

ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
BDP	Bureau des politiques de développement du Programme des Nations Unies pour le développement
CABS	Approche commune à l'appui budgétaire (Common Approach to Budgetary Support)
BCP	Bilans communs de pays
CGA	Évaluation de la gouvernance pays (Country Governance Assessment)
PGP	Profil de gouvernance pays
CMI	Chr. Michelsen Institute
CPAP	Plan d'action du programme de pays
EPIN	Évaluation de la politique des institutions nationales
CSI	Indice de la société civile (Civil Society Index)
CSO	Organisation de la société civile (Civil Society Organization)
CAD	Comité d'aide au développement
ABD	Appui budgétaire direct
DFID	Ministère du développement international du Royaume-Uni (UK Department for International Development)
IGD	Indicateur de gouvernance démocratique
DGTF	Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique (Democratic Governance Thematic Trust Fund)
UE	Union européenne
FNDP	Cinquième plan de développement national de la Zambie (Zambia's Fifth National Development Plan)
GAC	Gouvernance et anti-corruption
CIDNR	Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies
IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
MGDS	Stratégie de croissance et de développement du Malawi (Malawi Growth and Development Strategy)
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale
RNDH	Rapport national sur le développement humain
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGC	Centre d'Oslo pour la gouvernance, PNUD (UNDP Oslo Governance Centre)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
SGACA	Évaluation de la gouvernance stratégique et la lutte contre la corruption (Strategic Governance and Corruption Assessment)
SWApS	Approches sectorielles (Sector Wide Approaches)
ONU	Nations Unies
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNDEF	Fonds des Nations Unies pour la démocratie
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNDPA	Département des affaires politiques des Nations Unies
UNECA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

RESUME ANALYTIQUE

La présente Note de pratique est fondée sur les expériences d'une sélection de Bureaux de pays et décrit l'objectif principal de l'engagement du PNUD, à savoir : appuyer l'appropriation nationale et le renforcement de capacités des partenaires nationaux afin qu'ils soient à même d'initier et d'utiliser des évaluations de la gouvernance en vue d'améliorer la gouvernance démocratique. Le soutien du PNUD aux évaluations de la gouvernance démocratique menées par les pays est un élément clé du plan d'action élargi de l'Organisation en matière de gouvernance démocratique : encourager la participation inclusive, renforcer la responsabilité et la réactivité des institutions étatiques et ancrer la gouvernance dans les principes internationaux relatifs aux droits de l'homme, à l'égalité entre les sexes et à l'intégrité. Cette approche de la gouvernance démocratique et le rôle de l'évaluation à cet égard sont inclus dans le plan stratégique approuvé du PNUD pour 2008-2011¹.

Le PNUD a fait œuvre de pionnier en engageant le discours et le débat international sur les évaluations de la gouvernance et en soulignant la nécessité de rendre celles-ci plus recevables et utiles à l'élaboration de politiques nationales tout en assurant, dans le même temps, la promotion et le renforcement des engagements et de l'appropriation aux niveaux national et local.

Le PNUD n'a pas mis en place de système d'indice de la gouvernance permettant de classer les pays selon leurs performances, à l'instar de l'Indicateur du développement humain. En effet, de tels indices comparatifs sur la gouvernance démocratique pourraient agir comme des catalyseurs et servir à « publiquement désigner et humilier » les pays identifiés comme de mauvais élèves en matière de gouvernance. Or, ceci n'est pas le rôle du PNUD, qui s'efforce, au contraire, d'aider les parties prenantes nationales au sein des États membres à identifier les problèmes de gouvernance qui doivent être traités et de mettre à leur disposition les moyens d'évaluer l'efficacité des réformes politiques susceptibles de résoudre ces difficultés.

Pour le PNUD, la valeur d'une évaluation de la gouvernance parrainée par les pays réside dans le fait que celle-ci sert de mécanisme fondamental d'obligation de rendre compte et de transparence, qui permet de mesurer les performances en matière de gouvernance. La gouvernance démocratique est d'autant plus susceptible d'être soutenue lorsque les cibles des réalisations et des attentes concernant les choix adoptés par le gouvernement sur la manière de s'y prendre pour atteindre les objectifs fixés sont formulées par ceux-là même qui animent le système politique. Lorsque les acteurs locaux prennent part au processus d'évaluation, une telle participation les engage à réclamer davantage d'informations sur la gouvernance et renforce leurs exigences pour une plus grande obligation de rendre compte de la part du gouvernement. Pour que les évaluations parrainées par les pays puissent offrir une analyse plus approfondie d'une question de politique spécifique, le PNUD souligne la nécessité, pour ces évaluations, d'être particulièrement centrées sur les groupes marginalisés et vulnérables de la société. En effet, des indicateurs ventilés et spécifiques au pays permettent d'identifier les institutions et les pratiques qui contribuent à perpétuer la fourniture de services médiocres et non équitables à ces groupes de la population.

Il incombe aux Bureaux de pays du PNUD de jouer un rôle clé consistant à appuyer les partenaires nationaux pour développer, entreprendre et utiliser des évaluations replacées dans leur contexte, conformes aux normes mondiales, découlant de l'appropriation locale et susceptibles de permettre à toutes les parties prenantes de surveiller les performances en matière de gouvernance, particulièrement du point de vue de son impact à long terme sur les groupes vulnérables au sein de leur pays. En gardant constamment le renforcement des capacités au centre de l'approche du PNUD, la Note de pratique définit quatre domaines clé dans lesquels le PNUD peut apporter son appui :

1. Promotion de la participation multipartite
2. Alignement des évaluations de la gouvernance sur les plans de développement national
3. Promotion des évaluations favorables au pauvres et tenant compte des disparités entre les sexes
4. Renforcement de l'élaboration de politiques fondées sur des preuves

¹ www.undp.org/execbrd/word/dp07-43.doc

I. INTRODUCTION : CONTEXTE ET INFORMATIONS DE BASE

Les évaluations de la gouvernance ont constitué une priorité grandissante pour les donateurs ainsi que les partenaires de développement national, particulièrement ces cinq dernières années. Cette tendance est le fruit d'un consensus international sur la nécessité d'améliorer la compréhension de la qualité de la gouvernance dans un pays, envisagée comme une condition vitale pour contribuer à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement humain. Les évaluations de la gouvernance représentent un outil essentiel dans le diagnostic des insuffisances en matière de gouvernance. Les gouvernements, les organisations de la société civile et les donateurs ont tous, à cet égard, investi dans le développement et l'exécution d'évaluations de la gouvernance dans presque tous les pays de programme du PNUD.

Cette Note de pratique établit les grandes lignes d'un cadre stratégique de l'appui du PNUD aux évaluations de la gouvernance parrainées par les pays. Elle définit les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays et met en lumière les répercussions des enseignements tirés des processus d'évaluation déjà menés ou en cours d'exécution dans les pays de programme du PNUD. Elle offre aussi des directives pragmatiques aux praticiens du PNUD, en fournissant un cadre doté de quatre domaines d'appui principaux, devant servir aux interventions futures. Une orientation complémentaire offrant plus de détails programmatiques sur l'approche des évaluations de la gouvernance adoptée par le PNUD a été mise en place pour appuyer la présente Note de pratique². Depuis 2004, le PNUD s'est engagé dans une démarche globale visant au développement de sa propre approche de la gouvernance démocratique, qui se traduit par une demande grandissante émanant des bureaux de pays qui sollicitent des conseils sur le rôle approprié à assumer dans les évaluations de la gouvernance planifiées ou en cours d'exécution.

Ainsi assiste-t-on à une croissance explosive de la production et de l'utilisation des indicateurs, des indices et des évaluations liés à la gouvernance par les parties prenantes nationales dans les pays en développement, ainsi que par les investisseurs internationaux, les donateurs de l'aide publique au développement, les analystes en développement et les universitaires³. Cette croissance porte également sur les indices mondiaux permettant de classer les pays selon leurs performances en matière de gouvernance, en fonction d'un certain nombre de critères et inclut la mise en place de cadres spécifiquement adaptés à des pays particuliers afin d'autoriser des comparaisons utiles entre ces pays à long terme.

Fin 2007 et début 2008, deux conférences internationales apparentées ont été organisées respectivement à Bergen, en Norvège, et à Londres, qui ont réuni les donateurs et les partenaires dans le but de focaliser leur attention sur les évaluations de la gouvernance dans le contexte de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et ses principes d'appropriation nationale, de renforcement des capacités nationales, d'harmonisation et d'alignement, de gestion des résultats et de responsabilité mutuelle. Ces deux conférences ont permis de parvenir à une vue consensuelle selon laquelle la Déclaration de Paris a notamment modifié les paramètres permettant d'évaluer la gouvernance, au moins de trois manières différentes :

1. Changement de cap et passage des évaluations externes aux évaluations locales ou nationales
2. Moins de dépendance sur les experts internationaux au profit des institutions nationales et des compétences locales
3. Remplacement des approches purement techniques par une meilleure intégration des questions de politique et de gestion

Cette focalisation formulée par la Déclaration de Paris se reflète également dans les résolutions de l'Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, adoptées par l'Assemblée générale en décembre 2004 et 2007, qui requièrent que les activités opérationnelles du PNUD et d'autres fonds et programmes des Nations Unies soient complètement alignés sur les priorités et les besoins au niveau national, et que la focalisation des Nations Unies et du PNUD se concentre sur le renforcement des capacités. L'amélioration des capacités des pays est au cœur de l'appui du PNUD aux évaluations de la gouvernance parrainées par les pays, qui peuvent servir de catalyseurs aux initiatives de réforme nationales, particulièrement par le biais de processus inclusifs et consultatifs.

² www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html

³ Les indicateurs, les indices et les évaluations peuvent être différenciés comme suit : un indicateur est une mesure unique alors qu'un indice combine plusieurs indicateurs et sert essentiellement d'outil de classement. Les indicateurs et les indices constituent des sources d'informations importantes pour les évaluations, lesquelles fournissent des analyses textuelles.

II. LE PROBLEME ET SES DIMENSIONS

Un large consensus existe parmi les praticiens du développement sur l'importance de la gouvernance pour le développement et l'efficacité de la coopération en matière de développement. Par conséquent, la demande pour une meilleure surveillance de la qualité de la gouvernance s'en est trouvée renforcée.

Alors qu'une multitude de motivations et d'objectifs justifient les décisions d'exécuter des évaluations de la gouvernance, la plupart de ces initiatives utilisent des outils de planification pour améliorer l'efficacité de l'aide et/ou faciliter les conditions assorties à l'obtention de celle-ci. Dans le même temps, les évaluations de la gouvernance sont de plus en plus fréquemment conduites par les acteurs nationaux ainsi que les organisations internationales à des fins non liées au décaissement de l'aide. Les organisations intergouvernementales telles que la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) ainsi que les organisations internationales comme Transparency International ou Freedom House effectuent des évaluations pour renforcer la sensibilisation sur les questions liées à la gouvernance, pour renseigner les responsables politiques d'un pays sur les différences de perception de la qualité de la gouvernance du point de vue des divers groupes sociaux et des différentes populations, et enfin pour favoriser l'engagement civique par le biais d'un débat sur les performances en matière de gouvernance.

La plupart des évaluations menées à ce jour sont censées réaliser un nombre impressionnant d'objectifs :

- › Faire le point sur le contexte politique et économique élargi de la gouvernance
- › Identifier les lacunes de la gouvernance en matière de démocratie, de sorte à définir un agenda pour la réforme y afférente
- › Comprendre les facteurs et les agents de la réforme des politiques
- › Fournir aux gouvernements des outils permettant une démocratisation plus poussée
- › Fournir un outil pour les besoins de la sensibilisation et de l'engagement civique
- › Évaluer l'efficacité d'un programme ou d'une politique spécifique
- › Fournir aux donateurs un instrument spécifiquement destiné à l'allocation de l'aide fondée sur les performances en matière de gouvernance

La publication du PNUD intitulée *Governance Indicators: A Users Guide* (2nd édition) (Guide de l'utilisateur sur les indicateurs de gouvernance, 2^{ème} édition)⁴ offre une vue d'ensemble de la diversité foisonnante des sources d'indicateurs utilisés dans les évaluations de la gouvernance et présente des directives sur les modalités d'utilisation de ces indicateurs. Il est important pour les bureaux de pays du PNUD d'être informés de la grande variété des évaluations de la gouvernance existantes et de comprendre comment celles-ci peuvent servir aux homologues nationaux à engager des réformes en matière de gouvernance.

À cet égard, le Ghana (voir l'Encadré 1 ci-dessous) offre un exemple pertinent de l'exploitation d'une large palette d'évaluations de la gouvernance, comprenant notamment des évaluations entreprises par des organisations régionales ou multilatérales, des donateurs ainsi que des auto-évaluations. Ces différentes évaluations de la gouvernance sont parfois complémentaires ou conjointement menées, mais elles peuvent également être en double emploi ou avoir des objectifs conflictuels. Des exemples de ces différents types d'évaluations incluent notamment les indices mondiaux ou les jeux de données mondiales (tels que les Indicateurs de gouvernance mondiaux), les enquêtes d'opinions sur les perceptions des questions régionales (Afrobaromètre) et les évaluations spécifiques au Ghana qui n'autorisent pas de comparaison entre pays (Mécanisme africain d'évaluation par les pairs).

⁴ www.undp.org/oslocentre/docs07/undp_users_guide_online_version.pdf

ENCADRE 1. SÉLECTION D'ÉVALUATIONS DE LA GOUVERNANCE AU GHANA

- › Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) : le MAEP au Ghana inclut une évaluation de quatre dimensions de la gouvernance (politique, économique, institutionnelle et socioéconomique). <http://www.nepad.org/2005/files/aprm/APRMGhanareport.pdf>
- › *AfriMap* : AfriMap est un projet du réseau Initiative pour une société ouverte en Afrique visant à évaluer la performance des gouvernements sur ce continent. <http://www.afri-map.org/report.php#Ghana>
- › *Études diagnostiques pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption par pays (Gouvernance et Anti-corruption, GAC)* : il s'agit d'une enquête nationale menée auprès des ménages, des responsables du gouvernement et des entreprises portant sur un large éventail de questions liées à la gouvernance et la corruption et mise en œuvre par l'Institut de la Banque mondiale. www.worldbank.org/wbi/governance/ghana/results.html
- › *Civil Society Index (Indice de la société civile) (CSI)* : cet indice qui évalue l'état de la société civile est mis en œuvre par CIVICUS (Alliance Mondiale pour la Participation Citoyenne), une organisation de la société civile. http://www.civicus.org/new/CSI_country_reports.asp
- › *National Integrity Systems: Ghana Country Report (Systèmes d'intégrité nationale : Rapport de pays du Ghana)* : ce rapport est publié par Ghana Integrity Initiative, la branche nationale de Transparency International. www.transparency.org/content/download/1649/8368/file/ghana.pdf
- › *Étude sur le Ghana menée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA)* : la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique a mis en œuvre une évaluation détaillée de la gouvernance dans un certain nombre de pays africains, dont le Ghana. <http://cyber.law.harvard.edu/blogs/gems/ory/GoodGovernanceinAfrica.pdf>
- › *Les Indicateurs de gouvernance dans le monde (WGI) publiés par la Banque mondiale* : le projet des Indicateurs de gouvernance dans le monde préparé par la Banque mondiale établit des indicateurs de gouvernance individuels et ventilés pour 121 pays, dont le Ghana, qui mesurent six grandes dimensions de la gouvernance entre 1996 et 2006. <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/home.htm>
- › *Indice d'intégrité mondiale (Global Integrity Index)* : L'Indice d'intégrité mondiale évalue l'existence et l'efficacité des principaux mécanismes de lutte contre la corruption au niveau national ainsi que l'accès aux citoyens que de tels instruments autorisent, et ce, parmi une large gamme de pays comprenant le Ghana (<http://www.globalintegrity.org/reports/2006/ghana/index.cfm>)
- › *Afrobarometer (Afrobaromètre)* : L'Afrobaromètre mène des enquêtes sur le continent africain, portant notamment sur le Ghana, et ce, sur une gamme de thèmes liés à la gouvernance et la démocratie (<http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo2.pdf>).
- › *Voice of the People Survey (Enquête sur la voix du peuple)* : il s'agit d'une enquête menée par la branche nationale de Transparency International au Ghana, sur les perceptions qu'ont les ménages de la corruption dans le pays (www.tighana.org/Project_Completion_Report.pdf).
- › *Ibrahim Index of African Governance (Indice Ibrahim pour la Gouvernance africaine)* : l'Indice Ibrahim pour la Gouvernance africaine évalue la gouvernance dans 48 pays subsahariens, dont le Ghana. Les pays y sont évalués selon un indice de 58 indicateurs. <http://www.moibrahimfoundation.org/index/index.asp>

La prolifération de telles évaluations rehausse le niveau des défis à relever pour les partenaires du PNUD dans ses pays de programme. Ces défis concernent notamment les points suivants :

- › **Manque de transparence.** Les évaluations sont souvent menées sans que les parties prenantes ne soient tenues informées ni de leur conduite ni de leurs résultats. Ceci représente une opportunité manquée pour solliciter l'engagement des parties prenantes nationales à l'égard des résultats de ces évaluations.
- › **Fardeau pour le gouvernement.** Lorsque les différents donateurs insistent pour que les évaluations de la gouvernance menées répondent aux exigences de leurs propres programmes et politiques d'aide, cela exerce une pression considérable sur les institutions gouvernementales, qui se sentent obligées de fournir des jeux de données alternatifs.
- › **Manque de compréhension.** Les évaluations peuvent être utilisées à mauvais escient en raison d'une mauvaise compréhension des hypothèses de base à partir desquelles elles sont élaborées ou du fait d'une ventilation excessive qui ne permet pas d'en tirer les conclusions appropriées.
- › **Situation des populations ou groupes spécifiques.** Si cette dimension n'est pas reflétée dans l'évaluation, les préoccupations de ces groupes seront ignorées dans les mesures correctives mises en place à la lumière des conclusions de l'évaluation.

II.1 Les évaluations de la gouvernance d'un coup

Une typologie des approches adoptées dans les évaluations de la gouvernance peut être dressée sur la base de la position des parties prenantes nationales dans le processus de l'évaluation. Il existe trois types d'évaluation principaux : *évaluations externes*, *évaluations par les pairs* et *évaluations parrainées par les pays*. La principale priorité du PNUD est d'appuyer et de faciliter les évaluations parrainées par les pays, qui sont fondées sur les priorités de gouvernance convenues au niveau national.

- › **Évaluations externes :** l'évaluation externe est la plus courante des modalités d'évaluation. Elle se réfère à un grand nombre d'évaluations menées par les partenaires de développement et les institutions de recherche indépendants. Le PNUD reconnaît la nécessité de conduire des évaluations de la gouvernance externes du fait que les partenaires de développement ont des raisons légitimes de les mener, en fonction de leur propre agenda et leur portefeuille d'aide spécifique. Cependant, bien qu'elles soient tout à fait légitimes, certaines évaluations de la gouvernance externes sont de nature à imposer des limites manifestes à l'appropriation et à entraver les efforts de renforcement des capacités nationales. Parmi les initiatives d'évaluation encouragées par les donateurs, on peut citer l'exemple remarquable du cadre DGA (Democracy and Governance Assessment, Évaluation de la démocratie et la gouvernance) mis en œuvre par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Au printemps 2000, ce cadre avait déjà été appliqué à une douzaine de pays autour du monde. Il a été ensuite affiné pendant les cinq années suivantes et reste toujours d'actualité. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni conduisent actuellement des initiatives pilotes d'évaluation détaillée, appelées respectivement Strategic Governance and Corruption Assessment (SGACA) (Cadre pour l'Évaluation de la gouvernance stratégique et la lutte contre la corruption) et Country Governance Assessments (CGA) (Évaluations de la gouvernance pays). D'autres évaluations émergentes menées par les donateurs sont les initiatives Profils de gouvernance pays (PGP), relevant de l'Union européenne et Power and Conflict Analysis (Analyse du pouvoir et des conflits), issue du gouvernement suédois.
- › **Évaluations par les pairs :** le contrôle par les pairs est une approche non coercitive qui constitue une évaluation d'un État par d'autres États (pairs). Elle comprend une autoévaluation qui précède l'examen des pairs. Cette modalité d'évaluation implique la participation d'un certain nombre d'acteurs, notamment l'organisme ou l'organe collectif au sein duquel le contrôle est conceptualisé, articulé et entrepris, l'équipe du pays faisant l'objet de l'évaluation et l'équipe des pays effectuant celle-ci. Les principales conditions d'une évaluation réussie sont la confiance mutuelle entre les acteurs impliqués ainsi que leur engagement et leur confiance à l'égard du processus à l'œuvre. La pression des pairs est décisive pour l'efficacité d'un tel contrôle. Elle prend la forme d'une « mise en œuvre souple » par opposition aux mécanismes d'application juridiques. En matière de gouvernance, il existe trois principales initiatives de contrôle exercé par les pairs :

- *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)*. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est la clé de voûte du processus Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en faveur du développement socioéconomique de l'Afrique et constitue un instrument d'autosurveillance convenu volontairement et d'un commun accord par les États membres de l'Union africaine, soit 25 pays à ce jour. Le PNUD a activement soutenu le MAEP via son Bureau régional pour l'Afrique. Le processus du MAEP prévoit des contrôles périodiques portant sur les politiques et les pratiques en cours dans les pays participants afin de constater les progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs et des critères de conformité convenus d'un commun accord dans les quatre domaines d'intérêt suivants : démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économiques, gouvernance institutionnelle et développement socioéconomique (www.nepad.org/aprm/).
- *Les évaluations par les pairs menées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*. L'OCDE fournit à ses 30 États membres un cadre pour une évaluation par les pairs qui autorise la comparaison et le partage des expériences sur une large variété de thèmes de politique couvrant les questions économiques, commerciales, politiques et sociales. De telles évaluations par les pairs sont en usage à l'OCDE depuis la création de l'organisation, il y a plus de quarante ans (www.oecd.org/peerreview/).
- *L'évaluation par les pairs associée à l'accession à l'Union européenne (UE)*. Tout pays sollicitant l'adhésion à l'Union européenne doit obligatoirement satisfaire aux critères de Copenhague, formulés par le Conseil européen lors du sommet de Copenhague et réitérés à l'occasion du Conseil européen de Madrid en 1995. Ces critères comprennent notamment la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie et la protection des droits de l'homme, une économie de marché compétitive ainsi que la capacité de faire face aux obligations politiques, économiques et monétaires imposées par l'Union européenne. L'Union européenne aide ses nouveaux membres à satisfaire aux critères de Copenhague et évalue régulièrement leurs avancées.
- › ***Évaluations parrainées par les pays*** : les évaluations parrainées par les pays sont entreprises par les pays concernés de leur propre initiative (voir section II.2). Ce type d'évaluation concerne nécessairement des pays qui sont engagés dans l'examen éclairé et systématique de leurs propres processus de gouvernance nationale. Il est, de ce fait, celui que le PNUD privilégie et encourage fortement. L'avantage de l'approche des évaluations parrainées par les pays réside dans le potentiel de renforcement des capacités locales qu'elle autorise grâce à l'investissement dans le savoir-faire de la population sur place et la promotion des compétences à l'échelon local. Il devient ainsi possible d'établir des bases de données nationales que les parties prenantes locales peuvent exploiter à leur tour pour faire progresser l'état d'avancement des exigences et des domaines d'intérêt.

Les évaluations de la gouvernance peuvent être détaillées et porter sur une large variété de questions liées à la gouvernance ou spécifiques à des secteurs déterminés.

- › Une évaluation *détaillée* s'articule autour de plusieurs dimensions de gouvernance (par ex., lutte contre la corruption, droits de l'homme, élections) alors qu'une évaluation *sectorielle* se fonde sur un secteur spécifique (santé, éducation, agriculture) pour appuyer la programmation à l'échelle de l'ensemble des secteurs. Un exemple du premier type d'évaluation est illustré par le projet State of Democracy in South Asia (État de la démocratie en Asie du Sud) (www.idea.int/democracy/sod.cfm). Ce projet comprend l'élaboration d'un rapport fondé sur des enquêtes, des entretiens avec des militants politiques et des études de cas qui donnent un aperçu des expériences vécues et des idées relatives à la démocratie parmi les populations de cinq pays d'Asie du Sud (Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan et Sri Lanka). Une évaluation détaillée peut aussi mettre en lumière les insuffisances en matière de gouvernance dans un secteur précis par rapport aux autres, ce qui justifierait, le cas échéant, la nécessité de mener une évaluation sectorielle visant à fournir un diagnostic plus approfondi du secteur concerné. En Indonésie, le PNUD appuie l'Indonesia Democracy Index (Indice de démocratie en Indonésie) [voir l'Encadré 8 en page 21], que le gouvernement utilise pour jauger sa propre politique ainsi que le niveau de développement démocratique dans le pays. L'indice de démocratie permet aux parties prenantes d'exécuter leurs propres évaluations de la démocratie et leur fournit un cadre pour la comparaison des expériences et le partage des enseignements tirés.
- › Autrement, une évaluation peut commencer par une focalisation initiale sur un secteur précis, tel que l'eau, pour étendre par la suite son champ d'application de manière à inclure d'autres secteurs

(santé, agriculture, énergie, éducation). L'adhésion nationale acquise lors de la première phase d'une évaluation sectorielle fournit un appui solide pour une mise à l'échelle ultérieure de l'exercice sur l'ensemble des autres secteurs de l'économie. Plusieurs points d'ancrage intégrés dans les processus nationaux visent à mener des évaluations de la gouvernance spécifiques à ces secteurs, en particulier dans les pays ayant recours aux *approches sectorielles* (SWApS). De plus en plus souvent, les donateurs investis dans des opérations par projet dans les pays en développement privilégient les approches dites sectorielles, selon lesquelles tous les financements significatifs viennent appuyer la politique et le programme de dépenses publiques d'un seul secteur, sous l'égide du gouvernement. Au regard de l'importance que revêt la gouvernance à l'échelon sectoriel pour la détermination des performances sur l'ensemble des secteurs, l'on assiste à une augmentation de la demande des gouvernements et des donateurs pour des outils spécifiques, capables d'évaluer la gouvernance au sein des différents secteurs séparément.

Finalement, outre les questions de champ d'application et de conceptualisation, une autre distinction importante qu'il convient d'opérer au niveau des évaluations de la gouvernance concerne les *stratégies et les techniques méthodologiques* utilisées à cet effet. En effet, en matière de gouvernance, les indices composites constituent un type d'instrument fréquemment utilisé en vertu de la couverture quasi mondiale qu'ils autorisent. Cette couverture étendue est particulièrement convoitée par les donateurs de l'aide internationale et la communauté des investisseurs internationaux, à l'affût de toutes les données comparatives par pays qui sont susceptibles d'appuyer la prise de décision en matière d'attribution des aides et des capitaux. Parmi les indices ventilés ou composites les plus remarquables en la matière, il convient de mentionner les Indicateurs de gouvernance dans le monde, publiés par la Banque mondiale, l'Indice Ibrahim pour la Gouvernance africaine (www.moibrahimfoundation.org/the-index.asp) ainsi que Corruptions Perception Index, l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

II.2 Qu'est-ce qu'une évaluation parrainée par les pays ?

Les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays diffèrent des évaluations externes du fait qu'elles sont initiées, mises en œuvre et appuyées par des acteurs nationaux. En effet, dans ce type d'évaluation, ce sont les parties prenantes nationales qui conduisent les travaux et donnent foi à leur légitimité et leur pertinence. Aucun acteur ne peut se prévaloir de représenter à lui seul l'ensemble de la nation, ce qui signifie que les évaluations parrainées par les pays impliquent obligatoirement la participation active des intervenants étatiques et non étatiques, dont les organisations non gouvernementales (ONG). De tels instruments sont amenés progressivement à faire appel à la participation et au soutien d'un nombre croissant de représentants d'acteurs nationaux.

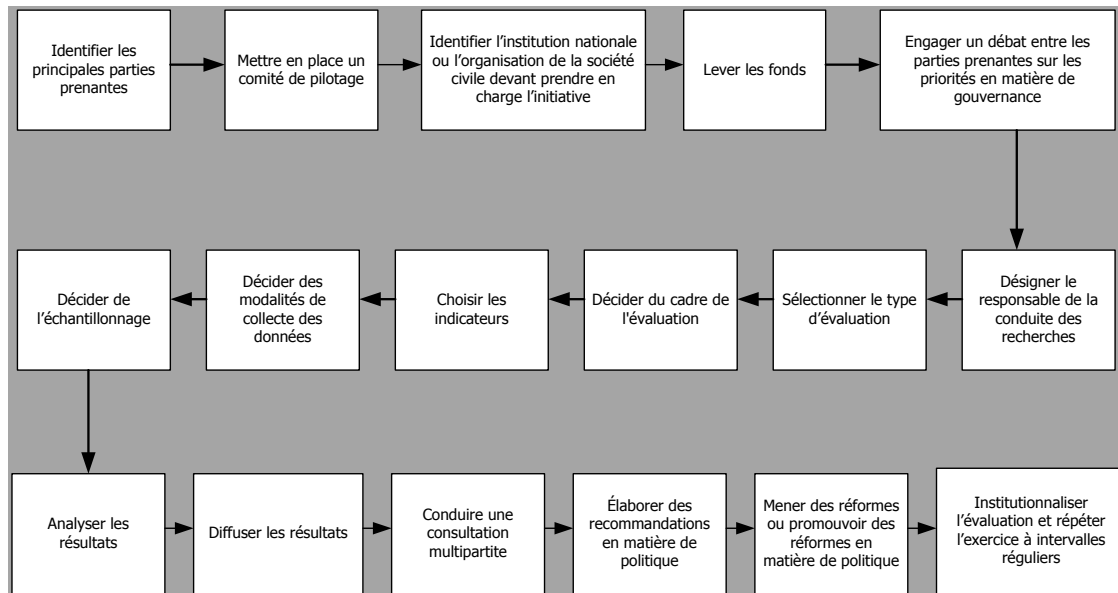
Dans les évaluations parrainées par les pays, les processus engagés dans la gouvernance démocratique sont aussi importants que les résultats. Si les résultats des évaluations de la gouvernance ne font pas l'objet d'une appropriation locale et ne s'intègrent pas dans les processus de développement national en cours, ils seront rapidement classés sans suite et ne serviront pas à alimenter l'élaboration de politiques. Par conséquent, une des fonctionnalités centrales sur laquelle repose les processus d'évaluation et de surveillance de la gouvernance démocratique parrainés par les pays réside dans la participation active des parties prenantes nationales et locales aux étapes clé du processus, notamment au niveau de la détermination de ce qui doit être évalué, des modalités pour ce faire et de l'exploitation des résultats obtenus. L'engagement local à toutes les étapes d'une évaluation est critique pour garantir la continuité entre les résultats de l'évaluation et les mesures correctives qui s'imposent tout en préservant la transparence et la pertinence des politiques mises en œuvre dans le processus de l'évaluation.

La figure ci-dessous décrit les étapes clé présidant à la conduite d'une évaluation de la gouvernance parrainée par les pays. Il s'agit d'un modèle simpliste. Tous les pays ne sont pas tenus d'adopter une approche linéaire de ce type. Certains optent pour un séquençage différent ou choisissent de mener plusieurs processus simultanément.

Il est important de noter qu'il existe une grande diversité de méthodes permettant de lancer des évaluations de la gouvernance parrainées par les pays. Les acteurs gouvernementaux sont souvent les initiateurs des évaluations de la gouvernance mais pour que de telles évaluations soient effectivement parrainées par les pays, il faut impérativement qu'elles fassent appel à la participation active des acteurs non étatiques. Les organisations non gouvernementales ont aussi la possibilité d'initier des évaluations dans le cadre de leurs efforts de sensibilisation visant à mobiliser l'opinion publique sur un problème lié à la gouvernance et à forcer

le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour y remédier. Les instituts de recherche peuvent aussi lancer une évaluation dans le but d'engager le débat social sur une question de politique publique précise. Bien que les parties prenantes nationales soient normalement aux commandes des évaluations de la gouvernance parrainées par les pays, ceci ne devrait en aucune façon empêcher les acteurs internationaux, dont les organisations multilatérales et régionales telles que le PNUD, la Banque mondiale, les donateurs bilatéraux, les organisations de la société civile et les experts d'assumer à leur tour un rôle prépondérant dans le processus. En effet, la contribution des acteurs internationaux est significative tant au niveau de la mise en commun des expériences mondiales et régionales, que sur le plan de la mobilisation des ressources ou la validation des évaluations nationales par l'utilisation de celles-ci dans les programmes et les politiques.

Figure 1. Étapes clé de la luation de la gouvernance parrainée par les pays



Le *timing* des évaluations est déterminé, dans une large mesure, par l'objectif de l'évaluation concernée. Par exemple, si l'évaluation vise à influencer le débat public sur l'état de la démocratie dans le pays, il sera judicieux de consulter le calendrier des échéances électorales. Si le but recherché est plus précis et cible, par exemple, une réforme constitutionnelle, l'évaluation sera optimisée en étant synchronisée sur le calendrier déjà fixé pour la consultation publique. Si le résultat escompté est d'évaluer des réformes ou des programmes en cours, il vaudra mieux faire coïncider l'évaluation avec le calendrier officiel mis en place lors du lancement de la réforme en question.

II.3 Principes fondamentaux

Il existe quatre principes fondamentaux de gouvernance démocratique qui sous-tendent les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays :

1. **Responsabilité** : les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays servent de mécanisme critique de responsabilité pour les parties prenantes locales à l'égard des performances en matière de gouvernance.
2. **Participation** : une gamme élargie et représentative d'acteurs nationaux bénéficient, par ce biais, de l'opportunité d'alimenter les étapes clé du processus d'évaluation.
3. **Transparence** : les acteurs nationaux disposent d'un accès de première main aux informations sur le processus de l'évaluation. Les résultats de l'évaluation sont rendus disponibles au grand public à titre de bien public.
4. **Légitimité** : les acteurs nationaux conviennent de la légitimité du processus de l'évaluation et de ses résultats.

I.4 Comprendre le contexte

Les évaluations de la gouvernance fondées sur un partenariat entre le gouvernement et les organisations de la société civile peuvent s'avérer inopérantes dans certains pays. Les gouvernements dans de tels pays peuvent en effet se montrer susceptibles ou nullement désireux de s'engager sur la base d'un partenariat avec les organisations de la société civile qu'ils tiennent pour des adversaires. Dans certains cas, ces gouvernements préfèrent une évaluation menée exclusivement par les autorités publiques ou en partenariat avec les seules organisations de la société civile considérées comme de fidèles alliées du régime en place. Inversement, certaines organisations de la société civile refusent de travailler en partenariat avec le gouvernement et de permettre à celui-ci de prendre les rênes, préférant mener le processus entièrement par elles-mêmes. Une évaluation censée être parrainée par le pays ou prévue pour l'être peut ne pas aboutir à la génération de preuves saines et objectives en matière de gouvernance, qui soient susceptibles d'être utilisées par les responsables politiques. Les évaluations n'impliquant pas d'acteur non étatique sont alors perçues comme étant tendancieuses ou fondées sur des données et des informations hautement contestables ou douteuses.

Par conséquent, le PNUD n'appuie que les évaluations de la gouvernance contribuant à l'avancement des principes de responsabilité ou d'obligation de rendre compte aux parties prenantes locales, de participation élargie et représentative, de transparence via l'accès aux informations et de légitimation du processus. Dans le cas où certains de ces principes venaient à faillir, le PNUD propose son assistance pour l'identification d'institutions « neutres », qui seraient acceptables à la fois pour le gouvernement et les organisations de la société civile, tout en étant capables de tenir le gouvernail et de renforcer la confiance et l'assurance des principales parties prenantes à l'égard de la véracité du processus. Le PNUD est en mesure de contribuer à garantir l'égalité de la représentation lorsque des institutions partisans sont engagées dans le processus d'évaluation. Par exemple, lorsque des chercheurs associés à un parti politique donné sont impliqués dans la démarche, le PNUD a la capacité de veiller à ce que des chercheurs affiliés à tous les principaux partis politiques en présence soient également représentés.

Cependant, les risques de corruption inhérent **stent bel et bien et il appartient au PNUD de veiller à ne pas valider de tels processus et à ne pas être perçu comme cautionnant une évaluation portant de tels stigmates.** La validation internationale de la méthode d'évaluation et le processus permettant de garantir que les conclusions sont scientifiquement et méthodologiquement saines et légitimes constituent un moyen de remédier à cet état de choses. Le PNUD peut faciliter la validation internationale en contribuant à réunir des experts internationaux pour examiner le processus et la méthode adoptés et fournir des conseils judicieux y afférents. Un autre moyen de traiter ce risque est d'explorer pleinement, autant que faire ce peut, la viabilité d'une évaluation parrainée par le pays qui soit significative dans le contexte spécifique du pays en question. Les facteurs critiques relatifs à la préparation d'un pays donné aux évaluations parrainées par les pays comprennent, notamment, le contexte politique et l'état de développement du pays concerné, son engagement politique, ses capacités institutionnelles et décisionnelles ainsi que les ressources qui y sont disponibles. L'Encadré 2 présente certaines questions qu'il convient d'examiner afin de mieux comprendre l'environnement dans lequel une évaluation parrainée par le pays peut s'inscrire. Dans certains cas, les réponses aux questions posées requièrent un examen plus approfondi de la part du Bureau de pays du PNUD concerné. De ce fait, et au vu des ressources limitées disponibles, il peut alors s'avérer impossible de mener une investigation rigoureuse. Cependant, ces questions sont destinées à signaler la gamme des sujets et des facteurs susceptibles d'affecter une évaluation potentielle parrainée par le pays.

ENCADRE 2. QUESTIONS CLE PERMETTANT D'ÉVALUER L'ÉTAT DE PRÉPARATION D'UN PAYS

Contexte politique et état de développement :

Le contexte politique et l'état de développement d'un pays sont déterminants en vue de définir les éventuels points d'ancrage d'une évaluation de la gouvernance qui soit parrainée par le pays, particulièrement pour garantir qu'une telle initiative renforce les priorités nationales en termes de développement et de réforme de la gouvernance. Les pays bénéficiant d'une culture de gouvernance ouverte et participative offrent un environnement plus propice aux évaluations parrainées par les pays.

- › Le pays concerné a-t-il une culture de la gouvernance publique ouverte ou fermée ?
L'information fait-elle partie du domaine public ? Le pouvoir s'y exerce-t-il avec transparence ?
Les médias sont-ils vibrants et indépendants ? La société civile est-elle diversifiée ? Le système politique est-il multipartite ?
- › Le pays émerge-t-il d'un conflit ?
- › Le pays est-il hautement dépendant de l'aide externe ?
- › La réforme de la gouvernance est-elle une priorité dans la planification du développement national ? Quels sont les types d'indicateurs de gouvernance requis au sein du plan de développement national, s'agit-il de la stratégie de réduction de la pauvreté ou d'une initiative régionale similaire au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ?
- › La réforme de la gouvernance est-elle une priorité pour les donateurs externes ?
- › Quelles sont les données déjà disponibles en matière de gouvernance et connues d'une grande majorité d'acteurs nationaux ?
- › Les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile sont-elles activement impliquées dans la surveillance de la gouvernance par le biais d'indicateurs établis ?
- › Les donateurs utilisent-ils une gamme variée d'indicateurs de gouvernance pour évaluer le pays, afin d'accéder, par exemple, à l'Aide publique au développement ? Ces indicateurs sont-ils ventilés ?
- › Ces questions sont-elles en relation avec une mauvaise harmonisation des initiatives d'évaluation de la gouvernance ?
- › Existe-t-il un événement ou une occasion spécifique, tant aux niveaux international, régional que national offrant un environnement susceptible de servir de catalyseur et d'être propice à une évaluation de la gouvernance ?

Engagement politique :

Le leadership politique joue un rôle critique sur le plan de l'élaboration et de l'utilisation judicieuse des évaluations de la gouvernance. Pour que ces évaluations soient intégrées et exploitées dans l'élaboration de politiques au niveau national, tant par les acteurs étatiques que non étatiques, celles-ci requièrent l'appui des dirigeants politiques et nécessitent de faire appel à des mécanismes efficaces permettant de faciliter les échanges entre acteurs étatiques et non étatiques.

- › Existe-t-il une quelconque forme d'intérêt ou de demande émanant des principaux acteurs politiques, notamment des dirigeants au gouvernement, en rapport à ce domaine ?
- › Existes-ils des mécanismes en place qui autorisent l'interaction entre acteurs étatiques et non étatiques ?
- › Les dirigeants politiques ont-ils la capacité de gérer les relations avec les parties prenantes nationales et externes de manière inclusive et constructive ?
- › L'environnement est-il propice à la collaboration des organisations de la société civile et du gouvernement sur les évaluations de la gouvernance ? Les institutions neutres ont-elles la possibilité d'assumer un rôle de leadership et de renforcer la confiance et l'estime mutuelles entre les acteurs étatiques et non étatiques ?

Capacités institutionnelles :

Une solide évaluation des capacités institutionnelles d'un pays est nécessaire pour garantir que le système de statistique nationale (constitué de l'agence de statistique nationale et des producteurs de statistiques dans les ministères concernés) dispose des capacités suffisantes pour entreprendre et soutenir des activités de collecte de données. Les capacités de coordination parmi les institutions étatiques et non étatiques produisant des données de gouvernance sont extrêmement importantes. En outre, les capacités des acteurs non étatiques à produire des preuves non statistiques devraient être prises en considération. Les domaines critiques d'investigation concernant les capacités à concevoir, conduire et exploiter des évaluations comprennent les points suivants :

- › Quelles sont les capacités de l'agence de statistique nationale pour coordonner, collecter, traiter et diffuser les données relatives à la gouvernance ? A-t-elle l'expérience nécessaire pour ce faire ? Existe-t-il déjà une quelconque coordination au niveau des activités des producteurs de statistiques en rapport avec les informations sur la gouvernance ?
- › Quelles sont les aptitudes et les capacités dont peut se prévaloir l'agence de statistique nationale pour protéger la confidentialité des données de gouvernance et sécuriser ces informations ?
- › L'agence de statistique nationale dispose-t-elle des ressources humaines et des compétences techniques nécessaires pour recueillir les données de gouvernance à partir d'enquêtes menées auprès des ménages, par exemple ?
- › Les producteurs de statistiques et les universités entretiennent-ils des relations institutionnelles ou des réseaux susceptibles d'être développés et élargis ?
- › Quelles sont les capacités des organisations de la société civile permettant de recueillir, d'analyser et d'utiliser les données de la gouvernance ? Quelles sont les capacités dont disposent les institutions universitaires et les médias pour analyser les données de la gouvernance et les statistiques ?

Capacités décisionnelles :

L'encadrement des dirigeants dans la mise en œuvre d'une évaluation détaillée de la gouvernance est d'une importance capitale. L'équipe de direction ou d'intervention désignée doit initier la conception d'un processus multipartite inclusif, destiné à développer un ensemble d'indicateurs de gouvernance qui feront partie de la base de données de la gouvernance nationale. Ceci requiert des compétences politiques aussi bien que gestionnaires.

- › Quelles sont les possibilités d'utiliser un réseau existant de responsables politiques et de représentants d'organisations de la société civile et du monde universitaire qui permette de déboucher sur le lancement d'une initiative portant sur les indicateurs de gouvernance ?
- › Quelles sont les possibilités de mettre en place une équipe multidisciplinaire dont les membres seraient susceptibles de travailler ensemble avec une grande efficacité ?
- › La volonté et les capacités nécessaires pour autoriser une libre circulation des connaissances et des informations parmi les partenaires et les différents réseaux sont-elles perceptibles ?

Ressources :

Les ressources destinées au financement des consultations et des débats multipartites ainsi que les ressources financières requises pour rassembler les données relatives à la gouvernance sont considérables. Par conséquent, une évaluation doit obligatoirement s'effectuer à partir des ressources (nationales et externes) potentiellement disponibles pour la mise en œuvre et la pérennité d'une initiative nationale.

- › Comment une initiative d'évaluation de la gouvernance peut-elle être alimentée par des ressources en provenance d'un programme de gouvernance existant dans le pays ?
- › Quel est le niveau des ressources que le gouvernement peut mettre à contribution pour lancer une initiative ou un programme de ce type ?
- › Existe-t-il un niveau élevé d'intérêt de la part des donateurs pour appuyer cette initiative ?
- › Quels sont les types de ressources susceptibles d'être mobilisées en provenance de sources de financement externes ?

II.5 Évaluations parrainées par les pays dans les situations d'après conflit

Il existe une relation de cause à effet entre la gouvernance et les conflits violents. En effet, alors que la bonne gouvernance réduit les risques de survenue d'un conflit, une gouvernance inappropriée ou inefficace augmente au contraire les probabilités de l'émergence de la violence. Par le même biais, les évaluations de la gouvernance sont étroitement liées aux évaluations de conflits. À cet égard, une analyse de l'état de la gouvernance a une valeur intrinsèque de « prise de température » pour mesurer les perspectives de paix et de conflit.

En ce qui concerne les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays dans les situations d'après conflit, il est primordial de prendre en considération le fait que le niveau de destructions est tel au lendemain de l'arrêt des hostilités, qu'il est fort probable qu'il n'y ait pas de gouvernance démocratique à mesurer. En général, les contextes post-confliktuels présentent certains traits communs, à commencer par un degré plus ou moins grand d'effondrement institutionnel et de dysfonctionnement au niveau de la fourniture de services. Selon la nature et la virulence du conflit, les institutions publiques doivent faire face à un déficit de légitimité, à une fracture sociale marquée et à une hostilité exacerbée entre les membres de la société. Dans ces conditions, le débat public sur la gouvernance démocratique risque d'être hautement politisé. En outre, la destruction institutionnelle et la perturbation sociétale peuvent avoir limité la disponibilité des sources de données, spécialement de nature administrative, et la collecte des informations risque d'être entravée par l'insuffisance des capacités, la polarisation et la défiance généralisée.

Néanmoins, les évaluations de la gouvernance adaptées aux conditions particulières d'un environnement d'après conflit spécifique peuvent s'avérer utiles pour fournir la base d'informations nécessaire à la préparation des interventions immédiates et progressives en matière de gouvernance. Les interventions prioritaires en termes de gouvernance dans les contextes d'après conflit incluent souvent la conception et la mise en place d'une constitution, l'établissement d'institutions de surveillance (par ex., les institutions créées pour contrôler les accords de paix, les droits de l'homme, la lutte contre la corruption), les commissions de vérité et les procédures de justice criminelle, la gouvernance locale et la décentralisation, la réforme du secteur de la sécurité, la formation des systèmes électoraux et des partis politiques, les élections et les organisations en faveur des droits de l'homme. Les principales interventions transversales en matière de gouvernance, telles que la consolidation de la confiance et la génération de la réconciliation, sont également susceptibles de compter parmi les actions prioritaires.

La plupart des considérations et des défis clé en relation avec les évaluations des situations d'après conflit sont une partie intégrante des outils et des méthodologies disponibles pour l'évaluation des conflits. Il est possible d'extraire ces connaissances et de les incorporer au processus de développement de mécanismes destinés à évaluer la gouvernance démocratique dans les pays sortant d'un conflit. En outre, conformément à l'analyse du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE portant sur la fourniture de services dans les situations de grande précarité⁵, il a été jugé utile de développer les évaluations de la gouvernance dans les situations d'après conflit par secteur. Cette méthode permet de mieux répondre aux principales préoccupations portant sur la fourniture de services publics dans les sociétés émergentes d'un conflit violent ainsi que leurs liens aux défis de la gouvernance.

III. NICHE ET POINTS D'ANCRAGE POSSIBLES DU PNUD

Le Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011 définit les priorités de soutien à la gouvernance démocratique dans trois domaines d'action étendus : (i) *favoriser la participation inclusive* ; (ii) *renforcer les institutions réceptives* ; (iii) *promouvoir les politiques et les principes fondés sur les valeurs des droits de l'homme et de l'égalité entre les sexes prônées par les Nations Unies* (www.undp.org/execbrd/word/dp07-43.doc). Il existe pourtant un important domaine d'appui formulé dans le Plan stratégique, qui touche à ces trois groupes sectoriels de gouvernance prioritaires et contribue à les soutenir : ce sont les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays.

La préoccupation principale du PNUD en relation aux évaluations de la gouvernance est de promouvoir et soutenir les processus d'évaluation susceptibles de répondre aux préoccupations des parties prenantes locales afin que celles-ci puissent comprendre les évaluations de la

⁵ OECD/DAC, 2008, Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and Lessons.

gouvernance, y participer et les utiliser de manière à insuffler directement une réforme dans le pays et à habiliter les citoyens et les différents groupes de la population à exiger du gouvernement une obligation de résultats.

Le PNUD n'a pas mis en place un système d'indices de la gouvernance permettant de classer les pays selon leur performance en la matière, à l'instar de l'Indicateur du développement humain. Au lieu de cela, le PNUD s'efforce de soutenir les responsables politiques d'un pays, non seulement pour les inciter à identifier les questions liées à la gouvernance devant faire l'objet d'un traitement prioritaire mais aussi dans le but de mettre à leur disposition les moyens adéquats permettant d'évaluer l'efficacité des réformes en matière de politique qui sont de nature à résoudre ces questions. Pour que les évaluations parrainées par les pays offrent une analyse plus approfondie d'une question de politique spécifique, spécialement lorsque cette dernière affecte les pauvres, le PNUD souligne la nécessité, pour ces évaluations, d'intégrer un centre d'intérêt explicitement axé sur les groupes marginalisés et vulnérables. Des indicateurs ventilés et spécifiques au pays permettront d'identifier les institutions et les pratiques qui contribuent à perpétuer la fourniture de services médiocres et non équitables à ces groupes de la population.

Il incombe aux Bureaux de pays du PNUD de jouer un rôle à cet égard, qui consiste à appuyer les partenaires nationaux pour développer et entreprendre des évaluations replacées dans leur contexte, conformes aux normes mondiales, découlant de l'appropriation locale et permettant à toutes les parties prenantes de surveiller les résultats de la gouvernance, particulièrement du point de vue de son impact à long terme sur les groupes vulnérables au sein de leur propre pays.

Outre son rôle d'appui aux initiatives d'évaluation proposées par le biais des domaines d'activité prioritaires de la gouvernance du PNUD (élections, développement parlementaire, lutte contre la corruption, gouvernance locale, etc.), le programme pluriannuel (2008-2011) *Global Programme on Capacity Development for Democratic Governance Assessments and Measurements* (Programme mondial sur le renforcement des capacités en matière d'évaluations et de mesures de la gouvernance démocratique) offre aux bureaux de pays une perspective supplémentaire pour appuyer leurs partenaires dans la mise en œuvre des évaluations parrainées par les pays, qui est conforme au cadre en 10 points défini dans l'Encadré 3 ci-dessous.

Il s'agit d'un référentiel ambitieux, fondé sur les quatre principes de gouvernance démocratique sur lesquels reposent les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays (à savoir, responsabilité, participation, transparence et légitimité) ainsi que sur les points comparativement forts qui permettent au PNUD d'appuyer les homologues nationaux dans les pays de programme. Ce cadre contribue à délimiter les principaux domaines d'appui privilégiés par le PNUD pour les évaluations de la gouvernance et peut être partagé avec les partenaires du développement en vue d'améliorer leurs propres référentiels et approches de l'évaluation de la gouvernance.

ENCADRE 3. DIX INDICATEURS POUR LES EVALUATIONS DE LA GOUVERNANCE PARRAINÉES PAR LES PAYS

1. Le système d'évaluation de la gouvernance doit être ancré dans le plan de développement national ou l'engagement de politique nationale, tels que le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Stratégie nationale de lutte contre la corruption ou la Stratégie pour la bonne gouvernance nationale.
2. L'évaluation doit être replacée dans le contexte du pays concerné et s'articuler autour des priorités de la gouvernance nationale.
3. La méthodologie utilisée doit être conforme aux normes mondiales de rigueur technique et scientifique en vigueur.
4. Les indicateurs de l'évaluation doivent être sélectionnés et générés à l'issue d'un processus transparent, participatif et inclusif. Le processus d'évaluation ainsi que ses résultats doivent faire l'objet d'un débat social élargi.
5. Une procédure institutionnalisée doit exister pour collecter les données à partir d'une variété de sources (enquêtes, données administratives, statistiques nationales, société civile). Une base de données nationale doit être créée pour stocker ces informations et faciliter l'accès du public à celles-ci.
6. L'évaluation doit être sensible aux pauvres, aux femmes et aux autres groupes vulnérables du pays.
7. Une approche ciblée doit être résolument adoptée pour développer les capacités des parties prenantes nationales, dont les représentants issus du gouvernement, de la société civile, du monde universitaire, des médias, du parlement et des partis politiques. En particulier, il convient de privilégier l'agence ou le bureau de statistique national(e) chargé(e) de la collecte, du stockage et de l'analyse des données.
8. L'évaluation doit être rentable grâce à la sélection d'une méthodologie d'évaluation appropriée et opportune, qui permet de traiter et de répondre aux priorités actuelles de la gouvernance.
9. Les résultats de l'évaluation de la gouvernance doivent être largement diffusés et communiqués aux parties prenantes, notamment aux groupes vulnérables, et exploités par une large diversité de parties prenantes afin de façonner la réforme des politiques de la gouvernance.
10. Les ressources doivent être disponibles pour assurer la reproductibilité de l'évaluation, en vue d'autoriser la surveillance de l'amélioration et la détérioration de la qualité de la gouvernance.

L'avantage comparatif du PNUD dans la promotion et l'encouragement des évaluations de la gouvernance parrainées par les pays découle de sa position d'institution phare en matière de gouvernance démocratique au sein du système des Nations Unies, de sa priorité centrée sur le renforcement des capacités à long terme, de son savoir-faire et son expérience dans le domaine de la gouvernance démocratique, de son expérience des indicateurs du développement humain par le biais de ses publications de Rapports nationaux sur le développement humain, de son engagement en faveur du suivi de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, et peut-être surtout, de la confiance et la crédibilité dont il bénéficie parmi les États membres des Nations Unies.

En particulier, le PNUD a démontré ses points forts dans les domaines suivants :

- › Fourniture d'un appui aux efforts de renforcement des capacités des acteurs étatiques et non étatiques, en matière de processus d'évaluation de la gouvernance
- › Organisation et conduite de débats au niveau national, entre parties prenantes étatiques et non étatiques, portant sur les évaluations de la gouvernance nationale

- › Contribution à garantir la liaison et l'intégration des évaluations de la gouvernance aux plans de développement national, en encourageant et en facilitant l'harmonisation et la rationalisation de multiples évaluations de la gouvernance au sein d'un même pays

Le PNUD a fourni un appui consultatif et financier pour catalyser les processus d'évaluation parrainés par les pays dans plus de 20 pays répartis dans les différentes régions du monde, dont l'Afghanistan, la Chine, l'Égypte, le Malawi, la Mongolie, le Monténégro, les Philippines, la Tunisie et la Zambie. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Conférence internationale des Démocraties nouvelles ou rétablies (CIDNR) et le processus d'accession à l'Union européenne établissent un ordre de priorité des évaluations de la gouvernance parrainées par les pays et constituent, à cet égard, des champs d'action privilégiés au sein desquels l'assistance du PNUD peut se déployer. Par exemple, le PNUD a activement appuyé les travaux de suivi de la Conférence internationale des Démocraties nouvelles ou rétablies de 2003 en Mongolie, en apportant à ce pays une aide consultative pour la mise en place d'un système d'indicateurs de gouvernance démocratique nationale (voir l'Encadré 4 ci-dessous). Le PNUD est également fortement impliqué dans l'organisation de séminaires régionaux et internationaux, le développement de trousseaux d'outils et de documents d'orientation et la fourniture d'événements de formation et d'apprentissage sur les thèmes de l'évaluation de la gouvernance, destinés à divers groupes, tout en concentrant principalement ses efforts sur les partenaires nationaux⁶.

ENCADRE 4. EVALUATION DE LA DEMOCRATIE EN MONGOLIE

La Mongolie a entrepris une évaluation de la gouvernance parrainée par le pays en 2003, en s'inspirant de la méthodologie d'évaluation adoptée au sein du cadre d'évaluation de la démocratie, mis en place par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) (http://www.idea.int/democracy/da_mongolia.cfm), et en l'appliquant au contexte national, sur les conseils avisés du PNUD. L'évaluation a permis d'aboutir à un consensus national sur les indicateurs de gouvernance démocratique qui ont servi de fondement au suivi de l'avancement de l'OMD 9 sur la gouvernance démocratique en Mongolie.

Le développement d'un cadre pour les Indicateurs de gouvernance démocratique (IGD) faisait partie du suivi de la 5^{ème} Conférence internationale des Démocraties nouvelles ou rétablies (CIDNR-5), organisée à Ulaanbaatar en 2003. La Conférence CIDNR-5 a adopté la Déclaration et Plan d'action d'Ulaanbaatar, appelant les gouvernements à initier des plans visant à renforcer la démocratie et à établir des mécanismes pour surveiller le développement démocratique à long terme.

Le processus des IGD en Mongolie a été conduit par une équipe de chercheurs nationaux désignés par le gouvernement. Les enseignements tirés du processus des IGD porteraient sur les points suivants :

- › Le processus doit être approprié au niveau national tout en s'inspirant du savoir-faire international en la matière
- › Le processus doit être adapté au contexte du pays tout en incluant des éléments comparatifs
- › Le processus doit adopter une méthodologie mixte, multidisciplinaire
- › Le processus doit être institutionnalisé par le biais de l'établissement d'instituts et de mécanismes nationaux

Les évaluations parrainées par les pays ont un potentiel considérable de génération des informations requises pour diagnostiquer les questions en jeu, y apporter des réponses et évaluer les programmes et la mise en œuvre des politiques à l'échelle de l'ensemble des domaines prioritaires de la gouvernance démocratique établis par le PNUD. Ceci inclut des domaines tels que les lois électorales, les institutions et les processus, les institutions non gouvernementales dont les partis politiques, les organisations de la société civile et les médias, la réforme de l'administration publique, les institutions de la gouvernance locale, le développement parlementaire, l'accès à la justice et la primauté du droit, les droits de l'homme, l'égalité entre les sexes et la lutte contre la corruption.

Ces évaluations constituent de précieuses sources d'information pour les programmes des Nations Unies, notamment la formulation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Elles

⁶ www.undp.org/oslocentre/flagship/governance_assessments_paris_declaration.html

fournissent au PNUD les informations dont l'Organisation a le plus grand besoin pour construire sa base de référence et préparer ses interventions, au lieu de dépendre pour ce faire sur les analyses et les données générées par des sources externes. Les évaluations parrainées par les pays offrent également des opportunités et des centres d'intérêt focalisés sur le renforcement des capacités nationales grâce à la surveillance et l'évaluation participatives des programmes de gouvernance du PNUD.

Finalement, les **Rapports nationaux sur le développement humain (NHDR)** constituent un important catalyseur pour appuyer les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays. Le cadre des Rapports nationaux sur le développement humain représente un potentiel très prometteur pour produire des indicateurs de gouvernance sensibles aux questions de pauvreté et d'égalité des sexes, orientés vers des politiques fondées sur l'action, appropriées au niveau national, participatives et méthodologiquement saines. Plus de 30 pays ont déjà publié des Rapports nationaux sur le développement humain qui s'articulent essentiellement autour de la gouvernance démocratique et ses implications sur le plan de la formulation des politiques nationales et la recherche de consensus entre les parties prenantes (voir l'Encadré 5 ci-dessous relatant l'expérience de la Bulgarie). Les indicateurs de gouvernance contenus dans ces rapports ont permis aux responsables politiques d'assurer le suivi des progrès et d'identifier de manière plus détaillée les domaines prioritaires nécessitant une prise en charge immédiate. En outre, les Rapports nationaux sur le développement humain offrent l'opportunité de fournir des analyses indépendantes et objectives, des statistiques ainsi que d'autres données pertinentes qui constituent des ressources inestimables pour la production d'indicateurs de gouvernance nationaux.

ENCADRE 5. RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2001 EN BULGARIE PARTICIPATION CITOYENNE A LA GOUVERNANCE

Le Rapport national sur le développement humain 2001 en Bulgarie démontre l'utilité des indicateurs de gouvernance démocratique pour le traitement des questions de politique dans le cadre du développement humain et de la gouvernance démocratique. Parmi l'ensemble des rapports nationaux sur le développement humain, celui-ci est sans conteste celui qui exploite le mieux et le plus complètement les indicateurs de gouvernance, ou du moins les indicateurs de perception de la gouvernance. La ventilation et les questions innovantes portant sur les indicateurs autorisent une analyse et des résultats plus approfondis. En outre, l'accent mis sur la participation et l'autonomisation est étayé par des preuves statistiques permettant de mettre en lumière le degré de certitude que les citoyens éprouvent à l'égard de leur capacité réelle à participer aux politiques publiques et à influencer celles-ci. Les recommandations en matière de politique figurant dans le Rapport national sur le développement humain sont fondées sur les indicateurs de gouvernance qui représentent l'opinion publique nationale (indicateurs ventilés selon l'ethnicité, le statut socioéconomique, l'affiliation politique, etc.) plutôt que celle des experts nationaux/internationaux. Un niveau aussi élevé de ventilation autorise également les responsables politiques ainsi que d'autres parties prenantes à déterminer les domaines (à la fois géographiques et problématiques) qui requièrent une attention prioritaire. La force d'un tel rapport dépend toutefois de la qualité du suivi des enquêtes et des collectes de données ultérieures, qui devraient permettre de surveiller les avancées ou les reculs enregistrés dans les différents domaines.

National Human Development Reports (NHDR) and the Use of Democratic Governance Indicators (2004), UNDP (Les Rapports nationaux de développement humain (NHDR) et l'utilisation des indicateurs de gouvernance démocratique) (2004), PNUD. <http://www.undp.org/oslocentre/docs05/cross/NHDR.pdf>

IV. DIRECTIVES EN FAVEUR DE L'APPUI AUX PROGRAMMES DU PNUD

Cette section présente, dans ses grandes lignes, des directives pratiques destinées à l'élaboration de programmes au sein du PNUD, dans les quatre domaines principaux via lesquels un Bureau de pays apporte son aide aux évaluations de la gouvernance :

1. Promotion de la participation multipartite
2. Alignement des évaluations de la gouvernance sur les plans de développement national

3. Promotion d'évaluations de la gouvernance favorables aux pauvres et tenant compte des disparités entre les sexes
4. Renforcement de l'élaboration de politiques fondées sur des preuves

Ces quatre domaines placent le renforcement des capacités au centre de l'appui apporté par le PNUD aux évaluations de la gouvernance parrainées par les pays. Ceci est en parfaite adéquation avec le Plan stratégique 2008-2011, qui hisse le renforcement des capacités au rang de contribution essentielle de l'Organisation au développement, tout comme l'indique, par ailleurs, la note d'orientation de mars 2008, intitulée « Supporting Capacity Development: The UNDP Approach » (Appui au renforcement de capacités : l'approche des Nations Unies) (www.capacity.undp.org/), qui décrit, dans leurs grandes lignes, les cinq étapes majeures du processus à l'œuvre : implication des parties prenantes en matière de renforcement des capacités ; appréciation des ressources et des besoins en capacités ; formulation d'une réponse au renforcement des capacités ; mise en œuvre de la réponse au renforcement des capacités ; évaluation du renforcement des capacités.

IV.1 Objectif global : le renforcement des capacités

Les capacités financières, techniques et institutionnelles requises pour la mise en œuvre d'évaluations de la gouvernance qui soient fiables et techniquement bien fondées sont considérables. Par conséquent, il est primordial, dans le cadre d'une telle évaluation, de parvenir à une compréhension approfondie des capacités existantes en tout début de processus. Une évaluation des capacités ou une analyse des capacités souhaitées par rapport aux capacités existantes peuvent contribuer à fournir le niveau de compréhension recherché, en générant une compréhension des ressources et des exigences en capacité, susceptible d'alimenter, en retour, la formulation d'une réponse au renforcement des capacités.

La méthodologie de l'évaluation des capacités adoptée par le PNUD repose sur un processus, un cadre et des outils d'appui qui sont décrits en détail dans le document *Capacity Assessment Methodology User's Guide* (Guide d'utilisation des méthodologies d'évaluation des capacités), publié par le PNUD⁷. Le processus d'évaluation des capacités est systématique et rigoureux, tout en demeurant souple et adaptable aux différents contextes et besoins, notamment à l'appui aux évaluations de la gouvernance. L'application de ce processus permet de générer des données quantitatives et qualitatives pour appuyer le développement d'une réponse au renforcement des capacités qui soit pertinente et ciblée.

Le cadre de l'évaluation des capacités fournit une vue détaillée des questions susceptibles d'être traitées au cours d'une évaluation des capacités. Un tel cadre se déploie selon les trois dimensions suivantes :

1. **Points d'ancrage** : le PNUD admet que les capacités sont localisées à trois différents niveaux, à savoir, l'environnement favorable à leur développement, l'institution/l'organisation et l'individu, et doivent, par conséquent, faire l'objet d'un traitement spécifique à chacun de ces échelons. Bien que ces trois domaines puissent servir de points d'ancrage pour une évaluation des capacités, le cadre de l'évaluation des capacités mis en place par le PNUD est plus spécifiquement adapté à l'environnement d'habilitation et au niveau organisationnel. Cependant, une fois qu'un point d'ancrage a été sélectionné, il est possible d'effectuer, à partir du niveau choisi, un zoom avant ou arrière, selon le cas, pour les besoins de l'évaluation des capacités. Aux niveaux institutionnel et individuel, les capacités incluent également des capacités techniques spécifiques.
2. **Questions fondamentales** : on dénombre, en termes de capacités, quatre dimensions principales, communément présentes dans tous les secteurs et les niveaux considérés : 1) dispositions institutionnelles ; 2) leadership ; 3) connaissances ; 4) responsabilité. Ces quatre domaines ne doivent pas être systématiquement couverts dans toutes les évaluations, mais une équipe chargée d'une mission d'évaluation des capacités se doit d'envisager ces quatre composantes dans leur ensemble afin de définir la portée de l'évaluation.
3. **Capacités techniques et fonctionnelles** : les capacités fonctionnelles sont nécessaires pour la création et la gestion des politiques, des législations, des stratégies et des programmes. Le PNUD a dégagé quatre capacités fonctionnelles clés, qui sont comme suit : 1) implication des parties prenantes ; 2) évaluation de la situation et définition d'une vision et d'un mandat ; 3) formulation des politiques et des stratégies ; 4) budgétisation, gestion et mise en œuvre ; 5) évaluation. Il peut

⁷ www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6022

s'avérer nécessaire de jauger également d'autres capacités techniques, en fonction de la situation, mais ces dernières ne peuvent pas être prédéterminées à l'avance.

Les capacités critiques afférentes aux évaluations de la gouvernance touchant à ces trois dimensions sont mises en lumière dans l'Encadré 6 ci-dessous.

ENCADRE 6. CAPACITES CLE REQUISES POUR LES EVALUATIONS DE LA GOUVERNANCE PARRAINÉES PAR LES PAYS

- › Organisation et animation de discussions multipartites sur les évaluations et leur suivi
- › Production de statistiques exhaustives en matière de gouvernance
- › Coordination des institutions et des organisations productrices de données
- › Recherche et collecte de données : études sur documents, enquêtes, groupes de réflexion
- › Ventilation des données
- › Analyse des données
- › Gestion des bases de données regroupant les informations relatives à la gouvernance
- › Analyse des indices de la gouvernance mondiale
- › Diffusion des résultats des évaluations
- › Présentation des résultats des évaluations
- › Utilisation des preuves de la gouvernance dans l'élaboration de politiques

Capacités des partenaires au gouvernement

Les partenaires issus du gouvernement sont souvent les mieux placés pour prendre les rênes dans les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays. Une telle mission fait appel à des capacités gestionnaires considérables pour garantir l'inclusion des processus consultatifs et l'implication de parties prenantes réunissant des tendances très variées. Comme mentionné précédemment, les compétences en matière de gestion requises des dirigeants pour assurer la mise en œuvre d'une évaluation détaillée de la gouvernance sont décisives. Cette exigence peut nécessiter la constitution d'un groupe de travail appelé à prendre les commandes pour réaliser la conception d'un processus multipartite inclusif. Les capacités relatives à l'organisation et la coordination des réunions qui jalonnent le processus de l'évaluation sont tout aussi vitales. Un engagement ferme est également indispensable pour assumer la responsabilité de la diffusion intégrale des informations se rapportant aux conférences et réunions relatives à l'évaluation de la gouvernance, afin de garantir aux parties prenantes non gouvernementales l'opportunité d'y participer. Les capacités des partenaires gouvernementaux à impliquer les médias dans les efforts de sensibilisation et de mobilisation de l'opinion publique à l'égard des processus d'évaluation sont également tout aussi importantes pour veiller au respect de la dimension d'inclusion requise par le processus d'évaluation.

Étant donné que les évaluations de la gouvernance dépendent de plusieurs sources d'informations et de données provenant de l'administration publique, il importe également de mettre en place des mécanismes susceptibles d'activer les unités de surveillance et d'évaluation dans les ministères et les services concernés, afin de communiquer et de collaborer de manière efficace pour fournir les informations nécessaires à l'établissement d'une évaluation de la gouvernance.

Capacités du système de statistique nationale

Les capacités considérées comme étant critiques pour le système de statistique nationale, et notamment l'agence de statistique nationale, comprennent les capacités de coordination, de collecte, de traitement et de diffusion des données relatives à la gouvernance. Il convient également de mentionner la capacité de protéger et de sécuriser efficacement les informations liées à la gouvernance. Le système de statistique nationale inclut les institutions productrices de statistiques (dont les ministères concernés) ainsi que l'agence de statistique nationale. Celle-ci joue, en effet, un rôle vital dans la production et la coordination des statistiques relatives à la gouvernance ainsi qu'en matière de la collaboration avec les interlocuteurs concernés, afin d'examiner et de compiler les indicateurs les mieux adaptés et de définir des objectifs de performance réalistes, pouvant contribuer à relever les défis et susceptibles d'être appuyés par les politiques d'intervention nécessaires.

Bon nombre de statisticiens se sont quelque peu détournés de la génération et de la diffusion des indicateurs relatifs à la gouvernance démocratique pour des raisons diverses et variées, principalement du fait de l'insuffisance des données disponibles en la matière, du manque d'expérience, perçu ou réel, dans ce domaine et, pour certains pays, de la sensibilité potentielle induite par ce type de démarche. Cependant, il existe plusieurs initiatives qui traitent actuellement les capacités de statistiques nationales par le biais des stratégies nationales de développement de la statistique, comme par exemple, Paris 21, le Plan d'action de Marrakech pour la statistique (MAPS) ou le Cadre stratégique régional de référence pour le renforcement des capacités statistiques en Afrique (CSRR). L'objectif recherché est d'améliorer les systèmes de données en vigueur, la rigueur méthodologique et la capacité analytique appliquées aux statistiques dans les pays concernés. Dans ce contexte, il est important de reconnaître le rôle pivot du bureau de statistique national comme institution vitale dans la mise en œuvre des évaluations de la gouvernance et des éventuelles initiatives de renforcement des capacités.

Capacités des organisations de la société civile

La société civile est à la fois juge et parti en matière d'évaluation de la gouvernance, du fait qu'elle assure un rôle d'observateur tout en étant elle-même impliquée dans le processus puisqu'elle est l'objet de cette évaluation. À cet égard, la diversité et le pluralisme de la société civile constitue, en soi, un important indicateur de l'état de la gouvernance dans un pays donné. L'indice CSI (Civil Society Index, Indice de la société civile), établi par CIVICUS (Alliance Mondiale pour la Participation Citoyenne) (www.civicus.org), illustre parfaitement bien ce principe. L'indice CSI sert à évaluer l'état de la société civile en fonction de quatre dimensions : structure de la société civile ; environnement politique, socioéconomique, culturel et légal ; degré de promotion et de mise en œuvre des valeurs sociales positives au sein de la société civile ; impact de la société civile.

Les organisations de la société civile assument un rôle très important dans la conception, la conduite et l'exploitation des évaluations de la gouvernance. En effet, la société civile est souvent mieux placée que n'importe quelle autre partie prenante pour contribuer aux évaluations de la gouvernance, en fournissant des sources de données non officielles, en recueillant la parole des pauvres et des groupes marginalisés, en assumant le rôle d'observateur, en facilitant l'accès des communautés aux informations et en appuyant la demande populaire en faveur de l'obligation de rendre compte et de l'amélioration des résultats de fourniture de services. Une réforme émanant de l'intérieur est plus durable que tout changement induit de l'extérieur, ce qui explique l'importance du rôle que peuvent assumer la société civile et les médias à cet égard.

Cependant, les défis qui entravent les contributions majeures que peut offrir la société civile sont toujours omniprésents, notamment les limitations imposées à la liberté d'expression et l'accès à l'information ainsi que l'insuffisance des mécanismes de participation aux processus officiels et des débats d'idées sur les questions liées aux politiques publiques et au suivi des avancées en matière de gouvernance et de développement.

Il existe certains facteurs fondamentaux qui empêchent les organisations de la société civile de s'impliquer de manière efficace dans les évaluations de la gouvernance, notamment : l'accès à l'environnement de l'information ; l'étendue restreinte des compétences dont bénéficient les organisations de la société civile, particulièrement au niveau de leurs capacités à s'engager dans des analyses fondées sur des preuves ; le manque de crédibilité, notamment dans le cas de suspicions de fausses organisations de la société civile ou d'organisations de la société civile manipulées par les donateurs et qui ne bénéficient pas de la légitimité nécessaire sanctionnée par le plébiscite des électeurs et de la représentativité nationale ; et l'absence d'indépendance vis-à-vis de la sphère politique (par ex., affiliation des organisations de la société civile aux partis politiques, etc.).

Réponse au renforcement des capacités

La Note de pratique publiée par le PNUD sur le renforcement des capacités offre des directives sur la formulation d'une réponse au renforcement des capacités⁸. Une fois que l'évaluation des capacités a été effectuée et que les capacités souhaitées ont été identifiées, l'approche privilégiée par le PNUD en matière de renforcement des capacités met en lumière quatre domaines prioritaires pour l'investissement en capacités :

⁸ www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5599

1. **Dispositions institutionnelles** : par ex., appui aux examens fonctionnels et conception de systèmes de gestion des ressources humaines ; mécanismes d'incitation monétaire et non monétaire et gestion axée sur les résultats.
2. **Leadership** : par ex., appui au visioning (vision partagée), à la Pensée systèmes et aux exercices de planification stratégiques ; promotion du mentorat de pair à pair ; développement de la négociation concertée et des compétences en négociation ; conception des systèmes de gestion des carrières.
3. **Connaissances** : par ex., appui aux stratégies de réforme de l'éducation afin d'intégrer les besoins en développement humain dans les réformes des programmes scolaires ; facilitation des partenariats pour l'investissement dans les réformes de l'éducation supérieure ; soutien aux solutions d'apprentissage Sud-Sud.
4. **Responsabilité** : conception et soutien des systèmes de suivi et d'évaluation, et des mécanismes indépendants d'examen des partenaires ; promotion des politiques et des législations en faveur de la divulgation des informations au public ; appui à l'éducation civique.

L'analyse des preuves entreprise par le PNUD démontre que les actions menées dans ces domaines peuvent exercer une influence considérable sur le renforcement et la rétention des capacités à tous les niveaux (individu, organisation et environnement propice), dans tous les secteurs et sur l'ensemble des thématiques. En outre, les actions touchant aux quatre domaines sont généralement conduites en même temps car leurs effets s'en trouvent mutuellement renforcés.

Résumé des mesures pouvant être prises par le PNUD :

- L **Promotion du renforcement des capacités dans les évaluations de la gouvernance comme préoccupation prioritaire, tant pour les homologues nationaux au sein des pouvoirs publics que pour les partenaires donateurs.**
- L Appui à la conduite d'évaluations de capacités dans le **de la gouvernance.**
- L **Fourniture des opportunités de formation, compte-tenu que les formations constituent un domaine prioritaire au sein du programme Global Programme on Capacity Development for Democratic Governance Assessments and Measurements (Programme mondial sur le renforcement des capacités en matière de gouvernance démocratique) du PNUD. Les homologues nationaux doivent pouvoir accéder aux opportunités de formation par le biais du bureau de pays du PNUD concerné.**
- L **Appui au renforcement des capacités nationales en matière de diagnostic et de recherche pour améliorer le professionnalisme, l'intégrité et la rigueur technique des évaluations de la gouvernance.**
- L Appui aux initiatives d'éducation **améliorer les capacités des** susceptibles **organisations de la société civile pour engager le débat sur les évaluations de la gouvernance et y participer de manière efficace.**
- L **Recours aux services de consultants et d'instituts de r** **cette pratique.**
- L **Production de matériaux pédagogiques et vulgarisation des directives sur les approches liées aux évaluations de la gouvernance parrainées par les pays.**

IV.2 Facilitation de la participation multipartite

Le rôle assumé par le PNUD en faveur de la promotion et la mise en œuvre de processus d'engagement multipartite découle de la longue expérience de l'organisation en tant que catalyseur des processus de

développement multisectoriels ainsi que de son rôle reconnu de rassembleur, capable de réunir les gouvernements, les organisations de la société civile et le secteur privé autour d'une même initiative. Un processus d'engagement multipartite est un processus structuré, qui sert à garantir une participation dans l'évaluation de la gouvernance basée sur des principes définis, avec l'objectif de développer des partenariats et des *réseaux* parmi les différentes parties prenantes. Par conséquent, la participation dont il est question ici ne concerne pas uniquement le nombre ou le type de parties prenantes impliquées mais porte également sur l'intention et la portée du rôle de celles-ci dans le processus.

Les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays reposent sur l'engagement multipartite effectif à toutes les étapes majeures du processus d'évaluation, à savoir : la détermination des besoins et des objectifs liés à l'évaluation de la gouvernance ; le cadre de l'évaluation ; le contenu de l'évaluation ; les méthodes et les outils de recherche pertinents ; l'intérêt de l'évaluation et son exploitation. Reportez-vous à l'Encadré 7 ci-dessous pour prendre connaissance de l'expérience de la Chine dans ce domaine.

Pour qu'elle puisse s'appliquer de manière efficace, une approche multipartite doit se caractériser par les éléments suivants⁹ :

- › Aptitude et volonté des parties prenantes d'engager le dialogue, de communiquer et de collaborer efficacement ;
- › Mise en réseau d'institutions formelles et informelles fiables, capables de mener des actions ;
- › Équilibre des relations de pouvoir entre les parties prenantes ;
- › Niveau de compétences, de capacités et de connaissances comparables dans les principaux groupes de parties prenantes ;
- › Processus axé sur les résultats, garantissant l'existence des ressources et de l'engagement requis pour assurer le suivi des actions.

ENCADRE 7. RECHERCHE DE CONSENSUS POUR L'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE EN CHINE

La Chine a récemment opéré un changement de cap dans ses politiques de développement en passant d'un modèle privilégiant la croissance à un schéma focalisé sur l'équité, l'inclusion et le développement équilibré. Pour appuyer ce changement de politique, le PNUD fait actuellement office de facilitateur d'un débat national sur la définition des ingrédients clé d'une bonne gouvernance. L'objectif principal ciblé par le Bureau de pays du PNUD en Chine est d'appuyer le gouvernement chinois dans l'élaboration d'indicateurs de gouvernance (www.undp.org.cn). Cette mission s'est déroulée en plusieurs étapes, visant à aboutir aux résultats suivants : soutenir le partage des connaissances relatives aux meilleures pratiques et aux expériences réussies en matière d'évaluations de la gouvernance, tirées d'initiatives appuyées par le PNUD ou par d'autres institutions internationales pour le développement ; faciliter un processus consultatif et participatif permettant d'identifier les questions clé afin de mettre en œuvre une évaluation de la gouvernance adaptée aux priorités du développement en Chine, susceptible d'aboutir à la conception d'un projet de cadre faisant l'objet d'une appropriation nationale et destiné à l'évaluation de la gouvernance en Chine ; et surtout, soutenir la recherche de consensus parmi les parties prenantes nationales sur le projet cadre proposé pour l'évaluation de la gouvernance en Chine. Un des résultats majeurs de l'assistance apportée par le PNUD à la Chine dans ce contexte s'est concrétisé par le projet cadre pour l'évaluation de la gouvernance, qui a été élaboré et diffusé auprès de l'ensemble des parties prenantes, au cours d'une série d'ateliers nationaux réunissant les principales parties prenantes, telles que des représentants issus du monde universitaire, des pouvoirs publics, des organisations de la société civile et des agences de développement international.

En organisant un processus multipartite sur les évaluations de la gouvernance, il importe que toutes les parties prenantes soient conscientes de l'objectif d'un tel processus et comprennent le rôle qu'elles sont appelées à y assumer ainsi que les questions en jeu, et qu'elles prennent acte de la date, du lieu et de l'heure

⁹ *Multi-Stakeholder Engagement Processes: A UNDP Capacity Development Resource* (Processus d'engagement multipartite : une ressource de renforcement de capacités du PNUD) (PNUD 2006) - <http://www.capacity.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1945>

de la tenue des ateliers et des réunions y afférents. Il existe des programmes ou des initiatives qui tentent de faire passer le message en lançant, en tout début de processus, une vaste campagne de sensibilisation comportant des ateliers de formation destinés aux médias, afin d'encourager ces derniers à assurer la couverture de l'ensemble des manifestations jalonnant l'événement.

Les groupes des principales parties prenantes concernées par les évaluations de la gouvernance incluent les instances gouvernementales, les institutions étatiques, les élus, les partis politiques, les organisations de la société civile, le monde universitaire, les médias et le secteur privé. Les parties prenantes comprennent également les donateurs et les organisations régionales et internationales. Les organisations d'ensemble ou en réseau, telles que les réseaux des organisations de la société civile, les syndicats professionnels et les associations de collectivités locales jouent un rôle significatif dans les processus multipartites du fait qu'ils représentent plusieurs organisations et un grand nombre de voix.

La relation entre la gouvernance locale et la gouvernance démocratique parrainée par les pays constitue un enjeu de taille. Elle s'articule autour de deux dimensions principales, dont les problématiques se résument comme suit :

1. Comment les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays peuvent-elles incorporer les mesures de la gouvernance au niveau local ?
2. Comment les parties prenantes à l'échelon local sont-elles amenées à participer aux évaluations de la gouvernance parrainées par les pays ?

Il est important de souligner que les positions et les principes démocratiques adoptés pour appuyer les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays s'appliquent de la même manière aux évaluations de la gouvernance locale. Il existe de plus en plus d'initiatives et d'instruments destinés à évaluer la gouvernance locale, la démocratie locale et la décentralisation, notamment la méthodologie dite Local Democracy Assessment Methodology (Méthodologie de l'évaluation de la démocratie locale) mise au point par l'Institut international pour la démocratie ainsi que les indicateurs IGU (Indices de gouvernance urbaine) de l'ONU-Habitat¹⁰. Il incombe au PNUD de s'assurer que l'appui à ces initiatives est axé sur l'appropriation et le renforcement des capacités locales.

En outre, il importe qu'une évaluation de la qualité de la gouvernance dans un pays qui prétend à l'exhaustivité intègre et reflète également des préoccupations spécifiques, mais qui n'en restent pas moins de portée universelle, du fait qu'elles s'appliquent à tous les schémas de gouvernance à l'échelon local (comme par exemple, la fourniture de services publics ou la qualité des élections locales). Si la gouvernance locale est négligée dans les évaluations portant sur les pays, celles-ci perdront en pertinence et leur exploitation par les collectivités locales et d'autres acteurs sous-nationaux en sera fort limitée.

Une évaluation de la gouvernance parrainée par les pays doit inclure des mécanismes qui engagent la participation des parties prenantes à l'échelon local. Cette mesure a au moins l'avantage de garantir la participation des représentants des collectivités locales et des organisations de la société civile à l'échelon local aux réunions importantes et de veiller à l'élaboration d'une stratégie ciblée pour le partage des informations et la sensibilisation de l'opinion publique sur les questions relatives à l'évaluation.

Résumé des mesures pouvant être prises par le PNUD :

- L **Fourniture de conseils aux homologues dans les pouvoirs publics pour la conception** d'un cadre permettant de mettre en œuvre un processus multipartite.
- L Fourniture d'un aperçu de la manière de procéder à l'évaluation de la gouvernance, comprenant une « **équipe de recherche** » affectée à l'évaluation de la gouvernance, comprenant **mesures, issus du monde universitaire et du système de statistique national. Cette équipe de recherche joue le rôle de conseil pour les questions techniques et exécute la** collecte des données ainsi que les tâches d'analyse.
- L Facilitation de l'implication d'une large diversité de **groupes vulnérables de la population, par le biais de la participation aux enquêtes** d'opinion et aux débats entre les **Les enquêtes d'opinion** groupes et les groupes de réflexion représentent d'importantes opportunités pour saisir les **diverses opinions sur la qualité de la gouvernance.**

¹⁰ UNDP. Users' Guide on Measuring Decentralized Governance (Draft 2008).

- L Aide à l'établissement d'un comité de pilotage comprenant **homologues des pouvoirs publics, des responsables élus, des organisations de la société civile, des représentants du monde universitaire et du système de statistique national**, qui soit chargé de la préparation et de la présentation **de la gouvernance à un groupe de parties prenantes élargi ainsi que de la présentation et la diffusion des conclusions de l'évaluation.**
- L Appui à l'organisation de conférences nationales sur l'évaluation, notamment une conférence destinée à sensibiliser l'opinion publique **à l'évaluation, une conférence visant à analyser et valider les résultats, et une conférence invitant à débattre des résultats.**
- L **Création et conclusion de partenariats entre les experts internationaux et les experts locaux/nationaux sur les évaluations de la gouvernance.**
- L **Garantie d'un engagement équilibré entre les partenaires de développement externes, notamment les donateurs, les organisations de la société civile (particulièrement celles qui représentent les groupes marginalisés) et les représentants du secteur privé.**
- L **Facilitation des échanges de connaissances et de bonnes pratiques entre les pays dans lesquels une évaluation a été menée ou est en cours d'exécution.**

IV.3 Alignement des évaluations de la gouvernance sur les plans de développement national

Bon nombre d'organisations multilatérales et de donateurs disposent d'une certaine forme d'évaluation de la gouvernance qu'ils appliquent aux pays dans lesquels ils interviennent pour renseigner leurs priorités et leurs programmes en matière de développement.

Par exemple, la Banque mondiale a recours à un arsenal d'outils divers et variés, notamment l'Évaluation de la politique des institutions nationales (EPIN) et les Études diagnostiques pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption par pays (Gouvernance et Anti-corruption, GAC) dites Études diagnostiques GAC. L'Union européenne, quant à elle, fait appel au Profil de gouvernance pays (PGP) alors que le Ministère du développement international du Royaume-Uni (UK Department for International Development) utilise la méthode d'Analyse de la gouvernance pays (Country Governance Analysis).

Le PNUD n'a pas développé son propre outil d'évaluation des systèmes de gouvernance des pays partenaires. Cependant, le PNUD est manifestement intéressé par la prise en compte du contexte de la gouvernance par pays, lors de la prise de décision sur le choix des programmes, en concertation avec les parties prenantes nationales. Plusieurs documents publiés par les Nations Unies et le PNUD exigent en préalable un composant similaire à une « analyse de situation » ou un instantané de gouvernance, qui englobe notamment les Bilans communs de pays (BCP), le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), le Plan d'action pour la mise en œuvre des programmes de pays (CPAP) ainsi que la documentation afférente aux programmes de gouvernance. Certes, ces matériaux comprennent le plus souvent des indicateurs de gouvernance spécifiques mais ceux-ci sont très rarement générés au niveau national. L'idéal serait que les Nations Unies et le programme de gouvernance du PNUD s'alignent sur une évaluation de la gouvernance parrainée par les pays sur laquelle le PNUD puisse se fonder pour déterminer ses priorités en matière de programmation et mettre en place une base de référence commune, mutuellement convenue avec les homologues au sein des pouvoirs publics pour assurer les activités de surveillance qui s'en suivent.

L'alignement des évaluations de la gouvernance sur les plans de développement national constitue une méthode des plus efficaces pour garantir que les résultats de l'évaluation de la gouvernance touchent la réforme des politiques et que la réforme de la gouvernance, en particulier, soit intégrée aux objectifs de développement élargis d'un pays donné. Un des points d'ancrage clé pour réaliser cet alignement consiste à utiliser la composante de la gouvernance liée à un plan de développement national ainsi que la formulation et la sélection des indicateurs y afférents aux fins de l'établissement de la base d'une évaluation de la gouvernance parrainée par les pays. Cette méthode présente l'avantage d'harmoniser les différentes initiatives d'évaluation de la gouvernance dans un pays donné selon des priorités convenues sur le plan national, tout en permettant de bénéficier de l'apport de tout éventuel processus d'engagement multipartite

existant. Reportez-vous aux Encadrés 8 et 9 ci-dessous pour prendre connaissance des expériences menées respectivement en Indonésie et au Malawi.

ENCADRE 8. INDICE DE DEMOCRATIE EN INDONESIE :

APPUYER LE GOUVERNEMENT INDONESIEN DANS LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PLANIFICATION FONDÉE SUR DES DONNÉES PROBANTES

L'indice de démocratie en Indonésie a été calculé sur la base de l'appropriation nationale. Après la transition vers la démocratie en 1998, le Plan de développement national à long terme (RPJP), mis en place par l'Agence nationale chargée de la planification du développement (Bappenas), a intégré l'objectif visant à la « Réalisation d'une Indonésie démocratique fondée sur l'État de droit ». La Bappenas a ensuite été chargée de la planification de programmes gouvernementaux destinés à promouvoir les efforts de consolidation de la démocratie afin de fermement ancrer les racines de la culture de la démocratie dans la société. Cependant, la Bappenas ne disposait, pour ce faire, d'aucun outil permettant de mesurer l'état des pratiques démocratiques et leur avancement ou recul, sur le long terme, dans les différentes provinces du pays. Le PNUD en Indonésie a été sollicité pour aider la Bappenas à mettre en œuvre un tel outil.

L'Indice démocratique en Indonésie examine ainsi les trois aspects suivants : libertés civiles, droits politiques et institutions démocratiques, qui sont autant d'indicateurs de la vie démocratique dans les divers régions d'Indonésie. Ces différentes dimensions sont ensuite réparties selon 13 variables, à savoir : liberté de croyance, absence de discrimination, taux de participation du public, élections libres et régulières, parlements efficaces, indépendance du pouvoir judiciaire et rôle des médias. Les données sont récoltées par le truchement de multiples activités, telles que l'examen de la couverture des médias et des documents y afférents, les discussions des groupes de réflexion et les entretiens approfondis avec les parties prenantes, notamment les représentants de l'administration locale, du parlement, de la société civile, de la police, du monde universitaire, des médias et des groupes minoritaires de la société. La collecte de données est menée par un prestataire tiers. Cependant, à l'avenir, ce travail sera pris en charge par le Bureau central de statistique de la République d'Indonésie.

L'indice sera par la suite utilisé par Bappenas et les organismes de planification provinciale implantés dans les 33 provinces que compte le pays, comme un outil de mesure pour définir la planification des programmes d'élaboration de politiques des pouvoirs publics. L'Indice doit pouvoir renseigner les planificateurs en développement sur les performances des différentes régions au regard de chacun de ces aspects et des variables qui y sont associés.

Les Bureaux de pays du PNUD doivent plaider pour un plan de développement national qui constitue la base d'une évaluation de la gouvernance parrainée par les pays et œuvrer de concert avec les homologues au sein des pouvoirs publics pour aider les donateurs à rechercher les opportunités leur permettant d'aligner leurs évaluations sur le plan de développement national. Cependant, cette approche peut occasionner les défis suivants :

- › Bon nombre de pays en développement sont confrontés à des contraintes considérables en termes de ressources humaines, matérielles et techniques devant être affectées aux exercices de cette nature. Par exemple, la normalisation de la collecte de données est une entreprise particulièrement consommatrice en ressources, mais néanmoins nécessaire.
- › L'absence de coordination entre les ministères chargés de la mise en œuvre du plan de développement national d'une part, et entre ceux-ci et les autres ministères concernés d'autre part, ainsi que le manque de coordination des systèmes de surveillance et d'évaluation à l'échelle des pouvoirs publics à différents niveaux peuvent être assez redoutables.
- › Dans certains pays en développement, il existe un trop grand nombre d'acteurs externes qui opèrent à l'appui d'évaluations dont les orientations thématiques, les objectifs et les approches varient considérablement. À titre d'exemple, les pays ayant accédé au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ou bénéficié d'un programme de partenariat financé au moyen du compte du Millennium

Challenge Corporation doivent disposer de capacités considérables pour synthétiser et coordonner ces évaluations.

ENCADRE 9. INDICATEURS DE GOUVERNANCE AU MALAWI STRATEGIE DE CROISSANCE ET DE DEVELOPPEMENT AU MALAWI (MGDS)

Au Malawi, les années 2002-2003 ont marqué le début d'une série d'exercices d'évaluation de la gouvernance, au terme d'une décennie expérimentale axée sur la gouvernance démocratique. Un certain nombre de partenaires bilatéraux et multilatéraux ainsi que des institutions de recherche ont en effet mené des exercices d'évaluation aux appellations multiples, telles que « audit », « mesure », « évaluation » ou « fiche récapitulative ». Une étape majeure vers l'harmonisation des donateurs au Malawi a été franchie grâce à l'adoption de l'Approche commune de l'appui budgétaire (Common Approach to Budget Support, CABS), fondée sur les principes fondamentaux de la réduction de la pauvreté, de la gestion macroéconomique saine et de la bonne gouvernance, incluant notamment la gestion financière saine, la responsabilité et les programmes efficaces de lutte contre la corruption. Le groupe de donateurs CABS a institué un Comité sur la gouvernance, chargé de coordonner les activités des donateurs dans le domaine de la gouvernance. Celui-ci se réunit régulièrement une fois par mois pour mesurer les progrès accomplis au niveau de la réalisation de ces engagements.

Un cadre d'évaluation de la performance (PAF), représentant un ensemble convenu d'indicateurs, a été instauré, suscitant la formulation d'un engagement politique d'alignement, au niveau du plan de développement national du Malawi (Stratégie de croissance et de développement au Malawi ou MGDS). La Stratégie de croissance et de développement au Malawi, lancée par le président du pays le 25 juillet 2007, reconnaît la gouvernance comme un facilitateur dans la perspective de croissance et de développement économiques au Malawi. En outre, la Stratégie de croissance et de développement au Malawi (MGDS) identifie des indicateurs clé, qui sont également spécifiques, et fournit un cadre institutionnel pour les activités de surveillance et d'évaluation, avec l'objectif d'intégrer la gestion du suivi de la gouvernance dans le Système de contrôle national. Sept thèmes secondaires ont été identifiés en matière de gouvernance, à savoir : la stabilité macroéconomique, la gestion du secteur public, la décentralisation, la justice et l'État de droit, la sécurité, la gouvernance institutionnelle et les droits de l'homme. La Stratégie de croissance et de développement au Malawi définit des sous-composantes pour les thèmes répertoriés ainsi que des objectifs escomptés à long et moyen termes, tout en déterminant les activités spécifiques aux différents thèmes secondaires.

Grâce à l'appui du PNUD au Malawi et du Centre d'Oslo pour la gouvernance du PNUD, le ministère de la Planification et du Développement économique a organisé un atelier destiné aux différentes parties prenantes afin de les engager à approuver les indicateurs de gouvernance répertoriés au sein de la Stratégie de croissance et de développement au Malawi. Cette invitation s'adressait aussi bien aux délégués des ministères et des institutions étatiques, dont la Commission pour les droits de l'homme au Malawi, le Bureau de lutte contre la corruption et l'Agence de statistique nationale qu'aux représentants de la société civile et du monde universitaire.

La Stratégie de croissance et de développement au Malawi (MGDS) propose une collecte continue des indicateurs de gouvernance, sur la base de désignations de courte et moyenne durées, respectivement comme indicateurs de première et deuxième génération. Cela signifie, dans le premier cas, que les indicateurs sont en cours de collecte, et de manière régulière, et dans le second cas, qu'ils le seront sur une période de deux à trois ans.

Dans un nombre croissant de contextes de pays, l'on constate que les partenaires de développement sont de plus en plus à même de trouver des opportunités permettant d'harmoniser les programmes de développement afin de les aligner sur les priorités du pays, conformément aux engagements pris en vertu de la Déclaration de Paris. Cependant, une harmonisation totale des évaluations de la gouvernance n'est pas forcément possible ni souhaitable, en raison de la grande diversité que présentent ces évaluations, tant au niveau des objectifs que des divergences d'intérêt thématique.

À ce titre, l'exemple de la Zambie [voir Encadré] illustre parfaitement bien les étapes nécessaires pour réaliser l'alignement des évaluations de la gouvernance. Les pays financés par des donateurs multiples ont

signé une stratégie d'assistance commune prévoyant la mise en œuvre d'un type unique d'évaluation exhaustive portant sur la gouvernance.

ENCADRE 10. VERS LA MISE EN ŒUVRE D'ÉVALUATIONS DE LA GOUVERNANCE COMMUNES EN ZAMBIE

Au début du mois de janvier 2007, la Zambie a lancé son Cinquième plan de développement national (FNDP). En réponse à ce plan, les organismes donateurs ont préparé et signé un avant-projet portant sur une Stratégie d'assistance commune pour la Zambie (JAS), destinée à faciliter la rationalisation et l'harmonisation des interventions de donateurs dans le pays, conformément à la Déclaration de Paris. De son côté, le gouvernement s'est engagé à publier un rapport annuel « sur l'état de la gouvernance en Zambie ». Certaines données de référence sont requises pour analyser les avancées enregistrées sur le front des engagements décrits dans le Cinquième plan de développement national FNDP, au chapitre sur la gouvernance. En outre, le Secrétariat à la Gouvernance nouvellement établi et dont les locaux sont abrités par le Ministère de la Justice est chargé de l'élaboration d'un Cadre de surveillance et d'évaluation pour la gouvernance, en vertu du Cinquième plan de développement national FNDP. Une méthode systématique de mesure de la gouvernance constitue un apport précieux dans la définition du cadre élargi de la surveillance et de l'évaluation que le Secrétariat à la Gouvernance a pour mission de créer.

Dans le même temps, plusieurs organismes de donateurs ont planifié ou déjà entrepris une évaluation de la gouvernance sous différentes formes :

- › *Profil de gouvernance pays, adopté par la Commission européenne*
- › *Analyse de la gouvernance pays, réalisée par le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID)*
- › *Examen du programme de gouvernance, conduit par le Danemark*
- › *Étude comparée sur les politiques de lutte contre la corruption, menée par U4 (Bergen, Norvège)*
- › *Évaluation de la politique des institutions nationales (EPIN), appliquée par la Banque mondiale*
- › *Évaluation de l'aide au développement par pays, pratiquée par la Norvège*
- › *L'Analyse de la gouvernance pays et son pendant approfondi sous l'Analyse de la gouvernance stratégique et la lutte contre la corruption, privilégiées par les Pays-Bas*

La grande variété des centres d'intérêts ciblés par ces études n'est pas forcément propice à la survenue d'une harmonisation complète. Cependant, certaines de ces évaluations, voire toutes, se chevauchent quelque peu et produisent, dans une certaine mesure, des analyses sur les dimensions de gouvernance qui sont identiques ou similaires. Par conséquent, Le PNUD en Zambie et International IDEA prennent en charge le renforcement des capacités des parties prenantes nationales, notamment les organisations de la société civile et le monde universitaire, afin d'engager des évaluations de la gouvernance d'une portée élargie. Ceci comprend la mise en œuvre d'un processus multipartite et inclusif destiné à établir des indicateurs.

On distingue trois opportunités principales pour l'harmonisation des évaluations de la gouvernance :

1. **Contenu de l :** ~~les donateurs,~~ les gouvernements et la société civile peuvent tenter d'harmoniser les évaluations en adoptant des domaines d'intérêts communs. Par exemple, lorsque trois différents cadres d'évaluation comportent un intérêt centré sur la corruption, une harmonisation est potentiellement possible, qui s'articule autour des indicateurs sélectionnés pour la corruption. Le potentiel pour l'harmonisation se trouve aussi au niveau des cadres d'obligation de rendre compte, visant à évaluer les indicateurs de gouvernance dans les environnements d'appui direct au budget.
2. **Activités de collecte des données :** lorsque plusieurs évaluations de la gouvernance dans un pays sont concomitantes, il est possible de se saisir de cette opportunité pour harmoniser la collecte des données. Par exemple, il est tout à fait envisageable, dans ce cas de figure, de regrouper les deux projets d'évaluation au sein d'un même et unique instrument.

3. **Diffusion des résultats** : la synchronisation de la diffusion des résultats des différentes évaluations de la gouvernance peut être harmonisée de sorte que la parution des rapports ait lieu le même jour, afin de créer des opportunités de mise en commun des conclusions et de garantir à ces présentations la base d'écoute la plus large possible en termes d'auditeurs potentiels.

Résumé des mesures pouvant être prises par le PNUD :

- L Appui aux homologues des pouvoirs publics pour l'organiser sur les indicateurs de gouvernance au sein du plan de développement national.
- L Appui aux parties prenantes nationales pour encourager les donateurs à rationaliser les évaluations par le développement d'approches communes.
- L Convocation et facilitation de débats entre les homologues issus des pouvoirs publics et les donateurs afin d'explorer les stratégies et les options d'évaluations sur le plan de développement national.
- L Appui à la mise en correspondance des évaluations de la gouvernance dans les pays et la diffusion élargie de ces résultats de manière à renforcer la transparence des processus à l'œuvre.
- L Appui aux évaluations de la gouvernance dans les approches sectorielles (SWApS) privilégiées par les donateurs.

IV.4 Promotion des évaluations favorables aux pauvres et tenant compte des disparités entre les sexes

Les évaluations de la gouvernance sensibles à la pauvreté et à l'égalité des sexes constituent une priorité pour le PNUD et un domaine d'intérêt majeur pour les partenaires du développement national. Les évaluations de la gouvernance doivent obligatoirement comporter des orientations explicites, centrées, d'une part, sur les groupes vulnérables de la société, et de l'autre, sur la divergence des impacts et des expériences des hommes et des femmes à l'égard des institutions publiques et des processus de gouvernance. Fondée sur les principes d'égalité, de non discrimination, de participation et d'inclusion, cette préoccupation renforce l'engagement du PNUD en faveur d'une *approche des droits de l'homme* axée sur

Une perspective des droits de l'homme est essentiellement fondée sur les valeurs, les normes et les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'ensemble des conventions et traités ultérieurs relatifs aux droits de l'homme ayant force d'obligation. Elle traduit les besoins des individus en termes de droits, reconnaît les personnes comme des sujets actifs, détenteurs de droits qu'ils se doivent de réclamer. En outre, elle identifie les responsabilités et les obligations de ceux qui sont redevables de ces droits, tels que l'État, et contre lesquels il est possible de se retourner pour les réclamer, afin de garantir le respect et la protection de tels droits. Elle se base sur la reconnaissance du fait que le développement humain, la réduction de la pauvreté et la lutte contre la précarité exigent d'offrir aux pauvres et aux personnes vulnérables l'opportunité d'exercer un rôle et de faire entendre leur voix au sein de la société¹¹.

La capacité des pays à créer une base factuelle de données, relative aux questions favorables aux pauvres et tenant compte de la différence entre les sexes, est primordiale. Les méthodes, approches et processus les mieux adaptés pour ce faire sont des questions centrales dans n'importe quelle évaluation de la gouvernance nationale. La publication du PNUD intitulée *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender-Sensitive Indicators* (UNDP 2006) fournit des directives utiles sur toutes ces questions (www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf).

Les données ventilées masquent autant d'informations qu'elles peuvent en révéler : les inégalités flagrantes entre les différents groupes de la société dans un pays donné risquent de passer inaperçues lorsque les données sont exclusivement présentées de manière groupée. Pour renseigner correctement l'élaboration de

¹¹ Voir les publications suivantes du PNUD : A Human Rights-Based Approach to Development Programming in UNDP – Adding the Missing Link and Indicators for Human Rights-Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide (2006)

politiques, cette question requiert d'être identifiée avec une grande précision. Les indicateurs qui permettent d'approfondir la compréhension d'un aspect spécifique d'une politique donnée gagnent à être ventilés, afin que les « groupes invisibles » puissent recevoir l'attention spéciale qu'ils méritent dans les processus d'élaboration de politiques. La plupart des données utilisées pour les indicateurs reflètent les expériences de la population générale, de sorte qu'il est important de ventiler ces données en fonction de différents critères, notamment par revenu, sexe, zone rurale ou urbaine, capitale ou autre ville et selon les groupes marginaux pertinents.

La ventilation des données n'est qu'une méthode parmi d'autres pour mettre en lumière la situation des groupes spéciaux dans les évaluations de la gouvernance. L'évaluation en soi peut également être favorable aux pauvres et sensible à l'égalité entre les hommes et femmes grâce à l'intégration de techniques participatives, comprenant les enquêtes et les groupes de réflexion, qui offrent aux pauvres et aux femmes l'opportunité d'avoir voix au chapitre en ce qui concerne les questions qui les préoccupent. Une évaluation de la gouvernance peut aussi inclure des indicateurs spécifiquement liés aux groupes marginalisés. Par exemple, un indicateur portant sur le nombre d'heures ouvrables dans les bureaux de vote durant les élections pourrait être intégré à une évaluation de la gouvernance. En effet, plus ce chiffre est élevé, plus grandes sont les chances offertes aux ouvriers saisonniers et aux travailleurs en équipes de participer au vote sans subir de perte de revenus. Une évaluation de la gouvernance doit être plus sensible aux groupes marginalisés en garantissant à ceux-ci d'être représentés dans le processus d'évaluation en tant que partie prenante clé et de bénéficier de l'opportunité d'être impliqués dans la sélection des indicateurs (voir en page 27 la section relative aux partenariats avec les organisations de la société civile).

Résumé des mesures pouvant être prises par le PNUD :

- L Promotion de l'intégration des approches sensibles aux **sexospécificités dans les évaluations de la gouvernance.**
- L **Offre de formation à l'intention des partenaires nationaux d'évaluations sensibles à l'inégalité par le biais du programme Global Programme on Capacity Development for Democratic Governance Assessments and Measurements (Programme mondial sur le renforcement des capacités en matière d'évaluations et de mesures) de la gouvernance.**
- L **Appui ciblé aux études et enquêtes destinées à générer des données supplémentaires faisant l'objet d'une ventilation.**
- L **Fourniture d'assistance aux groupes marginalisés afin qu'ils leur voix dans les débats multipartites sur les évaluations de la gouvernance dans leur pays.**
- L **Organisation et facilitation de consultations nationales ou sous-nationales avec diverses parties prenantes, en vue d'analyser les disparités ainsi que les groupes vulnérables omis ou exclus des enquêtes, et des directives empruntés aux approches axées sur les droits de l'homme (www.undp.org/governance/programmes/hurist.htm).**

IV.5 Renforcement de l'élaboration de politiques fondées sur des preuves

Les données empiriques rendent impossible toute amélioration dans la formulation et la mise en œuvre de politiques plus ciblées et plus nombreuses, notamment en matière de gouvernance démocratique et spécialement pour garantir que la réforme de la gouvernance démocratique contribue à rehausser le niveau de vie des personnes les plus vulnérables et les marginalisés. Lorsqu'une culture de l'élaboration de politiques fondée sur les faits existe et qu'elle fait appel à des analyses exhaustives, rigoureuses, ventilées, pertinentes et opportunes, les évaluations de la gouvernance peuvent contribuer à renseigner un plus grand nombre de décisions et à renforcer la mobilisation en faveur de la qualité de la gouvernance démocratique dans le pays.

Il existe un grand nombre de facteurs qui influencent les évaluations de la gouvernance nationale en matière d'élaboration de politiques, notamment les points suivants :

- › **Implication et engagement des responsables politiques dans les évaluations de la gouvernance** : pour que les évaluations puissent contribuer à créer et à renseigner des politiques adaptées, il est primordial de vérifier leur validité, leur fiabilité et leur utilité par ceux-là mêmes qui seront amenés à les exploiter, à savoir les responsables politiques et d'autres parties prenantes (voir l'Encadré 11 ci-dessous). Si les responsables politiques ont été impliqués en amont du processus et qu'il s'est avéré possible de développer, suffisamment tôt dans la démarche, une compréhension commune des composantes qu'il est indispensable d'intégrer à l'évaluation de la gouvernance, le groupe engagé dans cette initiative sera plus disposé à en accepter les résultats et à s'engager de manière constructive dans les étapes qui s'en suivent. Par conséquent, il est impératif de mettre au point une stratégie destinée à impliquer les responsables politiques dès le début d'une évaluation de la gouvernance.
- › *Présentation de :* il est important que les responsables politiques et les médias puissent comprendre et utiliser les évaluations de la gouvernance. Il appartient en effet aux responsables politiques et aux praticiens des médias d'acquiescer les compétences requises pour savoir interpréter ces évaluations et les apprécier de manière critique. La présentation d'une évaluation de la gouvernance dans un format simple et accessible devient ainsi un facteur décisif pour l'intérêt qu'elle suscite et l'efficacité de son exploitation. On constate, à cet égard, le recours à des outils de plus en plus innovants, permettant d'améliorer la lisibilité des données relatives à la gouvernance.
- › **Clarté du message véhiculé** : les chercheurs devraient travailler de concert avec les responsables politiques afin de mieux comprendre les questions auxquelles ils sont tenus de répondre, et convenir des preuves les plus probantes pour résoudre les problèmes liés aux politiques. Ceci implique de disposer d'une approche *stratégique* de l'élaboration de politiques, et dans la mesure du possible, de former des *équipes de travail mixtes*, comprenant à la fois des responsables politiques et des chercheurs.
- › **Notions convenues de recevabilité des preuves** : l'évaluation est plus susceptible d'être utilisée dans le processus de l'élaboration de politiques lorsqu'il existe un accord entre responsables politiques et chercheurs d'une part, et au sein même de la communauté des chercheurs d'autre part, sur la validité des indicateurs et de leurs données sous-jacentes. Les éventuels désaccords entre chercheurs sur la supériorité ou l'infériorité des données quantitatives par rapport aux données qualitatives ou les méthodes expérimentales retenues permettent, certes, d'améliorer les caractéristiques techniques des preuves obtenues, mais de tels résultats se révèlent peu utiles aux responsables politiques.
- › **Adhésion appropriée au processus** : pour encourager les responsables politiques à s'approprier et à utiliser les évaluations de la gouvernance, il importe de garantir les engagements et les adhésions nécessaires aux échelons les plus appropriés. Au niveau du gouvernement central, cela implique d'encourager les ministres et les hauts responsables politiques à prendre position en faveur de l'évaluation en cours et des preuves qui la sous-tendent, et surtout, à s'engager d'utiliser ses résultats, même lorsque ceux-ci sont contraires aux attentes.

ENCADRE 11. COMPRENDRE L'UTILISATION FAITE PAR LES RESPONSABLES POLITIQUES DES ÉVALUATIONS DE LA GOUVERNANCE AUX PHILIPPINES

Grâce à l'appui du PNUD, le National College of Public Administration and Governance (Faculté d'Administration publique et de gouvernance) de la Philippines University (Université des Philippines) et le Philippines Statistics Coordination Board (Conseil national de coordination de la statistique aux Philippines) ont collaboré à l'identification et la mise en correspondance des sources d'indicateurs de gouvernance nationale et à l'examen de l'impact de l'utilisation de ces indicateurs dans les processus de prise de décision et d'élaboration de politiques aux Philippines.

En fournissant les informations de base sur les institutions impliquées dans la détermination et l'identification des indicateurs de gouvernance utilisés aux Philippines, le rapport s'avère fort utile pour mettre en relation l'offre en matière d'indicateurs avec la demande politique (www.undp.org/oslocentre/docs07/gip_philippines_users_guide.pdf).

L'enquête concernant les politiques a porté sur 150 responsables politiques et décideurs et visait à déterminer le degré d'utilisation des indicateurs de gouvernance et les différences éventuelles dans leurs modalités d'application aux divers échelons du gouvernement (www.undp.org/oslocentre/docs07/gip_philippines_rapid_assessment_report.pdf).

Le rapport évalue plus spécifiquement les éléments suivants :

- › Les sources des indicateurs de gouvernance éventuelles utilisées par les responsables politiques et les décideurs nationaux dans l'exercice de leurs fonctions.
- › Les niveaux de connaissances et de compréhension des responsables politiques et des décideurs nationaux portant sur les sources des indicateurs nationaux et mondiaux.
- › Les besoins et les attitudes des décideurs vis à vis des sources nationales existantes et le potentiel de développement de nouvelles sources à cet égard.
- › Les points forts et les faiblesses/limitations des sources existantes au niveau de leur contribution à renseigner les parties prenantes sur l'opportunité de générer de nouvelles données.

Résumé des mesures pouvant être prises par le PNUD :

- L Appui au développement d'une stratégie destinée à mesurer les **responsables politiques** dans les processus d'évaluation.
- L **Inclusion des responsables politiques et des médias dans les événements de formation** sur les évaluations de la gouvernance dans le cadre d'affaires **afférents**.
- L Appui à la mise en place d'équipes mixtes intégrant à la fois des **chercheurs**.
- L **Appui aux exercices de sensibilisation** à l'existence d'évaluations de la gouvernance et d'indicateurs, par ex., les mises en correspondance d'indicateurs **dans le pays**.
- L **Appui aux enquêtes portant sur les responsables politiques et visant à comprendre** l'utilité **que ces derniers font des données de la gouvernance dans les processus** d'élaboration de politiques ainsi que les sources d'indicateurs **consultées à ces fins**.

IV.6 Programmation

Les dispositions prévues pour une mise en œuvre et une gestion appropriée et efficace de ces processus est un élément fondamental pour garantir le succès du soutien apporté par le PNUD aux évaluations de la gouvernance parrainées par les pays. En effet, ce type d'évaluation requiert un engagement soutenu de la part des équipes dirigeantes dans les Bureaux de pays du PNUD.

Les opérations de conception et d'exécution des évaluations de la gouvernance ne peuvent aboutir sans bénéficier d'un soutien politique à base élargie. Le leadership dans les principales institutions partenaires nationales est forcément amené à changer au cours de la mise en œuvre d'une évaluation. De tels remaniements peuvent provoquer des changements en termes d'objectifs et de priorités ou ébranler le niveau d'engagement dont bénéficie le programme auprès des responsables. Il existe une manière de garantir la continuité et la stabilité du leadership, qui consiste à mettre en place (ou collaborer à une entité de ce type déjà existante) un **groupe de travail ou un comité chargé de piloter ou de gérer le programme**. Un tel comité serait à même de favoriser une meilleure appropriation du programme et d'institutionnaliser les résultats des projets, étant donné qu'il pourrait servir de forum au sein duquel les représentants des différentes parties prenantes pourraient débattre des évaluations de la gouvernance.

Les Bureaux de pays sont encouragés à solliciter le soutien du réseau interne de conseillers en politique au sein du Groupe de la gouvernance démocratique, notamment les centres régionaux et le **Centre d'Oslo pour la gouvernance du PNUD**.

Partenariats

Au niveau mondial, le Global Programme on Capacity Development for Democratic Governance Assessments and Measurements (Programme mondial sur le renforcement des capacités en matière d'évaluations et de mesures de la gouvernance démocratique) fournit une base autorisant les deux démarches suivantes : accéder à de nouveaux partenariats, centrés en particulier sur l'identification et le soutien de partenaires potentiels dans les pays en développement ; et déterminer un ordre de priorité au niveau des partenariats déjà conclus avec les Commissions économiques des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales, régionales ainsi que les organes et les réseaux techniques régionaux tels que les réseaux des bureaux de statistique et les Centres régionaux du PNUD. Le PNUD privilégie les partenariats Sud-Sud au sein desquels les parties prenantes nationales et les acteurs peuvent partager les connaissances et les expériences sur les évaluations de la gouvernance. Les partenariats régionaux, notamment le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) qui y est associé sont, à cet égard, essentiels au niveau des pays.

Il convient aussi de préciser qu'à l'échelon des pays, les principaux partenariats du PNUD en matière d'évaluations de la gouvernance sont conclus avec les pouvoirs publics, les organisations de la société civile, le bureau de statistique national et les donateurs. Cependant, la place privilégiée qu'occupe le PNUD lui permet de tirer profit de sa présence dans le monde afin d'établir des connexions entre les experts internationaux et les partenaires nationaux. Ceci est particulièrement important dans le cadre du renforcement des capacités nationales et de la validation de la valeur technique d'une évaluation.

Les partenariats établis par les Bureaux de pays avec les organisations de la société civile sont d'un intérêt capital pour garantir que les évaluations de la gouvernance reflètent les besoins et les aspirations des groupes vulnérables. En effet, il ne faut jamais perdre de vue que l'amélioration des conditions de vie des pauvres et des exclus constitue la justification ultime de l'existence du PNUD en tant qu'institution consacrée au développement. La collaboration avec des organisations de la société civile capables de formuler les besoins et les aspirations des pauvres est la condition sine qua non d'une bonne pratique. Dans le même temps, les écarts importants dans l'historique des organisations de la société civile au niveau national, les diverses configurations à l'œuvre, les relations entre les différentes organisations de la société civile et l'attitude de l'État à leur égard sont autant de critères qui exigent du PNUD de sélectionner soigneusement les partenaires avec lesquels il souhaite s'impliquer ainsi que les modalités d'un tel engagement. Au titre de son appui élargi au renforcement des capacités de la société civile, le PNUD recommande aux Bureaux de pays de procéder à une mise en correspondance périodique des organisations de la société civile, de sorte à fournir une base permettant de réévaluer et recentrer les objectifs de sa stratégie de partenariats, en répondant aux questions suivantes : quel est le partenaire envisagé et quel est l'objectif d'un tel partenariat en matière de développement ? Pour fournir une aide éclairée à la sélection, il convient d'abord d'évaluer, de développer et de publier les critères situationnels pertinents permettant de déterminer les acteurs de la société civile avec lesquels l'on souhaite s'engager et d'explicitier les raisons d'un tel choix. Les facteurs

significatifs à cet égard incluent les éléments suivants : ancienneté de présence dans le paysage national, mandat éprouvé, légitimité, compétences, savoir-faire et responsabilité¹².

Sélection d'un partenaire de réalisation

La sélection d'un partenaire de réalisation dépend en grande partie des exigences de capacité, de la taille et du point d'ancrage du programme. Pour un projet donné du PNUD, le partenaire de réalisation doit remplir l'une des quatre exigences suivantes :

1. Entité gouvernementale, à laquelle il est fait référence dans la notion d'Application nationale (Exécution nationale ou NEX dans la terminologie non harmonisée)
2. Institution des Nations Unies ou une organisation multilatérale
3. ONG disposant d'un statut légal qui l'autorise à opérer sur le site du projet
4. Mise en œuvre directe par le PNUD

L'Encadré 12 ci-dessous décrit les questions qu'il convient de prendre en considération pour chacune des options de réalisation.

¹² *UNDP and Civil Society Organizations: A Practice Note on Engagement.*
<http://www.undp.org/partners/cso/publications/UNDP%20CSO%20Policy.doc>

ENCADRE 12. PARTENAIRES DE REALISATION

Application nationale :

L'application nationale est retenue lorsque les autorités nationales disposent des capacités adéquates pour entreprendre les fonctions et les activités du programme ou du projet. La mise en œuvre des projets requiert de l'institution nationale agissant au titre de partenaire de réalisation de bénéficier des capacités techniques et administratives nécessaires pour assumer les responsabilités de sensibilisation qui s'en suivent et affecter les contributions requises avec efficacité, afin d'atteindre les résultats escomptés. L'autorité nationale la mieux appropriée pour tenir ce rôle varie selon le pays, mais il est conseillé de confier cette mission à l'entité chargée du plan de développement national afin d'optimiser les opportunités d'intégrer l'évaluation de la gouvernance aux processus consultatifs liés au plan de développement national et d'assurer ainsi le suivi et l'évaluation des objectifs et des cibles du plan. L'expérience du PNUD en matière d'application nationale des programmes d'évaluation de la gouvernance montre qu'il est souhaitable d'intervenir par le biais de comités de pilotage nationaux multipartites pour les besoins de prise de décisions et de surveillance stratégiques. Une des méthodes permettant de lever les contraintes de capacité potentielles en matière d'application nationale consiste à introduire un agent de réalisation externe, tel que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), aux fins d'exécuter les actions les plus complexes dans le cadre autorisé par le projet soumis à l'application nationale.

Mise en œuvre directe par le PNUD

Il est possible d'envisager une mise en œuvre directe par le PNUD, dans les cas de figure suivants : (a) Il existe une situation de fait qui requiert une vitesse de fourniture et de prise de décision, dans laquelle la direction du PNUD s'avère être indispensable pour la mobilisation des ressources ; (b) les pouvoirs publics n'ont pas la capacité nécessaire pour exécuter le projet ; (3) le projet ne saurait être appliqué par une autre institution des Nations Unies ; (d) le bureau de pays du PNUD bénéficie des capacités requises pour gérer, rendre compte de et réaliser les résultats escomptés du projet. Le PNUD n'est pas encore très expérimenté dans la mise en œuvre directe des initiatives d'évaluation de la gouvernance. Par conséquent, il importe d'examiner avec un soin particulier la nature politique d'une évaluation de la gouvernance multipartite avant de sélectionner cette option d'application. Les Bureaux de pays sont invités à prendre en compte les éventuelles incidences de l'application directe sur les relations du PNUD avec le pouvoir exécutif en place et/ou sur la neutralité de l'Organisation des Nations Unies telle que perçue par d'autres donateurs ou acteurs du développement.

Mise en œuvre par les ONG

Une mise en œuvre effectuée par les ONG devrait plutôt être envisagée pour les évaluations parrainées par les pays, spécialement les projets impliquant une interaction étroite avec les groupes ciblés tels que les pauvres et les personnes vulnérables, ainsi que les projets nécessitant un savoir-faire précis en matière de recours aux méthodes participatives. La mise en œuvre par les ONG peut également se révéler comme une option utile dans le cas d'une activité ciblée, fondée sur la recherche, ou d'une activité de formation portant sur les évaluations de la gouvernance.

Mise en œuvre par une institution des Nations Unies ou une organisation multilatérale :

La mise en œuvre menée par une autre institution présente les mêmes avantages et inconvénients, pour un programme d'évaluation de la gouvernance, que n'importe quel autre programme. L'unique bienfait de cette démarche est qu'elle invite à la table de prise de décision un acteur externe neutre. Cependant, aucune agence technique spécialisée n'existe à ce jour dans ce domaine. Le Département des affaires politiques des Nations Unies (UNDPA) a renforcé ses propres capacités pour entreprendre des analyses politiques au niveau des pays mais son expérience est quelque peu limitée en matière d'appui et de facilitation en rapport avec les évaluations parrainées par les pays.

Ressources :

Les évaluations de la gouvernance parrainées par les pays peuvent prétendre à un certain nombre de modes de financement et d'options de ressources : (i) instruments de cofinancement dans le pays d'origine ; (ii) UNDP Global Programme on Capacity Development for Democratic Governance Assessments and

Measurements (Programme mondial sur le renforcement des capacités en matière d'évaluations et de mesures de la gouvernance démocratique) ; (iii) Fonds d'affectation spéciale thématique du PNUD pour la gouvernance démocratique (DGTTF) ; (iv) Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD).

- › **Instruments de cofinancement** : les dispositions de cofinancement représentent d'importants mécanismes qui permettent au PNUD d'appuyer la mise en œuvre des évaluations de la gouvernance parrainée par les pays. Le PNUD gère deux principaux instruments à cet effet : les mécanismes de partage des coûts et les fonds d'affectation spéciale (voir la section relative au Fonds d'affectation spéciale thématique du PNUD pour la gouvernance démocratique ci-dessous). Lorsqu'un gouvernement de pays de programme ou tout autre partenaire, tel qu'un gouvernement donateur, contribue en ressources à des programmes ou des projets spécifiques au PNUD, les contributions à ce titre sont qualifiées de partage des coûts. La participation des gouvernements et des ONG aux mécanismes de partage des coûts est une option de financement majeure, qui permet de renforcer l'appropriation multipartite des processus d'évaluation de la gouvernance. Le PNUD peut jouer un rôle clé en combinant les sources nationales de financement avec les fonds alloués par les Nations Unies ou d'autres sources.
- › **Programme mondial du PNUD sur le renforcement des capacités en matière d'évaluations et de mesures de la gouvernance démocratique** : reconnaissant la nécessité de disposer d'outils opérationnels plus efficaces pour évaluer la gouvernance, le Programme mondial (2008-2011) accorde aux pays éligibles des financements destinés à l'élaboration et l'application de méthodes et d'approches permettant de mesurer et de surveiller la gouvernance. Le programme dispose de trois composantes de financement : (1) *Composante au niveau national*, comprenant le financement de quatre activités au sein des pays bénéficiaires, à savoir : (i) mise en correspondance des indicateurs de gouvernance existants ; (ii) élaboration de cadres d'évaluation de la gouvernance ; (iii) collecte de données ; (iv) création de bases de données relatives à la gouvernance et utilisation des indicateurs de gouvernance. (2) *Composante au niveau régional*, comprenant le financement des activités suivantes : (i) formation au niveau régional ; (ii) élaboration de produits de connaissances spécifiques aux régions ; (iii) conférences régionales. (3) *Composante au niveau mondial*, comprenant le financement des activités suivantes : (i) services de diffusion des savoirs ; (ii) renforcement des capacités ; (iii) élaboration des politiques et mesures de sensibilisation. Les Bureaux de pays sont priés de contacter le spécialiste de la gouvernance au Centre d'Oslo pour la gouvernance du PNUD afin de se renseigner sur les procédures permettant d'accéder aux fonds dispensés au titre du Programme mondial.
- › **Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique (DGTTF)** : Le Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique (www.undp.org/governance/ttf.htm) est géré par le Groupe de la gouvernance démocratique qui relève du Bureau des politiques de développement du PNUD. Sa fonction principale est de fournir aux Bureaux de pays des fonds discrétionnaires pour explorer les approches innovantes et traiter les problèmes dans les zones politiquement sensibles, pour lesquelles l'affectation des ressources de base pourrait s'avérer plus problématique et lente. Les Bureaux de pays du PNUD sont encouragés à soumettre des demandes de fonds auprès du Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique, destinés à leurs initiatives d'évaluation de la gouvernance.
- › **Le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD)** L'objectif premier du FNUD est d'appuyer les processus de démocratisation partout dans le monde. Le FNUD finance des projets visant à instaurer et renforcer les institutions démocratiques, promouvoir les droits de l'homme et garantir la participation de tous les groupes sociaux dans les processus démocratiques. Le FNUD fournit un appui aux organisations gouvernementales, non gouvernementales, régionales et internationales. Le FNUD a appuyé des activités d'évaluation démocratiques, comme par exemple, en Mongolie ; pour obtenir de plus amples informations, consultez le site <http://www.un.org/democracyfund/>.

V BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES

5.1 Publications du PNUD

- › UNDP Strategic Plan (2008-2011): *Accelerating Global Progress on Human Development*
<http://www.undp.org/excbrd/word/dp07-43.doc>
- › UNDP. *Governance Indicators: A User's Guide* (2007, 2nd edition)
www.undp.org/oslocentre/docs07/undp_users_guide_online_version.pdf
- › UNDP. *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender-Sensitive Indicators* (2006). www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf
- › UNDP. Série des Guides d'utilisation du PNUD. Il s'agit de guides thématiques sur la mesure de la gouvernance, dont notamment : *A Users' Guide to Measuring Corruption*
http://www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html; *Measuring Decentralised Governance* (forthcoming); *Measuring Public Administration Reform* (à paraître) ; *A Users Guide on Indicator Sources Measuring Conflict and Fragility* (à paraître) ; *Planning A Governance Assessment: A Guide to Approaches, Costs and Benefits* (à paraître). La liste des publications à paraître est disponible sur la page Web suivante :
http://www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html
- › *UNDP Practice Note on Capacity Assessment*
<http://capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6004>
- › UNDP. *Capacity Assessment Methodology User's Guide* (2007)
www.capacity.undp.org/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6022
- › UNDP. *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach* (2007).
<http://capacity.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=2141>
- › *UNDP and Civil Society Organizations: A Practice Note on Engagement*
<http://www.undp.org/partners/cso/publications/UNDP%20CSO%20Policy.doc>
- › *UNDP Practice Notes on Democratic Governance* <http://www.undp.org/governance/practice-notes.htm>
- › UNDP, *Measuring Human Development: A Primer* (2007) <http://hdr.undp.org/en/nhdr/support/primer/>
- › UNDP and Christian Michelson Institute (CMI). *Governance Assessments and the Paris Declaration: Opportunities for Inclusive Participation and National Ownership*, rapport de séminaire, septembre 2007. www.undp.org/oslocentre/docs07/BergenSeminar.pdf
- › Hasbat Hulan. *Assessing Democratic Governance in Mongolia*, article préparé à l'occasion du séminaire sur les Évaluations de la gouvernance, conjointement organisé par le CMI et le PNUD à Bergen.
www.undp.org/oslocentre/docs07/bergen_2007/Governance%20Assessments%20Mongolia%20Case%20Study.pdf
- › Goran Hyden. *The Challenges of Making Governance Assessments Nationally Owned.*, article présenté à l'occasion du séminaire sur les Évaluations de la gouvernance, conjointement organisé par le CMI et le PNUD à Bergen en septembre 2007
www.undp.org/oslocentre/docs07/bergen_2007/Key%20Note%20speech%20Goran%20Hyden.pdf
- › Lise Rakner and Vibeke Wang. *Governance Assessments and the Paris Declaration. A CMI Issues Paper*, article préparé à l'occasion du séminaire sur les Évaluations de la gouvernance, conjointement organisé par le CMI et le PNUD à Bergen (2007). www.undp.org/oslocentre/docs07/CMI%20paper.pdf
- › University of Sussex and UNDP. *Preliminary Survey on Donor Use of Governance Assessments*, article présenté à l'occasion du séminaire sur les Évaluations de la gouvernance, conjointement organisé par le CMI et le PNUD à Bergen en septembre 2007
www.undp.org/oslocentre/docs07/bergen_2007/Survey%20of%20Donor%20Use%20of%20Governance%20Assessments.pdf

5.2 Ressources du PNUD

- › Le Centre d'Oslo pour la gouvernance du PNUD, qui fait partie du Groupe de la gouvernance démocratique au sein du Bureau des politiques de développement du PNUD, est chargé de la gestion

du Programme mondial sur le renforcement des capacités en matière d'évaluations et de mesures de la gouvernance démocratique ainsi que de l'élaboration des politiques du PNUD et de ses modalités d'appui aux programmes en matière d'évaluations de la gouvernance. Dans le cadre de sa mission, le Centre gère un portail de connaissances sur l'évaluation de la gouvernance, facilite la formation ainsi que d'autres activités de renforcement de capacités dans ce domaine et prend en charge une base de données d'experts relative à la mesure et l'évaluation de la gouvernance. http://www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html

5.3 Publications de tiers

- › Christiane Arndt and Charles Oman. *Uses and Abuses of Governance Indicators*. OECD Development Centre Studies (2006) (www.oecd.org/dev/publications/governanceindicators)
- › Le Centre d'Oslo pour la gouvernance du PNUD gère une bibliographie de plus de 200 titres sur les évaluations et la mesure de la gouvernance, disponibles à l'adresse suivante : www.undp.org/oslocentre/flagship/democratic_governance_assessments.html

5.4 Ressources de tiers

- › Le projet Metagora (www.metagora.org), abrité par le Consortium Paris21 à Paris, est une initiative pilote internationale sur les statistiques globales, soutenue par la Banque mondiale, l'OCDE, les Nations Unies et l'Union européenne. Elle est centrée sur les méthodes, les outils et les cadres destinés à mesurer la démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance. Son programme de travail inclut la mise en œuvre d'enquêtes pilotes sur un certain nombre de questions liées aux droits de l'homme, l'élaboration de bases de données, un test pour les indicateurs et une analyse axée sur les politiques. Metagora a mis au point des matériaux de formation et d'orientation portant sur la mesure de la gouvernance et l'utilisation des données relatives à la gouvernance. (www.metagora.org/training/)
- › Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est la clé de voûte du processus de Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en faveur du développement socioéconomique de l'Afrique. (www.nepad.org/aprm/)
- › L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) est une organisation intergouvernementale basée à Stockholm, en Suède, qui a établi un cadre pour les évaluations de la démocratie par les citoyens et en appuie la mise en œuvre. (www.idea.int/democracy/index.cfm)
- › Le Comité d'aide au développement (CAD, www.oecd.org/dac) qui relève de l'OCDE est le principal organe par le biais duquel l'OCDE traite des questions de coopération en rapport avec les pays en développement. Il a inclus dans son programme de travail des questions liées à l'harmonisation et la coordination des évaluations sur la gouvernance. Ce travail est mené par le réseau du CAD sur la gouvernance (GOVNET), un forum international regroupant les praticiens des organismes de coopération pour le développement, tant bilatéraux que multilatéraux, ainsi que les experts issus des pays partenaires. Il a été lancé à l'occasion de la conférence des donateurs sur les évaluations de la gouvernance, en février 2008. (www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_34565_39869902_1_1_1_1,00.html)
- › L'Institut de la banque mondiale gère le projet des Indicateurs de gouvernance dans le monde (WGI), qui a permis de générer des indicateurs de gouvernance individuels et ventilés pour 212 pays et territoires durant la période 1996-2006, couvrant six dimensions de la gouvernance. Les indicateurs ventilés combinent les réponses fournies par les entreprises, les citoyens et les experts interrogés pour les besoins des enquêtes, menées à la fois dans les pays industrialisés et les pays en développement. Les sources de données individuelles qui sous-tendent les indicateurs ventilés sont issues d'une variété d'instituts de sondage d'opinion, de groupes de réflexion, d'organisations non gouvernementales et d'organismes internationaux. (<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>)
- › L'agence allemande InWEnt pour le Renforcement des capacités et le développement international fournit une formation sur la mesure de la gouvernance par le biais de ses programmes de renforcement des capacités axés sur les statistiques. Ces programmes ciblent les représentants des organisations locales dans les pays en développement collaborant aux statistiques sur la gouvernance. (www.inwent.org)
- › WorldPublicOpinion.Org fournit, via Internet, des ressources sur les différentes enquêtes d'opinion publiques menées autour du monde sur la gouvernance et les droits de l'homme, entre autres sujets. (www.worldpublicopinion.org/?nid=&id=&lb=hmpg)

- › L'Afrobaromètre (www.afrobarometer.org) est un projet de recherche qui mesure les attitudes publiques sur les questions économiques, politiques et sociales en Afrique sous-saharienne. Il est mis en œuvre par le biais d'un partenariat entre l'IDASA (Institute for Democracy in South Africa, www.idasa.org) et le Ghana Centre for Democratic Development (Centre du développement démocratique du Ghana, www.cddghana.org). Les résultats de l'Afrobaromètre sont élaborés à partir d'entretiens menés en face à face avec les individus interrogés au cours de visites à domicile.