

# POUR UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Document d'orientation  
de la politique de coopération française

*Le document d'orientation de la politique de coopération française « Pour une gouvernance démocratique » a exploité de nombreux travaux sur la gouvernance.*

*Un comité de rédaction, constitué de Malika Berak, sous-directrice de la coopération institutionnelle, Isabelle Guisnel, chef du bureau de la coopération administrative et Didier Niewiadowski, chargé de mission au bureau de la coopération administrative, a procédé à son élaboration.*

*Les personnes suivantes ont pris une part active aux travaux : Richard Banegas, rédacteur en chef de la revue Politique Africaine, maître de conférences à l'Université Paris I, Jean-Louis Bodin, directeur de l'ADETEF, Jean du Bois de Gaudusson, président de l'Agence universitaire de la Francophonie, Jean-Paul Bouliou, adjoint à la sous-directrice de la coopération institutionnelle à la DGCID, Françoise Brugerolle chargée de mission au ministère de la Fonction publique, Diango Cissoko, ancien ministre et directeur de cabinet du Premier Ministre de la République du Mali, Henri de Coignac, ancien ambassadeur, Isaline de Comarmond, chargée de mission au HCCI, Catherine Choquet, secrétaire générale de la section française de la FIDH, Christine Desouches, déléguée aux Droits de l'homme et à la démocratie à l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, Jean-Michel Eymeri, maître de conférences à l'Université Paris I, Nicolas Frelot, chef du bureau du développement local et urbain à la DGCID, Hélène Gadriot-Renard, chef de la division gouvernance et rôle de l'Etat à l'OCDE, Laurent Gallissot, chargé de mission au bureau de l'état de droit et des libertés publiques à la DGCID, Roger Goudiard, directeur adjoint de la direction de la stratégie à l'AFD, Mireille Guigaz, directrice du développement et de la coopération technique à la DGCID, Jacques-Henry Heuls, chef du bureau de l'état de droit et des libertés publiques à la DGCID, Jean-Claude Le Goff, directeur du SERES, Marc Levy, chercheur au GRET, André Lewin, ancien ambassadeur, Pierre Meyer, directeur d'études à ACT consultants, Jacques-Mariel Nzouankeu, secrétaire permanent de l'OFPA, Dieudonné Oyono, coordonnateur du programme national de gouvernance au Cameroun, Jean-Christophe Peaucelle, sous-directeur de la stratégie, de la communication et de l'évaluation à la DGCID, François Roubaud, chercheur à l'IRD, Michael Ruleta, chargé de mission au bureau de l'évaluation de la DGCID, Valérie Sagant, sous-directrice des relations internationales au ministère de la Justice, Frédéric Tiberghien président du groupe de travail « Démocratie, Droits de l'homme et bonne gouvernance » du HCCI.*

*M. Jacques Ould-Aoudia, chargé d'études pour les pays émergents, direction de la Prévision, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et M. Étienne Rolland-Piègue, chef du bureau du suivi interministériel de la coopération internationale et des statistiques, direction générale de la Coopération internationale et du Développement, ministère des Affaires étrangères, ont également pris une part active à ces travaux.*

# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	7
<b>1. S'ENGAGER EN FAVEUR D'UNE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE .....</b>	<b>10</b>
La gouvernance démocratique est conforme à nos valeurs .....	10
Les valeurs démocratiques universelles .....	10
L'Etat garant de l'intérêt général .....	11
Le renforcement des contre-pouvoirs .....	12
Des espaces culturels partagés .....	13
La gouvernance démocratique fait évoluer les modalités de coopération .....	14
L'importance des principes de gestion publique .....	14
Le décloisonnement des politiques sectorielles .....	14
Intégration régionale et harmonisation des politiques .....	15
L'appropriation par les acteurs concernés .....	15
<b>2. REpondre AUX DEFIS GLOBAUX .....</b>	<b>17</b>
La pauvreté, les inégalités et l'exclusion .....	17
La lutte contre la corruption .....	17
Les Biens Publics Mondiaux .....	18
La sécurité .....	19
La démocratie locale .....	20
La prévention des conflits et la situation post-conflit .....	21
<b>3. PROMOUVOIR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE COOPERATION .....</b>	<b>23</b>
Une nouvelle méthode d'identification des programmes .....	23
Une mise en œuvre avec de nouveaux instruments .....	25
Une méthode de suivi .....	25
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE 1</b> Communiqué final de la Table ronde du 25 mars 2002 .....	<b>35</b>
<b>ANNEXE 2</b> Extraits de l'Accord ACP-CE de Cotonou du 23 juin 2000 .....	<b>37</b>
<b>ANNEXE 3</b> Déclaration de BAMAKO du 3 novembre 2000 .....	<b>40</b>
<b>ANNEXE 4</b> Séminaire régional « La gouvernance au Sud » Cotonou, OFPA juillet 2002 ..	<b>43</b>
<b>ANNEXE 5</b> Introduction du Rapport PNUD sur le Développement humain 2002 .....	<b>46</b>





# AVANT PROPOS

*La gouvernance est une variante du gouvernement des Etats, des entreprises et des « biens publics » qui prend en compte la mondialisation. Elle est aussi une méthode comme le décrit ce document d'orientation.*

*Mais la gouvernance, initialement traduite en français par « la gestion des affaires publiques », n'est pas idéologiquement neutre. Ainsi, après avoir véhiculé une vision purement gestionnaire de l'économie, la notion de bonne gouvernance s'est, à l'épreuve du terrain, infléchie et enrichie. De purement normative, elle devient sous notre impulsion, mais également celle de certains de nos partenaires, une déclinaison de pratiques au service de la démocratie.*

*La gouvernance démocratique représente une proposition pour rénover la politique française de coopération au développement et participer activement aux nombreux débats internationaux dans la suite de la Conférence internationale du développement de Monterrey en mars 2002 et du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en août 2002 qui ont mis la gouvernance au centre des stratégies de développement.*

*Le document d'orientation proposé ici sous un titre exprimant notre engagement : « Pour une gouvernance démocratique » est nécessairement destiné à évoluer, dans ses diagnostics et ses propositions, notamment à la lumière des évaluations qui seront faites. Le constat général qu'il exprime est que, aussi vite que la mondialisation progresse, notre politique doit s'ajuster.*

*Ces ajustements doivent se concevoir sur la base des valeurs communes que nous partageons avec nos partenaires du Sud et qui ont été affirmées dans l'Accord de Cotonou, comme dans la Déclaration de Bamako. L'ambition de promouvoir ces valeurs et leurs implications concrètes doit animer notre action.*

*Pour accomplir ce travail de réflexion et d'élaboration d'une nouvelle approche, le ministère des Affaires étrangères (la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement) a consulté les divers acteurs de la coopération française pour déterminer ce que pouvait être notre contribution à une gouvernance au service du développement. Nos partenaires du Sud (responsables politiques, universitaires et chercheurs) ont répondu avec enthousiasme à notre invitation à les associer à notre chantier de rénovation de la coopération française.*

*En organisant en mars 2002, une table ronde sur la gouvernance en présence de représentants d'institutions multilatérales (Banque Mondiale, PNUD, OCDE), la DGCID a présenté les travaux qu'elle engageait sur ce thème au sein de différents groupes de travail et les a soumis aux observations et critiques de l'ensemble de ses partenaires. Ont été consultés la société civile (à travers notamment le Haut Conseil de la Coopération Internationale) et le monde universitaire, ainsi que des organismes régionaux africains (le Programme de Développement Municipal et l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines).*

---

*Depuis, les travaux entrepris se sont poursuivis et développés.<sup>(1)</sup> Ils ont également mobilisé nos partenaires du Sud et nos assistants techniques.*

*Ce document d'orientation a engrangé toutes les réflexions propres à répondre aux nouveaux enjeux de la coopération internationale que sont l'exigence de l'efficacité de l'aide et le développement humain. Il inaugure une approche empirique décrivant un processus : notre engagement en faveur d'une gouvernance démocratique.*

*Il importait que la France développe et précise sa propre approche de ce concept aujourd'hui incontournable et unanimement reconnu comme une condition essentielle du développement.*

*C'est pourquoi je tiens ici à remercier tous ceux qui ont bien voulu participer à nos travaux et nous offrir leurs contributions.*

*Pierre-André WILTZER  
Ministre délégué à la Coopération  
et à la Francophonie*

---

*(1) Cf documents de travail de la DGCID :*

*« Les enjeux de la Gouvernance dans les politiques de coopération » table ronde du 25 mars 2002*

*« La Gouvernance au Sud » séminaire régional OFPA Cotonou 9/10/11 juillet 2002*

*« La Gouvernance : stratégie de développement et choix opérationnels » séminaire 26/27/28 août 2002*



# INTRODUCTION

## ***Une nouvelle donne internationale***

L'effondrement de l'économie dirigée, la crise de l'Etat providence, l'interdépendance des Etats et la mondialisation des échanges ont créé une nouvelle donne internationale et modifié radicalement le gouvernement des hommes et des entreprises. La fin de l'affrontement Est-Ouest qui avait ses prolongements dans les pays du Sud laisse face à face les nations industrialisées, porteuses ou non des valeurs de la démocratie et des droits de l'Homme, et les populations déshéritées de nombreux Etats parvenus à l'indépendance avec la décolonisation.

Relever le défi de la pauvreté implique une politique volontariste qui prenne en compte le nouvel environnement socio-politique tant au Nord qu'au Sud, qui soit davantage centrée sur la personne humaine et qui instaure un dialogue politique et une réelle coordination entre partenaires au développement.

La primauté de l'Etat-nation qui a longtemps déterminé les stratégies de coopération ne permet plus de faire face aux nouveaux enjeux et de répondre aux défis de notre époque. L'aide au développement qui devait conforter la lente construction de l'Etat-nation s'efface, de plus en plus souvent, devant l'aide d'urgence. L'objectif du développement devient la lutte contre la pauvreté et les inégalités. L'enjeu est désormais la survie plutôt que le développement. De nombreux Etats du Sud chancellent ou sombrent dans des conflits sanglants. Dans la plupart des pays pauvres, la libre et paisible circulation des personnes n'est plus assurée sur l'ensemble du territoire national. La mise en place de cadres juridiques favorables à la liberté d'entreprendre et susceptibles de soutenir le marché n'a pas été suffisante pour assurer le développement économique et moins encore le développement humain.

## *Le retour du politique*

Le concept de bonne gouvernance, promu par les institutions financières internationales à la fin des années 1980, était focalisé sur la dimension gestionnaire. Il recouvre, aujourd'hui, non seulement une gestion efficace et transparente des affaires publiques mais aussi le respect des exigences posées par les droits de l'Homme, les principes démocratiques et l'état de droit.

Le lien étroit entre les aspects économiques et politiques de la gouvernance est particulièrement mis en valeur, par exemple, dans les règlements des programmes d'aide géographisés de la Commission européenne. On relève dans la plupart de ceux-ci que la nécessité de prendre en compte les droits de l'Homme et les principes démocratiques constitue une conditionnalité forte et qu'une clause de non-exécution des programmes d'aide est généralement prévue en cas d'atteinte à ces principes purement politiques.

L'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Commission européenne et ses Etats membres signé à Cotonou le 23 juin 2000 préconise l'intégration des acteurs de la société civile dans les processus d'éradication de la pauvreté et de développement durable (article 19). Le développement ne peut, en effet, se construire qu'à travers l'établissement de relations apaisées et stables entre les acteurs d'une société. Le dialogue politique est, par conséquent, un élément clé d'un nouveau partenariat qu'il convient d'instaurer aux niveaux local, national et international. La réhabilitation du niveau local, l'instauration de nouveaux liens plus équilibrés entre toutes les composantes de la société, l'affirmation d'un Etat au périmètre d'intervention redéfini, une meilleure participation des Etats du Sud aux instances multilatérales sont quelques unes des voies du changement à opérer.



Si la mondialisation entraîne de nouvelles fragmentations, elle provoque aussi de nouvelles interdépendances Nord-Sud mais aussi Sud-Sud. La coopération pour le développement doit non seulement accompagner les effets de la mondialisation mais aussi les anticiper de façon à ne pas être cantonnée dans un rôle de service social international.

### *La bonne gouvernance comme condition du développement*

La gouvernance est l'art de gouverner en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, du local au mondial, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs.

La démocratie, la croissance économique et le progrès social vont de pair, se renforçant mutuellement. La gouvernance sera bonne ou mauvaise en fonction de la capacité des gouvernants et des administrations à respecter des principes qui favorisent l'adhésion et la participation de l'ensemble des acteurs de la société civile aux politiques qui les concernent.

Il est désormais reconnu que le respect des normes constitutionnelles et des droits de l'Homme et du citoyen, l'application effective de la séparation des pouvoirs, la sécurisation des relations juridiques, avec notamment le respect des droits de la défense, les procès organisés avec



*Rencontre G8-NEPAD lors du sommet d'Evian le 1<sup>er</sup> juin 2003.*

équité et la possibilité d'exercer des voies de recours, constituent des fondements sans lesquels un développement harmonieux ne peut être envisagé.

Le respect des principes communs à tout système de bonne gouvernance, tels que la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre compte, l'équité, la non-discrimination et l'efficacité, permettent non seulement d'empêcher les abus dans l'exercice de la puissance publique dont est investi l'Etat et de limiter l'arbitraire des autorités publiques, mais aussi de créer les conditions stables et favorables au développement économique et au bien-être des citoyens.

### *La remise en cause des politiques de développement*

Les administrations de la plupart des Etats les moins avancés ne sont pas plus performantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient au début de leur indépendance, en dépit des investissements quelquefois importants en assistance technique, en équipements et en financements, sous forme de subventions d'ajustement structurel et de remises de dettes. Ce constat est valable pour les indices de développement humain qui n'enregistrent guère de progrès significatifs. Désormais toutes les grandes rencontres internationales s'interrogent sur les raisons de ces bilans décevants.

Le lien entre l'efficacité de la lutte contre la pauvreté et le respect des principes fondamentaux de la bonne gouvernance a été réaffirmé à Monterrey en mars 2002. Lors de cette conférence internationale sur le financement du développement, l'engagement d'augmenter l'aide publique au développement a été assorti d'un plaidoyer pour l'instauration d'un cadre de gouvernance favorisant l'état de droit, le développement des services sociaux de base et la lutte contre la corruption et l'insécurité. Lors de la réunion du G8 à Kananaskis, en juin 2002, les objectifs et les moyens de la gouvernance politique ont été également remis à l'ordre du jour et ces objectifs à caractère politique (consolidation de l'état de





*IX<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie (18-20 octobre 2002) :  
annonce du Sommet dans les rues de Beyrouth.*

droit, revue par les pairs, lutte contre la corruption et protection des droits de l'Homme) ont été placés au centre des stratégies de développement. Le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, en août 2002, a retenu le principe de la régulation de la mondialisation au nom de l'égal accès aux ressources naturelles pour les peuples et les générations futures. Enfin, le Sommet de la Francophonie de Beyrouth, en octobre 2002, a réaffirmé le rôle que doit tenir le dialogue des cultures et de la diversité culturelle dans la gouvernance mondiale.

Ces récentes rencontres internationales témoignent d'une véritable prise de conscience mondiale. Comme il en a été pour d'autres mutations, le sentiment d'appartenance à une communauté mondiale aura précédé la conception et la mise en œuvre de politiques institutionnelles globales. Or celles-ci restent largement tributaires des accords internationaux, alors même que le rôle des acteurs non gouvernementaux ne cesse de croître et que les modalités d'exercice du gouvernement changent.

En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, les crises de la gouvernance sont multifformes. Elles affectent aussi bien les entreprises, les marchés de capitaux que la gestion et le financement des biens publics mondiaux. La surestimation des facteurs écono-

miques par rapport aux données socio-politiques peut entraîner l'exclusion et la marginalisation de groupes entiers de population, aussi bien au Nord qu'au Sud. Cette situation, qui constitue l'une des causes de la précarisation au Nord et de la paupérisation au Sud, accentue le fossé entre pays développés et pays les moins avancés. Ces crises remettent en cause les formes de représentation, les structures, les processus, les institutions autour desquels les sociétés s'organisent.

De plus, la transposition de systèmes, de procédures ou de normes en vigueur dans les pays développés, sans tenir compte des réalités socio-culturelles, le soutien à la mise en place de dispositifs institutionnels d'encadrement inappropriés, une politique trop sectorielle privilégiant les finances publiques, la justice et l'éducation en délaissant toute approche globale, la faible concertation avec les populations et la coordination insuffisante entre bailleurs sont souvent avancés comme étant les principales raisons de ces faibles résultats

Par conséquent dans ce contexte, la coopération française devra intégrer les orientations globales de la coopération internationale comme la bonne gouvernance et la démocratie et mieux prendre en compte les situations des pays du Sud et les initiatives politiques qui en émergent.

# S'ENGAGER EN FAVEUR D'UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

En mettant l'accent sur la consolidation d'un état de droit, sur le respect des valeurs démocratiques et la prise en compte de l'éminente dignité de la personne humaine, tout en renforçant les capacités des pays partenaires pour améliorer la gestion des affaires publiques, la coopération française fait de la promotion de la gouvernance démocratique un objectif majeur.

Cet engagement répond à un système de valeurs communes à l'Union européenne et à l'Organisation internationale de la Francophonie et correspond aux attentes des populations du Sud.

## **La gouvernance démocratique est conforme à nos valeurs**

La gouvernance démocratique traduit notre attachement aux processus démocratiques et à la défense des libertés fondamentales. Avec cette conception humaniste fondée sur des valeurs universelles, le citoyen reprend toute la place qui lui revient dans la construction de la société.



*Les juges de la Cour pénale internationale le 11 mars 2003 à La Haye.*

### *Les valeurs démocratiques universelles*

Depuis le discours de La Baule ( 20 juin 1990 ), la coopération française fait de l'engagement démocratique une priorité car la démocratie et le développement sont indissociables. La gouvernance démocratique, parce qu'elle signifie l'exercice et le contrôle du pouvoir par tous les acteurs gouvernementaux ou non de la vie politique, donne la primauté au citoyen plus qu'au client et permet de réaffirmer notre attachement aux valeurs démocratiques universelles issues de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

Cette Déclaration, pierre angulaire de nos fondements institutionnels, rappelle que « l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements ». Ce texte fondateur garantit le libre exercice des droits naturels et imprescriptibles que sont la liberté, l'égalité, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

La référence à la notion globale de public, comme le fait la vision libérale de la gouvernance, n'est pas satisfaisante car la relation vivante qui relie l'Etat à la communauté des citoyens ne peut être occultée. La citoyenneté est à replacer au centre des préoccupations de la gouvernance. Cette notion, en constante évolution, résulte de la reconnaissance par l'Etat de droits et de revendications d'intégration des populations présentes sur son territoire.

Les droits civils, politiques, culturels, économiques et sociaux, tels que proclamés aussi dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de San Francisco (1948) sont inhérents à la personne humaine. Ils sont reconnus par l'ensemble des Etats appartenant à l'Organisation des Nations Unies.

Notre adhésion au système de valeurs universelles constitutif de la démocratie implique pour le citoyen l'exercice, sans aucune discrimination, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autres moyens de communication, à la liberté de réunion et de manifestation, à la liberté d'association et la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres et transparentes. La soumission de l'ensemble des institutions au bloc de la légalité, le libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes, représentent pour nous autant d'éléments constitutifs d'une gouvernance démocratique.

La plupart de nos partenariats multilatéraux se rattachent aussi à ces valeurs démocratiques universelles. Ainsi, par exemple, l'article 2 des accords d'association Euromed précise « les relations entre partenaires, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, qui inspire leurs politiques internes et internationales et qui constitue un élément essentiel du présent accord ».

Au-delà de la variété des institutions, les régimes démocratiques comportent des caractéristiques communes qui doivent constituer des objectifs pour les actions de coopération :

- l'équilibre des pouvoirs,
- le multipartisme et des élections libres et périodiques,
- une société civile active,
- des médias libres et indépendants,
- des forces armées et de sécurité soumises au contrôle des représentants de la nation.

### *L'État garant de l'intérêt général*

La seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle a été caractérisée par une multiplication du nombre des États. La primauté des principes de souveraineté nationale et de non-ingérence a fait de l'État, au Nord comme au Sud, un acteur stratégique qui paraissait seul capable d'orienter les sociétés vers le développement.



*Table ronde sur la Côte d'Ivoire suite à la signature des accords de Marcoussis le 24 janvier 2003.*

Le modèle français a constitué une référence et a souvent été transposé par effet de mimétisme et sans souci d'adaptation. Un système de fonction publique fondé sur la carrière et se référant à un statut, une administration fortement centralisée, l'absence de culture du résultat et de la performance, la gratuité du service public, le citoyen considéré davantage comme un usager que comme un client, une formation centralisée des cadres de l'État, des normes inadaptées comme par exemple les systèmes sophistiqués d'impôts sur les sociétés alors que le secteur informel prédomine, telles étaient les principales caractéristiques du modèle proposé dans nos programmes de coopération.

Loin d'avoir produit les effets escomptés, ces programmes se sont révélés inefficaces et parfois pénalisants en faisant obstacle au changement.

Les politiques d'ajustement structurel ont tenté de remédier aux graves déséquilibres économiques résultant de la mauvaise gestion de l'État. L'ajustement des missions de celui-ci à ses moyens s'est traduit non seulement par la réduction de son périmètre d'intervention mais aussi par la dépossession de ses compétences économiques. Les limites de ces programmes d'ajustement structurel sont vite apparues.

Les premiers programmes qualifiés de « bonne gouvernance » ont été conçus pour rendre l'État plus efficace mais aussi pour faire du secteur privé le moteur du développement. Les tenants de ce néolibéralisme soutenaient que la dynamique générale de la politique macro-économique libérale, la décentralisation et la privatisation des entreprises publiques stimuleraient l'esprit d'ini-



tiative et la participation des populations. Ces programmes n'ont pas eu les résultats escomptés. Au contraire, les gouvernements se sont souvent éloignés des préoccupations réelles des populations, contribuant ainsi à miner la base sociologique de l'Etat, le privant de mécanismes appropriés de médiation et d'arbitrage entre des intérêts pressants et souvent contradictoires.

Les nouveaux programmes de bonne gouvernance ont désormais pour principal objectif la recherche de l'efficacité et d'une nouvelle légitimité de l'Etat en prenant en compte les aspirations, les dynamiques et les contraintes des communautés et des citoyens. L'Etat n'a pas perdu ses prérogatives de garant de l'intérêt général, mais il n'est plus le seul à le défendre.

La consolidation du droit, l'indépendance de la justice, l'équité fiscale, la sécurité, l'éducation et la santé sont, dans de nombreux pays, tributaires de l'Etat qui est le seul acteur qui puisse proposer un pacte social et garantir la sécurité et l'équité. Il est attendu des acteurs étatiques qu'ils facilitent l'accès aux données et informations économiques et qu'ils développent une capacité de réglementation efficace afin de prévenir les monopoles et de favoriser les bonnes pratiques dans la gestion économique.

Cette refondation de l'Etat implique davantage les différents acteurs de la société pour asseoir une démocratie plus participative et pour garantir la primauté de l'intérêt général. Nos programmes de coopération doivent prendre en compte cette nécessité.

La coopération française doit participer à la mise en place d'un Etat régulateur et garant de l'intérêt général par une modernisation des institutions politiques. Notre engagement pour une gouvernance démocratique passe par la réhabilitation dans les pratiques de gestion publique de certains principes comme la transparence, la responsabilité, la participation, l'évaluation, la définition de codes de conduite et de valeurs partagées.

### *Le renforcement des contre-pouvoirs*

Les systèmes constitutionnels des pays en développement ne permettent généralement pas aux parlements de jouer un rôle actif dans la procédure législative et encore moins dans la procédure budgétaire. La faible qualification de la plupart des représentants de la nation est également un handicap pour l'exercice des contrôles parlementaires. L'absence de véritable débat et de contrôle public est confortée par la difficulté d'accéder aux informations statistiques, économiques et financières. Il est souvent impossible de procéder aux regroupements et vérifications nécessaires pour favoriser les choix pertinents entre les différentes politiques publiques.

Promouvoir une gouvernance démocratique suppose un soutien résolu non seulement au corps législatif mais également à l'ensemble des acteurs qui concourent au jeu démocratique. Cette orientation doit se traduire par des appuis à



*Étal d'un vendeur de journaux en Afrique*

la constitution de contre-pouvoirs pouvant exercer les pressions nécessaires à la transparence et aux contrôles effectifs. Un soutien beaucoup plus affirmé au multipartisme (formation des cadres, statut de l'opposition, culture de la coalition), à la mise en place d'institutions de concertation et de médiation, à la structuration des forces syndicales, à l'émergence de médias indépendants et au

renforcement des capacités des organisations professionnelles constitue un volet essentiel de l'appui à l'état de droit.

Les organisations issues de la coutume, bien que n'ayant souvent aucune attribution institutionnelle, jouent un rôle plus ou moins souterrain. L'une des difficultés pour les bailleurs de fonds est de comprendre le processus par lequel ces organisations traditionnelles s'adaptent et innovent afin de leur donner le poids et la place qu'elles méritent dans les prises de décisions. Le respect des principes universels et les formes diverses d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités socio-culturelles de chaque peuple.

Par ailleurs, en dépit de progrès indéniables enregistrés depuis la fin des années 1990, les médias sont encore des acteurs relativement faibles alors que l'accès à l'information est un vecteur essentiel du fonctionnement efficace des gouvernements et des marchés. Les décisions budgétaires prises dans le secret favorisent le détournement des deniers publics et l'attribution des marchés publics sans appel à la concurrence permet des collusions coupables avec des financiers extérieurs. Un meilleur accès du public à l'information et une amélioration de la qualité de celle-ci constituent les gages d'une meilleure gouvernance.

Le dialogue politique approfondi avec les acteurs de la société civile est aujourd'hui reconnu comme essentiel à la consolidation des processus démocratiques et à la formulation des stratégies de coopération. Dans la plupart des pays en développement, la société civile est encore faiblement organisée. Les organisations de défense des citoyens, les associations de consommateurs, les syndicats, les groupements professionnels ont peu de moyens et doivent davantage être associés à la définition et à la mise en œuvre des stratégies de développement, être les porte-parole de la société civile et jouer ainsi un rôle de contre-pouvoir. En dépit des difficultés inhérentes à l'exercice, la recherche du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, entre l'État et la société civile est une condition de la gouvernance démocratique.

## *Des espaces culturels partagés*

Les engagements souscrits dans le cadre de nos partenariats, européen et francophone, expriment un objectif commun de solidarité envers les pays du Sud. Se réclamant de ces deux espaces culturels partagés, la coopération française vise un développement durable centré sur la personne humaine et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'Homme.

L'accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, constitue le premier document communautaire à définir la notion de « *good governance* » : « Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'état de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. » (article 9).

Cet accord reprend la clause de suspension de l'aide en cas d'atteinte aux droits de l'Homme, aux principes démocratiques ou à l'état de droit. Une procédure similaire est prévue pour les cas graves de corruption.

Quant à la Déclaration de Bamako, du 3 novembre 2000, adoptée à l'issue du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, elle est le fruit d'un processus inédit, associant pour la première fois les États, les gouvernements, les parlementaires, les élus locaux, les experts, les représentants des organisations non gouvernementales, de la société civile et des médias.

Ce texte normatif sur la démocratie dans l'espace francophone fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et réalisations concrètes et instaure des procédures d'évaluation des pratiques de la démocratie pouvant aboutir à des mesures coercitives. Une étape significative dans le dialogue pour le renforcement de la démocratie et le respect des libertés au sein de l'espace francophone a été franchie affirmant ainsi la dimension politique de la

Francophonie et conduisant la coopération française à mieux prendre en compte cet objectif de gouvernance démocratique.

L'Accord de Cotonou et la Déclaration de Bamako contiennent des principes novateurs comme la reconnaissance du rôle joué dans le processus de développement par les nouveaux acteurs non étatiques, l'incitation à développer les réseaux et les échanges d'expériences, la pratique d'un dialogue politique global et équilibré et les mécanismes de sanction en cas de violation massive des droits de l'Homme, de rupture de la démocratie ou pour les cas graves de corruption.

## ***La gouvernance démocratique fait évoluer les modalités de coopération***

### *L'importance des principes de gestion publique*

Le débat sur la gouvernance a été ouvert à la suite de l'échec de l'appropriation sociale des programmes d'ajustement structurel et de la prise en compte de leurs faibles impacts sur la lutte contre la pauvreté. Avec ces programmes, l'enjeu n'était pas la participation démocratique mais la restauration des équilibres macro-économiques. A titre d'exemple, la fiscalité était alors définie sans référence à une quelconque politique redistributive.

Ayant à traduire dans les faits les actes du gouvernement et à appliquer les lois, une administration ne peut remplir ses missions qu'à condition d'être légitime et responsable aux yeux des citoyens, juste et équitable envers les agents publics, efficace et crédible pour les usagers, loyale et apolitique par rapport au pouvoir exécutif. Les mesures de performance et d'impact de nos actions de coopération doivent prendre en compte ces exigences.

Un nouvel équilibre entre le rôle respectif des secteurs public et privé est à rechercher pour une croissance économique significative qui permette une réduction des inégalités, de la pauvreté et de l'exclusion.

La référence systématique à des modèles d'organisation et de gestion administrative étrangers comme paradigmes de bonne gouvernance et des interventions trop sectorielles peuvent compromettre l'effort de réforme et les résultats attendus.

Les principes de gestion publique (comme la subsidiarité, la coopération entre les secteurs public et privé, la transparence, l'obligation de rendre compte, la revue par les pairs, la délégation et la gestion locale...) participent d'une gouvernance démocratique.

Parmi ces principes, celui de la subsidiarité active paraît le plus novateur. Il favorise des réponses mieux adaptées à la diversité des contextes, il mobilise les acteurs au plus près de leurs activités, il prend en compte les directives exprimées par le niveau supérieur dans un souci de cohérence et met en évidence les obligations de résultat et leurs corollaires, à savoir la mise à disposition de moyens appropriés et l'évaluation conjointe.

La distinction entre la gouvernance économique et la gouvernance politique n'est plus de mise car elle se réfère à une logique sectorielle inopérante. Les principes de gestion publique qui viennent d'être énumérés manifestent cette imbrication.

### *Le décloisonnement des politiques sectorielles*

Les réformes sectorielles peuvent provoquer des déséquilibres et même constituer un frein au développement. Juxtaposées ou superposées, elles ne permettent pas de moderniser l'appareil d'Etat et, souvent, elles ne rendent pas l'administration plus performante. Les nombreux programmes menés dans les secteurs des finances publiques et de la justice ont certes créé quelques îlots de modernisation mais ceux-ci n'ont pas eu d'impact sur le développement et ont même pu créer des discriminations préjudiciables.

La réhabilitation du secteur public devrait être prioritaire dans les pays où le secteur privé n'a pas de tradition et de pratique ancienne, où les experts en administration publique sont issus de la fonction publique et où les données publiques



représentent l'essentiel de l'information disponible. L'élargissement européen illustre particulièrement cette priorité et les moyens qu'elle requiert. Les jumelages institutionnels PHARE constituent en ce sens une modalité originale d'appui au renforcement des capacités du secteur public. La Commission européenne envisage d'ailleurs de les transposer dans les programmes MEDA et TACIS.

Le décloisonnement des politiques sectorielles est d'autant plus nécessaire que se développent des interdépendances aux niveaux national et mondial. La gouvernance n'est plus l'art de gérer seulement à l'échelle nationale mais l'art d'articuler la gestion entre différentes échelles de territoires. La prise en compte des espaces infra et supranationaux favorise l'approche globale et intégrée et montre, a contrario, les limites des politiques sectorielles.

### *Intégration régionale et harmonisation des politiques*

Le débat sur la gouvernance a lieu dans un contexte de redistribution des rôles où l'Etat n'est plus considéré comme le seul agent du changement social et où s'affirment des dynamiques d'intégration régionale et de décentralisation. La connexion au marché mondial modifie la rationalité des systèmes nationaux de production et d'échanges et provoque des regroupements régionaux et de nouveaux partenariats.

La décentralisation et l'intégration régionale proposent des modalités de refondation de l'espace public avec de nouveaux acteurs capables de faire émerger des formes de gouvernance plus participatives et mieux adaptées à l'économie globale et à la gestion de la diversité.

Les zones régionales homogènes (ex. : la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté andine, le MERCOSUR...) servent de cadres à l'instauration de politiques communes librement consenties par les Etats et régulées par la pression des pairs. Malgré des héritages différents, les droits et les pratiques administratives peuvent converger. A titre d'exemples : la réforme des systèmes douaniers est mise en oeuvre au

niveau de zones économiques régionales et la réforme des fonctions publiques africaines peut être entreprise et débattue à l'échelle régionale, comme y incite la Charte africaine de la Fonction publique adoptée à Windhoek en février 2001 par la Conférence panafricaine des ministres de la Fonction publique.

Seront encouragées les initiatives similaires sur d'autres zones géographiques ou d'autres domaines qui permettent la mise en application des principes de bonne gouvernance à l'échelon régional.

La logique d'orientation des stratégies d'intégration est encore essentiellement institutionnelle portant surtout sur la création d'institutions régionales. La coopération française a largement participé à l'émergence de certains de ces espaces (ex. : l'Union économique monétaire de l'Ouest Africain ou l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires) en encourageant la convergence des politiques. Mais les institutions régionales sont souvent des structures désincarnées ayant peu de prise sur le réel et généralement encore peu efficaces. Au même titre que l'Etat, ces institutions sont confrontées à un problème de légitimation et de financement pérenne. Les principales causes en sont l'absence de démocratie dans leur composition et leur fonctionnement, l'indigence de la politique de communication et la difficulté de mesurer leurs performances. Ces institutions doivent encore trouver une articulation avec les Etats, les politiques nationales et les dynamiques régionales et mondiales. La coopération française devra les y aider.

### *L'appropriation par les acteurs concernés*

Toute société démocratique aspire à une meilleure gouvernance. Des programmes dits de bonne gouvernance proposés par les organisations multilatérales se sont généralement contentés de reprendre les approches des précédents plans de développement avec des résultats aussi peu probants. L'absence d'appropriation par les





*Sommet de femmes en Afghanistan en 2003.*

acteurs concernés a été la principale cause de leur faible impact sur le développement et la lutte contre la pauvreté.

L'adoption du concept de bonne gouvernance sans aucun effort d'acclimatation a provoqué de graves conflits de légitimité et de rationalité. Les institutions nationales ont été soumises à des injonctions paradoxales, à une abondance de régulations, à des réglementations et à des indicateurs sophistiqués étrangers au contexte local. Cette approche ne peut être la nôtre qui privilégiera la nécessaire appropriation de ce concept par les acteurs nationaux, gouvernementaux ou non. Cela suppose que, d'une part, la gouvernance démocratique intègre des valeurs et pratiques locales et, d'autre part, qu'elle relativise les modalités et l'environnement culturel de la démocratie occidentale.

Les valeurs traditionnelles et structurantes des sociétés méritent d'être prises en considération. A contrario, l'application inconsidérée des modèles occidentaux, sous forme de « bonnes pratiques », peut être source de mauvaise gouvernance. Ainsi à titre d'exemple paradoxal, l'organisation d'élections selon les modèles du Nord dans des milieux

structurés par l'ethnie ou le clan peut être source de ruptures sociales, voire de conflits et ne pas contribuer au renforcement de la démocratie.

Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) constitue un nouvel instrument de la politique internationale d'aide dont l'objectif est de mettre en cohérence l'ensemble des flux d'aide destinés à chacun des pays et d'en accroître l'efficacité, tout particulièrement dans la lutte contre la pauvreté. La conception et l'application des CSLP suppose une intervention renouvelée et efficace des Etats. Ils répondent aussi aux nouvelles exigences des opinions publiques des pays donateurs et des pays aidés. Ils doivent également permettre de mieux tenir compte des caractéristiques spécifiques des pays pauvres et de l'importance des défaillances du marché.

L'originalité des CSLP réside dans l'initiative qui n'émane plus du Nord mais des Etats après un processus de consultation de leur société civile. Cette procédure novatrice relevant d'une bonne gouvernance tend à conférer une légitimité à une pluralité d'acteurs. Un nouveau rôle est certes reconnu à l'Etat mais de nouveaux acteurs (les entreprises, les groupements professionnels, les collectivités rurales et urbaines, les organisations non gouvernementales) sont également invités à intégrer le cadre de lutte contre la pauvreté.

Le « nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique » (NEPAD) constitue également une initiative des Etats africains qui doit être soutenue par la coopération française. A vocation continentale, cette initiative africaine vise à instaurer le développement durable, tant sur le plan environnemental que sur les plans social, économique et politique.

# RÉPONDRE AUX DÉFIS GLOBAUX

2

Les valeurs démocratiques universelles doivent sous-tendre les coopérations internationales et se traduire en actes pour répondre aux défis majeurs que sont l'élimination de la pauvreté, l'instauration de la paix et le désarmement, la protection de notre environnement commun, la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance et la protection des groupes vulnérables.

## ***La pauvreté, les inégalités et l'exclusion***

Sous l'impulsion de la libéralisation des échanges, s'il y a eu dans certaines régions des progrès économiques, la pauvreté n'a pas pour autant été réduite et les inégalités se sont accrues. De ce fait, les instabilités, exclusions et pertes de lien social dans les pays en développement, les pays émergents et les pays développés, suscitent une telle inquiétude que la lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion revêt désormais une dimension prioritaire dans les politiques d'aide internationale.

La résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 13 septembre 2000 sous la forme de la Déclaration du Millénaire, a décidé « de créer, aux niveaux tant national que mondial, un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ... La réalisation de ces objectifs suppose, entre autres, une bonne gouvernance dans chaque pays. Elle suppose aussi une bonne gouvernance sur le plan international, et la transparence des système financier, monétaire et commercial ». La communauté internationale s'est ainsi engagée à répondre à ces défis par des objectifs quantifiés en matière de bien-être économique, de développement social et de préservation des ressources naturelles.

La pauvreté est multidimensionnelle. Elle se définit, tout à la fois, en référence à un équivalent monétaire, en fonction de la capacité à faire face à

des obligations sociales et culturelles ou encore par rapport au degré de satisfaction des besoins fondamentaux. La lutte contre la pauvreté doit donc prendre en compte l'ensemble des situations financière, sociale, politique et institutionnelle. La participation des populations au débat et à la définition des stratégies de lutte est donc l'une des conditions du succès.

La prise en compte des notions de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion implique une recomposition de l'ensemble des règles, des dispositifs, des procédures et des organisations qui en assurent le respect et la légitimité. L'implication des populations défavorisées passera par leur participation aux processus politiques et aux décisions locales. Le renforcement du rôle donné à l'Etat dans cette nouvelle politique de développement va de pair avec l'amélioration du fonctionnement de l'administration et une consolidation des processus de déconcentration/décentralisation.

## ***La lutte contre la corruption***

La corruption est un mal qui traverse toutes les sociétés. Elle a longtemps été analysée par référence à la théorie de la rente et de son appropriation par les décideurs et agents publics. Les actions de lutte contre la corruption ont par conséquent consisté à lever toutes les mesures propres à favoriser la rente (restrictions commer-



Manifestation populaire en Amérique latine.

ciales, subventions, contrôle des prix, taux de change multiples, salaires publics trop faibles, licences d'exploitation des ressources naturelles...). À la lumière des transitions démocratiques des pays de l'Est, une conception mettant davantage l'accent sur la transparence, les institutions, les procédures budgétaires, le cadre juridique et comptable s'est imposée. La transparence et la lutte contre la corruption font maintenant l'objet de programmes de coopération centrés sur des appuis aux instances de contrôle démocratique (par exemple les cours des comptes) et à des publications indépendantes.

Mais au-delà des structures de contrôle, l'endigement de la corruption (contrôle de la chaîne des dépenses budgétaires, perception effective des recettes, lutte contre le blanchiment, trafics des êtres humains, tenue rigoureuse des registres d'état civil...) exige une politique volontariste avec des moyens d'investigation, de poursuite et d'accusation et des compétences humaines, en expertise comptable notamment.

Deux approches complémentaires doivent être soutenues :

- approche de convergence internationale promue par la convention universelle contre la corruption de l'Organisation des Nations Unies, en cours de négociation à Vienne. Cette convention s'efforcera de définir les principales incriminations relatives à la corruption. La promotion de cet accord international prendra sa place dans la politique étrangère de la France.
- approches nationales par les systèmes nationaux d'intégrité qui varient selon les coutumes et valeurs ethno-sociologiques.



Cybercafé à Téhéran

Transposer hâtivement et de manière indifférenciée les modèles occidentaux risquerait d'amplifier les phénomènes de corruption. La petite corruption est souvent une parade à la pauvreté et aux défauts de gouvernance. C'est pourquoi une attention vigilante aux causes de corruption est indispensable. A ce titre, certains facteurs sont identifiés et dénoncés : prolifération des partis et clientélisme ethnique, privatisations à la chaîne, gel des salaires des fonctionnaires favorisant la privatisation rampante des services publics...

Écarter a priori les demandes de récupération des fonds détournés par les dirigeants, autoriser les paradis fiscaux et les comptes bancaires anonymes, tolérer que le service de la dette soit ponctuellement honoré à partir de recettes non budgétisées sont autant de facteurs qui favorisent la mauvaise gouvernance.

## ***Les Biens Publics Mondiaux***

L'apparition de la théorie des biens publics mondiaux répond, entre autres, aux défaillances du marché incapable de garantir à l'ensemble des acteurs de l'économie mondiale l'accès aux biens partagés que sont la qualité de l'environnement, la paix et la sécurité ou la protection contre les grandes endémies.

Elle permet d'aborder, avec un souci de bonne gouvernance, des questions aussi planétaires que l'environnement, l'eau, la sécurité internationale, la stabilisation financière, la diffusion du savoir qui ne peuvent, à l'évidence, être réglées ni par la réglementation étatique, ni par la main invisible du marché. Une architecture internationale complexe de conventions se met progressivement en place. Elle associe des acteurs publics et non gouvernementaux, différents échelons territoriaux d'organisation, des membres de la société civile dans des dispositifs préfigurant une gouvernance mondiale. Ces questions globales ne peuvent pas davantage être réglées par des accords entre les Etats les plus puissants. Leur traitement nécessite alors un consensus international minimal associant l'ensemble des pays de la planète.



En effet, la gestion des biens publics mondiaux met en jeu la responsabilité des pays riches (à travers le principe de précaution), la participation des populations concernées (qui peut seule garantir la protection des milieux et des ressources naturelles), la solidarité (ces biens appartenant à tous, le financement de leur protection doit être partagé en fonction des capacités contributives, de l'importance des populations et de leurs modes de vie), l'efficacité et l'efficience (certaines sociétés ayant exploité les écosystèmes ont une dette écologique à l'égard de l'humanité). Il convient d'imaginer des modes de participation plus formelle des acteurs non gouvernementaux aux négociations sur ces questions globales qui ne peuvent être laissées en suspens.

La théorie des biens publics mondiaux relégitime la nécessité de l'intervention publique notamment sous sa forme régulatrice afin de rétablir le droit des plus faibles à accéder à ces biens. Très complémentaire de la lutte contre les inégalités, elle remet l'économie à sa place et réintroduit les pays les moins avancés à la table des négociations en réactualisant les politiques de renforcement institutionnel.

## La sécurité

La notion de sécurité a profondément évolué depuis la fin des années 1980. La sécurité ne peut plus être uniquement envisagée sous l'angle national. On constate, en effet, que de nombreuses crises internes résultent plus ou moins directement d'un conflit éprouvant un pays frontalier ou bien sont alimentées par des éléments nationaux ou étrangers séjournant dans des pays tiers. Les Etats sont contraints désormais d'assurer la sécurité publique par des politiques interdépendantes, ce qui implique des échanges d'informations systématisés et des procédures à mettre en œuvre en commun. L'interdépendance est également une des conditions pour répondre au développement des menaces transnationales que sont la criminalité organisée, les trafics divers et la pollution.

L'obligation d'assurer la sécurité des populations est le défi majeur posé aux Etats. Leur stabilité dépend de leur capacité à assurer la sécurité des biens et des personnes. Cette sécurité est non seulement physique mais également juridique, judiciaire et économique. La sécurité, enjeu de pouvoir et de survie, peut être considérée, à ce titre, comme un bien public mondial.

La restauration ou le maintien de la paix et de la sécurité passe par le respect des principes démocratiques que sont l'équilibre des pouvoirs, des mécanismes efficaces et transparents de contrôle des forces de l'ordre et le maintien du lien armé-nation. L'application de ces principes doit inspirer la politique de sécurité qui se traduit par les actions suivantes :

- la constitution d'une police de proximité, inspirant confiance aux populations en raison de son mode de recrutement (ouvert aux femmes et aux minorités), de formation professionnelle, de rémunération et de promotion,
- la séparation des forces militaires et des forces de sécurité intérieure et le contrôle civil et démocratique des forces de sécurité,
- l'obligation faite aux forces armées de rendre compte de leurs opérations, de leur budget et de leurs investissements,
- la transparence et le contrôle des ressources financières (budgétisation des dépenses militaires et passation de marchés publics),
- le professionnalisme de l'armée,
- la poursuite des infractions et atteintes aux droits de l'Homme et aux droits constitutionnel et international,



*Consolidation de la paix et de la sécurité en Afghanistan par les forces des Nations Unies en 2002.*

- la réforme du système judiciaire et pénal pour qu'il puisse s'acquitter de ses missions élémentaires,
- la participation des parlementaires, médias, universitaires et organisations de la société civile à la définition des politiques de sécurité.

Prévenir les conflits et restaurer la paix sont devenus des composantes majeures de l'aide publique au développement. Le succès repose sur le pari d'ouverture de l'espace politique à la société civile, mais aussi sur des Etats forts dotés d'une armée et d'une police professionnelles placées sous le contrôle de l'autorité civile. Seul un cadre démocratique est à même de convaincre l'ensemble des acteurs concernés des bienfaits d'une sécurité partagée.

## La démocratie locale

Pour répondre à la crise de légitimité et d'efficacité qui les affecte, de nombreux Etats ont engagé, souvent sous les pressions extérieures et à grands frais, des politiques de décentralisation dont l'objectif commun est la mise en place de pouvoirs publics situés à proximité des citoyens. Les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances.



Studio de radio au Gabon

Cette nouvelle forme d'organisation des pouvoirs apparaît souvent artificielle car bâtie de toutes pièces par le haut par les autorités gouvernementales qui ont en charge l'administration de l'État. Elle semble essentiellement définie à partir des compétences que l'Etat veut transférer aux collectivités, issues de circonscriptions administratives existantes depuis la colonisation et à peine modifiées. La marge d'autonomie laissée à l'initiative locale, qui devait être primordiale, est largement secondaire. L'autonomie financière demeure fictive. Les collectivités ne sont maîtresses ni de la nature, ni du niveau de leurs ressources ni même de la collecte de celles-là. Elles sont réduites à la portion congrue en matière de gestion foncière et domaniale.

Des collectivités locales se sont pourtant développées en dehors de l'organisation administrative territoriale. Le village, les communautés villageoises, les périphéries des villes sont ou deviennent des réalités socio-économiques incontournables. L'émergence de ces acteurs collectifs de base, appelés à devenir les promoteurs du développement local, doit désormais être prise en compte.

La décentralisation réussie sera une réforme politique mettant les élus locaux au défi de répondre aux demandes des populations. Elle permettra de mettre en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par le citoyen et la décision politique qui lui répond. Elle autorisera alors non seulement une réforme de l'Etat par la déconcentration de ses moyens et la réduction de son périmètre d'intervention. Un véritable processus de reconstruction de l'Etat pourrait ainsi être amorcé en s'appuyant sur les communautés de base et les municipalités.

Pour prévenir les risques d'iniquité territoriale, de dilution des responsabilités et des compétences, l'instauration d'une démocratie locale doit être assortie de politiques complémentaires (renforcement des capacités en maîtrise d'ouvrage et en animation du développement local, déconcentration des services de l'Etat, aménagement du territoire...) auxquelles la coopération française

pourra participer en particulier dans le cadre de la mise en place des contrats de désendettement et développement.

L'espace local constitue, en effet, le lieu d'ancrage de la citoyenneté, le maillon initial des liens sociaux et la base du « vouloir vivre collectif ». Pour cette raison notre coopération favorisera l'émergence de municipalités fortes au plus près des préoccupations des citoyens. Mais une gouvernance locale ne peut être efficace que si les relations avec les autres niveaux de pouvoir sont prises en compte, donnent lieu à des échanges, à des négociations et à des actions de coopération. Le renforcement de la démocratie locale passe naturellement par l'intégration de certaines pratiques coutumières dans le droit régissant les collectivités territoriales, faute de quoi l'effectivité des réformes sera problématique. Les questions foncières, le droit de propriété et d'usage, le règlement amiable des litiges par la médiation, la place des autorités traditionnelles dans l'organisation locale doivent faire l'objet d'une appréciation fine afin de pouvoir concilier ce qui relève de particularismes locaux ou d'attributs régaliens. Notre contribution à cette recherche ne doit pas faire défaut.

Sur un plan régional, il conviendra de participer aux évolutions en cours dans des institutions régionales et sous-régionales qui commencent à développer des stratégies en faveur des collectivités locales. Notre soutien doit favoriser l'émergence de nouveaux acteurs de la gouvernance locale (par ex : les associations des maires ou les regroupements de communes) et renforcer leurs capacités.

## ***La prévention des conflits et la situation post-conflit***

Les phénomènes d'effondrement de l'Etat, en Afrique notamment, se multiplient et se répercutent sur les pays voisins sous forme d'afflux de réfugiés et d'impacts négatifs sur les politiques publiques nationales. Les ressources financières, les économies et les infrastructures de ces pays

limitrophes sont mises à mal. Le niveau régional est tout autant touché que les niveaux national et local.

Lorsque l'Etat s'effondre, la lutte armée entre factions devient le principal système de répartition des ressources et la violence est la seule source du pouvoir. Le tribut énorme à payer à la suite de l'effondrement d'un Etat, avec la reconstruction d'une économie et d'une société, oblige à réfléchir aux moyens de prévenir ces régressions tragiques.

Une démarche préventive consiste à renforcer le rôle des acteurs de la société civile pour accroître la capacité de résistance des institutions sociales. Une vie associative permettant à l'ensemble des communautés d'exprimer leurs voix et leurs aspirations peut contribuer à faire régner la paix, la sécurité et à contenir les dérives du pouvoir. Une autre démarche met en avant la nécessité d'instituer des structures administratives protégées de l'ingérence politique et d'incorporer au processus de décision des mécanismes de contrôle appropriés. L'impartialité et la transparence des institutions chargées de gérer les ressources publiques et les services sociaux accroissent la crédibilité de l'Etat et découragent le recours à la violence. Enfin, la décentralisation est supposée permettre aux populations de participer directement au processus de décision en multipliant les centres de pouvoir et en contribuant à diminuer les sources de conflit.



*Intervention de la force multinationale intérimaire d'urgence en Ituri : une patrouille de reconnaissance des forces spéciales françaises à Bunia. Juin 2003.*

Une autre voie à explorer pour prévenir les conflits est de promouvoir la lutte contre l'impunité, notamment en encourageant la ratification de l'Accord de Rome instituant la Cour pénale internationale. Le statut de cette haute juridiction internationale est inspiré de manière relativement équilibrée des deux grands systèmes juridiques (droit civil et common law). Elle contribuera à assurer le développement d'une véritable justice pénale universelle.

Les projets de reconstruction, quant à eux, s'attacheront à rétablir une autorité politique légitime et créer une structure administrative post-conflit. Ce processus de reconstruction ne peut se faire sans la prise en compte de la dynamique nationale des forces sociales en recomposition et des relations entre l'Etat et le système mondial d'aide pour l'apport des ressources financières et l'assistance technique. Le rétablissement de la paix et la mise

en place d'un contrôle démocratique seront favorisés par la création d'une armée et d'une police professionnelles, la gestion de la démobilisation, la réinsertion des anciens combattants dans la vie civile et la création d'un espace politique propice à une réconciliation nationale.

La construction de la paix suppose à la fois des mesures de prévention des conflits sur le long terme et des réponses adaptées à des situations post-conflit. La démocratisation et le respect des droits de l'Homme, la sécurité, la lutte contre les inégalités constituent les piliers de la construction de la paix. En attachant une importance primordiale au bon fonctionnement des institutions et en renforçant la cohésion et le consensus au sein de la société, une gouvernance démocratique contribue à éviter ou à réduire la vulnérabilité aux catastrophes et l'exacerbation des conflits.



# PROMOUVOIR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE COOPÉRATION

## Une nouvelle méthode d'identification des programmes

Valoriser les spécificités sociales, culturelles et économiques sans évacuer les exigences d'un monde globalisé et associer les acteurs non étatiques à la définition des objectifs et à la conjonction des moyens à mettre en œuvre, sans marginaliser les acteurs du secteur public, constituent les deux principes qui doivent présider à l'identification des programmes de coopération.

L'application des principes de gouvernance démocratique aux processus de développement se fonde sur des valeurs et références partagées par les communautés locales, les pays récipiendaires de l'aide et la société internationale. Mais l'attention doit porter prioritairement sur la demande interne de réforme.

Un processus démocratique ne peut s'instaurer par effraction. Les « bonnes institutions » selon les standards internationaux ont été le produit de longs processus, de luttes politiques et de batailles idéologiques. Les progrès institutionnels ont été endogènes au processus de développement et ils ont eu un coût économique (ex : extension du droit de vote, régulation du marché du travail, loi sur les faillites...).

C'est pourquoi, l'exigence portée sur la gouvernance ne peut procéder par prescriptions. Elle doit, au contraire, rechercher l'intégration des différents systèmes de valeurs. L'exercice est complexe car il requiert tout à la fois une maturation de la demande interne de réforme et sa cohérence avec les standards internationaux. En cas de contradiction, l'évolution endogène doit prévaloir car elle détermine les progrès futurs.

La nouvelle méthode d'identification des programmes de coopération prendra en compte les trois niveaux local, national et international d'intervention et s'attachera à respecter les principes suivants :

*Prendre en compte les réalités locales et favoriser les processus participatifs*

Connaître et participer sont les maîtres-mots de l'identification des programmes au niveau local.

Comprendre les problèmes des sociétés contemporaines est la première condition d'une politique de bonne gouvernance. L'impact limité des programmes de coopération peut, sans doute, être attribué à un manque de connaissance et d'écoute. Dans les sociétés démocratiques, les études économiques et sociales et les enquêtes d'opinion sont des éléments indispensables de connaissance préalable à toute action de réforme. Ces études et



*La justice Gacaca au Rwanda  
« Il faut dire ce que vous avez vu, accepter ce que vous avez fait,  
et vous serez sauvé. »*

enquêtes alimentent en outre le débat démocratique. Un programme d'enquêtes empiriques sur la gouvernance au quotidien, avec le concours d'équipes de recherche locales associées à des centres universitaires du Nord permettra de nourrir les processus de gouvernance démocratique et d'identifier des programmes répondant aux demandes des populations. Ces enquêtes, études, audits sociaux menés dans le cadre de partenariats Nord-Sud pallieront la faiblesse des analyses sur les facteurs extra économiques du développement, dont on affirme pourtant sans cesse le caractère déterminant.

Enquêter directement auprès des populations permettra d'élargir la base sociale nécessaire aux réformes. Connaître l'état de l'opinion et comprendre l'ampleur des phénomènes concourt en outre à prévenir les risques de conflits et à légitimer les réformes difficiles.

L'adhésion des populations est en effet déterminante. Cependant les processus participatifs susceptibles d'influer sur les politiques de développement sont rares et peu soutenus par les bailleurs. Une approche progressive et pragmatique clairement définie dans le cadre du partenariat bilatéral sera privilégiée.

### *Participer à la réalisation de plans nationaux pluriannuels et intégrer les pratiques de gouvernance*

Les projets de coopération doivent impérativement s'intégrer dans des plans pluriannuels nationaux adoptés à la suite d'une concertation avec les acteurs non étatiques et validés par la communauté des bailleurs. Cette nécessité conduit à participer à toutes les réunions préparatoires tant au niveau du pays qu'au niveau international.

Le rôle central du dialogue et le respect des engagements mutuels pris par les différentes parties sont au centre de ce nouveau partenariat. Les résultats des évaluations antérieures seront également mis à profit pour l'identification des nouveaux projets.

Les engagements contractuels, tels que ceux figurant dans l' Accord ACP-CE de Cotonou notamment en matière de respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, guideront aussi l'identification de ces programmes.

En matière de législation et de réglementation, outre l'incorporation des normes régionales et internationales contribuant à asseoir une gouvernance démocratique, il sera parfois judicieux de se départir de modèles juridiques inadaptés pour se référer aux coutumes et institutions traditionnelles susceptibles de faciliter l'adhésion des administrés.

A cet égard, la coopération française doit veiller, en particulier lorsqu'elle participe à des programmes multi-bailleurs de réforme de la justice, à ne négliger aucune des principales sources du droit : non seulement le droit positif, mais également le droit coutumier et, le cas échéant, le droit musulman. Ces deux dernières sources sont parfois prépondérantes, notamment en matière de droit de propriété et de droit de la famille.

### *Améliorer la coordination des partenaires et renforcer la participation des pays du Sud dans les instances multilatérales*

L'aide publique au développement a un légitime souci d'influence mais la solidarité en constitue le principal objectif. Une concertation et une coordination entre la communauté des bailleurs sont indispensables, les acteurs de l'aide bilatérale se répartissant les rôles.

Cette concertation au niveau national sera favorisée par la politique de déconcentration de l'ensemble des moyens et procédures en vigueur aussi bien dans les agences du système des Nations Unies que chez les bailleurs bilatéraux. L'organisation de réunions périodiques et l'échange des documents d'orientation des politiques d'aide faciliteront également la coordination entre les partenaires locaux et les bailleurs de fonds.

Par ailleurs, des relations plus équilibrées et, de ce fait, plus équitables dans les instances multilatérales favorisent l'application effective des normes et décisions qui y sont adoptées. La représentation des sociétés du Sud dans les organisations qui participent à la gouvernance mondiale doit être significative.

## ***Une mise en œuvre avec de nouveaux instruments***

La coopération ne peut évoluer d'une coopération de substitution à une coopération de conseil, sans se doter des moyens et des instruments appropriés. Dans le domaine de la gouvernance, notre aide doit s'orienter vers la constitution de « pôles de compétences » qui lui permettront de valoriser son expertise dans les secteurs où elle a la plus forte valeur ajoutée.

Dans les pays partenaires, il n'est plus nécessaire d'envoyer des assistants techniques généralistes se substituant à l'expertise nationale. Les pôles de compétences permettront d'avoir une vision globale et régionale du secteur, de conceptualiser cette vision, d'associer une assistance technique pointue très ponctuelle à une assistance technique de mise en œuvre nantie d'une forte capacité d'adaptation locale. Aux experts traditionnels des finances ou de la fonction publiques, par exemples, doivent désormais être associés les universitaires, les experts des bureaux d'études, les ONG, la coopération décentralisée ou même d'autres bailleurs ou pays partenaires du Sud.

Les pôles de compétences auront des configurations différentes selon les secteurs et seront de dimension inégale selon les zones géographiques.

Pour les pays éligibles à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), le contrat de désendettement et développement (C2D) constitue un nouvel outil de financement qui, par un mécanisme de refinancement sous forme de dons des échéances de la dette publique, appuie les

Etats dans leurs actions en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités, en utilisant les marges de manœuvre budgétaires ainsi dégagées.

## ***Une méthode de suivi***

La conduite de processus axés sur les résultats exige des mécanismes spécifiques de vérification et de responsabilisation, des outils de diagnostic et de mesure, des cadres appropriés de restitution et d'examen. La négociation, la transparence, la prise en considération du long terme supposent des instruments d'information, de communication et de contrôle.

L'évaluation, la mesure, les processus qui fondent les politiques publiques partagent des caractères communs et répondent aux mêmes enjeux.

- Ils procèdent de travaux collectifs, multidisciplinaires et de mises au point itératives. Implicitement ils visent à construire un sens et un consensus. Ils sont un puissant ressort de motivation des équipes et, vis-à-vis des partenaires et commanditaires, des instruments privilégiés de communication.
- Ils se réfèrent à une nouvelle culture organisationnelle et institutionnelle dont les traits majeurs sont le caractère participatif et décentralisé de la gestion, son orientation vers les résultats, l'importance de la contractualisation (entre les partenaires et sur les procédures) et l'approche systémique (systèmes nationaux d'intégrité, cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté CSLP...)
- Ils permettent d'appréhender une réalité toujours mouvante. Sur la durée, les phénomènes, leur énoncé, leur justification, leur appréciation se modifient. Cela explique l'introduction constante de nouveaux indicateurs, les dispositifs d'évaluation continue et la multiplication des instances de consultation.



## *Evaluation des politiques publiques*

L'évaluation répond à trois fonctions essentielles :

- suivi,
- obligation de rendre compte aux commanditaires et aux citoyens,
- apprentissage.

Le commanditaire de l'évaluation, les services responsables de l'évaluation et les évaluateurs sont amenés à privilégier l'une de ces trois fonctions en vertu de l'exercice demandé et des objectifs de l'évaluation.

Dans le domaine du développement institutionnel, l'évaluation requiert que soient définis rigoureusement et de manière opératoire le changement institutionnel, ses déterminants internes et externes et l'impact des interventions sur les systèmes de gestion publique. La notion de responsabilité d'agir s'est étendue. Rompant avec la responsabilité juridique, elle renvoie à une logique d'appré-



*Bureau d'enregistrement à Mitrovica (Kosovo) en vue des élections d'automne 2000.*

ciation des mesures prises, de pertinence des politiques suivies et de justification des écarts constatés entre objectifs et résultats.

L'évaluation est une culture dépassant très largement les fonctions de contrôle et d'aide à la décision. C'est pourquoi les services en charge de l'évaluation sont plus à même d'impulser une stratégie transversale en matière de gouvernance.

L'évaluation des politiques publiques est sans aucun doute un vecteur essentiel d'amélioration de la gouvernance au Nord et au Sud. Par conséquent, la promotion de systèmes nationaux d'évaluation et de systèmes d'informations, de statistiques et de diffusion des données sont des éléments clés de l'appropriation et constituent des secteurs prioritaires de coopération.

## *Mesure de la gouvernance*

Mesurer la gouvernance est une entreprise difficile mais indispensable à l'instauration d'un processus démocratique. Au cœur des systèmes de suivi-évaluation, la collecte d'informations et l'établissement d'instruments de mesure sont déterminants pour établir les tendances, identifier les priorités, comparer les résultats obtenus avec ceux escomptés, gérer programmes et stratégies. La capacité de régulation d'une société est fondée sur la qualité de ses politiques, de ses institutions et de ses compromis sociaux. La mesurer au moyen de critères et d'indicateurs, c'est vérifier la validation sociale de l'économie, prévenir et gérer les conflits, s'assurer du pluralisme et de l'intégration politique.

S'il y a potentiellement un grand nombre de critères et d'indicateurs de gouvernance, certains sont spécifiques à la gouvernance, d'autres concernent autant la gouvernance que la lutte contre la pauvreté. Mais les différentes étapes des processus auxquels ils s'appliquent sont partout reconnues :

- Les indicateurs de moyens portent sur les ressources administratives et financières, leur importance et leur régularité. Rapportés aux résultats, ils servent à évaluer l'efficacité des actions.
- Les indicateurs d'activités sont les plus employés. Ils permettent en outre de mesurer la productivité administrative des services, les conséquences concrètes des mesures prises et des moyens alloués.
- Les indicateurs de résultats concernent le niveau des bénéficiaires. Ce sont ceux qui servent à justifier de l'emploi des fonds, à définir ex ante les objectifs des programmes de dépense publique, à vérifier ex post la conformité du travail administratif aux objectifs politiques.
- Les indicateurs d'impact sont les indicateurs de dernier ressort qui déterminent les évaluations et justifient a posteriori des changements de paradigmes. Ils portent sur des objectifs généraux concernant le développement, la réduction de la pauvreté et la sécurité.

Certains organismes ont acquis une certaine notoriété à partir de l'exploitation et de la systématisation de données disponibles (Social Watch, Transparency International...). La mesure de la gouvernance, fondée sur des batteries d'indicateurs émanant de sources variées mais le plus souvent étrangères aux terrains étudiés, est l'objet de trop de polémiques pour favoriser un débat démocratique entre les différents acteurs sociaux et témoigner de la perception des phénomènes par les populations.

Favoriser la variété des sources de production statistique et leur mise en concurrence est une manière d'assurer la crédibilité des instruments de mesure et l'appropriation de la méthode par les pays récipiendaires. Une coopération statistique accrue entre instituts statistiques du Nord et du Sud doit compléter les travaux de recherche actuellement conduits, notamment par la Banque mondiale. Les indicateurs de gouvernance restent très largement manipulés par des experts qui privilégient les objectifs des commanditaires solvables et favorisent des méthodes et modes de

collecte peu propices aux processus de renforcement de la participation politique, de la construction des capacités institutionnelles locales et de l'accompagnement des politiques publiques.

### *Cadres de conception, de restitution, de diffusion*

Pour que le dialogue politique s'instaure, des mécanismes et des enceintes d'examen, de débat, de restitution, et de diffusion des résultats sont indispensables.

Les cadres de consultation existants doivent être plus interactifs afin de recueillir sur les dossiers globaux l'éclairage de compétences pluridiscipli-



*Un exemple de coopération juridique : la Maison vietnamo-française du droit à Hanoi.*

naires et d'intégrer les préoccupations des différentes parties prenantes. Ouverts et périodiques, ils ont pour objet d'enrichir la méthodologie, d'émettre des recommandations sur les politiques, les programmes et les opérateurs et de sensibiliser.

Ainsi la revue par les pairs est un cadre de restitution dont la connotation est plus politique que technique ou administrative. Elle suppose l'existence d'un destin partagé, d'un projet commun, de dispositifs institutionnels ou historiques qui rendent légitimes et recevables l'investigation extérieure et l'examen collégial. C'est selon ce

processus que l'Union européenne et l'OCDE ont pu mettre en oeuvre dans des domaines où n'existaient pas de normes, des mécanismes originaux de recherche de cohésion puis identifier peu à peu, par leurs examens réciproques et bienveillants, des corps de préconisations. La nouveauté et le défi du NEPAD tiennent en grande partie au choix de cette approche à l'échelle d'une région caractérisée par ses cloisonnements et ses divisions.

A l'échelle locale, les audits sociaux constituent de nouveaux moyens de planification et de contrôle de l'action publique qui renforce le capital social. Les populations cibles sont invitées à participer à la conception et à la collecte des données; l'analyse est principalement fondée sur leurs éléments d'appréciation; la socialisation des travaux permet

la reddition publique des comptes et une appropriation accrue des politiques et programmes par les bénéficiaires. Expérimentées par des instituts de recherche et des ONG, ces approches méritent d'être encouragées et intégrées dans les évaluations commandées et conduites par les bailleurs de fonds.

Notre soutien aux conditionnalités politiques définies dans le cadre européen est sans réserve. Jusqu'à présent, celles-ci se manifestent surtout par la menace d'une suspension de la coopération dans son ensemble et peinent à trouver leurs traductions dans les instruments de suivi des programmes. Pour ce faire, des éléments d'appréciation, de mesure et de prise en compte de la gouvernance doivent être établis pour accompagner les dynamiques de réforme.



# RECOMMANDATIONS

*Les dix recommandations suivantes sont proposées à la réflexion des praticiens de la coopération française. Elles n'engagent pas à ce stade notre politique d'aide mais constituent notre cadre de travail.*

## 1. La création d'une structure « gouvernance »

Les termes « coopération technique », « développement institutionnel » ou « coopération administrative » et les structures actuelles prenant en charge ces domaines sont inadaptés à la politique de coopération dont nous préconisons la mise en œuvre et qui est caractérisée par le décloisonnement des politiques publiques, la recherche de nouveaux partenariats et la construction d'une gouvernance mondiale.

A l'instar, par exemple, du *Department for international development* (DFID) britannique qui comporte une Direction de la gouvernance, il est recommandé de créer, au sein de la DGCID, un service similaire regroupant au moins les attributions relevant actuellement de la sous-direction de la coopération institutionnelle et partiellement celles de la mission des appuis financiers et des études économiques. Sera ainsi mieux pris en compte le caractère transversal des actions conduites au bénéfice de la gouvernance.

Deux cellules, l'une chargée des relations avec les organisations multilatérales et l'autre chargée de l'évaluation des actions de coopération de ce secteur devront lui être rattachées.

Cette nouvelle structure permettra de capitaliser les savoir-faire, les expertises et de mieux définir et argumenter les positions françaises dans les instances internationales.

Pour relayer sur le terrain les orientations de ce service définies dans le cadre du Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement, des postes de conseillers gouvernance ou d'assistants techniques régionaux seront créés (exemple à Bruxelles auprès de la Représentation permanente française et en Afrique de l'Ouest). Positionnés soit auprès des organisations multilatérales, soit dans les principales zones de notre coopération bilatérale, ces conseillers ou assistants techniques régionaux auront pour mission d'assurer une coordination permanente de notre aide bilatérale avec les autres partenaires au développement, de concevoir et de mettre en œuvre des projets mobilisateurs du Fonds de solidarité prioritaire et d'apporter leur expertise aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

## 2. Le renforcement des qualifications des personnels

Cette réforme doit s'accompagner d'une exigence de qualification accrue des personnels de l'administration centrale et des SCAC. Les agents des services opérationnels de la nouvelle structure centrale, les attachés de coopération chargés des actions relevant de la gouvernance et les conseillers régionaux devront suivre périodiquement des stages de formation et de perfectionnement, éventuellement régionalisés. Un système d'évaluation des compétences, semblable à celui mis en place par les grandes agences de développement, sera progressivement pris en compte pour l'affectation des agents afin de renforcer au sein du ministère des Affaires étrangères la culture de la gouvernance.



### **3. La capitalisation des expériences et la conceptualisation**

Il est temps de tirer les enseignements des réalisations et des échecs des coopérations en matière de gouvernance, en particulier dans les domaines de la justice, de la sécurité, de la fiscalité, des douanes et de la réforme de l'Etat. Les conseillers régionaux gouvernance seront chargés d'organiser les échanges d'expérience avec les pays et agences partenaires.

Les interventions de notre coopération, nombreuses et diversifiées dans le domaine des appuis au renforcement institutionnel, doivent faire l'objet d'un travail de conceptualisation permanent. Des groupes de travail ad hoc seront créés sur l'exemple du groupe « la gouvernance au Sud » qui associe des experts et responsables de la coopération française, de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie et des pays du Sud provenant de divers horizons.

Cet apport conceptuel doit être relayé par une présence française accrue et plus régulière dans les colloques et enceintes de réflexion concernant la gouvernance. Il reviendra à la nouvelle structure consacrée à la gouvernance de mobiliser les experts universitaires, les hauts fonctionnaires et les représentants des collectivités territoriales et de la société civile pour capitaliser les expériences et mettre au débat leurs propositions.

### **4. La mise en place de pôles de compétences**

Pour compléter le dispositif, il est recommandé de créer des pôles de compétences à vocation opérationnelle dans les principaux domaines de notre intervention (justice, sécurité publique, modernisation de l'administration...).

Ces pôles seront des réservoirs d'expertise qui peuvent revêtir des formes différentes selon les domaines et zones d'intervention. Ils partageront certains traits :

- une organisation de type réseau avec un responsable désigné, des adresses électroniques, un vivier d'experts, une liste des compétences mobilisables et des bases de données,
- un pilotage du ministère des Affaires étrangères (DGCID) associant les autres ministères,
- une capacité à mobiliser les compétences d'une expertise pointue et d'une assistance technique de conduite de projets, de bureaux d'études, et d'universités ou centres de recherche.

Ces pôles de compétences contribueront à enrichir la stratégie gouvernance par la capitalisation de l'expérience acquise, l'intégration de la dimension régionale, la prise en compte des incidences socioculturelles des interventions et la définition d'indicateurs de performance.

### **5. Une meilleure appréciation de l'environnement socio-culturel**

Grâce aux pôles de compétences et aux conseillers gouvernance les réalités locales devraient être mieux appréhendées. Le responsable du pôle de compétences sera consulté préalablement à toute élaboration de projet bilatéral. Les évaluations des projets, désormais systématiques, contribueront à réduire les écarts actuellement constatés entre les objectifs et les résultats obtenus.

Dans le cadre des programmes mobilisateurs, des programmes d'enquêtes, des études thématiques seront lancés pour des pays cibles. Les données disponibles sur chaque pays, régulièrement actualisées, seront mises en ligne par le service de la coordination géographique.

## 6. *Le renforcement des capacités statistiques*

La priorité donnée à la mesure et au suivi de l'efficacité des politiques de développement font de la recherche sur la production et la diffusion des données et du soutien aux capacités statistiques des pays en développement un pilier de la gouvernance. C'est en étroite liaison avec la communauté internationale, au sein de l'OCDE, que la coopération française et l'INSEE apporteront leur concours aux initiatives prises par les équipes de travail du partenariat statistique au service du développement au 21<sup>e</sup> siècle (PARIS 21).

L'appui à la mise en œuvre du système général de diffusion des données, le soutien à la demande locale en statistiques sur les thématiques de la gouvernance, la relation avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, l'instauration de capacités nationales durables, l'intégration des systèmes de données dans la planification et la gestion des pays en développement constitueront les axes privilégiés de cette politique.

C'est pourquoi, la France contribuera au projet « *Measuring human rights, democracy and good governance* » (METAGORA) coordonné par l'OCDE en cofinancement avec EUROSTAT, la Suisse et la Suède. Les outils, méthodes et réseaux statistiques mis en œuvre dans le cadre de ce projet-pilote devraient permettre de disposer d'informations et d'analyses de terrain plus pertinentes sur l'incidence d'une gouvernance démocratique au regard du développement.

## 7. *L'identification et la mise en œuvre de programmes transversaux*

L'appui aux politiques sectorielles, à travers les projets du Fonds de Solidarité prioritaire « justice », « police » ou « finances publiques » a fait l'objet d'évaluations critiques. Il est recommandé d'adopter une approche plus transversale, prenant en considération les différents aspects de la gouvernance et mettant ainsi en synergie les politiques sectorielles. Ces programmes seront conçus selon une méthode participative privilégiant la dynamique interne et optimisant les appuis sectoriels.

En outre, la coopération française continuera de développer des actions régionales. Elle participera davantage, grâce à la mise en place du nouveau dispositif, aux programmes favorisant l'intégration régionale soutenus par la communauté des bailleurs.

## **8. Le renforcement de la démocratie locale**

Afin de permettre aux pays pauvres très endettés de bénéficier pleinement de l'initiative de réduction de la dette et de son volet français des contrats de désendettement et développement (C2D), trois objectifs prioritaires seront poursuivis dans nos programmes :

- ▶ le renforcement des capacités de gouvernance des collectivités locales, en particulier des municipalités, par des appuis à la rénovation du système d'état civil, le renforcement des compétences en maîtrise d'ouvrage, la recherche de solutions mieux adaptées aux réalités foncières, la maîtrise de la gestion des ressources naturelles et financières et l'amélioration de la gestion patrimoniale,
- ▶ la mise en place de politiques d'aménagement du territoire par une approche interministérielle permettant une intégration des politiques sectorielles nationales sur le plan local et de déconcentration de l'administration par des programmes de formation adaptés et des dotations en moyens humains et matériels,
- ▶ le soutien aux acteurs non gouvernementaux qui apporteront leur contribution dans les démarches participatives visant à l'élaboration de projets locaux et au développement de synergies inter-sectorielles.

## **9. Le développement des relations bi-multilatérales**

Les interventions de la France s'inscrivent désormais dans le cadre du Document Stratégique Pays et contribuent à la mise en œuvre des Programmes nationaux de bonne gouvernance pilotés par le PNUD. La promotion de la gouvernance démocratique ne peut résulter que d'une action coordonnée des principaux bailleurs. La France doit prendre une part active à cette coordination.

Nos actions de coopération cibleront des domaines où existent des politiques sectorielles nationales affichées et cohérentes, où un véritable partenariat est possible et où notre offre de coopération comporte une forte valeur ajoutée.

Les interventions ponctuelles seront limitées et justifiées par les SCAC, de façon à ce qu'elles ne nuisent pas à la visibilité de nos interventions principales.

Une place plus importante sera donnée aux financements de projets conjoints bi/multilatéraux par le recours aux fonds fiduciaires ou à des fonds spécialisés.

## **10. L'animation de réseaux**

Le développement de politiques intégrées et les facilités offertes par les technologies de l'information et de la communication permettent la constitution de « réseaux gouvernance ». La participation de responsables et d'experts du Sud à ces réseaux sera encouragée.

Notre soutien portera, en particulier, sur la collecte locale d'informations et d'échanges d'expériences. Trois domaines sont concernés :

- *les réseaux de recherche et de proposition ou « think tanks ».* Afin de pallier la faiblesse des réseaux français et francophones, un travail associera des équipes de recherche des centres universitaires d'excellence, des organismes de solidarité et des responsables publics du Nord et du Sud. Les anciens auditeurs et élèves étrangers de l'ENA seront intégrés dans ces réseaux et feront l'objet d'un suivi particulier. Les travaux du groupe « La gouvernance au Sud » seront articulés avec ceux du réseau « Lutte contre la pauvreté et les inégalités ».
- *les réseaux institutionnels.* La promotion de la gouvernance, de la démocratie et des droits de l'Homme doit être envisagée en associant étroitement les institutions françaises de référence (le Haut conseil de la coopération internationale, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme... ) et les Organisations de solidarité internationale (la Fédération internationale des droits de l'Homme, Penal reform international, Prisonniers sans frontières...), notamment dans les domaines où elles ont établi des partenariats privilégiés avec leurs homologues. Medias, syndicats, conseils économiques et sociaux, chambres de commerce, organisations socioprofessionnelles concourent à l'expression diversifiée de la société civile et doivent être, à ce titre, des acteurs reconnus de la gouvernance démocratique.
- *la coopération décentralisée.* Un soutien aux partenariats entre collectivités locales permettra de densifier les actions des collectivités territoriales et de les intégrer dans les pôles de compétences. D'une part, elles y gagneront en visibilité et d'autre part, elles pourront davantage articuler leurs actions avec les projets bilatéraux de notre coopération et avec les grands programmes de développement conduits par les opérateurs étrangers.

*Une gouvernance démocratique propose une éthique de responsabilité et rompt avec la reconduction de formes archaïques de domination ou de formes appauvries d'homogénéité culturelle et ethnique. Elle concourt à une intégration mondiale plus équitable et pacifique. C'est cette vision de la mondialisation que la France veut promouvoir.*



## **Communiqué final de la Table ronde du 25 mars 2002**

### *Les enjeux de la gouvernance dans les politiques de coopération*

En organisant à la Maison de la Chimie, un débat sur la gouvernance, la DGCID a pris l'initiative de présenter les travaux qu'elle conduit sur ce thème au sein de différents groupes de travail et de les soumettre aux observations et critiques de l'ensemble de ses partenaires. Cette journée était destinée à enrichir la réflexion en cours et à nourrir le dialogue que le concept de gouvernance amène à développer avec l'ensemble des acteurs de la coopération. Elle constitue la première étape d'un travail qui devrait aboutir à la définition d'une contribution française sur ce thème et à une meilleure coordination de notre coopération avec celles des autres bailleurs de fonds.

Un peu plus de quatre-vingts personnes se sont réunies pour l'occasion, dont les membres des comités de pilotage qui ont accompagné les travaux d'évaluation et d'étude présentés lors de la journée, les responsables des services internationaux des départements ministériels et des organismes de coopération français. Etaient également représentés la société civile (HCCI) et le monde universitaire, ainsi que les organismes multilatéraux et régionaux (PNUD, Banque Mondiale, OCDE, Programme de Développement Municipal (PDM), Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA).

La journée a été organisée autour de quatre groupes qui ont présenté les travaux en cours :

- le groupe de travail interministériel sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération, dans le cadre du CICID, effectue une analyse rétrospective de la coopération administrative mise en œuvre par la France au cours des dix dernières années. Les Ambassadeurs André Lewin et Henri de Coignac et le consultant Jean-Claude le Goff, qui ont participé à cet exercice d'évaluation, en ont tiré les principaux enseignements pouvant être versés au débat sur la gouvernance.
- le groupe de travail « Droits de l'Homme, gouvernance et coopération internationale » du Haut Conseil de la Coopération Internationale s'est employé à mieux définir la légitimité, les finalités, l'opérationalité du concept de gouvernance afin de nous aider à établir une « doctrine française » au service de la coopération pour le développement.
- Les consultants Pierre Meyer et Richard Banegas, à qui la DGCID a confié une étude sur la gouvernance intitulée « stratégies comparées et choix opérationnels » ont présenté les conclusions préliminaires de leurs travaux. Cette intervention a permis de retracer la genèse et l'évolution du concept de gouvernance, de comparer les stratégies des différents bailleurs de fonds, d'examiner l'application et les effets des politiques de gouvernance dans deux pays (Ouganda et Burkina). Les membres du comité de pilotage, qui ont accompagné cette étude, ont complété cette restitution par l'état des travaux et des réflexions en cours parmi les acteurs de la coopération française.



- Le groupe de travail créé au sein de la sous-direction de la coopération institutionnelle sur la gouvernance au sud a demandé à deux coordinateurs de programmes régionaux, M. Jacques-Mariel Nzouankeu, de l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines, et M. Jean-Pierre Elong Mbassi, du Programme de Développement Municipal, d'exprimer le point de vue des partenaires de la coopération française.

La Table ronde a bénéficié d'apports et d'expériences variés qui se trouvent rarement confrontés les uns aux autres : ceux d'évaluateurs, de praticiens de la coopération institutionnelle, de chercheurs, des responsables des services gouvernance de la Banque Mondiale, du PNUD et de l'OCDE, de coordinateurs d'organismes régionaux francophones. L'objectif de débattre et d'envisager de nouvelles perspectives de coopération a été largement atteint ; tous les participants ayant exprimé leur point de vue de façon libre et ouverte, comme ils y avaient été invités.

Quatre points méritent d'être relevés :

- Compte tenu de la part croissante de sa coopération multilatérale – un tiers de l'APD -, la France ne peut rester en retrait des politiques de gouvernance qui conditionnent de plus en plus l'affectation des fonds multilatéraux. Elle doit coordonner son action avec l'ensemble des bailleurs de fonds pour la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Considérant qu'une position d'exception qui placerait nos actions hors du jeu international serait dommageable, le directeur général a invité l'ensemble des participants de la Table ronde à réinterpréter la problématique de la gouvernance.
- Il est toutefois apparu que la bonne gouvernance exprime une exigence du Nord qui peut constituer une ingérence. Les bailleurs de fonds lui donnent des acceptions et des formes variées, voire contradictoires. Leurs objectifs divergent, privilégiant selon les cas la libéralisation économique et financière, ou la démocratisation et le multipartisme et dissimulent souvent une baisse de l'APD.
- Les Etats des pays récipiendaires n'y adhèrent le plus souvent qu'en apparence. Les consultants de l'étude commandée par la DGCID et les représentants des structures régionales d'Afrique francophone ont démontré que les programmes conçus dans ce cadre sont détournés de leurs objectifs, voire instrumentalisés à des fins politiques au détriment des populations. L'exemple des effets pervers de l'aide financière aux processus électoraux a été plus particulièrement analysé.
- Dès lors, la contribution de la coopération française à une conception sincère et opérationnelle de la gouvernance doit procéder selon une approche empirique fondée sur des expériences propres et sur celles de ses partenaires, notamment en Afrique sub-Saharienne.



## Extraits de l'Accord ACP-CE de Cotonou du 23 juin 2000

### TITRE II LA DIMENSION POLITIQUE

#### Article 9

##### Eléments essentiels et élément fondamental

1. La coopération vise un développement durable centré sur la personne humaine, qui en est l'acteur et le bénéficiaire principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'homme.

Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'Etat de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable.

2. Les parties se réfèrent à leurs obligations et à leurs engagements internationaux en matière de respect des droits de l'homme. Elles réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'homme qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits de l'homme sont universels, indivisibles et interdépendants. Les parties s'engagent à promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, ou économiques, sociaux et culturels. L'égalité entre les hommes et les femmes est réaffirmée dans ce contexte.

Les parties réaffirment que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'Etat pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participation. Sur la base des principes universellement reconnus, chaque pays développe sa culture démocratique.

L'Etat de droit inspire la structure de l'Etat et les compétences des divers pouvoirs, impliquant en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal, un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif qui est pleinement soumis au respect de la loi.

Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord.

3. Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption.

La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément.

4. Le partenariat soutient activement la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques.

Ces domaines constituent un élément important du dialogue politique. Dans le cadre de ce dialogue, les parties accordent une importance particulière aux évolutions en cours et au caractère continu des progrès effectués. Cette évaluation régulière tient compte de la situation économique, sociale, culturelle et historique de chaque pays.

Ces domaines font également l'objet d'une attention particulière dans l'appui aux stratégies de développement. La Communauté apporte un appui aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques, et au renforcement des capacités des acteurs publics, privés et de la société civile, dans le cadre des stratégies qui sont décidées d'un commun accord entre l'Etat et la Communauté.

## Article 33

### Développement institutionnel et renforcement des capacités

1. La coopération accorde une attention systématique aux aspects institutionnels et, dans ce contexte, appuie les efforts des Etats ACP pour développer et renforcer les structures, les institutions et les procédures qui contribuent à :

- promouvoir et soutenir la démocratie, la dignité humaine, la justice sociale et le pluralisme, dans le respect total de la diversité au sein des sociétés et entre elles ;
- promouvoir et soutenir le respect universel et intégral ainsi que la protection de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales ;
- développer et renforcer l'Etat de droit et à améliorer l'accès à la justice, tout en garantissant le professionnalisme et l'indépendance des systèmes juridiques, et
- assurer une gestion et une administration transparentes et responsables dans toutes les institutions publiques.

2. Les parties œuvrent ensemble pour lutter contre la fraude et la corruption à tous les niveaux de la société.

3. La coopération appuie les efforts des Etats ACP pour développer leurs institutions publiques comme facteur dynamique de croissance et de développement, et pour améliorer de manière significative l'efficacité et l'impact des services publics sur la vie quotidienne des citoyens. Dans ce contexte, la coopération soutient la réforme, la rationalisation et la modernisation du secteur public. La coopération se concentre plus précisément sur :
- la réforme et la modernisation de la fonction publique ;
  - les réformes juridiques et judiciaires et la modernisation des systèmes de justice ;
  - l'amélioration et le renforcement de la gestion des finances publiques ;
  - l'accélération des réformes du secteur bancaire et financier ;
  - l'amélioration de la gestion des actifs publics et la réforme des procédures de marchés publics, et
  - la décentralisation politique, administrative, économique et financière.
4. La coopération contribue également à reconstituer et/ou à augmenter la capacité critique du secteur public, et à soutenir les institutions indispensables à une économie de marché, en particulier en vue de :
- développer les capacités juridiques et réglementaires nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché, y compris les politiques de concurrence et de consommateurs ;
  - améliorer la capacité d'analyse, de prévision, de formulation et de mise en œuvre des politiques, notamment dans les domaines économique, social et environnemental, de la recherche, de la science et de la technologie, ainsi que des innovations ;
  - moderniser, renforcer et réformer les établissements financiers et monétaires et d'améliorer les procédures ;
  - créer, au niveau local et municipal, la capacité nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de décentralisation, et d'accroître la participation de la population au processus de développement ;
  - développer les capacités dans d'autres domaines critiques, tels que :
    - i) les négociations internationales et
    - ii) la gestion et la coordination de l'aide extérieure.
5. La coopération vise, dans tous les domaines et secteurs, à favoriser l'émergence d'acteurs non gouvernementaux et le développement de leurs capacités et à renforcer les structures d'information, de dialogue et de consultation entre ces acteurs et les pouvoirs publics, y compris à l'échelon régional.

## Déclaration de BAMAKO du 3 novembre 2000

*Déclaration de Bamako adoptée lors du symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*

Nous, Ministres et chefs de délégation des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, réunis à Bamako pour le Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone,

Nous fondant : sur les dispositions de la Charte de la Francophonie, qui consacrent comme objectifs prioritaires l'aide à l'instauration et au développement de la démocratie, la prévention des conflits et le soutien à l'Etat de droit et aux droits de l'Homme,

Rappelant : l'attachement de la Francophonie à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et aux Chartes régionales, ainsi que les engagements des Sommets de Dakar (1989), de Chaillot (1991), de Maurice (1993), de Cotonou (1995), de Hanoï (1997) et de Moncton (1999),

Inscrivant : notre action dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation aux droits de l'Homme (1995-2004),

Considérant : l'action d'accompagnement des processus démocratiques menée par la Francophonie ces dix dernières années,

Soucieux : de progresser vers la démocratie par le développement économique et social et une juste répartition des ressources nationales pour un accès égal à l'éducation, à la formation, à la santé et à l'emploi,

Souhaitant répondre : à l'objectif fixé au Sommet de Moncton, de tenir un Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, pour approfondir la concertation et la coopération en faveur de l'Etat de droit et de la culture démocratique, et d'engager ainsi une étape nouvelle dans le dialogue des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, pour mieux faire ressortir les axes principaux tant de leur expérience récente que de leur spécificité.

[...]

Prenons les engagements suivant

### A. Pour la consolidation de l'Etat de droit

- Renforcer les capacités des institutions de l'Etat de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur mission ;



- Encourager le renouveau de l'institution parlementaire, en facilitant matériellement le travail des élus, en veillant au respect de leurs immunités et en favorisant leur formation ;
- Assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible, garante de l'Etat de droit, conformément à la Déclaration et au Plan d'action quinquennal du Caire adoptés par la IIIème Conférence des Ministres francophones de la justice ;
- Mettre en œuvre le principe de la transparence comme règle de fonctionnement des institutions ;
- Généraliser et accroître la portée du contrôle, par des instances impartiales, sur tous les organes et institutions, ainsi que sur tous les établissements, publics ou privés, maniant des fonds publics ;
- Soutenir l'action des institutions mises en place dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionales, de manière à faire émerger, à ce niveau, une conscience citoyenne tournée vers le développement, le progrès et la solidarité ;

#### B. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes

- S'attacher au renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables ;
- S'assurer que l'organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclus, le cas échéant, le contentieux, s'effectue dans une transparence totale et relève de la compétence d'organes crédibles dont l'indépendance est reconnue par tous ;
- Garantir la pleine participation des citoyens au scrutin, ainsi que le traitement égal des candidats tout au long des opérations électorales ;
- Impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'Etat ;
- Prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds public, des élections ;
- Se soumettre aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes ;

#### C. Pour une vie politique apaisée

- Faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulières ;
- Faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts ;

- Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ;
- Prévenir, et le cas échéant régler de manière pacifique, les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux, en recherchant tout mécanisme et dispositif appropriés, comme l'aménagement d'un statut pour les anciens hauts dirigeants, sans préjudice de leur responsabilité pénale selon les normes nationales et internationales ;
- Reconnaître la place et faciliter l'implication constante de la société civile, y compris les ONG, les médias, les autorités morales traditionnelles, pour leur permettre d'exercer, dans l'intérêt collectif, leur rôle d'acteurs d'une vie politique équilibrée ;
- Veiller au respect effectif de la liberté de la presse et assurer l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés, écrits et audiovisuels, selon un mode de régulation conforme aux principes démocratiques ;

#### D. Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme

- Développer l'esprit de tolérance et promouvoir la culture démocratique dans toutes ses dimensions, afin de sensibiliser, par l'éducation et la formation, les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme ;
- Favoriser, à cet effet, l'émergence de nouveaux partenariats entre initiatives publiques et privées, mobilisant tous les acteurs engagés pour la démocratie et les droits de l'Homme ;
- Ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective ;
- Adopter en particulier, afin de lutter contre l'impunité, toutes les mesures permettant de poursuivre et sanctionner les auteurs de violations graves des droits de l'Homme, telles que prévues par plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux, dont le Statut de Rome portant création d'une Cour Pénale Internationale ; appeler à sa ratification rapide par le plus grand nombre ;
- Créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l'Homme, ainsi que l'action des défenseurs des droits de l'Homme ;
- Prendre les mesures appropriées afin d'accorder le bénéfice aux membres des groupes minoritaires, qu'ils soient ethniques, philosophiques, religieux ou linguistiques, de la liberté de pratiquer ou non une religion, du droit de parler leur langue et d'avoir une vie culturelle propre ;
- Veiller au respect de la dignité des personnes immigrées et à l'application des dispositions pertinentes contenues dans les instruments internationaux les concernant.

## Séminaire Régional « La Gouvernance au Sud » Cotonou, OFPA juillet 2002

### *Rapport de synthèse des travaux*

Le séminaire a porté sur trois sous-thèmes :

- gouvernance mondialisation et développement en Afrique
- gouvernance et politiques publiques en Afrique
- gouvernance et démocratie.

Sur le premier sous-thème nous avons discuté du NEPAD, dans ses aspects opérationnels et également en ce qui concerne les financements de projets et des actions à entreprendre pour inscrire l'initiative dans la durée. Nous avons passé en revue le rôle de la Francophonie dans le renforcement de la gouvernance en Afrique. Nous avons également eu une présentation sur la coopération administrative et ses enjeux pour la bonne gouvernance en Afrique. Enfin au cours du dîner-débats, ont été discutées les perspectives nouvelles de la gouvernance en Afrique dans le contexte de la mondialisation.

De manière générale, ce premier sous-thème a mis en débat la pertinence du concept de gouvernance, et les champs et mécanismes de la coopération dans le domaine de la gouvernance. Même si le concept de gouvernance pose un problème de perception et de contenu, surtout pour des gens de culture administrative francophone, nous avons tous admis, qu'il pouvait être porteur d'un renouvellement de nos conceptions compte tenu de fortes demandes de participation des populations dans les décisions et la gestion publiques. Nous avons également constaté que nos Etats étaient maintenant ouverts à l'observation d'autres Etats, y compris les Etats africains eux-mêmes comme le prévoit le mécanisme de revue des pairs du NEPAD ou celui du suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Nous sommes également tombés d'accord que l'Afrique est partie intégrante de dynamique de la mondialisation et ne saurait échapper aux exigences de bonne gouvernance prônées au niveau international. Des réserves ont cependant été exprimées quant au caractère réellement novateur de ce concept, et du contenu à lui donner par rapport à ce qui se fait déjà par exemple au niveau de la Francophonie sur les droits et libertés.

Le deuxième sous-thème portait sur la gouvernance et les politiques publiques en Afrique. Nous avons à ce propos débattu des indicateurs de bonne gouvernance et de la problématique de l'intégration des valeurs africaines dans l'ordre juridique positif. Le thème des indicateurs a été l'occasion de s'interroger sur les approches préconisées par la Banque mondiale et l'OCDE, ainsi que par l'Union européenne. Il est apparu que la recherche d'indicateurs était maintenant une préoccupation de premier ordre, non seulement pour répondre à la nécessité de faire des choix raisonnés en matière de politiques publiques, mais également pour effectuer les ressources en coopération. Les pays africains sont donc concernés par ces exercices. Mais on peut se demander si la sophistication dans la définition des indicateurs et dans l'exploitation qui peut en être faite (notamment dans les calculs de corrélation), ne va pas au-delà du souhaitable. L'accord s'est fait autour de la nécessité de proposer un nombre limité de critères de bonne gouvernance, qui devraient être négociés entre les parties, avant de se lancer dans les questions de mesure et d'élaboration des indicateurs. Il nous paraît indispensable que les pays africains soient intimement associés à ces négociations et que les institutions africaines en charge des questions de gouvernance et de statistiques aient toute leur place dans ces exercices.

Concernant la prise en compte des valeurs africaines dans le droit positif, les opinions ont été assez controversées. Certains ont estimé qu'il était nécessaire de revisiter le droit positif africain compte tenu de ce que 80 % des lois et règlements avaient du mal à s'appliquer correctement. Ils y ont vu, soit une inadaptation de certaines de ces lois, soit une prise en compte insuffisante des contextes sociologiques d'application. D'autres ont estimé qu'il y avait un risque à mettre en avant le culturalisme, car alors on pourrait permettre ainsi à l'Afrique de se soustraire à bon compte des exigences de l'universalité des quatre principes de base qui fondent la gouvernance, à savoir la représentativité, l'alternance, la sincérité et l'honnêteté dans la distinction entre ce qui relève de l'intérêt général et ce qui relève de l'intérêt personnel. Nous avons néanmoins reconnu que l'adaptation aux contextes d'application est une nécessité pour le droit positif. C'est pourquoi il convient de poursuivre la réflexion et les recherches dans ce domaine.



Le troisième sous-thème portait sur les rapports entre gouvernance et démocratie. Nous avons à ce propos discuté de la problématique de la légitimité du pouvoir en Afrique, de la gouvernance locale, de la transparence et de la réduction de la corruption.

Le rapport entre légitimité et légalité a occupé une large part de nos discussions. Pour certains la légitimité du pouvoir est à la confluence de trois vecteurs : la légalité, la démocratie, et l'opinion internationale. Qu'un des vecteurs vienne à manquer, et l'on sort de la légitimité. Pour d'autres elle réside avant tout dans la capacité de la puissance publique à apporter des solutions aux problèmes des populations. Un Etat légal, démocratique et reconnu par la communauté internationale, mais qui n'apporterait pas de solutions aux problèmes de ses citoyens serait considéré par eux comme illégitime. On est donc en présence d'un dilemme difficile à trancher : qu'est-ce qui est important, est-ce que ce sont les procédures formelles qui donnent à l'établissement d'indicateurs de gouvernance, ou est-ce que le seul consentement des populations suffit à fonder la légitimité ? La pratique des gouvernements africains montre les difficultés à trancher ce débat.

Concernant la gouvernance locale, le niveau local est celui où doivent s'articuler au mieux démocratie et développement. Les décentralisations menées jusqu'ici en Afrique n'ont pas toujours cette préoccupation et se sont souvent limitées à l'aspect administratif et politique. C'est d'ailleurs ce qui explique que de nombreux Etats se lancent dans la mise en place de plusieurs niveaux de décentralisation dont le fonctionnement sera difficile. L'engouement observé pour la décentralisation peut aussi refléter une défiance vis-à-vis de l'Etat central avec pour résultat de fragiliser et les collectivités locales et l'Etat central et ses représentations locales. Il est en conséquence important de conduire les réformes de décentralisation en respectant le principe de précaution et de prudence. Les crispations qui peuvent résulter de la confrontation au niveau local des pouvoirs traditionnels et de ceux de l'Etat moderne, d'une part, et des élus locaux avec les représentants de l'Etat de l'autre, mettent à l'ordre du jour la nécessité de conduire des médiations pour éviter les risques de conflits ouverts préjudiciables à la construction de l'Etat de droit. La mise en place de telles capacités de médiation doit être prise en compte dans les appuis aux processus de décentralisation. Certains se sont demandés si les médiateurs institutionnels pouvaient faire cet office, sans qu'aucune réponse claire ait été apportée à cette question.

Sur la transparence et la réduction de la corruption, nous nous sommes entendus pour estimer que le titre de cette table-ronde ne reflétait pas la détermination de nombreux Etats africains de lutter contre la corruption. Ceci étant, beaucoup se sont demandé si la corruption devait être considérée comme toxique ou tonique. Un accord général s'est fait autour de l'idée que la corruption était favorisée par l'état de pauvreté, et qu'une manière efficace de lutter contre la corruption était de promouvoir le développement. Mais de toute évidence il faut baisser la tolérance à la corruption, par des actions appropriées alliant une large gamme de mécanismes et outils allant de la prévention aux sanctions, en passant par l'information et la formation.

Nous avons pris connaissance des efforts que le PNUD mène pour la gouvernance au Bénin, et pour coordonner les interventions des différents partenaires dans ce champ. Nous nous sommes félicités de ces efforts.

## ***Introduction du Rapport PNUD sur le Développement humain 2002***

« *Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* »

Le Rapport mondial sur le développement humain 2002 est centré sur l'idée que la réussite du développement est autant une affaire de politique que d'économie. Réduire durablement la pauvreté nécessite une croissance équitable, mais également un pouvoir politique pour les pauvres. Le meilleur moyen d'y parvenir sans perdre de vue les objectifs du développement humain consiste à mettre en place des modes de gouvernance démocratique solides et profondément enracinés, à tous les niveaux de la société.

Cette approche reste toutefois controversée. Nombre de ses détracteurs estiment que la démocratie, en particulier dans les pays en développement, tend à être trop désordonnée, trop peu maîtrisée et trop sujette aux manipulations et aux abus pour pouvoir engendrer la stabilité et la continuité indispensables aux réformes sociales et économiques de grande ampleur. Mais, comme le démontre cet ouvrage, ces arguments sont doublement erronés.

Premièrement, s'il y a lieu de mener un vrai débat sur les politiques et pratiques les plus à même d'assurer la croissance économique, les régimes démocratiques n'ont pas, in fine, à rougir de leurs résultats économiques face aux autres formes de gouvernement. Et ils réussissent nettement mieux à répondre aux priorités sociales, surtout lors des crises ou des mutations qui affectent avant tout les individus pauvres. Deuxièmement, et c'est un aspect tout aussi essentiel, la participation démocratique est un instrument clé du développement, pas seulement l'une de ses résultantes.

Néanmoins, qu'il s'agisse des systèmes de gouvernance mondiale qui sont confrontés à la myriade de défis posés par l'interdépendance accrue des pays, des gouvernements nationaux qui s'efforcent de répondre aux besoins de leurs citoyens, ou des entreprises et autres acteurs privés nationaux et mondiaux bousculés par les évolutions économiques, sociales et technologiques de ces dernières décennies, la gouvernance démocratique n'est manifestement pas encore une réalité.

Ce rapport montre également que, si les tendances actuelles se poursuivent, une proportion significative d'Etats ne seront pas en mesure de réaliser les Objectifs de développement du Millénaire, y compris le plus important d'entre eux : réduire l'extrême pauvreté de moitié d'ici 2015. Beaucoup de pays sont aujourd'hui plus pauvres qu'il y a 10, 20, voire 30 ans. Tout aussi inquiétant, l'accès d'euphorie qui a fait grimper à 140, au cours des 15 dernières années, le nombre de pays parés d'un grand nombre des attributs de la démocratie – élections multipartites, en particulier – commence à céder la place à la frustration et au désespoir.

Malgré des exceptions notables qui méritent d'être saluées, les pouvoirs publics de beaucoup de ces pays ne sont encore parvenus ni à procurer les emplois et les services si nécessaires aux citoyens ni à garantir la sécurité des individus. Les jeunes démocraties, et même certaines démo-

craties anciennes, sont de plus en plus nombreuses à renouer avec les pratiques autoritaires : leurs dirigeants modifient la constitution, brident un pouvoir législatif en judiciaire déjà faible ou manipulent ouvertement les scrutins, ce qui a souvent des effets dévastateurs sur le développement humain.

Par ailleurs, dans les pays où la règle du gouvernement par la majorité sortie des urnes est bien ancrée, c'est dans beaucoup de cas au détriment des droits de la minorité : trop fréquemment, faute de culture démocratique, ceux qui perdent les élections sont persécutés par les vainqueurs ou refusent d'accepter des résultats électoraux pourtant légitimes. Or, en démocratie, le respect des règles s'impose non seulement au gouvernement, mais également à l'opposition.

Conséquence : dans plusieurs de ces pays, et dans de nombreux autres qui n'ont pas même fait le premier pas vers la démocratie, colère et frustration montent au sein de la population, en particulier chez les jeunes. Cette contestation amène à s'en prendre à la fois aux régimes existants et aux forces impersonnelles de la mondialisation. Dans les cas les plus extrêmes, des mouvements radicaux ou fondamentalistes recourent à la violence pour exprimer leurs griefs.

Les attentats du 11 septembre 2001, et leurs répercussions mondiales, en sont une tragique illustration.

Depuis quelques années, décideurs et experts du développement décrivent volontiers la bonne gouvernance comme le « chaînon manquant » entre croissance équilibrée et réformes économiques dans les pays en développement. Cependant, l'attention se concentre presque exclusivement sur les processus économiques et l'efficacité administrative.

Le message central du Rapport mondial sur le développement humain 2002 est le suivant : l'efficacité de la gouvernance est la clé du développement humain et, pour trouver des solutions durables, il faut s'affranchir des visions étroites pour s'enraciner résolument dans la politique démocratique au sens le plus large. Il ne s'agit pas là de la démocratie telle que la pratique un pays ou un groupe de pays particulier, mais plutôt d'un ensemble de principes et de valeurs essentielles permettant aux pauvres d'avoir, par la participation, prise sur la situation, tout en étant protégés des agissements arbitraires et irresponsables de l'Etat, des multinationales et d'autres forces à l'œuvre dans la société.

Il faut faire en sorte que les institutions et le pouvoir soient structurés et répartis d'une manière qui donne réellement la parole et une place aux pauvres, et qui crée des mécanismes obligeant les puissants – dirigeants politiques, entreprises et autres acteurs influents – à rendre des comptes.

A l'échelon national, cet approfondissement de la démocratie passe par un renforcement des institutions étatiques démocratiques qui constituent le socle indispensable à la réalisation de tout objectif plus large. A l'échelon mondial, il est nécessaire de créer un espace nettement plus démocratique.

---

cratique, dans lequel les institutions internationales et les coalitions transnationales puissent opérer dans la plus grande transparence et donner aux pays en développement à la fois un siège autour de la table et le droit effectif de participer aux décisions les concernant.

Plus concrètement, pour les activités des organismes tels que le PNUD, cet enjeu montre combien il importe de consacrer des ressources et des compétences à une question complexe : comment traduire ces idées dans les faits, en identifiant les politiques et les pratiques – renforcement des parlements, mise en place de forces de police rendant compte de leurs actes, décentralisation du pouvoir, entre autres – qui serviront le mieux ces objectifs clés, et en aidant les pays à les déployer ?

#### **Crédit photographique**

p.8, 9, 26 : © MAE, Frédéric de la Mure ; p.10 : AFP/STF, Robert Vos ; p.12, 20, 23 : © Photothèque du MAE ; p.16 : DR ; p.17 : AFP/STF, Vanderlei Almeida ; p.18 : © SIPA ; p.11 : © MAE ; p.19 : © USAF Photo ; p.21 : Reuters, Antony Njuguna ; p.27 : DR