



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.8.2006  
COM(2006) 421 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT  
EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU  
COMITÉ DES RÉGIONS**

**La gouvernance dans le consensus européen pour le développement**

**Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne**

{SEC(2006) 1020}

{SEC(2006) 1021}

{SEC(2006) 1022}

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	3
1. Une approche renforcée et innovante de la gouvernance démocratique.....	5
1.1. Les multiples facettes de la gouvernance.....	5
1.2. Appropriation, dialogue et mesure des progrès accomplis .....	6
1.3. Répondre au double problème de légitimité politique et de développement des capacités .....	9
1.4. Harmoniser les approches au sein de l'UE et avec les autres acteurs internationaux	10
2. Initiative gouvernance : les pays ACP et la stratégie pour l'Afrique.....	11
2.1. Pays ACP: dialogue sur la gouvernance et programmation de l'aide.....	11
2.2. Pays ACP: priorités et programmes dans le domaine de la gouvernance .....	13
2.3. Afrique : soutien aux mécanismes africains.....	14
2.4. Du niveau communautaire à l'échelon européen.....	15
3. Dialogue et programmes dans le domaine de la coopération avec d'autres pays et régions .....	16
3.1. La gouvernance et la politique européenne de voisinage (PEV) .....	17
3.2. Amérique latine.....	18
3.3. La gouvernance en Asie .....	20
Conclusions .....	21

## INTRODUCTION

La réduction de la pauvreté et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ne pourront se réaliser sans progrès décisifs en matière de gouvernance, dans ses dimensions, économiques, sociales et environnementales autant que politiques. Le développement, les droits de l'homme, la paix et la sécurité sont inséparables et se renforcent mutuellement. Dans un monde de plus en plus globalisé et interdépendant, la paix et la sécurité dépendent dans une large mesure de la volonté politique et de la capacité des États et des institutions publiques à mettre en œuvre des politiques axées sur l'État de droit, la protection des droits de l'homme, la gouvernance démocratique, l'éradication de la pauvreté, le développement durable et la réduction des inégalités qui sont à l'origine des principaux défis auxquels le monde est confronté.

L'UE a défini, dans le cadre du Consensus européen pour le développement, son approche et ses moyens d'action pour contribuer à ces objectifs, identifiant notamment la bonne gouvernance, la démocratie et le respect des droits de l'homme comme des composantes à part entière des processus de développement durable et des objectifs importants de la politique de développement de l'UE. L'accroissement substantiel des volumes d'aide anticipé pour les prochaines années requiert la mise en place d'une gouvernance qui permettra d'assurer l'efficacité et l'impact effectif de ce nouvel effort d'aide européen. Pour atteindre les OMD, les moyens financiers ne se suffisent néanmoins pas.

Les politiques communautaires, qui ont chacune une dimension externe, doivent également contribuer à la bonne gouvernance. Les outils dont disposent l'UE sont très divers, y compris le dialogue politique, les mesures en matière de prévention de conflits, la coopération avec les organisations régionales et internationales, les programmes thématiques, l'observation électorale, ainsi que les programmes nationaux de l'aide au développement, objet d'une programmation conjointe pluriannuelle.

Le dialogue politique et la programmation de l'aide au développement, qui font l'objet de la présente communication, constituent deux moments privilégiés dans les relations de l'UE avec les pays en développement pour évaluer ensemble la situation et les besoins de réforme, encourager le changement et décider des mesures d'appui nécessaires. Ils permettent également de mettre en lumière les questions de gouvernance dont les implications ont un caractère international.

Les principes adoptés en mars 2005 dans le cadre de la Déclaration de Paris et par le Conseil en avril 2006 pour assurer l'efficacité de l'aide doivent s'appliquer pleinement au thème de la gouvernance. C'est donc dans un esprit de complémentarité et d'harmonisation que la Communauté et les États membres doivent œuvrer ensemble et avec les autres donateurs et organisations internationales pour appuyer les efforts des pays partenaires dans ce domaine.

Dans cette perspective, la Commission propose que la Communauté et les États membres s'accordent sur des modes de faire et principes à appliquer dans la conduite du dialogue et de la coopération avec les pays en développement dans le domaine de la gouvernance. L'objectif est de développer progressivement une approche commune et cohérente pour promouvoir la gouvernance démocratique dans toutes ses dimensions. Ceci renforcera le concept de gouvernance, qui avait fait l'objet d'une communication et de conclusions du Conseil en

2003<sup>1</sup>, et lui donnera une place nouvelle dans la politique de développement. La Commission propose également des modalités de mise en œuvre innovantes dans le cadre de la coopération avec les États ACP, rappelle certaines priorités proposées pour les Caraïbes et le Pacifique et lance une initiative spécifique pour l'Afrique, comme annoncé dans les conclusions du Conseil européen de décembre 2005 «l'UE et l'Afrique: vers un partenariat stratégique», auxquelles les États membres sont invités à s'associer.

La présente communication est structurée en trois parties. Une première partie présente les manières d'approcher la gouvernance et d'appuyer les processus de gouvernance démocratique dans le cadre de la coopération au développement. Une deuxième partie présente leur application en Afrique et dans les pays ACP. Une troisième partie décrit l'approche de la Communauté en matière de coopération avec d'autres pays et régions.

Les conclusions et recommandations d'une évaluation thématique sur l'appui de la Communauté européenne à la bonne gouvernance - finalisée en mars 2006 méritant un large débat en vue d'améliorer l'action de la Communauté dans ce domaine - ont été prises en compte dans l'élaboration de la présente communication<sup>2</sup>.

Cette communication complète des travaux en cours, par exemple ceux concernant l'approche de l'Union en matière de promotion de la démocratie dans les relations extérieures et pourra être suivie d'autres initiatives telles que l'établissement d'un cadre d'action pour la bonne gouvernance financière, fiscale et judiciaire dans l'action extérieure de l'Union.

---

<sup>1</sup> COM(2003) 615 « Gouvernance et Développement ». La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens. La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. La manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le principal problème à traiter dans ce contexte. La gouvernance est une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société. À mesure que les notions de droits de l'homme, de démocratisation, de démocratie, d'état de droit, de société civile, de décentralisation et de saine gestion des affaires publiques gagnent en importance et en pertinence, cette société prend la forme d'un système politique plus complexe et la gouvernance se transforme en bonne gouvernance.

<sup>2</sup> Voir l'évaluation d'impact SEC(2006) 1021.

## **1. UNE APPROCHE RENFORCÉE ET INNOVANTE DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE**

### **1.1. Les multiples facettes de la gouvernance**

La gouvernance est devenue une priorité dans les politiques de développement et dans les programmes de coopération de nombreux donateurs. Elle figure au centre d'un grand nombre de stratégies de développement des pays partenaires. En effet, atteindre les OMD requiert la délivrance adéquate de services publics ainsi qu'un processus soutenu de croissance économique basée sur le développement du secteur privé qui ne peut avoir lieu que dans des conditions de bonne gouvernance. Dans un contexte d'accroissement des budgets d'aide, d'engagements pris pour assurer l'efficacité de l'aide internationale, et d'interdépendance économique et financière croissante, l'émergence dans les pays en développement d'une gouvernance à la mesure des attentes de leurs citoyens et de la communauté internationale est aujourd'hui un enjeu majeur.

Un consensus se dégage progressivement sur la pertinence d'une approche large de la gouvernance dans la coopération au développement, fondée sur des objectifs et des principes universels<sup>3</sup> et des aspirations communes qui doivent s'appliquer aux grandes fonctions régaliennes et à l'ensemble des domaines d'intervention de l'État ainsi que dans les interactions entre les institutions publiques et les citoyens.

#### ***Une approche large***

La gouvernance démocratique n'implique pas un modèle institutionnel unique, mais dans une perspective de développement durable, elle met en avant l'affirmation des droits de tous les citoyens. Elle inclut : le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (y compris la liberté d'expression, d'information et d'association) ; l'appui aux processus de démocratisation et la participation des citoyens dans le choix et le contrôle de ceux qui gouvernent ; le respect de l'État de droit et l'accès pour tous à une justice indépendante ; l'accès à l'information ; un gouvernement qui assure une gestion transparente et qui rend compte devant les institutions appropriées et les électeurs ; la sécurité humaine ; la gestion des flux migratoires ; des institutions efficaces, l'accès aux services sociaux de base, la gestion durable des ressources naturelles et énergétiques et de l'environnement, ainsi que la promotion d'une croissance économique soutenable et de la cohésion sociale dans un climat favorable aux investissements privés.

Les différents niveaux de gouvernance sont également importants (local, national, international). Il faut en particulier souligner le rôle essentiel que peuvent jouer les autorités locales dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Mais il faut également tenir compte de la coopération qui est attendue au niveau international ou régional pour résoudre les problèmes globaux.

#### ***La gouvernance ne se limite pas à la lutte contre la corruption***

La bonne gouvernance ne peut être réduite à la lutte contre la corruption. Si l'UE a une politique extrêmement ferme dans ce domaine, considérant que la corruption constitue un

---

<sup>3</sup> Ces principes ont été développés par l'adoption par la communauté internationale d'un nombre important de conventions internationales et d'instruments normatifs.

obstacle majeur pour atteindre les objectifs de développement, elle considère néanmoins que la corruption est l'un des résultats de mauvaises pratiques de gouvernance et de l'absence de systèmes de gestion et de contrôle transparents et qui rendent compte. La lutte contre la corruption ne doit donc pas être considérée de manière isolée mais doit être intégrée dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, et dans l'appui aux processus de gouvernance démocratique. Ceci implique notamment un renforcement du rôle de la société civile et des médias, la protection du pluralisme politique et de la concurrence électorale, un système transparent de financement des partis politiques et le soutien au contrôle parlementaire et aux autres institutions publiques et judiciaires.

### ***Le caractère multidimensionnel de la gouvernance dans les programmes de coopération***

La gouvernance démocratique doit être abordée de manière holistique en prenant en considération toutes ses dimensions (politique, économique, sociale, culturelle, environnementale, ...). Ce caractère multidimensionnel doit se refléter dans la pratique de la coopération au développement. Ainsi, dans chaque programme sectoriel, le concept de gouvernance démocratique doit être intégré<sup>4</sup>.

Approcher les questions de gouvernance au travers de catégories distinctes et isolées doit être évité, les interactions entre les aspects politiques, économiques, sociaux, environnementaux étant souvent très étroites. Ainsi par exemple, la bonne gouvernance des institutions de l'État, en particulier celles responsables des finances publiques, et le respect de l'État de droit contribuent à un environnement favorable à la croissance économique soutenable et aux investissements privés. La mauvaise gouvernance des ressources naturelles et énergétiques dans des pays disposant de ressources telles que des diamants, du pétrole, du bois ou des ressources halieutiques, peut entraîner des violations des droits de l'homme et de l'État de droit, et mener à des conflits violents. La promotion du travail décent, notamment à travers le dialogue social et la mise en œuvre effective des conventions de l'OIT, s'accompagne souvent de mesures facilitant l'accès aux services sociaux essentiels, et a des effets positifs sur la cohésion sociale, les performances économiques et la réduction de la pauvreté.

Des exemples concrets de programmes d'appui à la gouvernance sont repris dans le document de travail des services<sup>5</sup>: appui aux processus électoraux, à la société civile, aux parlements, à la décentralisation, à la réforme du système judiciaire, du secteur de la sécurité, à la gestion des finances publiques, etc.

## **1.2. Appropriation, dialogue et mesure des progrès accomplis**

La Communauté européenne soutient les processus de gouvernance démocratique selon une approche partenariale, à travers le dialogue avec les autorités des pays partenaires et en tant que bailleur de fonds avec ses différents instruments financiers. Pour maximiser son impact, elle doit mieux combiner l'ensemble de ses moyens d'action afin de renforcer son rôle en tant qu'acteur de changement dans le respect des principes de partenariat et d'appropriation.

---

<sup>4</sup> Le Consensus européen pour le développement établit ce principe de "mainstreaming" de la gouvernance, de la démocratie, des droits de l'homme.

<sup>5</sup> SEC(2006) 1020.

### ***De nouvelles opportunités pour un dialogue renforcé sur la gouvernance***

Des opportunités nouvelles se sont créées dans le dialogue entre partenaires du développement. En effet, il existe aujourd'hui une volonté politique de changement dans de nombreux pays.

D'autre part, les bailleurs de fonds prennent tous conscience de la nécessité de promouvoir des modes innovants et plus efficaces de coopération, y compris dans les « États fragiles », et de mieux coordonner leurs approches. L'importance accordée à la gouvernance démocratique au sens large appelle elle-même de nouvelles méthodes et de nouveaux modes de faire, des changements dans la « gouvernance de l'aide », fondés sur la notion d'engagements mutuels.

Enfin les États étant de plus en plus interdépendants, un dialogue sur les conséquences et les responsabilités qui découlent de cette situation doit permettre d'identifier l'impact des politiques menées par un pays sur ses partenaires, par exemple dans des domaines tels que la politique financière et fiscale où l'interdépendance entre États est importante.

### ***L'appropriation plutôt que les conditionnalités***

Les processus de gouvernance démocratique fondés sur les principes universels évoqués plus haut ne peuvent pas être imposés de l'extérieur. Dans le contexte des rapports entre le pays partenaire et les donateurs, il est essentiel de respecter l'appropriation des processus de réforme. Seuls les pays concernés sont en mesure de décider et de mettre en œuvre leurs réformes. Un appui extérieur sans volonté politique interne a peu de chances de produire des résultats. Les bailleurs de fonds ont cependant un rôle important à jouer en développant des approches incitatives.

Respecter cette appropriation implique aussi de respecter le rythme et le calendrier des processus de réforme, qui sont par définition complexes et à long terme dans la mesure où ils touchent au cœur de l'organisation d'un État et d'une société. Pour autant, ceci ne peut en aucun cas justifier ni un manque de respect des conventions ou instruments internationaux ratifiés concernant les «éléments essentiels», ni un manque d'ambition ou de crédibilité dans l'accomplissement des réformes attendues.

### ***Le dialogue plutôt que les sanctions***

Le dialogue doit constituer le moyen privilégié pour encourager les pays à s'engager sur la voie des réformes. L'imposition unilatérale de nouvelles conditionnalités doit être évitée. Le dialogue doit avoir une dimension préventive importante et permettre d'aborder les aspects politiques souvent délicats du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la réforme des systèmes de sécurité, la gouvernance économique et financière, la gestion des ressources naturelles et énergétiques, ou encore les questions qui relèvent de la gouvernance sociale. Certes des sanctions peuvent s'avérer nécessaires dans les cas graves. Dans ces cas aussi des approches incitatives doivent être développées pour remédier aux problèmes identifiés.

L'UE doit rendre les divers mécanismes de dialogue dont elle dispose et les orientations existantes plus performants, en les liant d'une manière plus opérationnelle à la programmation, au suivi et au dialogue sur les programmes de coopération<sup>6</sup>.

### ***Evaluer la gouvernance***

Dans le cadre du dialogue, les questions d'évaluation de la gouvernance et des progrès accomplis ainsi que les mesures appropriées face à des situations de mauvaise gouvernance doivent être abordées. L'évaluation de la situation de gouvernance dans un pays n'a pas pour but principal d'établir un classement mais doit en premier lieu servir à identifier les réformes et les mesures d'appui les plus appropriées.

L'ensemble des partenaires du développement doivent pouvoir évaluer la qualité de la gouvernance dans un pays et juger de l'ambition, de la pertinence et de la crédibilité des engagements de réformes des gouvernements, en s'appuyant sur des indicateurs appropriés. Ceux-ci doivent pouvoir être adaptés aux situations particulières des États fragiles ou sortant de conflits. L'analyse approfondie du contexte local, des systèmes politiques ainsi que l'identification des facteurs et agents du changement sont essentielles pour mener à bien des appuis efficaces.

Cette analyse tout comme les indicateurs utilisés doivent faire l'objet d'un dialogue régulier et transparent afin d'apprécier les tendances et les évolutions.

Mesurer les progrès dans la gouvernance démocratique s'est récemment révélé faisable. Cette évolution, qui ne doit pas conduire à une approche mécanique, est politiquement importante car elle permet d'une part de développer des indicateurs utiles pour aider à l'identification des réformes nécessaires et d'autre part de contribuer aux comparaisons entre pays au niveau international. Disposer d'indicateurs à ces deux niveaux, national ainsi qu'international et global, est utile parce qu'ils ont des finalités différentes. Les indicateurs internationaux permettent des comparaisons globales. Les indicateurs nationaux facilitent l'établissement de standards nationaux sur base des priorités du pays pour améliorer la gouvernance. Les indicateurs développés par le pays partenaire lui-même ont une valeur incitative plus forte dans la mesure où ils encouragent les acteurs politiques à rendre compte aux citoyens et aux institutions, et permettent à la société civile et aux médias de s'engager dans un processus de suivi. Ces différents types d'indicateurs ne doivent pas être perçus comme antinomiques mais constituant plutôt une boîte à outils complémentaires dont l'utilisation dépend des situations ou problèmes posés.

### ***Encourager les évaluations participatives***

Il est important d'encourager les gouvernements, les acteurs politiques, les organismes publics indépendants ou la société civile à développer leurs propres outils et capacités pour identifier les réformes nécessaires, mesurer la situation et les progrès accomplis. Ces indicateurs au niveau national doivent respecter les principes d'appropriation, de participation, de

---

<sup>6</sup> Lignes directrices de l'UE en matière de dialogue sur les droits de l'homme adoptées par le Conseil en décembre 2004 (doc. 15810/104). Dialogues structurés (avec la Chine et l'Iran), dialogues basés sur l'Accord de Cotonou (articles 8, 96/97), sur les accords d'association avec les pays de la Méditerranée, et sur les accords de commerce et de coopération (eg. Philippines, pays du Caucase et de l'Asie Centrale), dialogues par décisions ad hoc (eg. Russie, Viet Nam, Pakistan, Inde).

transparence, et permettre d'identifier les réformes nécessaires<sup>7</sup>. Cette approche est de nature à stimuler la demande de réformes, renforçant ainsi les processus de gouvernance démocratique.

### *Des approches graduelles*

Les appuis à la gouvernance doivent être adaptés à la situation de chaque pays. Face à des problèmes de mauvaise gouvernance ou lorsque les analyses indiquent un besoin de réformes, l'approche de l'UE doit être graduelle, proportionnée, transparente et fondée sur le dialogue, visant à progressivement atteindre des standards plus élevés. Ceci vaut pour les éléments politiques et institutionnels<sup>8</sup> mais aussi pour les aspects sociaux, environnementaux ou économiques de la gouvernance.

### **1.3. Répondre au double problème de légitimité politique et de développement des capacités**

Dans de nombreux pays en développement il importe de remédier de manière durable à la situation d'écart entre la légalité des institutions de l'État et leur légitimité aux yeux des citoyens. Si la légalité démocratique passe par des élections libres, la légitimité dépend d'abord de la capacité du gouvernement à tenir ses promesses électorales et à répondre aux besoins des citoyens. Dans ce contexte, les processus internes de dialogue et d'interaction entre les différents acteurs des pays partenaires ont une importance cruciale. L'UE soutient la mise en place progressive d'approches participatives par les gouvernements lors de l'élaboration de leurs stratégies de développement. Promouvoir l'implication active d'une gamme large d'acteurs de la société civile (associations, organisations de base, organisations non gouvernementales, média, partenaires économiques et sociaux), des mouvements politiques ainsi que des institutions représentatives des citoyens (parlements, autorités locales et décentralisées) constitue une application des principes de la gouvernance démocratique et favorise la viabilité des programmes de réforme.

### *L'aide budgétaire, modalité préférentielle*

Une gamme assez vaste d'instruments de coopération au développement peut être utilisée pour fournir les réponses appropriées et les appuis nécessaires aux efforts de réforme des pays partenaires. La tendance à recourir de plus en plus à des instruments fondés sur le dialogue et la demande des pays partenaires (approche programme/SWAP, aide budgétaire générale ou sectorielle) ouvre des opportunités réelles de promouvoir la gouvernance démocratique.

Ainsi, l'alignement sur les stratégies de développement du pays partenaire et l'utilisation accrue de l'aide budgétaire renforcent le rôle des institutions démocratiques nationales telles que les parlements, directement impliquées dans les processus décisionnels concernés selon les législations nationales applicables. Les stratégies de décentralisation doivent aussi être prises en compte de façon appropriée dans la mise en œuvre de ces instruments, afin d'éviter qu'ils ne conduisent à renforcer le degré de centralisation.

La communauté internationale devrait aussi approfondir la réflexion sur des mécanismes d'aide plus prévisibles, permettant de soutenir des processus de changement à long terme,

---

<sup>7</sup> Le projet METAGORA décrit dans le document de travail illustre ce processus.

<sup>8</sup> Le dialogue sur les éléments essentiels de l'Accord de Cotonou est décrit à l'annexe 1 du document de travail.

particulièrement pertinents dans ce contexte. Le suivi régulier et coordonné de l'évolution des processus de gouvernance devra se baser sur le partage d'informations, d'évaluations et d'analyses, qui doivent, à leur tour, sous-tendre un dialogue transparent entre partenaires sur les réformes prioritaires. Les processus et les critères d'allocation de l'aide en fonction de l'évolution de la situation de gouvernance doivent être transparents pour le pays partenaire.

### *Une approche préventive à la fragilité des États*

Toutefois, de nouvelles approches complémentaires doivent être explorées, en particulier dans les États fragiles.

Dans les États fragiles, et notamment dans les partenariats difficiles, se conjugue souvent le double problème d'un manque de légitimité politique et de faibles capacités. Aborder la gouvernance dans ces États doit se faire dans le cadre d'une approche pas à pas visant à atteindre progressivement des standards plus élevés. De nombreux pays doivent d'abord atteindre les conditions de stabilité de base et de développement institutionnel minimal pour pouvoir commencer à mettre en œuvre une politique de développement à long terme. Pour améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE aux États fragiles, il est essentiel de tirer les leçons des erreurs passées notamment : des décisions de financement "stop-go" basées sur des performances à court terme du gouvernement conduisant à une volatilité des flux d'aides et une incertitude sur les financements futurs ; imposer des conditionnalités liées à des performances passées en matière de gouvernance ; manque d'harmonisation entre donateurs ; la marginalisation de certains États fragiles ; l'absence d'actions extérieures cohérentes en matière de gouvernance, de sécurité et de développement.

Dans les situations d'après crise, il s'agit aussi de mettre en œuvre des stratégies intégrées de transition visant à rétablir les capacités institutionnelles et administratives, les infrastructures et les services sociaux essentiels, à améliorer la sécurité alimentaire et à apporter des solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées et, de manière générale, la sécurité des citoyens. La nécessité de prévenir les situations d'États fragiles, le souci de ne pas marginaliser les pays et les populations les plus vulnérables, font intégralement partie de l'approche de l'Union autant pour des raisons de solidarité, que de sécurité internationale et d'efficacité de l'aide.

#### **1.4. Harmoniser les approches au sein de l'UE et avec les autres acteurs internationaux**

La plupart des bailleurs de fonds considèrent aujourd'hui la gouvernance comme une priorité. Il importe que chacun partage ses propres outils d'analyse et évite de s'engager dans des dialogues individuels avec les pays partenaires pour soutenir certaines réformes de façon unilatérale et non coordonnée. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et les conclusions du Conseil sur le même sujet<sup>9</sup> doivent pleinement s'appliquer au domaine de la gouvernance. Les États Membres et la Commission se sont notamment engagés à progresser vers une programmation commune, à développer des principes opérationnels pour appliquer le principe de complémentarité et de division du travail, à faciliter les opérations de cofinancement.

---

<sup>9</sup> CAGRE du 11 avril 2006.

Il ne s'agit pas de préconiser des approches uniformisées. Ceci ne serait ni réaliste ni souhaitable. Cependant, il convient d'engager un dialogue ouvert avec le pays, associant l'ensemble des donateurs et de s'accorder sur les actions et les réponses aux questions prioritaires de gouvernance. Le soutien extérieur doit se fonder sur les priorités et programmes nationaux, utilisant les structures nationales ou régionales existantes. Les processus d'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté, les «Joint Assistance Strategies» ainsi que le Mécanisme africain de revue par les pairs peuvent dans beaucoup de pays servir comme point d'entrée.

### *Les acteurs émergents*

Un dialogue avec les acteurs politiques et financiers émergents<sup>10</sup> sur la gouvernance dans la coopération au développement devrait également être engagé. Cette question pourrait être proposée dans le cadre du dialogue bilatéral entre l'UE et ces pays. Elle devrait également occuper une place importante dans le cadre des efforts visant à les associer à l'agenda multilatéral pour l'efficacité de l'aide dans les organisations et fora appropriés<sup>11</sup>.

## **2. INITIATIVE GOUVERNANCE : LES PAYS ACP ET LA STRATEGIE POUR L'AFRIQUE**

### **2.1. Pays ACP: dialogue sur la gouvernance et programmation de l'aide**

L'UE attend des États ACP partenaires qu'ils s'engagent sur la voie des réformes nécessaires pour assurer l'impact positif et durable de l'aide au développement et de la coopération internationale. Si la gouvernance fait déjà systématiquement partie du dialogue politique régulier avec les pays ACP, elle occupera une place plus stratégique à l'avenir, notamment dans la programmation du 10<sup>e</sup> FED. Une nouvelle approche incitative sera mise en œuvre. Un dialogue approfondi et structuré autour de paramètres visant à mesurer les progrès et les résultats atteints sera mis en place, associant les États membres et les autres bailleurs de fonds présents. Les outils d'analyse et de dialogue développés dans le cadre de la programmation, qui intègrent la dimension politique du partenariat tout en abordant les multiples facettes de la gouvernance, devraient à leur tour nourrir le dialogue politique mené au titre de l'article 8 de l'Accord de Cotonou.

### *Trois milliards d'euros au service de la gouvernance*

Dans le cadre de la préparation des nouvelles stratégies de coopération avec les États ACP, la Commission proposera d'octroyer un appui financier additionnel aux pays ayant adopté ou prêts à s'engager dans un plan à la fois ambitieux et crédible d'actions concrètes et de réformes.

Cette approche innovante, qui opérationnalise les principes développés dans la partie 1 et est basée sur le dialogue et les incitations, vise à susciter des changements réels et des progrès décisifs en matière de gouvernance démocratique.

---

<sup>10</sup> BRICS: Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud.

<sup>11</sup> Voir notamment le document du CAD "Options for differentiated engagement with non-DAC donors", DCD/DAC(2006)31/rev1.

En termes financiers, une partie des montants qui seront alloués aux pays ACP au titre du 10<sup>e</sup> FED constituera une réserve incitative. Un montant de 2,7 milliards d'euros<sup>12</sup> a été identifié à cet effet pour les enveloppes nationales, auquel s'ajoutera un volet régional. L'accès à cette réserve incitative sera conditionné par les résultats d'un dialogue approfondi conduit par la Commission avec chaque pays sur son plan de gouvernance.

Le profil de gouvernance, présenté dans le document de travail des services<sup>13</sup>, est un outil visant à faciliter ce dialogue et cette évaluation détaillée. Sur la base de questions simples, il fournit une vue synthétique de la situation dans un pays partenaire en vue de guider le dialogue sur les réformes en cours ou prévues, d'identifier les principales contraintes ou faiblesses et de faciliter l'identification de domaines de coopération. La gouvernance y est abordée dans ses dimensions politique, économique et institutionnelle, sociale, financière fiscale et judiciaire ainsi que sur le plan de la gestion des ressources naturelles et de gestion des flux migratoires. Consciente de la nécessité d'une part de ne pas créer de nouvelles conditionnalités de l'aide, d'autre part d'harmoniser dans la mesure du possible les approches entre bailleurs de fonds dans un but évident d'efficacité, la Commission européenne a articulé ce profil avec les indicateurs et analyses existantes<sup>14</sup>, complétés par certains éléments propres à la politique de l'Union, émanant notamment du dialogue politique mené avec les pays partenaires dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie ou encore de thématiques telles que la sécurité ou les migrations.

Considérant la valeur et l'importance des processus d'évaluation menés par les pays eux-mêmes selon des approches participatives et transparentes, la Commission prendra en compte ces « auto-évaluations » là où elles existent. Ainsi notamment, dans les pays où le processus de revue par les pairs (MARP) a été réalisé, les rapports qui en sont issus serviront de base pour le profil.

### *Six étapes pour déterminer l'accès à la réserve incitative et assurer le suivi des résultats*

#### 1. L'évaluation de la situation de gouvernance et de la tendance

L'évaluation de la situation se fait sur la base des indicateurs identifiés dans le profil et de leur tendance dans le temps, ainsi que des indicateurs internationaux. Ces deux grilles d'indicateurs informent une discussion qui a lieu dans chaque pays partenaire entre la Commission et les États membres présents afin d'aboutir à une appréciation quantitative de la situation de gouvernance du pays et de la tendance. Les indicateurs internationaux servent de point de repère et de référence dans la mesure où tout écart important par rapport au profil doit donner lieu à une discussion approfondie permettant d'expliquer et de justifier l'écart constaté. Il n'y a pas de pondération a priori des différents indicateurs utilisés, chacune des neuf catégories identifiées dans le profil étant à prendre en compte.

#### 2. Evaluation des principales faiblesses

Sur la base du profil, la Commission et les États membres présents dans le pays identifient à partir de l'ensemble des indicateurs fournis par le profil les domaines qui témoignent d'une

<sup>12</sup> Le montant total du 10<sup>e</sup> FED s'élève à 22,6 milliards d'euros sur la période 2008-2013.

<sup>13</sup> SEC(2006) 1020, annexe 2.

<sup>14</sup> Notamment les indicateurs de gouvernance suivis par le World Bank Institute pour 204 pays depuis 1996.

faiblesse et nécessitent des réformes. Le degré d'importance de ces faiblesses est également apprécié.

### 3. Dialogue de programmation et identification des principaux engagements du gouvernement en matière de réformes (plan de gouvernance du pays)

Dans le dialogue engagé, le gouvernement est invité à présenter son plan de réformes en cours ou envisagé. Ce plan est discuté à la lumière des faiblesses identifiées dans le profil qui est partagé avec le gouvernement. Ce dialogue a notamment pour but d'inciter le gouvernement à s'engager à prendre les mesures nécessaires pour remédier aux faiblesses identifiées. La liste des engagements pris par le gouvernement à la suite de ce dialogue sera annexée au DSP.

### 4. Evaluation des engagements du gouvernement: pertinence, ambition, crédibilité

La Commission et les États membres évaluent dans quelle mesure les engagements pris par le gouvernement répondent aux principales faiblesses identifiées et sont pertinents, ambitieux et crédibles. L'idée est d'éviter des promesses irréalistes ou des mesures partielles ne répondant pas aux problèmes posés.

### 5. Décision d'accès à la tranche incitative

La décision d'accorder l'accès à la tranche incitative et l'importance relative de cette tranche par rapport à l'allocation initiale est prise sur base de l'évaluation de la situation et des engagements de réformes pris dans le cadre du dialogue. L'aspect incitatif et l'encouragement aux réformes sont privilégiés sans pour autant pénaliser (relativement) les pays ayant déjà atteint des standards de gouvernance satisfaisants. Il est également tenu compte, en tant que facteurs correctifs, de la capacité d'absorption des pays ainsi que des situations particulières telles que celles des pays sortant de conflits.

### 6. Suivi des résultats

Le profil de gouvernance et les engagements feront l'objet d'un suivi régulier et les résultats effectifs des réformes entreprises seront analysés par la Commission, les États membres sur place et le pays partenaire. Sur la base de cette analyse et conformément à l'Accord de Cotonou révisé, le montant des allocations pourra en cas de performances exceptionnelles être revu à la hausse chaque année. En outre, lors des revues à mi-parcours (2010) et en fin de parcours (2012), les allocations pourront être revues à la hausse ou à la baisse. Le profil de gouvernance et les engagements, base d'une nouvelle approche contractuelle, seront ainsi pris en compte tout au long du cycle de programmation.

Le profil de gouvernance, qui sera testé pendant la phase initiale de la programmation du 10<sup>e</sup> FED pour les pays ACP, pourra faire l'objet d'améliorations et d'adaptations en fonction de l'expérience acquise.

## **2.2. Pays ACP: priorités et programmes dans le domaine de la gouvernance**

Dans les programmes de coopération communautaire par pays, la gouvernance pourra être identifiée comme un domaine de concentration, ou comme un domaine non focal, en particulier pour des appuis aux réformes institutionnelles, au renforcement des capacités ou pour favoriser la mise en place des conditions nécessaires à l'aide budgétaire. Enfin, dans tous

les pays, la gouvernance sera intégrée en tant que thématique horizontale, dans les domaines focaux et non focaux.

La Communauté est déjà présente dans un large éventail de domaines<sup>15</sup> dans le but de promouvoir des processus de gouvernance démocratique par le dialogue et au travers d'appuis financiers. Pour les pays ACP, dans la programmation du 9<sup>e</sup> FED, la gouvernance avait été identifiée comme secteur de concentration dans une vingtaine de programmes indicatifs, pour un montant total de 870 millions d'euros soit 10% du montant total des enveloppes programmables, y inclus des aides aux acteurs non étatiques pour un montant dépassant légèrement 200 millions d'euros. Il convient également de considérer qu'une partie de l'aide budgétaire générale constitue un appui à la gouvernance et en particulier aux réformes économiques et institutionnelles.

Toutes ces activités seront poursuivies et intensifiées. De nouveaux modes de faire seront en outre développés et mis en œuvre selon les principes de l'approche renforcée évoqués plus haut, en intégrant les conclusions et recommandations des rapports d'évaluation, et tenant compte des nouvelles dispositions de l'Accord de Cotonou (nouvelle annexe VII, amendements aux dispositions sur le dialogue politique concernant les éléments essentiels) et des stratégies régionales récemment adoptées pour l'Afrique<sup>16</sup>, les Caraïbes<sup>17</sup> et le Pacifique<sup>18</sup> qui accordent une place importante à la gouvernance.

La priorité pour l'Afrique sera de soutenir les efforts de changements et la mise en œuvre des réformes de gouvernance aux niveaux local, national et régional et d'inciter les pays africains à participer aux processus d'évaluation par les pairs. Le renforcement des dynamiques socio-économiques au niveau local est un levier pour la croissance économique et un enjeu du développement durable, compte tenu du rôle des autorités locales pour assurer l'accès aux services directement liés aux OMD (eau et assainissement, ...). L'appui aux autres institutions démocratiques telles que les parlements nationaux ainsi que le renforcement des capacités du Parlement panafricain feront également partie des priorités. Pour les Caraïbes et le Pacifique, la Communauté visera à promouvoir en priorité la bonne gouvernance financière fiscale et judiciaire. La mise en œuvre rapide des standards de l'OCDE en matière de transparence et d'échange effectif d'information dans le domaine fiscal, ainsi que l'élimination des pratiques fiscales dommageables y est une nécessité. Des problèmes tels que le blanchiment d'argent, la criminalité organisée, et le financement du terrorisme feront l'objet d'une attention particulière.

### **2.3. Afrique : soutien aux mécanismes africains**

La volonté politique de réformes et de progrès vers la bonne gouvernance est en train de se consolider chez les partenaires africains. L'Union européenne s'est engagée à appuyer les programmes de bonne gouvernance dans les pays et à contribuer à renforcer les capacités de

---

<sup>15</sup> Pour des informations plus détaillées sur les programmes et projets, sur les évaluations et sur les rapports de mise en œuvre de l'aide communautaire au développement voir  
[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm)  
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>  
[http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm)

<sup>16</sup> L'UE et l'Afrique: vers un partenariat stratégique – Conseil de l'UE – doc 15961/05 – 19.12.2005.

<sup>17</sup> Partenariat UE-Caraïbes pour la croissance, la stabilité et le développement - COM(2006) 86 du 2.3.2006.

<sup>18</sup> Relations de l'UE avec les îles du Pacifique - Stratégie pour un partenariat renforcé - COM(2006) 248 du 29.5.2006.

l'Union africaine et des institutions africaines régionales et nationales et à appuyer, à travers le dialogue et les consultations avec les partenaires africains, les efforts africains pour améliorer la gouvernance et en assurer le suivi<sup>19</sup>. La gouvernance est maintenant intégrée dans le dialogue et la coopération entre les institutions panafricaines et l'UE.

Dans ce contexte, le Mécanisme africain de revue par les pairs (MARF) offre un réel potentiel d'incitation aux réformes et d'apprentissage mutuel. Un appui spécifique de l'UE à ce mécanisme est proposé à trois niveaux :

- au niveau panafricain : appui au secrétariat du MARF, à son travail de revue, ses missions;
- au niveau régional : soutien de l'implication des organisations régionales dans la dissémination des résultats des processus de revue (discussion des rapports sur les pays, échanges et diffusion de bonnes pratiques, promotion de l'adhésion au MARF...);
- au niveau des pays: intégration de l'aide aux réformes identifiées dans le cadre du processus de revue dans les instruments de coopération existants (notamment PIN). Le volet national de l'appui spécifique au MARF vise uniquement à soutenir et faciliter le processus lui-même dans les pays (implication de la société civile, mécanismes de consultations et suivi), pour autant que le pays concerné en fasse la demande.

La contribution communautaire au MARF devrait être envisagée à partir des fonds intra-ACP et devrait être complétée par des contributions des États Membres. L'UE devrait être prête à répondre aux besoins de financement et couvrir une partie du budget du MARF ce qui témoignerait d'un soutien politique fort, (et respectueux du principe d'appropriation), à ce processus. La contribution communautaire devrait viser à couvrir le processus de revue aux trois niveaux mentionnés ci-dessus (indépendamment des appuis aux réformes dans les pays à travers les PIN).

Pour les pays africains non ACP, l'approche de la Communauté s'insère dans la politique de voisinage (voir section 3 ci-dessous).

#### **2.4. Du niveau communautaire à l'échelon européen**

L'importance accordée à la gouvernance dans le cadre de la politique de coopération au développement de l'UE devrait se traduire (1) par une approche politique harmonisée au niveau européen et (2) par des appuis additionnels coordonnés aux efforts de réforme des pays partenaires, en fonction des résultats obtenus et de la crédibilité des engagements pour le futur.

Conformément au principe d'harmonisation énoncé plus haut, la mise en œuvre de cette approche ne peut pas relever de la seule Commission. Il convient d'œuvrer à une mise en œuvre au niveau de l'Union européenne, ce qui suppose de mener les analyses et le dialogue conjointement dans les pays partenaires, et de travailler dans le cadre d'une programmation commune. Cet effort d'harmonisation n'est évidemment pas limité à l'UE : il doit se faire avec l'ensemble des bailleurs et organisations internationales présentes dans un pays donné.

Ainsi au niveau de l'UE, le profil de gouvernance devrait être établi conjointement, et dans les pays où une programmation commune est envisagée, servir de base à l'analyse conjointe des

---

<sup>19</sup> L'UE et l'Afrique: vers un partenariat stratégique – Conseil de l'UE – doc 15961/05 – 19.12.2005.

questions de gouvernance. Dans la mesure du possible, ce profil pourrait également être utilisé par les États membres dans leurs relations bilatérales avec les pays ACP.

Au niveau des appuis financiers, l'UE devrait renforcer collectivement son aide aux processus de réforme en matière de gouvernance dans les pays. Plusieurs formules, qui ne s'excluent pas nécessairement entre elles, pourraient être envisagées :

(a) l'accroissement des programmes bilatéraux, donc des allocations par pays, de manière coordonnée entre la Commission et les EM (analyse partagée, critères communs).

De plus les formules de cofinancement et/ou les fonds fiduciaires multi donateurs mobilisant ces montants additionnels pour soutenir des programmes d'appui aux réformes devraient être développés.

(b) des montants additionnels (provenant de l'augmentation de l'APD) qui viendraient s'ajouter aux PIN et seraient déboursés dans le cadre des PIN gérés par la Commission.

Quelle que soit l'option retenue, ces accroissements seraient décidés tant au moment des allocations par pays que lors des revues (annuelles ou à mi-parcours).

Au niveau régional et continental, l'UE devrait envisager des contributions à des fonds fiduciaires pour faciliter un appui coordonné aux mécanismes et initiatives de gouvernance, en particulier au MARP décrit plus haut.

### **3. DIALOGUE ET PROGRAMMES DANS LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION AVEC D'AUTRES PAYS ET RÉGIONS**

Le domaine de la gouvernance constitue une priorité également dans les relations de l'UE avec d'autres régions, dans le dialogue politique ainsi que dans la programmation d'aide. Les approches à la promotion de la gouvernance démocratique varient selon les régions et les pays, en fonction de leurs particularités et de l'historique de leurs relations avec l'UE, mais s'inscrivent dans une approche holistique, en prenant en compte ses différentes dimensions. La politique européenne de voisinage, les relations avec l'Amérique latine et avec l'Asie, dont les éléments particuliers sont décrits plus loin, en sont des illustrations.

Pour le dialogue politique, par exemple, il existe diverses structures pour un dialogue privilégié en matière des droits de l'homme<sup>20</sup>. L'utilisation d'instruments de nature incitative a déjà été pilotée avec les partenaires Méditerranéens, y compris pour les pays africains non ACP. La politique de voisinage est tout particulièrement conçue comme un ensemble intégré d'instruments incitatifs qui visent à encourager le processus de réforme et à augmenter progressivement la portée de la coopération. Quant à l'assistance financière pour les prochaines perspectives financières, la programmation d'aide est déjà bien avancée pour les pays d'Amérique latine et d'Asie ainsi que pour les pays concernés par la politique de voisinage. Elle se fait sur base d'une analyse approfondie de la situation de chaque pays, quant aux dimensions politiques, économiques, sociales etc. Sans qu'il ait une pré-allocation d'aide pour le domaine de la gouvernance, la gouvernance démocratique figure, selon le cas, comme un domaine de concentration, ou comme un domaine non focal. La notion de la

---

<sup>20</sup> Voir footnote 8.

gouvernance comme la bonne gestion publique constitue d'ailleurs une préoccupation horizontale qui conditionne la manière d'aborder la coopération dans tous les secteurs.

La coopération entre la Commission et les États membres s'exprime de différentes manières, non seulement au niveau des dialogues politiques institutionnalisés, mais aussi par exemple dans le cadre des missions d'observation électorales de l'UE. La coordination est assurée au cours du processus de programmation et se poursuit dans la phase d'identification des projets, tout particulièrement dans les domaines « régaliens » de la réforme du secteur de sécurité ou du pouvoir judiciaire. Il existe également les dispositifs de coordination et d'harmonisation entre bailleurs de fonds qui accompagnent tout programme d'appui budgétaire.

### **3.1. La gouvernance et la politique européenne de voisinage (PEV)**

La relation privilégiée avec les pays voisins de l'UE (couvert par la politique européenne de voisinage) s'appuie sur un **engagement réciproque** en faveur de valeurs communes principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités et les normes fondamentales du travail, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable. Le niveau d'ambition des relations de l'UE avec ses voisins tiendra compte de la mesure dans laquelle ces valeurs sont effectivement partagées. En tant que préalable, par exemple, il faut qu'un accord d'association ou de partenariat soit en vigueur.

Les priorités des pays partenaires seront intégrées dans des **plans d'action adoptés conjointement**. La gouvernance au sens large est au cœur de ceux-ci, qui comportent sept chapitres et visent notamment :

- le renforcement de la démocratie, du respect des droits de l'homme, de l'État de droit, ainsi que la lutte contre la corruption;
- l'établissement d'une gestion saine de l'économie basée sur les principes de l'économie de marché et de la transparence, ainsi que des politiques actives ***visant à promouvoir le développement durable, y inclus la lutte contre la pauvreté et l'inégalité et le dialogue en matière d'emploi et de politique sociale***;
- l'introduction de réformes dans le domaine du commerce, du marché intérieur et de la réforme réglementaire, y compris dans le domaine de la politique de concurrence, la propriété intellectuelle, les marchés publics et la lutte contre la fraude douanière;
- la coopération en matière fiscale, la coopération dans le domaine judiciaire et policière et la gestion des frontières, afin de combattre la fraude et l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent, et le terrorisme;
- la coopération en ce qui concerne la gestion des flux migratoires, l'immigration illégale et la lutte contre la traite des êtres humains;
- l'introduction de réformes sectorielles (transport, énergie, société de l'information, environnement etc.) afin d'en améliorer la gestion et d'inciter les autorités à rendre compte des décisions prises auprès des administrés;

- le développement des contacts entre les communautés, le développement des ressources humaines et le renforcement de la société civile.

Des plans d'actions, qui constituent un cadre de référence politique qui permet d'orienter la coopération financière bilatérale des États membres et les autres bailleurs de fonds, sont actuellement mis en œuvre avec sept pays couverts par la PEV et sont en cours d'adoption dans cinq autres pays. Leur mise en œuvre s'accompagne d'un **suivi régulier** des progrès accomplis dans les différents domaines de gouvernance. Un dialogue avec le pays partenaire est établi dans le cadre de sous-comités sectoriels (démocratie et droits de l'homme, système juridique, économie et commerce, etc.) et une analyse des progrès réalisés est effectuée à l'occasion des comités d'association ou de partenariat. Il est important de noter que les progrès sont mesurés par rapport aux objectifs fixés dans les plans d'actions et non par rapport à des index internationaux.

Le choix de domaines prioritaires pour l'assistance financière de la CE, identifié dans un document de stratégie par pays, se base sur les plans d'actions et vise à appuyer l'amélioration de la gouvernance au sens large : le renforcement de la démocratie et des droits de l'homme, la lutte contre la corruption, l'amélioration de la gestion économique et sectorielle, le renforcement du système judiciaire, ainsi que d'inciter les autorités locales à rendre compte auprès des administrés. Les mécanismes de coopération tels que le *twinning*, le TAIEX et l'initiative SIGMA<sup>21</sup>, développés dans le contexte de l'élargissement et dont l'application a été élargie aux pays couverts par la PEV, visent tout particulièrement le domaine de la gouvernance et permettent, entre autres, d'associer les États membres aux actions de coopération et à appuyer la mise en œuvre des plans d'action.

Un des éléments pris en compte pour déterminer le **niveau de soutien financier** alloué à chaque pays est le degré d'engagement et de mise en œuvre des réformes prévus dans le plan d'action du pays partenaire. Suite à la communication de la Commission en mai 2003 relative au renforcement de l'action de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie avec les partenaires méditerranéens, une "Facilité démocratie MEDA" a été mise en œuvre en 2006. Elle visait à soutenir les partenaires ayant démontré les progrès les plus significatifs dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme et a constitué une étape pilote. Par la suite, dans le cadre de la politique européenne de voisinage, la Commission envisage une « **Facilité Gouvernance** » qui viserait à promouvoir les réformes politiques et économiques dans l'ensemble des pays couverts par cette politique. La « Facilité Gouvernance » pourrait consister en un appui financier complémentaire aux pays voisins ayant fait des progrès importants dans la mise en œuvre des « plans d'action ». Il sera tenu compte du MARP dans ce contexte.

### 3.2. Amérique latine

Fondée sur un passé commun, des valeurs partagées et une large communauté de vues quant aux défis futurs, la relation privilégiée qui unit l'Union européenne à l'Amérique latine donne naturellement une large place à la gouvernance. Celle-ci s'exprime notamment par les objectifs fondamentaux de *cohésion sociale* et *d'intégration régionale* que se sont assignés les chefs d'État des deux régions lors des sommets de Guadalajara (2004) et de Vienne (2006). Chacun de ces objectifs comporte une dimension essentielle de gouvernance, laquelle fait par

---

<sup>21</sup> Voir [http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution\\_building/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm);  
<http://taiex.cec.eu.int>; <http://www.sigmaxweb.org>

ailleurs l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission dans sa communication<sup>22</sup> au Conseil et au Parlement européen.

La persistance d'inégalités sociales particulièrement aiguës dans la majorité des pays latino-américains érode la légitimité démocratique et nuit aux performances économiques de ces pays émergents. Faute de progrès social tangible, le désenchantement démocratique qui se fait jour dans la région serait porteur d'instabilité politique. La lutte contre l'exclusion et les discriminations de toutes sortes ainsi que la participation de tous les acteurs concernés à ce processus devrait donc permettre la consolidation de la démocratie et de la gouvernance. Poursuivant cet objectif, la Commission souhaite continuer à intégrer l'objectif de cohésion sociale dans toutes les actions qu'elle entreprend en partenariat avec les pays d'Amérique latine.

La promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance est présente au sein des différents dialogues politiques noués entre l'Union Européenne et l'Amérique latine, au titre des accords d'association signés avec le Mexique ou le Chili d'une part, au titre des accords de dialogue politique et de coopération signés avec l'Amérique centrale et la Communauté andine d'autre part mais également dans le cadre de l'accord de coopération en vigueur avec le Mercosur.

Dans le même esprit, l'Union Européenne s'efforce d'œuvrer à l'enracinement et à la crédibilité des institutions démocratiques en déployant des missions d'observation électorales quand les circonstances le requièrent (Nicaragua, Mexique, Bolivie, Venezuela etc).

S'agissant de la coopération, la Commission entend poursuivre dans la plupart des pays d'Amérique latine une politique de soutien actif à la gouvernance en contribuant son soutien à la **modernisation de l'État** notamment dans les domaines suivants: représentation de tous les citoyens dans la vie politique, coopération avec la société civile, promotion du dialogue entre partenaires sociaux, accès à la justice, renforcement du pouvoir judiciaire, renforcement de la capacité du secteur de sécurité, attachement de ce secteur à l'état de droit, décentralisation et bonne gouvernance, gestion responsable des ressources naturelles, lutte contre la corruption et contre l'impunité. Des programmes sectoriels d'appui budgétaire, qui sont privilégiés dans plusieurs pays de la région, sont aussi porteurs d'effets induits en matière de bonne gouvernance (exigence de fiabilité des dépenses publiques, renforcement des administrations fiscales, mise en œuvre de politiques publiques de long-terme).

L'approche à la gouvernance varie évidemment selon les pays: elle constitue un thème central des relations avec la Colombie ainsi qu'avec la plupart des États centroaméricains, structurellement fragiles, marqués par de grandes inégalités sociales et pour un grand nombre d'entre eux issus de **conflits civils** prolongés. Dans ces conditions, le renforcement de l'état de droit, des structures de dialogue ou de réconciliation internes et la promotion de la démocratie participative constituent des axes essentiels de la coopération. A l'inverse, en présence d'États mieux consolidés comme le Mexique ou le Brésil, l'appui à la gouvernance se traduit de plus en plus par l'établissement d'un dialogue et d'un partenariat approfondi dans un certains nombre de secteurs d'intérêt mutuel, parmi lesquels la réforme de l'État.

En tant qu'elle implique la mise en place et le respect de règles communes et de cadres juridiques internationaux, **l'intégration régionale** constitue elle aussi un puissant vecteur de

---

<sup>22</sup> «Un partenariat renforcé entre l'UE et l'Amérique latine » - COM(2005) 636 du 8.12.2005.

bonne gouvernance (notamment dans le domaine économique et commercial) et représente à ce titre un des axes majeurs de la politique de la Commission Européenne en direction de l'Amérique latine.

### 3.3. La gouvernance en Asie

Avec plus de la moitié de la population mondiale, et plus de deux tiers des pauvres, l'Asie est caractérisée par une très grande diversité tant politique et économique, que sociale et culturelle, qui se reflète dans les relations très différenciées avec l'UE. Le cadre politique de coopération de l'UE avec l'Asie reflète un engagement général à l'appui de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme. Une panoplie d'instruments est employée afin de développer ces objectifs. Ceux-ci incluent **le dialogue politique** ainsi que d'autres initiatives utilisées pour aborder les droits de l'homme : des clauses visant les droits de l'homme sont incorporées dans tous les accords signés avec des États tiers. Dans certains pays des groupes de travail sur la gouvernance et les droits de l'homme ont été établis dans le cadre des comités conjoints-CE afin d'assurer un réel dialogue politique et une coopération en la matière. Le dialogue est à la base des relations avec la Chine et l'Inde, les deux pays les plus peuplés du monde. Avec la Chine, il s'agit - au delà du dialogue politique structuré - de plus d'une vingtaine de dialogues sectoriels concernant la coopération et la gouvernance économique, le marché intérieur, la science et technologie, l'environnement etc. Avec l'Inde, en dehors des dialogues de politiques sectorielle, c'est la gouvernance au niveau mondial, la coopération multilatérale et les questions de la paix et la sécurité qui caractérisent les dialogues. « IDEAS »<sup>23</sup> est une initiative particulière permettant une coopération avec l'Inde en tant que bailleur de fonds émergent qui à son tour traite de la gouvernance.

Pour les pays d'Asie centrale, le dialogue politique a lieu au niveau régional aussi bien qu'au niveau bilatéral (dans le cadre des diverses structures des Accords de partenariat et de coopération pour les pays les ayant ratifiés ou autrement de manière plus ad hoc avec les représentants de l'UE sur place (pour le Turkménistan et le Tadjikistan). Le dialogue en matière de gouvernance démocratique et des droits de l'homme est renforcé, dans le cas de l'Asie centrale, par la présence d'un rapporteur spécial pour la région. Avec les pays du sud-est Asie, UE a également développé le dialogue au niveau régional: la gouvernance figure dans la coopération avec des organismes régionaux tel que l'ASEAN (« APRIS II » - ASEAN Programme for Regional Integration Support) ainsi que dans le cadre des dialogue informels de l'ASEM (Asia-Europe meeting). Le Forum Régional ASEAN permet également de promouvoir la coopération trilatérale.

Dans la programmation de la coopération 2007-2013, la gouvernance, l'État de droit et les droits de l'homme constitueront un secteur de concentration pour plusieurs pays, adapté selon leurs besoins très différenciés. La coopération avec l'Afghanistan représente un cas tout à fait particulier, du point de vue de la portée de l'engagement de l'UE, l'importance du cadre multilatérale et les énormes défis en matière de gouvernance démocratique et d'appropriation par le pays. La gouvernance démocratique est un élément essentiel du travail de la CE dans d'autres **situations de conflit**, notamment en Indonésie (Aceh). De plus, la gouvernance sera un thème transversal dans toutes les activités de coopération dans les pays d'Asie, en Chine jusqu'au plan d'action conjoint UE-Inde. En Asie centrale, la gouvernance démocratique et économique figure comme secteur prioritaire, allant de l'appui à la société civile jusqu'à la réforme judiciaire et la gestion des finances publiques.

---

<sup>23</sup> Indian Development and Economic Assistance Scheme.

Les **projets spécifiques** en matière de gouvernance et de développement d'institutions démocratiques reflètent la grande diversité des pays de la région. Citons par exemple la réforme et l'appui à la capacité des organismes publics (judiciaire, pénitentiaire, électorale) ; la création de nouvelles institutions démocratiques (par exemple les Commissions des droits de l'homme) ou le développement des autorités locales. Le renforcement plus direct des processus démocratiques avec un accent particulier sur les partis politiques et le processus électoral est prévu dans certains pays, ainsi que des actions pour faciliter l'accès des groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les minorités, à la justice. Renforcer les capacités de la société civile est une préoccupation constante, qu'il s'agisse de campagnes d'éducation et d'information générales ou des campagnes spécifiques par exemple contre le travail des enfants. Selon les pays, l'appui à la réforme administrative, la bonne gestion des finances publiques y compris la transparence fiscale et la bonne gestion des ressources naturelles et la réforme de la sécurité sociale sont prévues ainsi que des mesures spécifiques contre la corruption.

L'évolution vers des programmes **d'appui budgétaire** globaux et sectoriels, comme dans d'autres régions, devient un moyen de renforcement de la gouvernance et des institutions au niveau central et décentralisé dans les pays d'Asie, y compris en Asie centrale. Ils requièrent en effet que des conditions appropriées de contrôle démocratique, de gestion financière et de développement institutionnel soient préalablement en place, en augmentant par le même biais la transparence et la responsabilité envers les parties prenantes.

Vu l'existence de plusieurs « **partenariats difficiles** » dans la région, le rôle des instruments thématiques (notamment l'EIDHR) qui peuvent être utilisés sans dépendre de l'accord du gouvernement continue d'être très important dans l'appui aux initiatives de la société civile en faveur de la démocratisation et des droits de l'homme. Dans de tels cas, l'UE peut aussi s'appuyer sur des points de référence en matière de gouvernance, tels que les engagements OSCE. Les questions de gestion publique dans des secteurs tels que l'eau, lié aux changements climatiques, peuvent aussi servir de « points d'entrée » pour un dialogue en matière de gouvernance, comme c'était le cas pour la conférence UE-Asie centrale à Alma Alta en avril 2006.

## CONCLUSIONS

Seule une approche concertée permettra à l'Union européenne de faire entendre sa voix dans le débat international sur la gouvernance. L'UE doit se positionner sur une thématique centrale dans la coopération au développement en se fondant sur la défense des principes suivants :

- S'il est vrai que la gouvernance et le développement des capacités doivent occuper une position stratégique dans l'agenda de la coopération au développement, la réduction de la pauvreté et les autres OMD restent les objectifs prioritaires de la politique de développement de l'UE tels qu'établis dans le Consensus européen. La bonne gouvernance, tout en constituant un objectif complémentaire, a un caractère instrumental par rapport à ces objectifs prioritaires.
- L'UE base son approche sur une définition large de la gouvernance, conçue comme un processus de changement à long terme, fondée sur des objectifs et des principes universels et des aspirations communes qui doivent s'appliquer aux grandes fonctions régaliennes et à l'ensemble des domaines d'intervention de l'État ainsi que dans les interactions entre les

institutions publiques et les citoyens. La gouvernance démocratique met en avant l'affirmation des droits de tous les citoyens, hommes et femmes, et ne peut ainsi pas être réduite uniquement à la lutte contre la corruption.

- La gouvernance démocratique doit être approchée de manière holistique en prenant en considération toutes ses dimensions (politique, économique, sociale, culturelle, environnementale, ...). Les processus de gouvernance démocratique seront soutenus plus efficacement par le dialogue plutôt que par les sanctions et la conditionnalité.
- L'appropriation des réformes par les pays partenaires et une approche fondée sur le dialogue, intégrant l'appui au développement des capacités et la prévention de la fragilité des États, renforceront les processus de gouvernance démocratique et contribueront à légitimer les institutions vis-à-vis des citoyens.

En vue d'accroître l'efficacité des appuis à la gouvernance et de promouvoir les processus vers la gouvernance démocratique de manière harmonisée, la Communauté et les États membres devront s'accorder sur les modes de faire dans ce domaine :

- Le dialogue avec chacun des pays partenaires sur les réformes en matière de gouvernance devrait être mené conjointement par la Commission et les États membres présents sur le terrain. Ce dialogue devrait ensuite se traduire par des approches cohérentes dans la programmation de l'aide et dans la coordination des appuis aux programmes de réforme des gouvernements.
- Au travers de l'initiative «Gouvernance pour les pays ACP et l'Afrique», l'Union européenne crée un mécanisme incitatif nouveau qui permettra aux pays partenaires d'accéder à des fonds supplémentaires en fonction de leurs engagements de gouvernance. Une réserve incitative de l'ordre de 3 milliards d'euros sera constituée à cet effet. L'UE appuiera également le Mécanisme africain de revue par les pairs aussi bien au plan politique que financier, tout en respectant l'appropriation du processus par les pays africains.

Cette contribution à l'élaboration d'une approche commune de l'Union européenne aux questions de gouvernance démocratique doit être placée dans le contexte plus large des politiques externes de l'Union, la promotion de la paix, de la sécurité et du développement durable, et en tenant compte des perspectives d'accroissement substantiel de l'aide publique au développement et de la volonté d'assurer l'efficacité de l'aide, qui justifient pleinement l'approfondissement du débat sur la gouvernance dans la coopération au développement.