombre grandissant d'organisations accorde une priorité accrue au besoin d'évaluer la démocratie, la gouvernance et les droits des personnes dans le cadre de leurs programmes d'aide au développement. Les outils d'évaluation, les cadres et les bases de données mondiales permettent des comparaisons dans le temps et à travers les pays et les régions. Toutefois, si ces données constituent une source d'informations riche pour une large gamme d'analyses, elles ne signalent pas nécessairement les institutions ou les accords institutionnels qui sont à l'origine des problèmes de gouvernance. De plus, elles ne facilitent pas l'identification de solutions opérationnelles appropriées et de processus d'amélioration de la performance. De ce fait, elles ne contribuent que partiellement aux processus d'élaboration de politiques.

Par ailleurs, les outils d'évaluation des bailleurs de fonds et les bases de données mondiales ne font pas toujours l'objet d'une appropria-

tion et d'un engagement au niveau national et ne comprennent que rarement les éléments de ventilation nécessaires pour identifier l'impact, les expériences et les perceptions des populations marginalisées, vulnérables et victimes de discrimination dans la société, notamment les pauvres et les femmes. De tels outils d'évaluation n'identifient pas non plus les déficits existants en termes de compétences et la manière de les traiter en vue de les améliorer et de les suivre de façon efficace.

La déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide (OCDE) a changé les paramètres d'évaluation de la gouvernance sur trois points : le passage d'évaluations externes vers des évaluations locales ou nationales ; une dépendance moindre vis-à-vis des experts internationaux et une dépendance accrue à l'égard des institutions nationales et des compétences locales ; l'adoption d'une approche politique plutôt que gestionnaire. Cette déclaration a eu des implications majeures pour le travail du PNUD et des autres acteurs du développement en ce qu'elle exige que l'aide au développement soit alignée sur les priorités et les besoins tels qu'ils ont été exprimés dans les plans de développement nationaux, et qu'elle mette l'accent sur le renforcement des compétences.

Dans ce cadre, les offices nationaux de statistiques peuvent être considérés comme des institutions d'ancrage pour la mesure et les indicateurs de gouvernance. Les statistiques officielles sont en effet essentielles à la politique publique et au processus démocratique lui-même. Chaque office national de statistiques représente donc une contribution importante en matière aussi bien de production que de coordination de la production des statistiques de gouvernance, et à travers la collaboration avec d'autres acteurs pour identifier les indicateurs les plus appropriés, les compiler et fixer des objectifs de performance future qui soient stimulants et sensibles à une intervention politique réaliste.

Toutefois, il existe d'autres acteurs nationaux et subnationaux susceptibles d'apporter des données probantes en produisant et en diffusant des preuves non quantitatives au moyen de méthodes qualitatives et participatives. Le défi consiste à trianguler ces preuves et à réunir les statisticiens officiels avec d'autres acteurs générant et utilisant des données probantes au sein du pays, afin de mieux aborder les tendances et répondre aux besoins de la société.

Des pays de tailles et d'héritages politiques et économiques divers, mais ayant tous pour ambition d'obtenir de bons résultats économiques, s'interrogent sur la façon de combiner les mesures de gouvernance et de développement, d'étalonner les progrès institutionnels vers la gouvernance démocratique et de surveiller ses risques et bénéfices économiques et politiques (par exemple, la Tunisie et la Chine).

Dans ce contexte, quatre défis se présentent au niveau du pays, qui

sont d'ordre conceptuel (parvenir à une définition de la gouvernance), politique (arriver à un consensus sur le sens de l'« appropriation » des évaluations), institutionnel (identifier l'institution qui entreprendra les évaluations) et enfin opérationnel (s'accorder sur les principes de base des évaluations de la gouvernance).

La plupart des évaluations réalisées jusqu'à présent n'ont pas résolu ce dernier défi de manière adéquate. Il faut dire que la majorité d'entre elles répond à une liste d'objectifs aussi disparates que la meilleure compréhension du contexte politique et économique, l'identification des zones de « déficit démocratique », la production pour les bailleurs de fonds d'outils pour l'allocation de l'aide, etc. Un programme mondial qui diffuserait les connaissances acquises, documenterait les expériences des pays et développerait des outils pour aider à renforcer les compétences nationales comblerait une lacune importante. Or peu d'organisations ont des compétences dans ce domaine.

### LA DÉMARCHE DU PNUD

Le Programme des Nations unies pour le développement est une des très rares organisations à accorder la priorité au renforcement des compétences des acteurs nationaux pour mesurer et surveiller la qualité de la gouvernance. Cette organisation a une approche spécifique des évaluations et des indicateurs de gouvernance démocratique, qui met l'accent sur l'appropriation nationale, le renforcement des compétences et l'harmonisation avec les instruments de planification du développement national.

205

#### *L'appropriation nationale*

Les évaluations de la gouvernance et le développement d'indicateurs doivent être pris en main par chaque pays. Cela se fait à travers un processus intégrateur et consultatif avec la participation du gouvernement, de la société civile, des élus et d'autres parties prenantes, portant sur les éléments à évaluer et la méthode d'évaluation.

L'appropriation nationale des évaluations n'est pas un jeu à somme nulle, mais plutôt un *continuum*. Certains bailleurs de fonds promeuvent une approche plus nationale de l'évaluation, y compris la hiérarchisation de l'utilisation des données locales disponibles dans le domaine public, pour éviter de nouvelles recherches et encourager la triangulation des informations de sources locales diverses. Pour le PNUD, l'appropriation nationale va au-delà pour inclure les processus délibératifs de collecte et d'analyse rigoureuses des données au niveau local et des systèmes institutionnalisés pour l'utilisation des données

probantes dans les politiques mises en place à l'initiative locale. De plus, pour le PNUD, les processus de développement des indicateurs de gouvernance sont aussi importants que les indicateurs eux-mêmes. Un processus d'évaluation qui respecte les principes démocratiques de transparence, d'inclusion, de responsabilité et d'égalité peut être un outil efficace pour une meilleure gouvernance démocratique.

La valeur d'un système national d'indicateurs de gouvernance réside dans le fait qu'il sert de mécanisme essentiel de reddition de comptes pour les parties prenantes locales, notamment les citoyens d'un pays et les acteurs non étatiques, plutôt que les bailleurs de fonds. Une évaluation nationale de la gouvernance exerce une pression interne ascendante plutôt qu'une pression extérieure pour la réforme. Et grâce à la transparence de l'information qui en découle, elle sert aussi de catalyseur pour l'engagement accru des citoyens à l'égard des processus démocratiques et l'exigence d'une efficacité accrue de la part des acteurs.

### *Le renforcement des compétences*

Les évaluations de la gouvernance constituent un point d'entrée essentiel et une occasion de renforcer les compétences des acteurs nationaux (y compris les offices de statistiques, le gouvernement et la société civile) pour la production et la mise en application de données relatives à la gouvernance. Cela implique un soutien des processus participatifs nationaux et locaux d'évaluation et de suivi, mettant l'accent sur le renforcement des compétences nationales et locales visant à recueillir, à analyser et à partager des données.

En ce qui concerne les mesures et les indicateurs, le manque de données fiables sur les principales questions de gouvernance constitue un véritable problème pour plusieurs pays en développement. Ils ont des capacités limitées pour définir les indicateurs et recueillir et interpréter les données de façon rigoureuse. Les indicateurs existants offrent souvent des mesures inadéquates pour évaluer les changements ou formuler et mettre en œuvre des réformes dans des pays spécifiques. Des indicateurs adaptés au contexte du pays aideraient à fournir aux pays :

- > des informations pour évaluer les principaux problèmes de gouvernance ;
- > des informations et des idées pour la réforme institutionnelle ;
- > des données plus fiables, systématiques et nuancées pour des initiatives politiques spécifiques ;
- > une capacité accrue pour surveiller les changements de gouvernance au fil du temps ;
- > des données probantes ventilées pour soutenir les efforts de plaidoyer ;
- > des processus participatifs d'élaboration d'agendas.

Le domaine des indicateurs de gouvernance est nouveau et en est encore à ses débuts, notamment par rapport au niveau de maturité des indicateurs socioéconomiques. L'engagement civique a le potentiel d'accroître la base de connaissances de toute société en chargeant les bureaux de statistiques, les médias professionnels, les institutions universitaires et les groupes de réflexion de recueillir et d'analyser une large gamme d'informations sur la gouvernance, les besoins non satisfaits et les préoccupations non entendues. Toutefois, les politiques fondées sur la connaissance des faits s'appuient souvent essentiellement sur des données officielles. Il est nécessaire de rendre ces politiques plus sensibles aux perceptions des femmes et des pauvres, ainsi que des autres groupes marginaux dont les préoccupations sont généralement mal représentées dans les données officielles.

### *L'harmonisation*

Les évaluations de la gouvernance et les systèmes de surveillance nationaux, ainsi que les plans sectoriels doivent être harmonisés et alignés sur les plans de développement national et les instruments connexes, le cas échéant, par exemple les PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers* ou, en français, Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), les comptes rendus des OMD (Objectifs du millénaire pour le développement), les plans de développement local, etc.

Avec la prolifération des évaluations de la gouvernance conduites par les bailleurs de fonds au cours des dernières années, il est nécessaire d'aborder le problème de la duplication et du chevauchement dans le déboursement d'aide qui constitue un fardeau pour les pays en développement. S'il est peu probable qu'une méthodologie d'évaluation unique et unificatrice approuvée par l'OCDE soit viable ou désirable, une harmonisation améliorée et une collaboration plus étroite sur les évaluations de la gouvernance se révèlent nécessaires. Une série d'indicateurs de gouvernance approuvés par les acteurs nationaux et institutionnalisés au sein des pays offre aux bailleurs de fonds une base initiale pour harmoniser leurs évaluations et ou, tout au moins, disposer de données générées au niveau national.

### **UNE ILLUSTRATION : L'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE EN MONGOLIE**

À partir de 2004, le gouvernement de Mongolie s'est lancé, avec l'aide du PNUD, dans un processus de réalisation d'une évaluation de la gouvernance démocratique. L'évaluation mongole a constitué un processus exhaustif et à grande échelle qui a compris des consultations avec la

société civile, la contextualisation au niveau du pays d'une méthodologie, le développement des compétences des institutions locales de recherche et l'institutionnalisation politique des indicateurs de gouvernance.

Environ 130 indicateurs ont été développés, incluant une série d'indicateurs « satellites » visant à regrouper les caractéristiques nationales de la gouvernance démocratique en Mongolie. La première série de résultats a été publiée en 2006 et a fourni une source d'informations légitime fondée sur des données probantes pour élaborer un Plan d'action national dans le but de renforcer la démocratie en Mongolie. Ce Plan d'action a identifié les problèmes les plus urgents et les réformes nécessaires pour les surmonter. Après de longues consultations nationales sur les résultats de l'évaluation et le projet de Plan d'action, le Parlement mongol l'a adopté officiellement.

Le choix des indicateurs en Mongolie a été le résultat d'un processus participatif mené par le gouvernement et une équipe de recherche indépendante et soutenue par le PNUD. De plus, les réunions de consultation avec des experts internationaux ont joué un rôle important dans la révision du cadre conceptuel et de la méthodologie de collecte de données.

Les indicateurs « satellites » reflétant les particularités mongoles ainsi que les indicateurs « de base » reflétant les caractéristiques générales de la gouvernance démocratique (tirés du cadre d'évaluation de l'état de la démocratie d'IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance) sont devenus une nouveauté méthodologique importante de l'évaluation mongole. Les indicateurs satellites, par exemple, ont été développés pour tenir compte de l'importance prédominante des relations sociales, des traditions et des coutumes par rapport à l'état de droit dans la société mongole. Pour garantir que l'évaluation favoriserait les pauvres et prendrait en compte le genre, on a utilisé une méthode à base de discussions au sein de groupes cibles avec des sous-ensembles vulnérables de la population, y compris les bergers, les chercheurs d'or (« ninjas »), les migrants, les chômeurs et les chômeuses...

La seconde phase du projet (2007-2008) visait à institutionnaliser les indicateurs de gouvernance démocratique (IGD) pour renforcer la prise de décision fondée sur des données probantes. Les indicateurs sont un moyen plutôt qu'une fin en soi, et ils seront utiles en tant qu'outils pour promouvoir les réformes de gouvernance uniquement s'ils sont bien ancrés dans un processus politique à long terme au niveau national.

Dans ce contexte, un sous-ensemble de 130 IGD a été sélectionné par l'institut de recherche local, après consultation de divers acteurs, et approuvé par le Parlement pour mesurer les progrès dans la réalisa-

tion du neuvième OMD adopté par le gouvernement mongol sur les droits de la personne, la démocratie et la lutte contre la corruption. L'institutionnalisation d'un système indépendant de contrôle et de soumission de rapport sur la mise en œuvre de cet OMD représente une conséquence concrète de l'évaluation sur la gouvernance démocratique en Mongolie : l'ouverture de canaux officiels pour guider les résultats des évaluations vers les processus nationaux de prise de décision d'une manière systématique et durable.

Cette évaluation réalisée en Mongolie peut apporter une importante contribution au renforcement de la démocratie et au développement d'une culture de prise de décision fondée sur des données probantes. L'approche analytique a garanti que les opinions publiques des divers groupes sociaux seraient prises en compte dans l'ensemble du processus d'évaluation. Enfin, les nombreuses consultations nationales et la participation active des médias locaux ont été très efficaces pour sensibiliser le public aux questions de gouvernance. Une telle transparence et une participation élargie dans le processus d'évaluation mettront le système des indicateurs de gouvernance de la Mongolie en mesure de jouer son rôle le plus important : servir de mécanisme crucial de reddition de comptes pour les acteurs locaux, en particulier pour les groupes marginalisés, et fournir une pression plus verticale qu'extérieure à la réforme. ■