

---

# STRATÉGIE GOUVERNANCE

## DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE



© MAE

**Ministère des Affaires étrangères**  
DGCID/ DPDEV  
Sous-direction de la gouvernance démocratique  
20, rue Monsieur – 75007 Paris  
*Stratégie validée par le CICID (Comité Interministériel de la Coopération  
Internationale et du Développement) le 5 décembre 2006*

---

## Sommaire

|   |    |
|---|----|
| Stratégie gouvernance .....   | 3  |
| <b>I. les axes prioritaires de la cooperation</b>                   |    |
| 1. Agir pour la refondation de l'État .....                         | 8  |
| 2. Favoriser la recomposition territoriale .....                    | 11 |
| et l'émergence d'acteurs locaux                                     |    |
| 3. Favoriser une action publique .....                              | 12 |
| efficace et transparente  |    |
| 4. Renforcer les capacités .....                                    | 16 |
| 5. Contribuer aux débats internationaux .....                       | 17 |
| sur la gouvernance  |    |
| <b>II. Une approche renouvelée et différenciée selon les pays</b>   |    |
| 1. L'enjeu de la gouvernance et les politiques sectorielles .....   | 19 |
| 2. Des enjeux différents selon les zones d'intervention .....       | 19 |
| 3. De nouveaux partenaires .....                                    | 20 |
| 4. Les instruments .....  | 22 |
| <b>Annexes</b>  |    |
| Annexe 1 • Bilan des principaux axes de coopération .....           | 25 |
| en matière de gouvernance   |    |
| Annexe 2 • Les Documents Cadres de Partenariat - DCP .....          | 28 |
| pour un meilleur pilotage de l'aide au développement                |    |
| Annexe 3 • Exemples d'intégration de la gouvernance démocratique .. | 29 |
| dans les politiques sectorielles                                    |    |
| Annexe 4 • Les C2D .....  | 33 |
| Annexe 5 • « Profils Institutionnels » : une base de données .....  | 35 |
| pour enrichir l'approche de la gouvernance                          |    |

---

Depuis une quinzaine d'années, la gouvernance est au cœur des problématiques du développement. Cette préoccupation s'est manifestée notamment après le constat des revers connus par la première génération des plans d'ajustement structurel qui a mis en évidence l'importance des institutions et de leur environnement dans les politiques de réformes économiques. L'attention s'est alors essentiellement portée sur la « bonne gouvernance » comme instrument permettant de conduire les réformes, notamment économiques, dans des conditions de stabilité politique.

L'approche a ensuite évolué vers une acception plus large. Il est désormais reconnu qu'il est important non seulement de se préoccuper du contenu des politiques mais également de la manière dont elles sont élaborées et mises en œuvre, avec notamment la participation des acteurs.

Cette évolution est perceptible tant chez les bailleurs bilatéraux et au niveau de l'Union européenne que chez les bailleurs multilatéraux. Ainsi, **les agences bilatérales** ont élargi leurs préoccupations à l'ordre du jour démocratique visant à promouvoir une base politique interne saine comme condition à une plus grande réussite des programmes de développement. Elles accordent une place importante aux enjeux de gouvernance (ainsi du dernier livre blanc du DFID britannique sur pauvreté et gouvernance ou les réflexions en cours chez d'autres partenaires européens sur une stratégie gouvernance). Après des années de contestation du rôle de l'État de la part de nombreux bailleurs, tous insistent désormais sur la nécessité de le renforcer pour qu'il puisse jouer à plein son rôle.

La Commission européenne est engagée dans une démarche visant à définir un concept européen de gouvernance démocratique. La stratégie de la Commission (2006) aborde la gouvernance en termes de processus dont découle une définition large et holistique, autour de la gouvernance démocratique, fait du dialogue et de partenariat, de la légitimité, du renforcement des capacités humaines et institutionnelles des axes clefs. En outre, une tranche financière incitative liée à la gouvernance est prévue qui fait de la gouvernance un levier de l'aide et un instrument d'approfondissement du dialogue avec les ACP, soulignant en particulier la nécessité d'une approche au cas par cas. Le PNUD, en développant, dès 1997, son concept de gouvernance démocratique, s'est engagé dans une voie novatrice, qui met l'accent sur le développement humain. Dans le cadre de sa stratégie 2006 « renforcer les engagements de la Banque mondiale en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption », la Banque mondiale tout en s'inscrivant dans une

---

définition élargie de la bonne gouvernance, met quasi-exclusivement l'accent sur les questions de corruption et fait de celle-ci une condition d'octroi /vs/ réduction ou suspension de l'aide.

**L'approche française** de la gouvernance dépasse la question des institutions ou des formes du gouvernement. Elle recouvre aussi les mécanismes de coordination sociale qui participent à l'action politique. Elle renvoie au processus décisionnel entre et au sein de tous les groupements sociaux (l'État, l'entreprise, les collectivités, les associations, etc.) et à tous les niveaux (du local au mondial). Elle s'attache aux processus d'élaboration de la décision autant qu'aux décisions elles-mêmes. Sa conception et sa mise en oeuvre requièrent une adhésion et une participation de la part des acteurs concernés. Elle résulte de processus négociés.

C'est la raison pour laquelle la définition de la gouvernance retenue dans le cadre de cette stratégie est la suivante :

*Art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs.*

La gouvernance n'est donc pas un ensemble de règles ou une activité, mais **un processus**. Il ne s'agit pas seulement d'aider à réformer un État mais aussi d'aider une société à repenser son propre mode de gestion et à définir elle-même un modèle de gouvernance qui corresponde le mieux à ses propres défis. Il s'agit également de donner tout son sens au concept d'appropriation qui est au centre des politiques de développement.

Le fait de retenir cette approche et la définition de la gouvernance qui en découle conduisent à faire évoluer notre politique de coopération. En effet, la France s'est engagée en 1990 dans une doctrine de conditionnalité démocratique (Déclaration de La Baule) qui a évolué vers une politique **de dialogue et de partenariat** visant à encourager le renforcement de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme. La « bonne gouvernance et le développement » a ainsi été le thème officiel du sommet franco-africain de 1996.

La politique française de coopération s'était développée essentiellement dans le champ institutionnel. Elle s'est ainsi concentrée sur les secteurs traditionnels de gestion des affaires publiques qui correspondent certes à un besoin de nos partenaires (cf tableau en annexe I), mais qu'il faut aujourd'hui élargir pour répondre aux défis multiples du développement. C'est le concept de **gouvernance démocratique** que la France s'emploie désormais à promouvoir. Il s'articule autour de plusieurs principes qui doivent permettre de prendre en compte la complexité de la problématique pour contribuer à un développement humain durable :

- 
- La gouvernance touche toutes les dimensions : territoriale (du local au global), économique (public, privé ou mixte), sociétale (expression des besoins des usagers par leur participation), environnementale, politique et culturelle. Elle intègre de ce fait aussi les questions de sécurité. Alors que longtemps, les domaines du développement et de la sécurité ont paru totalement étrangers l'un à l'autre, il est désormais établi que l'insécurité a des liens avec la pauvreté et qu'il existe une chaîne cumulée des inégalités, des conflits et des crises.
  - Elle concerne donc tant le renforcement des capacités (humaines et institutionnelles) que les interactions entre les divers champs (social, économique, politique, administratif...), les divers acteurs (État, populations, secteur privé...) et les divers territoires (local, national, régional, mondial). Elle permet d'aborder les questions de coopération comme une approche transversale (notamment dans les politiques sectorielles) et un domaine d'intervention spécifique.
  - **La gouvernance est un processus.** À ce titre, elle permet de donner tout son sens, et une autonomie accrue, au concept d'appropriation qui est aujourd'hui au cœur des politiques de développement. La transposition d'un modèle de développement démocratique « clé en main » repose ainsi sur une contradiction si elle conduit à préempter les choix locaux. Elle risque dans ce cas de creuser l'écart entre légalité et légitimité. Il s'agit donc de favoriser l'émergence et la maturation de modes de gouvernance démocratiques propres à chaque société, respectant les valeurs universelles et fondatrices de l'idéal démocratique reconnues notamment par les conventions et accords internationaux. La qualité de la coopération devrait donc moins se mesurer à sa capacité d'imposer des normes universelles maniées de façon abstraite par le biais de la conditionnalité qu'à celle d'apporter à chaque partenaire une expérience et une expertise spécifiques pour lui permettre d'élaborer ses propres politiques.
  - Elle conduit à réaffirmer la place centrale de la personne dans les politiques de développement comme bénéficiaire et comme actrice du développement. La pauvreté revêt en effet un caractère multidimensionnel. Cette approche met en exergue l'importance du facteur humain dans les politiques de développement. Elle pose la question du comment une société s'organise pour assurer l'égalité (des opportunités) et l'équité (justice sociale et économique) pour tous les citoyens. C'est dans ce contexte que s'insèrent les politiques de gouvernance, pour assurer une meilleure participation effective des populations et améliorer l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté pour contribuer à l'atteinte des OMD.
  - La gouvernance est, enfin, un élément d'appréciation de l'allocation de l'aide sans pour autant être l'instrument d'une conditionnalité automatique. En effet, la mesure des résultats de la gouvernance viendrait non pas conditionner le niveau de l'aide mais plutôt le type d'instruments à employer dans les politiques de coopération, en permettant d'identifier les plus appropriés à une situation donnée. À cet égard, la méthodologie développée par la France tient compte du niveau de revenu, de la qualité de la gouvernance, des priorités politiques de la France et de la vulnérabilité du pays considéré. Les résultats obtenus constituent une aide à la décision pour orienter l'aide et définir ses modalités.
-

## **Evolution des contributions APD en matière de gouvernance de 2000 à 2004**

(estimations du CAD)

### **Point méthodologique :**

Les statistiques du CAD correspondant à une définition étroite de la gouvernance (engagements décidés au titre de l'aide au « gouvernement et à la société civile » : aide à la consolidation de l'appareil administratif et à l'amélioration de la planification, activités destinées à promouvoir la bonne gestion des affaires publiques et le renforcement de la société civile) sont libres d'accès. Le Secrétariat du CAD envisage actuellement la communication de statistiques correspondant à une définition plus large de la gouvernance (engagements décidés au titre de la gouvernance dans l'ensemble des secteurs). La constitution de ces séries statistiques suppose l'utilisation par les pays membres de marqueurs. À ce stade, l'accès à ces statistiques est limité en raison

- 1- d'un problème de couverture de données (les pays membres du CAD ne renseignant pas tous ces marqueurs dans leurs déclarations)
- 2- du souci d'éviter des problèmes d'interprétation
- 3- du risque d'une double comptabilisation.

Ces données doivent donc être utilisées avec prudence.

### **Pays membres du CAD :**

En moyenne, selon la méthodologie des marqueurs, les engagements des pays membres du CAD ont progressé de manière continue de 3,4 Mds \$ en 2000 à 14,4 Mds \$ en 2004. Hors marqueurs, les engagements ont progressé dans une moindre mesure et à un rythme moins soutenu, de 2,6 Mds \$ en 2000 à 8,8 Mds en 2004.

### **France :**

Les engagements décidés en matière de gouvernance (méthodologie des marqueurs) ont baissé de 43,2 Ms \$ en 2000, à 27,8 Ms en 2002 avant d'enregistrer une forte hausse jusqu'à 671,4 Ms en 2004. De 2000 à 2004, les contributions de la France ont été multipliées par 14.

---

## **I. Les axes prioritaires de la coopération**

## 1. Agir pour la refondation de l'État

Les frontières de l'État évoluent. Les modes traditionnels de gouvernement et d'exercice du pouvoir changent sous la poussée d'une demande sociale forte pour la démocratisation des régimes politiques. Si l'État demeure le garant et le régulateur de l'intérêt général, il s'ouvre davantage aujourd'hui à la société civile notamment via la participation, la transparence et la responsabilité. Le renforcement institutionnel, conçu en termes d'efficacité, de transparence, de capacité d'écoute de la population, de capacité à percevoir, construire ou contribuer à la défense de l'intérêt général reste donc essentiel pour permettre à l'État d'établir et de suivre les politiques publiques et de remplir son rôle d'animateur et d'arbitre. En parallèle, il convient d'accompagner l'organisation et le raffermissement de la société civile en termes d'accès à la citoyenneté et aux processus participatifs qui supposent éducation, formation et accès à l'information.

### a. Développer la culture démocratique

Un fonctionnement démocratique des institutions, garant de leur légitimité, ne se limite pas à la tenue d'élections. Il suppose aussi que l'État soit en mesure de mettre en œuvre les principes démocratiques que sont la transparence, l'équité, une justice indépendante, la défense des principes d'un État de droit, la promotion des droits de l'Homme et des libertés publiques et l'obligation de rendre compte. Les citoyens doivent pouvoir exercer leurs droits, remplir leur devoir et demander des comptes. Dans cette perspective, les

programmes de coopération interviennent auprès des institutions gouvernementales, législatives et judiciaires ; facilitent les relations avec les différentes composantes de la société civile et entre le privé et le public ; accompagnent les politiques de déconcentration et de décentralisation des pouvoirs.

### b. Promouvoir l'État de droit et défendre les libertés

Le respect des normes constitutionnelles, législatives et réglementaires, l'application effective de la séparation des pouvoirs et la sécurisation des relations juridiques constituent des fondements sans lesquels un développement durable ne peut être envisagé. L'État doit être aussi le garant des droits de l'Homme (droit à la vie, à la dignité humaine, à l'égalité en droits, au respect du corps humain, lutte contre la torture ou les traitements inhumains ou dégradants, droits civiques et socio-économiques), de même qu'en matière de libertés publiques y compris la liberté syndicale et la liberté associative.

### - Agir pour la modernisation de la justice

Les actions de coopération répondent à des objectifs « transversaux » : promouvoir une meilleure connaissance du droit applicable par les citoyens et les acteurs économiques ; permettre aux citoyens de défendre leurs droits et libertés fondamentales et partager l'expérience acquise au travers de l'évolution de notre droit. Concrètement, ces trois

objectifs se déclinent sous à travers trois types d'actions :

- des actions d'aide à la réforme et à la rénovation du droit ;
- des actions de formation des juges, des greffiers et des avocats à un exercice de leurs responsabilités conforme aux normes d'un état démocratique, sur la base de partenariats avec les institutions françaises appropriées ;
- des actions de soutien à la modernisation des juridictions et de l'organisation judiciaire (notamment par la mise à disposition de documentation à caractère juridique ou technique, l'aide à l'informatisation des juridictions ou l'organisation de séminaires régionaux).

Par ailleurs, la coopération dans le domaine juridique et judiciaire doit être directement « utile » et faciliter la mise en œuvre de l'entraide pénale et civile internationale grâce à la convergence progressive des systèmes judiciaires vers des normes communes.

#### **- Renforcer la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure**

Les forces de police et de gendarmerie, les douanes, sont des éléments essentiels pour faire respecter l'État de droit et assurer la sécurité des personnes et des biens, dans le respect des règles démocratiques par des actions préventives, qui impliquent notamment les acteurs sociaux, et répressives. La coopération dans ce domaine

### **La justice en Afghanistan : un projet franco-allemand**

Le Max Planck Institut (MPI) d'Heidelberg et l'Institut international Paris-La Défense (II-PLD), ont développé, grâce à des financements de leurs gouvernements respectifs (DGCID et Auswaertiges Amt), un projet innovant sur la formation des juges et juristes afghans aux règles de procédure équitables en matière pénale.

Le projet repose sur l'utilisation comme formateurs de juristes de la diaspora afghane résidant en Allemagne et en France qui, après avoir reçu une formation, dispensent à leur tour une formation aux juristes afghans en Afghanistan.

L'enseignement dispensé se fonde sur un manuel en langue perse et anglaise développé et réactualisé régulièrement dans le cadre du projet. Les quatre cycles de formations réalisés de février 2005 à octobre 2006 ont connu un vif succès et ont concerné au total 520 participants (juges, procureurs, avocats et policiers). Ils ont été dispensés sous le patronage du Ministre de la Justice afghan.

À la demande de la Cour Suprême afghane, la méthode développée en franco-allemand, qui a fait ses preuves, pourrait également être utilisée pour la formation initiale des juges afghans nouvellement recrutés. Un nouveau projet a été lancé, en coordination avec les programmes sur la justice des autres bailleurs (Italie, Canada, États-Unis).

permet de renforcer les capacités et l'efficacité des forces de police par la formation des agents et une organisation efficace des services. L'enseignement de la déontologie et de l'éthique de l'action policière est un facteur essentiel de la professionnalisation des agents dans un contexte d'instauration d'un État de droit et d'une démocratie politique. Cette forme de coopération favorise la coopération opérationnelle qui amplifie l'impact de nos actions dans la lutte contre la criminalité, y compris transnationale.

#### **- Développer le respect des droits de l'Homme et l'équité homme-femme**

Il s'agit d'une composante forte de la spécificité française, un élément fondateur de notre identité et des valeurs de diversité, de modernité et de tolérance. Ce doit être l'un des principes qui inspirent nos actions de coopération quelle que soit la région du monde concernée.

Cette thématique est intégrée à l'ensemble des programmes de la coopération française, autour du renforcement des capacités des partenaires locaux : défenseurs des droits de l'Homme, organisations professionnelles (juristes, avocats, journalistes...), institutions de médiation... Il s'agit de développer l'égalité en droit et en dignité de tous les citoyens et l'équité dans les rapports sociaux entre les femmes et les hommes. L'action de la France dans ce domaine sera inscrite dans les Documents Cadres de Partenariat qui comprendront des volets droits de l'Homme et des indicateurs de genre. Par ailleurs, l'assistance technique sera développée dans ce domaine.

#### **c. L'information des citoyens et l'obligation de rendre compte, corollaire de la démocratie**

Une des conditions nécessaires à la démocratie est la transparence. Les citoyens doivent pouvoir exercer un pouvoir de contrôle, notamment sur l'utilisation des fonds publics à travers des institutions indépendantes de contrôle dotées de la formation et des moyens suffisants pour exercer leur activité. L'accès des acteurs à l'information sur l'état de l'économie et de la société et sur l'impact des politiques suppose la disponibilité de cette information et sa diffusion aux autorités, aux agents économiques, à la société civile et aux partenaires au développement, notamment par des médias indépendants et pluralistes. Deux objectifs sont poursuivis : la mise en place d'un système d'information et de contrôle financé par le budget national, et un accès accru des populations à cette information.

#### **d. Rénover l'administration et promouvoir la démocratie locale**

L'État repose sur une administration efficace, intègre, transparente et proche des citoyens. L'expertise française en la matière concerne plus particulièrement trois grands domaines : une organisation administrative qui garantisse la séparation des pouvoirs, la légalité et la mise en œuvre des politiques publiques ; une fonction publique modernisée et plus efficace ; une relation avec les usagers renouvelée, en lien avec le processus de déconcentration et les opportunités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication.

## 2. Favoriser la recomposition territoriale et l'émergence d'acteurs locaux

L'interdépendance et la nécessaire articulation entre les différents territoires de la gouvernance sont au cœur des réflexions internationales. La promotion de politiques d'**aménagement des territoires** renouvées et appliquées à différents niveaux de gouvernance ainsi que la réflexion sur le **foncier sont indissociables**.

### a. La gouvernance locale et la décentralisation

Le local est le lieu d'ancrage de l'appartenance sociale et culturelle. Lorsque les conditions sont réunies, la décentralisation conforte la démocratie. Elle permet une prise de responsabilités réelle des populations et des collectivités locales dans la gestion des affaires publiques. Elle s'inscrit aussi dans une volonté de rechercher une nouvelle voie pour le déve-

loppement et représente un moyen de promouvoir le développement local en donnant les moyens, financiers et humains aux décideurs locaux de gérer au mieux leur territoire, au plus près des besoins des populations.

Une forte demande existe pour le soutien à la construction des pouvoirs locaux (élections, conseil municipal, renforcement des capacités, information de la société civile...), notamment en Afrique, à l'enracinement de la décentralisation et à la cohérence des politiques de décentralisation avec les enjeux plus globaux. La question des moyens financiers mis à la disposition des collectivités locales pour assurer leurs missions constitue un enjeu essentiel. Il s'agit enfin de réfléchir aux moyens de favoriser l'interaction entre la population, les partenaires économiques et les collectivités locales.

### Partenariat pour le Développement Municipal - PDM

Pour s'adapter à la mondialisation et développer la démocratie locale, l'Afrique met en œuvre des politiques d'intégration régionale et de décentralisation. Le renforcement des capacités des collectivités locales est ainsi un levier pour la croissance économique et un enjeu du développement durable. Le PDM a été créé en 1991 pour soutenir ces politiques. Basé à Cotonou, il couvre les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Depuis l'origine, il participe activement à l'organisation des sommets « Africités » qui réunissent tous les 3 ans le mouvement municipal africain. Le PDM contribue également à l'unification et à la reconnaissance du mouvement municipal africain (Conseil des Gouvernements Locaux Unis d'Afrique / CGLUA).

## **b. L'intégration et la coopération régionales**

L'approche régionale dans des domaines structurels clés (réduction et harmonisation tarifaire, réforme du cadre légal et réglementaire, harmonisation des régimes fiscaux...) permet aux pays associés d'ajouter leurs ressources. Ils peuvent se doter de moyens institutionnels et humains leur permettant d'atteindre un niveau de compétence technique et administrative auquel ils ne pourraient prétendre en agissant seuls.

Outre la volonté politique, l'existence d'institutions régionales efficaces, habilitées à élaborer les politiques appropriées et à aider les pays membres à les appliquer est une condition substantielle d'une intégration réussie. C'est pourquoi, la qualité de la gouvernance au sein

notamment des Commissions de l'UEMOA, de la CEDEAO ou à la CEMAC reste au centre de nos interventions notamment à travers des programmes de renforcement de leurs capacités humaines et matérielles.

Par ailleurs, l'appui à l'**Union africaine** constitue une priorité notamment autour du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et de la mise en œuvre du Mécanisme d'Évaluation par les Pairs auquel la France apporte son appui. L'intégration régionale et son articulation avec le projet de l'Union Africaine, la définition de ces dynamiques et plus globalement de la gouvernance démocratique, par les acteurs eux-mêmes, représentent des enjeux importants.

## **3. Favoriser une action publique efficace et transparente**

La coopération technique menée avec l'appui des administrations économiques et financières françaises s'est fortement accrue depuis plusieurs années. Cette croissance traduit la priorité donnée à l'amélioration de la gouvernance économique et financière tant pour la stabilité macro-économique que pour l'efficacité des finances publiques et la lutte contre la corruption.

### **a. Contribuer à la stabilité du cadre macroéconomique**

**Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)** constituent le support privilégié d'un dialogue, en lien avec la Banque

mondiale et le PNUD, sur la gouvernance financière. La création d'un pôle régional d'appui aux CSLP contribuera notamment au renforcement des capacités statistiques des États. La production d'informations économiques et sociales est en effet indispensable au cadrage macroéconomique des CSLP et au suivi des politiques de développement. La France soutient le renforcement des capacités d'analyse par les pays bénéficiaires de leur situation macroéconomique, de la cohérence de leur stratégie de développement et de réduction de la pauvreté ainsi que de la qualité de la gestion des finances publiques. Il est également nécessaire de soutenir la participation des citoyens à la définition des CSLP.

De même, la mobilisation des ressources fiscales constitue un enjeu majeur. Le consentement des citoyens à l'impôt est un défi pour les pouvoirs publics et nécessite d'éduquer, expliquer, convaincre, prouver que l'impôt génère un retour pour le bien commun, sans oublier l'exemplarité dont l'État doit témoigner dans l'usage des fonds collectés.

Les appuis aux administrations fiscales visent à simplifier la réglementation et à la rendre accessible, à développer une relation administration / contribuable moins conflictuelle pour promouvoir progressivement une administration de service, à apporter les garanties d'un État de droit mais également à renforcer la détection des défaillants.

### **ASTER, projet informatique de renforcement des capacités de suivi de l'exécution budgétaire**

L'impact de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTÉ), et surtout le financement du développement au travers des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté, sont plus que jamais liés à la capacité des États à gérer les fonds correspondants dans la plus grande transparence. Il convient, à cet effet, que les pays élaborent des plans d'action en matière de politique budgétaire, assortis d'objectifs concrets et d'indicateurs de performance permettant de mesurer les efforts accomplis dans les secteurs prioritaires.

Le projet ASTER s'intègre dans cette problématique : application informatique développée par la France et mise gracieusement à la disposition des États dans le cadre d'une convention d'assistance, elle vise à fournir un outil de gestion et de suivi de la comptabilité publique. Au-delà de la mise en place d'un outil informatique moderne, le projet doit contribuer à renforcer la transparence financière des États. Les décideurs doivent adopter des règles de gestion fondées sur la qualité de l'information ; les outils budgétaires et comptables sont prévus pour répondre à ces exigences. Le Trésor Public, utilisateur du progiciel, se trouve au centre de cette dynamique, car il reste le garant de l'intégrité et de la régularité des opérations financières de l'État.

Ce progiciel se situe dans le prolongement de l'exercice d'harmonisation des normes juridiques, budgétaires et comptables et contribue au dispositif de convergence des politiques budgétaires préconisé par le traité de l'UEMOA. Déjà opérationnel en Côte d'Ivoire et au Bénin, il doit être adopté par le Sénégal et le Gabon et pourrait s'élargir à d'autres pays demandeurs.

#### **b. Appuyer une gestion transparente des finances publiques**

La France soutient le renforcement des circuits de l'exécution budgétaire à travers ses projets d'appui à la gestion des finances publiques, la mobilisation d'experts et son réseau d'assistants techniques. Cette action est conduite en étroite

concertation avec les autres bailleurs de fonds (Banque mondiale, Union européenne et plusieurs coopérations bilatérales). La France agit aussi dans le domaine de la modernisation, notamment informatique, de la comptabilité publique.

### **Un exemple de coordination réussie de l'action des bailleurs de fonds : le PEFA**

L'initiative PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), partenariat entre la Banque mondiale, l'Union européenne, le FMI, le Royaume Uni (DFID), la Suisse, la France, la Norvège et le PSA (Partenariat Stratégique pour l'Afrique) s'est fixé comme objectif de développer une approche intégrée et coordonnée pour évaluer les systèmes de gestion des finances publiques et suivre les réformes mises en œuvre dans les pays en voie de développement et en transition.

Fondés sur des indicateurs de performance des finances publiques qui ont été validés en juin 2005, ce programme permettra de développer la coordination de l'action des bailleurs de fonds ; de réduire les coûts de transaction pour les bailleurs de fonds et les pays partenaires ; de renforcer le dialogue avec les gouvernements et partant d'améliorer la mise en œuvre des réformes des finances publiques engagées dans ces pays.

Les outils d'évaluation développés dans le cadre de ce partenariat sont maintenant disponibles et validés, les premières évaluations vont pouvoir être lancées. Disponible pour l'ensemble des bailleurs, la mise en place d'une évaluation commune des finances publiques constitue une avancée concrète des engagements pris en matière d'harmonisation et de coordination de l'aide.

### **c. Lutter contre la corruption**

La corruption entendue comme « le mauvais usage du pouvoir, de l'autorité ou de fonctions publiques en vue de l'obtention d'avantages privés », n'est pas un phénomène nouveau ni spécifique à une zone géographique. Elle constitue la négation des valeurs qui fondent l'État et la démocratie. Elle influe négativement sur la confiance des citoyens en leur gouvernement, nuit directement à l'efficacité du service public et crée un environnement peu propice aux affaires et notamment aux investissements. Elle contribue aussi à la criminalisation des circuits financiers licites.

La lutte contre la corruption au plan international constitue une préoccupation majeure de la France. Elle a été le premier pays du G7 à ratifier la convention des Nations unies

contre la corruption. De même, la France a fait l'objet d'une évaluation positive dans le cadre du mécanisme de suivi de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. La France est attachée au renforcement des disciplines en matière de lutte contre la corruption au sein des banques multilatérales de développement. Elle veille à ce que ces efforts soient coordonnés et cohérents avec le droit et les meilleures pratiques internationales en la matière.

Il est important d'accompagner les efforts des pays partenaires dans la construction des cadres législatifs nécessaires, mais surtout de les aider dans la mise en œuvre effective de la règle de droit, notamment pour l'application des conventions internationales, et des programmes nationaux définis en commun.

Enfin, il faut soutenir les efforts des acteurs économiques engagés dans cette lutte. L'enjeu des actions en matière de lutte contre la corruption se situe donc au niveau de **l'effectivité de la mise en œuvre des dispositifs nationaux anti-corruption**, notamment en contribuant à la promotion :

**- d'une définition de la corruption,**

qui recouvre bien la réalité du pacte de corruption (incrimination du fait de corrompre et du fait de recevoir des pots de vin, notion d'avantage indu, tiers bénéficiaire, etc..) et de l'existence de sanctions proportionnées et dissuasives ;

**- de moyens humains et financiers appropriés,**

dévolus à la lutte contre ce type de comportement et qui permettent effectivement de développer les contrôles externe et interne et de sanctionner cette incrimination (la corruption de la justice et de la police constitue à ce stade un véritable enjeu) ;

**- de la formation des personnels,**

à la détection et également à la poursuite de ce type d'infraction.

D'autre part, la France est engagée dans des initiatives au plan international, au premier rang desquelles l'initiative EITI (secteurs du pétrole, du gaz et des activités minières) sur laquelle elle va renforcer son appui dans les trois prochaines années.

### **L'initiative sur la transparence des paiements dans les industries extractives - EITI**

L'initiative sur la transparence des paiements dans les industries extractives (EITI) a été adoptée par le G8 lors du Sommet d'Evian, le 6 juin 2003 et a été intégrée, en juin 2004, lors du G8 de Sea Island, dans une démarche plus globale ayant trait à la bonne gouvernance et à la transparence dans le cadre de la conclusion de pactes sur la transparence par des pays pilotes (Nigeria, Nicaragua, Géorgie, Pérou).

Elle vise à assurer la transparence, au moyen de contrôles comptables, de l'utilisation des recettes de l'exploitation des ressources naturelles dans une perspective de développement durable. Elle entend conjurer la «malédiction» des ressources naturelles dont ont été victimes certains pays en développement du fait des conflits et de la mauvaise gouvernance qu'ont pu susciter les ambitions conflictuelles pour se les accaparer.

22 pays ont officiellement adhéré à EITI. La France a fortement encouragé la participation à l'exercice des pays de la Zone franc : cette démarche a conduit le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Niger et la Côte d'Ivoire à y adhérer. D'autres pays francophones se sont également engagés dans l'initiative, en particulier la Guinée Conakry et la Mauritanie. Tous ces pays ne sont pas parvenus à un même niveau de mise en œuvre. Même si des progrès peuvent encore être accomplis, le Cameroun, le Congo et le Gabon sont pour l'heure les plus avancés.

## 4. Renforcer les capacités

Le renforcement des capacités, qu'elles soient institutionnelles ou humaines revêt une importance fondamentale pour l'ensemble des pays en développement. D'une part il renforce la légitimité et la compétence de l'État pour assurer et fournir le service public, d'autre part il développe les possibilités individuelles d'exercice réel des libertés.

### - Les espaces publics de dialogues

Ils permettent de renforcer les interactions entre acteurs, notamment entre la société civile et l'institution publique, en construisant un environnement propice à l'échange d'expériences, la capitalisation de celles-ci et le dialogue.

### - La formation

L'émergence d'une gouvernance adaptée à l'état des sociétés au 21<sup>e</sup> siècle implique, bien plus que des changements institutionnels, une profonde transformation culturelle de tous ses acteurs. C'est au moment du changement de génération que cette transformation est possible. C'est dire l'enjeu stratégique des

systèmes de formation qui doivent non seulement former des cadres supérieurs mais aussi aider à l'évolution des pratiques administratives et de gestion. L'objectif est également d'aider nos partenaires à développer leurs propres moyens en matière de renforcement des capacités. Deux niveaux sont concernés :

- Les cadres des États

Une formation commune interministérielle est une condition indispensable pour compléter les formations plus techniques nécessitées par les différents domaines d'intervention. Une formation originale est à concevoir, en partenariat avec les pays concernés, pour multiplier les cas pratiques et l'exposition des stagiaires à une grande diversité de réponses, tant locales qu'internationales.

- La formation des acteurs,

en particulier territoriaux. Cette formation vise les acteurs de base de la gouvernance, notamment les fonctionnaires des collectivités territoriales, les gestionnaires des services publics et les dirigeants des organisations sociales.

---

## 5. Contribuer aux débats internationaux sur la gouvernance

L'Union européenne a fait de la coopération dans le domaine de la gouvernance une priorité de son action. Les différents pays membres réorientent également une part significative de leur coopération bilatérale vers les questions de gouvernance. Sans effort particulier de concertation entre leurs stratégies, cette diversité se retourne contre l'Europe en offrant le spectacle de programmes concurrents et dissonants. La France est consciente de ce risque et participera activement aux travaux visant une convergence européenne sur le sujet.

Les institutions multilatérales réfléchissent également aux questions de gouvernance. La Banque mondiale est engagée dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie qui donne lieu à un débat important au sein de l'institution et avec les États membres. La «gouvernance démocratique» constitue également un axe majeur de la réflexion et de l'intervention du PNUD

autour d'une approche basée sur les droits. L'OCDE a créé un réseau sur la gouvernance (GOVNET) au sein du comité d'aide au développement. Les travaux portent sur la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, les lignes directrices à l'attention des entreprises multinationales en matière de responsabilité sociale des entreprises (mises en œuvre par des points de contacts nationaux).

La France participe à ces débats et doit renforcer son implication, notamment pour promouvoir une définition harmonisée de la gouvernance qui doit permettre à la fois d'obtenir une meilleure coordination des bailleurs et un échange plus approfondi sur la question des indicateurs et des conditionnalités. Les liens entre la recherche et l'administration, afin notamment d'élaborer en commun un plan d'études pour alimenter la réflexion internationale, doivent également être développés.

---

## **II. Une approche renouvelée et différenciée selon les pays**

---

La gouvernance n'est pas seulement un secteur d'intervention parmi d'autres. Elle traverse l'ensemble des secteurs couverts par la politique française de développement. Les documents cadre de partenariat intègrent cette dimension, en tant que secteur transversal. Le co-secrétariat du Cigid établit chaque année un bilan présenté lors de la Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation (Cosp).

*La gouvernance implique aussi une réflexion sur la méthode. L'ensemble des parties prenantes du dispositif français a conscience de l'évolution nécessaire de ses pratiques à l'aune de ce concept.*

## 1. L'enjeu de la gouvernance et les politiques sectorielles

### - Dans les pratiques sectorielle :

promotion d'une gestion concertée ou d'une cogestion des ressources naturelles, gestion des politiques agricoles avec les parties prenantes, notamment des filières agricoles (ex : coton), appui à l'émergence d'une gouvernance locale (projets d'appui à la décentralisation, gestion des écoles ou des centres de santé associant les différentes parties...);

### - Dans la gestion des projets :

concertation, participation, codécision des parties prenantes, complémentarité entre gouvernance représentative et gouvernance participative, renforcement des capacités des acteurs.

## 2. Des enjeux différents selon les zones d'intervention

Les actions de coopération s'adressent en priorité aux *pays en développement*, notamment les moins avancés, où la gouvernance démocratique est une condition nécessaire à l'atteinte des OMD et où l'État, garant de l'intérêt général, doit aujourd'hui jouer un rôle de

catalyseur dans un environnement marqué par l'implication d'une multiplicité d'acteurs dans les processus décisionnels. En outre, l'action de la France, si elle est plus spécifiquement concentrée sur la zone de solidarité prioritaire (ZSP), s'adapte à la situation des pays.

**- Dans les pays en situation de post-conflit,**

le rétablissement d'une dynamique sociale, la mise en place d'intermédiations entre les populations et les pouvoirs publics en (re)formation sont au centre de l'action. La stratégie de la France dans ces contextes difficiles vise à faire converger les processus comme le maintien de la paix, l'aide humanitaire et le développement, pour former un système intégré de reconstruction post-conflit qui assure la **cohésion des politiques et la synchronisation des programmes.**

**- Dans les États fragiles,**

une réflexion interministérielle va être menée pour élaborer une stratégie française à l'horizon 2007. Elle va permettre d'approcher la notion même d'États fragiles et d'adapter nos actions aux spécificités des situations.

**- Dans les pays émergents ou en transition,**

la France se concentrera sur l'élaboration de réponses concrètes, notamment sur les problématiques de construction et modernisation de l'État et de sécurisation du modèle juridique, domaines qui font l'objet d'une très forte demande et où elle dispose d'une expérience reconnue.

**- Dans les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne et de proximité géographique**

comme en Afrique du Nord – Moyen-Orient, la France accompagnera la politique européenne, notamment au travers des jumelages pour lesquels une plus grande mobilisation est nécessaire.

### **3. De nouveaux partenaires**

La montée en puissance des acteurs non étatiques dans la coopération internationale conduit à renforcer les mécanismes de concertation visant à une meilleure harmonisation et efficacité de l'aide.

**- La coopération décentralisée**

Elle joue un rôle central dans le développement de la démocratie locale ainsi que dans le renforcement des capacités (ingénierie, maîtrise d'ouvrage...). Sans prétendre orienter et contrôler cette coopération, il est nécessaire, autour de la dynamique créée par le DCP, de développer les échanges avec les collectivités et l'élaboration de projets communs au travers des diverses instances représentatives

existantes. Des formules de concertation spécifiques seront recherchées, tant avec l'administration qu'avec l'AFD pour développer une meilleure cohérence.

**- L'intervention des ONG**

Favoriser les interactions entre ONG du Sud et du Nord renforce les espaces de dialogue entre les acteurs et permet également de développer la prise en compte des facteurs socioculturels dans les programmes de développement ainsi qu'en témoignent les programmes concertés développés dans la zone de solidarité prioritaire.

En termes de participation à la définition et à la mise en œuvre de ces programmes

l'intervention des ONG permet que les documents supports des politiques de développement reflètent des orientations adaptées aux besoins des populations. Ainsi, les ONG ont un rôle important à jouer en matière de gouvernance, à la fois dans la définition des CSLP et l'instruction des C2D (cf annexe IV) mais aussi dans le domaine de l'évaluation ou comme opératrices de projets.

#### **- Le rôle du secteur privé et la responsabilité sociale et environnementale**

Au-delà de sa contribution essentielle à la croissance et à l'emploi, le secteur privé est appelé, aux côtés de la société civile et des institutions publiques, à apporter une contribution importante à l'amélioration des pratiques sociales, environnementales et éthiques. L'appui au secteur privé est un vecteur de promotion des bonnes pratiques des entreprises en matière de responsabilité sociale et

environnementale et de lutte anti-blanchiment. Il complète sur le terrain l'action multilatérale conduite à l'OCDE.

Le secteur privé peut aussi participer directement à la mise en œuvre d'objectifs de politique publique, au travers de partenariats public-privé (délégation de gestion sur une base contractuelle avec transfert de responsabilités et de risques vers le privé) ou d'architectures plus complexes qui reposent sur divers mécanismes contractuels, d'appui, d'atténuation des risques ou d'incitation.

La France soutient l'amélioration du climat des affaires notamment en Afrique au travers de l'OHADA. Elle contribue au FIAS (Foreign investment advisory services, fonds de la SFI de conseils aux investisseurs étrangers) qui s'attache à réformer l'environnement des affaires et à PEPMENA (Partenariat pour l'entreprise privée, Moyen-Orient et Afrique du Nord).

#### **OHADA : organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique**

L'harmonisation du droit des affaires est un facteur de sécurisation des investissements qui favorise l'intégration économique et la croissance. La France a apporté son soutien à l'OHADA dès sa création en 1993 (entrée en vigueur en septembre 1995), notamment en contribuant à son fonds de capitalisation. Le traité a été signé par les 15 États de la Zone franc ainsi que par la Guinée. Le Ghana étudie une possible adhésion, la RDC a annoncé qu'elle s'y joindrait et Madagascar a décidé d'adapter sa législation sans adhérer formellement à l'organisation. Huit Actes uniformes ont été promulgués et de nombreux textes de jurisprudence rédigés.

En 2005, pour la première fois, suite à l'épuisement du fonds de capitalisation, les États membres ont eux-mêmes pris en charge une grande partie du budget de l'organisation, signe de l'importance qu'ils y attachent. Plusieurs bailleurs de fonds sont impliqués : l'Union européenne pour la poursuite de son appui à l'école de l'OHADA (ERSUMA) ; la Banque mondiale qui étudie actuellement les modalités d'un appui plus structuré ; le Canada, la Belgique, la Suisse, le PNUD. La France poursuit son appui à travers l'élaboration et la diffusion des textes, des actions de formation et de sensibilisation, le financement de plaquettes et d'ouvrages, et l'informatisation du registre régional du commerce et du crédit mobilier.

## 4. Les instruments

Les **documents cadres de partenariat** représentent une évolution centrale dans notre politique de développement. Ils doivent permettre d'assurer une meilleure gouvernance de nos différents instruments d'aide bilatérale et d'intégrer la gouvernance comme axe transversal de nos actions.

### - L'aide financière

Il est nécessaire, partout où cela est possible, de confier aux pays partenaires la mise en œuvre des programmes quels que soient les instruments financiers qui les supportent. C'est à cette condition qu'une véritable « appropriation » sera possible. Ainsi, les engagements financiers pluriannuels (avec le Fonds de solidarité prioritaire ou FSP), les aides budgétaires gérées par la DGTPE et les aides budgétaires à caractère politique, gérées par le MAE, continueront à intégrer les aspects de gouvernance. **Une réflexion spécifique est menée par le co-sécrétariat du Cigid sur la complémentarité de ces différents instruments.**

En fonction des demandes des partenaires, les contrats de désendettement et de développement (C2D) pourront désormais intégrer les domaines de la gouvernance, même si leur objectif premier reste de financer et donc de sécuriser des programmes de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs les C2D offrent l'occasion, en coordination avec les autres bailleurs de fonds, d'intensifier le dialogue avec les autorités locales sur le suivi et l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté. Ils

permettent également de renforcer l'association des acteurs de la société civile à l'élaboration et au suivi de ces politiques.

### - L'assistance technique

La coopération passe notamment par des opérateurs qui participent à la valorisation de l'expertise française tels que le GIP-FCI, l'ADETEF ou encore ACOJURIS. Il est indispensable de favoriser l'adaptation de l'assistance technique aux pratiques attachées à la gouvernance et notamment aux actions de renforcement des capacités : formation, échange d'expérience, rôle d'interface avec les bailleurs et d'autres réseaux, animation de réseaux. Cette adaptation passe par une **ouverture du champ de recrutement** mais aussi et surtout par **l'ouverture du champ d'utilisation** (une assistance extérieure à des organisations hors États, à des structures professionnelles, à des ONG, à des fondations, etc). L'utilisation de l'AT en « pôles » est une autre forme d'appui à explorer, de même que la mise en réseau de nos AT dans un secteur et dans une zone spécifiques.

### - Les organisations internationales

Les contributions financières importantes versées par la France à ces organisations s'inscrivent en cohérence et en complément des actions bilatérales. Une attention particulière est accordée aux banques de développement qui ont développé un portefeuille de plus en plus important d'actions en matière de gouvernance.

---

## - La mesure de la gouvernance

À l'origine simples outils de classement des pays et source de conditionnalité, **les indicateurs** doivent surtout être pensés comme méthode d'observation et d'évaluation des processus en cours au sein d'une société donnée au regard des objectifs que celle-ci s'est fixés. Ils constituent une base utile et un signal nécessaire aux exigences de réforme qui conditionnent l'aide au développement. Ils devraient également, autant que possible, permettre d'évaluer le système d'aide français.

Ceci veut dire la mise en place d'instruments d'évaluation et de formes d'évaluation par les pairs cohérents avec les principes de gouvernance, autour de méthodes plus qualitatives, mieux enracinées dans les réalités, mieux appropriées par l'ensemble de la population. On peut penser par exemple, en lien avec des réseaux de centres de formation sur la gouvernance, à des observatoires régionaux co-animés avec des organisations de la société civile et des universités ou centre de recherche. Il est indispensable de mettre en œuvre une politique volontariste en la matière au travers du renforcement des capacités des pays partenaires et du soutien aux

programmes de recherche développés par des organismes français, comme DIAL.

Les indicateurs actuels, souvent trop globaux, doivent être complétés par des indicateurs plus ciblés, aptes à capter les situations et les problématiques précises pour lesquels des politiques d'intérêt majeur pour les différents acteurs sont mises en œuvre, préoccupation partagée par de nombreux bailleurs, notamment la Banque mondiale.

Enfin, la France soutient les démarches d'analyse économique du droit et de son efficacité. Le programme de recherche de la Banque mondiale sur le climat des affaires couvre 155 pays. Il se traduit par un rapport, *Doing Business*, qui fait l'objet d'une publicité croissante. Le dialogue engagé avec la Banque mondiale sur ce sujet doit se poursuivre, tant sur la pertinence des indicateurs retenus que sur l'éventualité de les compléter. L'attention se focalise à tort sur le classement agrégé des États, contesté par l'analyse macro-économique. L'objectif principal de cet exercice est de mieux identifier les leviers permettant d'améliorer le climat des affaires, notamment dans les pays en développement.

---

## Annexes

---

# Annexe 1

## Bilan des principaux axes de coopération en matière de gouvernance

### 1. État de droit et libertés publiques

La coopération en matière d'État de droit et de libertés publiques s'exerce en premier lieu au bénéfice des institutions de l'État, et en particulier :

- de la justice chargée de dire le droit, et des institutions pénitentiaires ;
- de la police, chargée de faire respecter la loi tout en préservant les libertés individuelles et collectives, et de la sécurité au sens large ;
- des assemblées parlementaires ;
- des hautes juridictions (avec l'expertise de la Cour de cassation, du Conseil d'État, du Conseil Constitutionnel...) ;
- des institutions chargées de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, garantes de l'enracinement de la démocratie et de l'appropriation des valeurs des droits de l'Homme ;
- d'institutions diverses telles que les médiateurs (ombudsmans), les barreaux...

*Les actions :*

- **la formation** : l'objectif est de former des juges, les procureurs et des policiers travaillant selon les normes d'un État démocratique. Les principaux opérateurs sont l'École nationale de la Magistrature (ENM), le ministère de la justice, et le Service de coopération technique internationale de police (SCTIP) ;
- **l'aide à la réforme et à la rénovation du droit** : mise en place de codes (code civil, code pénal, code de procédure pénale...), réforme des textes (statuts de la magistrature garantissant l'indépendance des juges, lois contre la criminalité organisée...) ; traductions en langues étrangères de textes juridiques français fondamentaux... ;
- **la modernisation des juridictions**, la diffusion de documentation, juridique et/ou technique.

### 2. Réforme de l'État et décentralisation

#### a. Réforme administrative

Les interventions relèvent de trois grands domaines :

- une organisation administrative qui garantit la séparation des pouvoirs, la légalité et la mise en œuvre des politiques publiques ;
- une fonction publique modernisée et plus efficace ;
- une relation avec les usagers profondément renouvelée par les opportunités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication.

### *Les actions :*

L'expertise française dans ce domaine (articulée notamment autour de l'ENA et du Conseil d'État) prend la forme :

- **de conseil, d'ingénierie administrative et de formation**, notamment dans les domaines de l'organisation de l'administration centrale et de l'administration territoriale et des relations avec les usagers, du travail gouvernemental, de la déconcentration, de la régulation, de la gestion déléguée et du contrôle de légalité ;
- **de projets d'appui à des programmes nationaux de réforme de l'État.**

### **b. Décentralisation**

Trois axes d'intervention caractérisent l'action menée en faveur du développement local et urbain :

- accompagner les processus de décentralisation et de renforcement des collectivités locales ;
- promouvoir l'aménagement du territoire et le développement régional ;
- favoriser le développement urbain durable.

### *Les actions :*

Il s'agit principalement des projets bilatéraux d'appui à la décentralisation et au développement local, à l'aménagement du territoire et au développement urbain :

- **capitaliser les expériences de décentralisation** en Afrique et les étendre à d'autres zones géographiques ;
- **promouvoir l'approche « aménagement du territoire »** auprès des États et organisations régionales, encourager les coopérations transfrontalières ;
- **promouvoir le développement local** animé par les collectivités locales ;

## **3. Gouvernance financière**

### **a. La gestion des finances publiques**

Notre action s'inscrit dans le cadre de la priorité accordée par la communauté internationale à la lutte contre la pauvreté. Le lien organisé par les Institutions de Bretton Woods entre les annulations de dettes (initiative « pays pauvres très endettés » renforcée) et l'établissement des « cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté » (CSLP) renforcent les exigences en matière de gouvernance financière.

La coopération en matière de gouvernance financière s'exerce au bénéfice :

- des institutions de l'État, ministères des finances et de l'économie sur les volets budgétaire, comptabilité publique, douane et fiscalité interne, mais aussi ministères sectoriels afin de leur permettre de renforcer leurs services financiers ;
- des institutions régionales africaines afin de leur permettre de renforcer leur rôle en matière de surveillance multilatérale, d'union douanière et d'harmonisation des législations financières des États membres.

- 
- des institutions supérieures de contrôle externe et indépendant des finances publiques et des finances locales. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes mobilisent des experts et organisent des formations et des stages.

*Les actions :*

- **contribution à l'élaboration de doctrine** : études sur la mobilisation des recettes fiscales en Afrique subsaharienne et sur la gestion des dépenses publiques, qui proposent des recommandations concrètes, permettant aux États d'améliorer leur système de gestion des finances publiques ;
- **développement des outils et de méthodes adaptés** : appui à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (African Capacity Building Foundation, ACBF) et, en collaboration avec la direction générale de la comptabilité publique, participation au développement d'un progiciel de comptabilité publique « ASTER », mis gracieusement à disposition des États demandeurs ;
- **appui à la gestion des finances publiques** par des projets qui contribuent à :
  - sécuriser les recettes publiques ;
  - réformer la gestion des dépenses publiques en passant d'un budget de moyens à une logique d'objectifs et de résultats ;
  - améliorer le niveau de transparence et de responsabilité en matière de gestion budgétaire ;
- **formation des cadres des administrations financières**, notamment par l'octroi de bourses d'études dans les écoles financières françaises ou dans divers instituts de formation.

## **b. L'intégration régionale**

Le soutien à l'intégration régionale s'inscrit dans les priorités du NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique) qui privilégie les approches régionales du développement.

*Les actions :*

Notre appui à la constitution d'ensembles politiques et économiques sous-régionaux africains se décline en deux volets :

- **un appui institutionnel aux instances d'intégration régionale avec** :
  - un appui privilégié aux processus relevant de la zone franc, l'UEMOA en Afrique de l'Ouest et la CEMAC en Afrique Centrale qui cherche à favoriser les processus de convergence et d'intégration économiques des États membres de la Zone franc ;
  - un appui à la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, organisation chargée de la mise en œuvre des programmes du NEPAD en Afrique de l'Ouest, privilégiant le rapprochement avec l'UEMOA ;
  - un accompagnement des processus d'intégration régionale en Afrique australe et orientale (SADC, COMESA, EAC) privilégiant le transfert d'expériences à partir des institutions régionales francophones.
- **un renforcement des organisations régionales spécialisées comme la CIMA et la CIPRES.**

## Annexe 2

### **Les Documents Cadres de Partenariat - DCP pour un meilleur pilotage de l'aide au développement**

Dans le cadre de la réforme du dispositif français d'aide publique au développement (APD), le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004 a décidé de créer un instrument de cadrage pluriannuel de l'APD française dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP). Le document cadre de partenariat (DCP), signé par les deux parties et rendu public, est appelé à jouer un rôle de levier de changement et de modernisation de l'aide française :

- Le DCP, dont l'horizon est de 5 ans, garantit une meilleure prévisibilité et une meilleure appropriation de l'aide par le pays partenaire. Il est établi sur la base de la stratégie de développement du pays bénéficiaire.
- Le DCP présente l'action de l'ensemble des acteurs publics de l'aide française, notamment le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et l'Agence française de développement (AFD), les organismes de recherche, les établissements publics ainsi que les collectivités territoriales. Il prend également en compte les actions des organisations de solidarité internationale (OSI) et des entreprises.
- Le DCP fixe les priorités de l'aide française dans les pays partenaires. Concernant les sept secteurs contribuant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'aide est concentrée sur un nombre restreint d'entre eux (3 au maximum). Les secteurs retenus devront concentrer 80 % des décaissements et des nouveaux engagements en matière d'OMD au titre de l'aide bilatérale. La part réservée aux secteurs transversaux (gouvernance, coopération culturelle, scientifique, universitaire...) est également précisée. On entend ainsi gagner en efficacité et en visibilité de l'aide française.
- Une meilleure complémentarité des interventions de la France avec celles de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux, tout particulièrement la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne, est recherchée. L'objectif est, d'une part, d'agir de manière plus coordonnée entre bailleurs et, d'autre part, de veiller à la complémentarité de nos interventions entre les différents secteurs.

Trois annexes synthétisent les priorités du DCP et présentent :

- l'alignement de l'aide française sur la stratégie de développement du pays partenaire.
- l'articulation de l'aide française avec les actions des différents bailleurs bilatéraux et multilatéraux (complémentarité de l'aide).
- la programmation indicative, sur 5 ans, des actions de coopération françaises dans le pays partenaire.

---

## Annexe 3

### **Exemples d'intégration de la gouvernance démocratique dans les politiques sectorielles**

Au-delà de l'effort devant porter sur la refondation de l'État, la gouvernance doit également transformer les pratiques actuelles dans chaque domaine. Ceci appelle une démarche d'apprentissage, les responsables de chaque secteur d'intervention s'appliquant à faire évoluer leur propre approche sectorielle et la transversalité des réflexions permettant de vérifier et d'approfondir les principes de gouvernance.

La gouvernance conduit en général à faire éclater les cloisonnements et à élargir les modes d'approche mais elle vise toujours à résoudre des problèmes concrets. On peut mettre l'accent sur les priorités suivantes :

#### **1. La délivrance des services publics de base à l'ensemble de la population des villes africaines**

La capacité des villes africaines à fournir à l'ensemble des populations les services de base constitue le test décisif pour les politiques de décentralisation. C'est la raison pour laquelle le thème a été retenu comme fil directeur de la dernière rencontre des maires africains à Yaoundé en décembre 2003. Dix ateliers, concernant chacun un service de base, ont fonctionné en parallèle : l'eau, l'assainissement, l'énergie, les déchets, les transports, les marchés, l'éducation, la culture, la sécurité et la santé. La confrontation des travaux des différents ateliers a montré que d'un service à l'autre ce sont les mêmes difficultés qui se rencontrent et les mêmes solutions qui s'esquissent. Au-delà des connaissances spécialisées que peut nécessiter tel ou tel des secteurs, c'est bien de l'application de principes communs de gouvernance que dépend la capacité à délivrer des services à la population.

Six principes ont été identifiés :

1. Les services de base fournis doivent être profondément enracinés dans la population, c'est-à-dire correspondre à la fois à ses habitudes culturelles et à son niveau technique et financier.
2. La délivrance et la gestion des services de base ne peut résulter que d'une coopération, d'une coproduction qui implique à la fois l'État et les collectivités locales, la population et les services publics, le secteur public et le secteur privé.
3. Les pouvoirs publics ne peuvent tirer leur légitimité que de leur capacité à assurer les services à l'ensemble de la population et à ne pas réserver, au nom de la modernité, des services plus sophistiqués à une partie limitée de la société ou de l'espace urbain. C'est le principe d'inclusivité.
4. Pour parvenir à mettre en oeuvre les principes précédents, il faut concevoir des organisations effectivement capables de le faire, tant par leur structure elle-même que par la culture,

les habitudes, la formation et l'expérience de leurs membres. C'est le principe d'ingénierie institutionnelle : il doit y avoir adéquation entre le mode de fonctionnement des institutions et les principes qu'on leur demande de mettre en œuvre.

5. Les institutions doivent pouvoir gérer à la fois la diversité des situations et l'unité des problèmes, agréger de proche en proche les problèmes locaux en une vision globale, inscrire l'action quotidienne dans une perspective globale et à long terme. C'est le principe d'agrégation.
6. Tout cela suppose des ressources humaines et financières adaptées, à la fois capables de dialogue, de coopération et de vision et seul l'échange d'expériences le permet.

Ces principes dégagés de la rencontre d'Africités constituent l'illustration des principes généraux de gouvernance. Ils ne concernent pas seulement chaque secteur particulier. Ils doivent guider la conception du fonctionnement même des différentes collectivités, du niveau local au niveau national, et les relations entre elles. Peu importe, dans ces conditions, que l'on parte d'un service ou d'un autre. L'application de ces principes à un service particulier mettra en branle un processus d'évolution du mode de fonctionnement des institutions publiques et provoquera un processus de changement et un effet d'apprentissage qui bénéficiera aux autres services.

## **2. Les politiques de l'eau**

Qu'il s'agisse de la délivrance de l'eau potable dans les quartiers ou de la gestion des grands bassins versants comme ceux du Niger, du Sénégal ou du Zambèze, on sait l'impossibilité d'avoir dans le domaine de l'eau une pure politique technique de création et d'entretien d'équipements tels que réseaux d'eau, périmètres d'irrigation ou barrages. Toute gouvernance de l'eau implique d'abord l'articulation des échelles de gouvernance. D'un côté la gouvernance locale, au niveau de l'usage final de l'eau, implique nécessairement les habitants et les communautés et ne fonctionne bien qu'en recourant à des pratiques éprouvées de coopération entre les acteurs, à des savoirs ancrés dans l'expérience, par exemple la gestion des ressources en eau dans les oasis ou les traditions de partage et d'accueil pour le passage du bétail. De l'autre, la nature des bassins versants implique une approche transfrontalière. D'où la nécessité de définir les modalités de coopération entre les niveaux de gouvernance et entre les acteurs. De même, il est impossible de définir une politique de l'eau sans examiner ses conséquences sur la santé et sur l'environnement. Avoir des politiques parallèles, non articulées, dans ces trois domaines de l'eau, de la santé et de l'environnement, ruine l'efficacité même de l'action. C'est donc à partir d'approches partenariales, locales où apparaissent les interactions entre ces trois domaines que peut s'élaborer de proche en proche une gouvernance de l'eau à la fois légitime et efficace.

## **3. La mise en œuvre des droits économiques et sociaux**

L'Afrique est le continent où les États ont signé le plus de conventions internationales, en particulier sur les droits économiques et sociaux. Mais, dans la pratique, cette signature n'engage à rien puisque le respect effectif des droits économiques et sociaux suppose une action publique

---

fondée sur des moyens dont les États ne disposent pas. Cette dérive déclarative et incantatoire est pour beaucoup dans la perte de légitimité de la gouvernance. Une réflexion internationale est engagée à ce sujet. Elle conduit à dire que la mise en oeuvre de ces droits ne peut être que l'obligation pour les institutions publiques de différents niveaux de « mettre en oeuvre de la façon la plus pertinente et efficace possible les moyens disponibles pour assurer le mieux possible l'exercice de ces droits ». Mais que signifie « la façon la plus pertinente » ? Ceci ne peut découler que d'une approche comparative où l'on confronte les solutions adoptées dans différents pays et où on élabore, à l'image de ce qui vient d'être décrit pour les services publics de base, des principes qui deviennent pour chaque collectivité publique des obligations de résultat. En d'autres termes, plus un pays est pauvre et plus son devoir d'efficacité et de pertinence au regard des maigres moyens dont il dispose est impératif. C'est donc à travers le dialogue d'une communauté à l'autre, d'un pays à l'autre, dans une démarche qui devrait être dans l'idéal celle de la revue par les pairs, les pairs étant entendus non comme les États mais comme les sociétés elles-mêmes, que peuvent se développer les apprentissages collectifs permettant d'atteindre à l'efficacité.

#### **4. La coproduction de l'habitat**

Le droit à un habitat digne fait partie des droits économiques et sociaux reconnus et constitue aussi un secteur privilégié pour la coopération. On sait depuis longtemps que les États, notamment en Afrique, n'ont pas les moyens de mener les politiques de logement social visant à assurer par une aide publique un habitat digne à chacun. Ces politiques ne peuvent au mieux concerner qu'une petite fraction d'une classe de fonctionnaires. Les politiques d'habitat sont donc nécessairement partenariales. Malheureusement, pour construire une politique véritablement partenariale, il faut que les autorités publiques y soient préparées, faute de quoi l'on baptise du terme de politique partenariale ce qui n'est que l'invitation faite à la population de s'associer à des réalisations conçues en dehors d'elles. L'application des principes de gouvernance amène à renouveler profondément l'approche. Une abondante réflexion internationale existe dans ce domaine, résumée pour la première fois en 1991 dans la déclaration de Caracas. Elle montre comment la pertinence de l'action publique dans ce domaine dépend du respect d'un certain nombre de principes simples à énoncer mais difficile à mettre en oeuvre parce qu'ils portent en germe une véritable révolution culturelle dans le fonctionnement des institutions publiques. Des principes simples à énoncer mais difficiles à mettre en oeuvre, c'est ce que l'on retrouve à tous les étages et dans tous les domaines de la gouvernance.

#### **5. Les politiques foncières**

Les politiques foncières, c'est à dire la gestion des multiples usages concurrents de la terre et des droits afférents à ces usages sont, de toute éternité, une dimension centrale de la gouvernance. Elles constituent plus que jamais, dans un contexte de concurrences accrues entre les usages et entre les acteurs (urbains/ruraux ; locaux/étrangers ; petits/grands), un point d'application des principes de gouvernance.

---

Elles sont, d'abord, un bon révélateur de l'unité et de la diversité du monde. Pour assurer les fonctions sociales attachées à la terre, pour parvenir à un équilibre entre la sécurité des usages, nécessaire à la vie économique et sociale, et l'équité toujours menacée par des mécanismes d'appropriation et de concentration, les sociétés ont développé à travers l'histoire et développent encore aujourd'hui une grande diversité de réponses qui constituent le vivier d'expériences mobilisables pour inventer des réponses adaptées à chaque contexte. À l'inverse, on constate un échec récurrent des solutions normatives standardisées.

L'expérience montre, ensuite, le fossé qui se creuse souvent entre légalité et légitimité des politiques foncières. La raison en est l'ignorance et le mépris des pratiques de gestion consacrées par les siècles, des manières de caractériser et de combiner les usages, de gérer leurs conflits.

La gestion foncière ne peut pas plus faire l'économie d'un débat démocratique, du niveau local au niveau national, car il est seul en mesure de construire un consensus à long terme sur l'usage du sol. Celui-ci est en effet le substrat même de la vie de la société. Dans ce domaine plus encore que dans d'autres, l'efficacité d'une politique ne saurait exister sans la longue durée. En outre, le sol restant en dernier ressort un bien commun, la sécurité des usages individuels ne peut-être assurée qu'en échange d'une responsabilité assumée des bénéficiaires. Chacun s'accorde aujourd'hui sur le fait que la propriété ne peut être absolue et donnée sans contrepartie. L'équilibre entre droits et responsabilités est au cœur des politiques foncières.

Dans le monde entier, on s'accorde pour reconnaître l'importance de la compétence des acteurs, acteurs administratifs comme acteurs sociaux, dans le succès des politiques foncières. Celles-ci ne valent jamais par elles mêmes; elles doivent s'inscrire dans des politiques globales de développement urbain ou rural. La construction de réseaux internationaux d'échange, pour les habitants, pour les agriculteurs, pour les acteurs politiques et administratifs - avec le cas échéant des observatoires internationaux accessibles à tous- se révèle un des moyens les plus sûrs de capitaliser l'expérience, d'assurer l'aller et retour permanent entre unité et diversité, de permettre une réelle négociation et une réelle coopération entre les acteurs. On peut même avancer, tant les problèmes de droit, de financement, d'appui technique, d'accès au marché sont liés entre eux, que les politiques foncières sont une des sources les plus constantes et les plus universelles d'apprentissage de la gouvernance.

L'expérience des réformes agraires, par exemple, ou, plus largement, des politiques de sécurité foncière, montre que le dialogue territorial et la coopération entre acteurs est plus incontournable encore que dans les autres domaines compte tenu du lien entre le foncier et l'espace. Mais les politiques locales ne peuvent se déployer qu'à l'intérieur d'objectifs et de règles de droit définies à un autre niveau. C'est dans un rapport d'échange, d'autonomie contre la responsabilité, typique du principe de subsidiarité active, que peuvent se concevoir des politiques foncières pertinentes.

On retrouve, comme condition de la pertinence et de l'efficacité des politiques foncières, les cinq grands principes de gouvernance.

---

## Annexe 4

### Les C2D

Les contrats de désendettement et de développement (C2D) constituent le volet bilatéral français pour l'allègement de la dette contractée au titre de l'aide publique au développement (APD). Ce volet est additionnel à l'initiative multilatérale d'allègement de la dette des pays pauvres (initiative PPTE - Pays Pauvres Très Endettés). Les C2D correspondent à un refinancement par dons des créances d'APD : les pays continuent d'honorer leur dette, mais aussitôt le remboursement constaté, la France reverse au pays la somme correspondante pour l'affecter à des programmes de lutte contre la pauvreté sélectionnés d'un commun accord avec l'État partenaire. Ils sont mis en œuvre à partir du point d'achèvement de l'initiative PPTE et viennent s'ajouter aux annulations de dette consenties dans le cadre du Club de Paris. Ils représentent un volume financier prévisionnel d'environ 3,7 milliards d'euros. La remise de dette s'inscrit dans la durée puisque les échéances des prêts s'étalent souvent sur une vingtaine d'années, sous la forme de plusieurs C2D successifs conclus chacun pour une durée de trois à cinq ans.

Les C2D permettent à la France d'instaurer un dialogue avec les autorités des pays bénéficiaires autour de leur politique de réduction de la pauvreté et de rendre compte de l'utilisation de ces allègements de dette auprès du Parlement français.

Le C2D est un instrument de financement des CSLP (Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté) élaborés par les pays. Vingt-trois pays sont concernés : Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo, République Démocratique du Congo, Guinée, Mozambique, Madagascar, Mauritanie, Burundi, Ghana, Rwanda, Ouganda, Tanzanie, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone, Liberia, Soudan et six pays hors ZSP : Bolivie, Nicaragua, Honduras, Malawi, Myanmar et Somalie). À ce jour, neuf pays ont conclu un C2D avec la France : le Mozambique (en novembre 2001 et en novembre 2004), l'Ouganda (en mars 2002), la Bolivie (en mai 2003), la Tanzanie (en juin 2003) et la Mauritanie (en juillet 2003 et en juin 2006), le Ghana (en novembre 2004), Madagascar (en février 2005), le Nicaragua (en mars 2005) et le Cameroun (en juin 2006).

En application des directives du CICID, la préparation des C2D est assurée conjointement par la Direction Générale du Trésor et des Politiques Economiques (DGTPE) et par la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID). Pour les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), l'Agence française de développement est responsable de la mise en œuvre des C2D (instruction et exécution des points d'affectation). Sur une base semestrielle, les organisations de la société civile sont associées au suivi des contrats de désendettement et de développement. Les documents présentant les C2D et les programmes d'affectation y afférent sont mis en ligne. L'objectif est la meilleure information de tous, notamment des organisations de la société civile qui ont joué un rôle déterminant dans l'adoption du processus PPTE.

---

Après cinq années d'expérience des aménagements ont été apportés au dispositif afin de rendre cet instrument encore plus lisible et efficace. Les financements C2D sont concentrés sur un nombre restreint de points d'affectation dans les secteurs qui contribuent le plus directement à la réduction de la pauvreté. Sept secteurs, concernés par la réalisation des OMD, sont privilégiés : l'éducation ; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le sida ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement des infrastructures ; la protection de l'environnement ; le développement du secteur productif. Ces points d'affectation prennent, lorsque les conditions le permettent (fiabilité de la gestion des dépenses publiques, pertinence et crédibilité des stratégies de lutte contre la pauvreté notamment), la forme d'aides budgétaires globales en soutien des stratégies de réduction de la pauvreté ou de financements harmonisés de programmes sectoriels. Une forte coordination avec les autres bailleurs de fonds est recherchée. Enfin, les sociétés civiles du Nord et du Sud doivent avoir les moyens de s'approprier ces programmes d'aide.

---

## Annexe 5

### « Profils Institutionnels » : une base de données pour enrichir l'approche de la gouvernance

Le MINEFI a entrepris de créer une base de données d'indicateurs quantifiés sur les caractéristiques institutionnelles d'un ensemble de pays en développement et développés, par une enquête menée auprès des Missions Économiques présentes dans ces pays. Une première enquête a été réalisée en 2001 sur 51 pays couvrant tous les continents et tous les niveaux de revenus. Une seconde enquête est actuellement en cours sur un champ géographique élargi à 85 pays. Ses résultats seront disponibles à l'automne 2006.

**Un très large champ thématique.** Son champ thématique est beaucoup plus large que celui des autres indicateurs disponibles. Il couvre le fonctionnement des institutions politiques, la sécurité des personnes et des biens, la gouvernance publique, l'intervention de l'État sur les marchés, la sécurité des transactions, l'attitude des sociétés vis-à-vis du futur, la régulation des marchés et la gouvernance d'entreprise, l'ouverture des sociétés et des marchés, la cohésion sociale. Il se décline en plus de 100 indicateurs : 96 indicateurs d'état des institutions (approche en « stock ») et 21 indicateurs dynamiques (en « flux »), le tout formant une base de données qui sera accessible aux chercheurs et aux institutions.

**Une approche qui vise à limiter la normativité.** Outre la largeur du champ thématique qui couvre les institutions bien au-delà de la gouvernance publique (celle-ci ne regroupe que 20% du champ total de la base), l'approche est fondée sur deux principes :

1. Les indicateurs mesurent l'application effective des arrangements institutionnels formels et/ou informels et non l'existence (ou pas) des dispositifs (approche de facto et non de jure)
2. La base de données ne vise pas à construire un indicateur synthétique conduisant à un classement univoque des pays.

Les données permettent de construire des indicateurs ad-hoc sur des champs spécifiques par agrégations des indicateurs élémentaires (sous réserves de conditions économiques et statistiques) et de les mettre en relations entre eux et avec d'autres variables (par exemple dans le champ de la gouvernance publique : efficacité des administrations en matière fiscale ou de douanière, fonctionnement de la décision publique et articulation avec le jeu des acteurs ; mais aussi qualité des régulations financières; niveau de confiance pour les transactions économiques entre acteurs et avec les institutions publiques...). Cette démarche permet ainsi d'aborder les questions institutionnelles en général et de gouvernance en particulier d'une façon qui restitue la complexité et la spécificité des situations des pays.

---

**Parmi les enseignements tirés de l'exploration de la base : la marche vers la formalisation des règles est longue et complexe.** L'analyse de la base de données de 2001 a livré un certain nombre d'enseignements. Globalement, ce qui discrimine le plus les pays sur l'ensemble du champ institutionnel est le degré de formalisation des règles : celles-ci sont basées sur le lien (loyauté) dans les sociétés où les traditions sont prégnantes, ou sur les textes (légalité) dans les sociétés développées. L'action sur la gouvernance, qui revient à formaliser les règles, est complexe car le passage de règles basées sur les liens aux règles basées sur le droit n'est ni rapide, ni linéaire : il touche à des caractéristiques profondes des sociétés. Pour ces raisons, il ne peut s'effectuer qu'avec une forte appropriation par les populations, selon des modalités spécifiques, selon les pays. Le second facteur discriminant oppose les pays où prévalent les sécurités d'un côté, les libertés de l'autre. La situation de chacun des pays est ainsi à évaluer conjointement par rapport à ces (au moins) deux familles de critères (liens/droit et sécurité/liberté).