



Bruxelles, le 11.6.2013  
COM(2013) 403 final

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

**SUR L'AIDE DE L'UE À LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE,  
AXÉ SUR L'INITIATIVE RELATIVE À LA GOUVERNANCE**

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## SUR L'AIDE DE L'UE À LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, AXÉ SUR L'INITIATIVE RELATIVE À LA GOUVERNANCE

### 1. INTRODUCTION

Dans ses conclusions du 18 mai 2009 intitulées «*Soutien à la gouvernance démocratique – Vers un cadre renforcé de l'UE*», le Conseil a demandé à la Commission européenne de présenter un «rapport global sur la mise en œuvre des conclusions du Conseil d'octobre 2006 en consacrant une attention particulière à l'aide de l'UE à la gouvernance démocratique, qui est gérée par la Commission, dans toutes les régions, y compris en ce qui concerne l'initiative relative à la gouvernance et la facilité de financement consacrée à la gouvernance».

Dans le présent rapport, la Commission présente quelques documents stratégiques clés en matière de gouvernance et fait le point de l'initiative relative à la gouvernance (IG) pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi que de la facilité de financement consacrée à la gouvernance pour les pays couverts par la politique européenne de voisinage. Elle tire ensuite les leçons de la mise en œuvre des instruments géographiques et thématiques au moyen desquels l'UE soutient la gouvernance démocratique. *N'est pas* abordée dans le présent rapport l'aide aux pays concernés par l'élargissement, pour lesquels les critères politiques d'adhésion sont encore plus stricts en ce qui concerne la bonne gouvernance.

### 2. ÉVOLUTION RECENTE

La politique de développement de l'UE a évolué stratégiquement vers une conditionnalité renforcée sur le plan des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, du rôle de la société civile et d'autres composantes de la bonne gouvernance.

Deux communications conjointes<sup>1</sup>, rédigées par la Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ont été publiées en réaction à l'évolution de la situation dans le voisinage de l'Union. La nouvelle approche se fonde sur les principes d'une responsabilité mutuelle et d'un attachement commun au respect des valeurs universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Au fond, le principe «donner plus pour recevoir plus» prévoit une différenciation fondée sur les résultats des réformes, ce qui représente un changement considérable de la relation de l'UE avec les pays qui s'engagent à entreprendre des réformes mesurables.

Dans sa communication intitulée «*Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement*»<sup>2</sup>, la Commission reconnaît que la bonne gouvernance constitue, avec les droits de l'homme, la démocratie et l'égalité entre hommes et femmes, l'un des deux<sup>3</sup> grands domaines prioritaires de la politique de développement de l'Union. L'aide de l'Union à la gouvernance devrait donc occuper une plus grande place dans tous les partenariats de l'UE. Le *programme pour le changement* souligne la nécessité de stimuler, au moyen d'incitants, les réformes de la gouvernance axées sur les résultats et de

---

<sup>1</sup> «Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée», COM(2011) 200 et «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation», COM(2011) 303.

<sup>2</sup> COM(2011) 637, approuvée par le Conseil le 14 mai 2012.

<sup>3</sup> L'autre priorité étant la croissance inclusive et durable.

soutenir les interventions qui renforcent les acteurs et les processus aux niveaux local, sectoriel et national.

L'appui budgétaire général de l'UE est également lié à la situation en matière de gouvernance et au dialogue politique avec les pays partenaires<sup>4</sup>. Dans sa communication intitulée «*La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers*», la Commission a souligné qu'elle allait veiller «à la cohérence entre l'appui budgétaire de l'UE et les principes et objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE (article 21 TFUE) ainsi que la politique de développement de l'UE (article 208 TFUE)»<sup>5</sup>. Par ailleurs, l'appui budgétaire en tant qu'instrument de la politique de développement de l'Union reposera sur l'évaluation des performances et la responsabilité mutuelle.

En outre, la récente communication conjointe relative au soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition<sup>6</sup> expose plusieurs mesures concrètes visant à améliorer la manière dont l'UE aide les démocraties naissantes à mettre en place des réformes pérennes. Y sont tirés les enseignements de l'expérience de l'Union en matière d'aide aux processus de transformation démocratique, et y est également mise en évidence l'importance d'apporter des réponses sur mesure en fonction des besoins des pays partenaires. Cette communication contient aussi des pistes pour améliorer le partage des connaissances et des expériences de l'UE et de ses États membres.

Qui plus est, dans une récente communication intitulée «*Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures*»<sup>7</sup>, la Commission lance des pistes pour revoir notre partenariat avec les organisations de la société civile, sur la base des résultats du *dialogue structuré en ce qui concerne l'implication des organisations de la société civile et des autorités locales dans la coopération de l'UE au développement*<sup>8</sup>. (2010 – 2011). La Commission propose une approche renforcée et plus stratégique de l'engagement de l'UE avec les OSC locales de par le monde, couvrant l'ensemble des régions du monde, en tenant dûment compte des spécificités nationales. Cet engagement stratégique avec les OSC sera intégré dans la totalité des instruments et programmes, avec un accent sur le renforcement du rôle des OSC au niveau de la gouvernance démocratique et de la responsabilité.

### **3. L'INITIATIVE RELATIVE A LA GOUVERNANCE POUR LES PAYS ACP**

#### **3.1. Raison d'être et mise en œuvre**

En 2006, la Commission européenne a proposé l'*initiative relative à la gouvernance pour les pays ACP*<sup>9</sup>.

L'initiative relative à la gouvernance (IG) avait pour volet principal un mécanisme incitatif par lequel les partenaires ACP pouvaient obtenir des fonds supplémentaires en fonction de leur engagement à l'égard de la gouvernance démocratique. Une enveloppe de 2,7 milliards d'EUR au total a été prélevée sur le 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED) pour cette «tranche incitative liée à la gouvernance». Ces fonds ont été intégrés au cycle de

<sup>4</sup> «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», COM(2011) 638 final.

<sup>5</sup> Ibid, p. 2.

<sup>6</sup> JOIN(2012) 27, publiée le 3 octobre 2012.

<sup>7</sup> COM(2012) 492 final.

<sup>8</sup> Dialogue structuré:

[http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_fr.htm).

<sup>9</sup> La gouvernance dans le consensus européen pour le développement - Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne, COM(2006) 421.

programmation du FED pour les pays concernés, ainsi qu'à leurs programmes indicatifs nationaux respectifs (PIN).

L'initiative reposait sur les principes suivants:

- l'appropriation plutôt que la conditionnalité;
- le dialogue plutôt que les sanctions;
- la définition des réformes et des mesures d'aide qui conviennent le mieux, plutôt que l'attribution de bonnes ou de mauvaises notes;
- la participation des parties prenantes locales;
- l'adaptation, sur mesure, de l'aide à la gouvernance à la situation propre à chaque pays, notamment dans le cas d'États fragiles.

L'IG avait pour autre volet le soutien politique et financier continu au mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), un mécanisme d'autocontrôle créé par les États membres de l'Union africaine en vue de promouvoir des normes de gouvernance strictes. Dans sa communication de 2006 sur la gouvernance dans le consensus européen pour le développement<sup>10</sup>, la Commission voyait dans les initiatives continentales et régionales le signe que la gouvernance était prise au sérieux, et indiquait qu'il était temps d'aider le continent africain à faire avancer ses propres initiatives.

La genèse de l'IG s'est divisée en plusieurs étapes. Premièrement, un profil de gouvernance a été établi et partagé, le cas échéant, avec les pays partenaires. Le profil donnait un aperçu de la gouvernance dans neuf domaines, sur la base de questions quantitatives et qualitatives. Les autorités des pays partenaires ont ensuite été invitées à présenter un plan d'action en matière de gouvernance (PAG), détaillant les initiatives en cours et prévues pour traiter les priorités relevées dans le profil de gouvernance. Le PAG a pour sa part fait l'objet d'une évaluation qualitative par la Commission, sur la base de trois critères: pertinence, ambition et crédibilité. C'est sur la base de cette évaluation qu'ont été attribués des fonds supplémentaires en faveur du PIN du pays en question. Enfin, le PAG a été joint au document de stratégie par pays. Dans l'ensemble, ce sont quelque 2,3 milliards d'EUR qui ont été octroyés à 70 pays ACP entre 2007 et 2009.

Le soutien au mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), le second volet de l'IG, consistait en une contribution de 2 millions d'EUR au Fonds fiduciaire du MAEP, géré par le PNUD. Une convention de contribution a été signée à cette fin entre la Commission et le PNUD en décembre 2008. Certaines améliorations ont été enregistrées, à savoir un nombre en hausse de pays participants, la révision du questionnaire et la plus grande capacité des pays africains à avancer dans la mise en œuvre du MAEP. Pour autant, la capacité d'absorption du fonds fiduciaire reste médiocre. La convention de contribution a été renouvelée à deux reprises, avant d'arriver à échéance en décembre 2012.

### **3.2. Suivi de l'initiative relative à la gouvernance**

#### *3.2.1. L'examen de l'initiative relative à la gouvernance de 2009*

Dans le premier examen, qui a circulé en 2009 sous la forme d'un document de travail des services de la Commission intitulé «*Supporting democratic governance through the Governance Initiative — A review and way forward*»<sup>11</sup>, la Commission a indiqué que l'IG avait jeté les fondations permettant à la majorité des pays ACP de s'engager à entreprendre

---

<sup>10</sup> COM(2006) 421 final.

<sup>11</sup> 19.1.2009/SEC(2009) 58 final.

des réformes en matière de gouvernance. L'IG était considérée comme cohérente avec le soutien global de l'UE en faveur de la gouvernance démocratique et comme potentiellement adéquate pour promouvoir des réformes nées au sein même des pays partenaires et pour faciliter le dialogue politique. Les services de la Commission écrivaient également dans ce document que l'IG avait contribué à «transformer progressivement la gouvernance en priorité [dans les DSP du 10<sup>e</sup> FED] et à améliorer la compréhension de l'utilisation, par le personnel de l'UE, des diagnostics de gouvernance dans l'exercice de programmation, tant sur le terrain que dans les services centraux»<sup>12</sup>.

Les principales lacunes de l'IG, telle qu'évaluée en 2009, résidaient, bien souvent, dans son échéancier serré ne permettant pas une mise en œuvre correcte et intégrale ni la pleine appropriation par les pays ACP, et ne prévoyant pas de consultation avec les parlements nationaux et la société civile. À cela s'ajoute que cette initiative ne prévoyait pas en suffisance la conception d'une méthode de suivi des progrès. Par ailleurs, l'incitation financière est restée «modeste» et la procédure d'attribution s'est vue critiquée par de nombreuses parties prenantes pour son «manque de transparence» et «le processus purement politique qu'elle engendre». Il est ressorti de l'analyse que, malgré les attentes, les outils de l'IG n'avaient «pas encore conduit à une amélioration de la coordination des bailleurs de fonds, de l'action conjointe, du suivi conjoint et du dialogue conjoint».

Axé sur les lacunes mises en évidence, le document de travail des services de la Commission de 2009 contenait plusieurs pistes de «prochaines étapes» visant à améliorer la mise en œuvre de l'IG, dont la mise à jour des outils de mise en œuvre, l'amélioration du suivi et le renforcement du dialogue politique.

### 3.2.2. *L'examen à mi-parcours du 10<sup>e</sup> FED*

L'examen à mi-parcours du 10<sup>e</sup> FED, réalisé en 2010, avait pour sujet quatre domaines, dont la gouvernance, examinés sous deux angles:

- le degré de mise en œuvre du plan d'action en matière de gouvernance et d'amélioration de la situation en matière de gouvernance depuis l'adoption du DSP;
- le degré d'amélioration de la situation en matière de gouvernance, sur la base du profil de gouvernance (mis à jour, le cas échéant).

L'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action en matière de gouvernance (PAG) a donné des résultats plutôt positifs, et ce en dépit de leur introduction à un stade ultérieur et, partant, de la brièveté de la période examinée. Dans le cadre de leur évaluation, la plupart des délégations de l'UE ont estimé que les PAG avaient été mis en œuvre «plus ou moins dans les délais». Toutefois, des cas de retard dans la mise en œuvre ont également été notés, une situation ayant une incidence considérable sur la situation en matière de gouvernance. Une corrélation positive a été relevée entre la qualité du PAG initial et sa mise en œuvre. Plusieurs raisons expliquant pourquoi la mise en œuvre des PAG n'était pas satisfaisante ont été avancées, dont le manque d'appropriation, l'existence d'autres stratégies en matière de gouvernance, décidées par le pays lui-même, la signature tardive du DSP, retardant la mise en œuvre proprement dite, et l'absence d'actions spécifiques, d'indicateurs, d'échéanciers et de moyens de vérification. Ces limites concordaient avec les conclusions du document de travail des services de la Commission rédigé en 2009.

---

<sup>12</sup> Ibidem.

### 3.2.3. L'étude de 2011 sur l'initiative relative à la gouvernance

Fin 2010, la Commission a fait réaliser une étude indépendante<sup>13</sup> afin d'évaluer l'IG et de formuler des recommandations pour l'avenir. L'étude était axée sur des aspects tels que :

- la procédure d'attribution des tranches incitatives liées à la gouvernance aux partenaires ACP dans le cadre du 10<sup>e</sup> FED, y compris la méthodologie, la coordination et la collaboration avec les États membres;
- l'influence effective et potentielle du processus des tranches incitatives liées à la gouvernance sur le dialogue politique avec les pays partenaires, ainsi que la dynamique interne aux pays partenaires et les débats sur la gouvernance;
- la pertinence générale des outils intervenant dans le processus et l'intégration de la gouvernance dans les stratégies de coopération.

Il ressort des éléments à disposition que de nombreuses parties prenantes se sont félicitées de l'IG, dans sa phase initiale. Elle constituait une nouvelle approche, plus marquante et plus sophistiquée en matière d'aide à la gouvernance. Tout ceci reflétait une croyance de plus en plus partagée dans le rôle capital de la gouvernance pour le développement. L'IG était considérée comme une démarche innovante, à même d'harmoniser davantage l'analyse de la gouvernance de l'Union au moyen du profil de gouvernance, et susceptible de renforcer l'accent sur la gouvernance dans le cadre de la procédure de programmation et de consolider le dialogue politique avec les partenaires.

Cependant, plusieurs obstacles ont, tout au long du processus, émaillé le parcours de l'IG, avec à la clé une perte d'influence dans les pays partenaires :

- *Appropriation limitée du processus de l'IG.* Dans nombre de cas, le calendrier serré n'a pas permis de mettre correctement en œuvre chaque aspect de la méthode d'attribution, le résultat étant un faible niveau d'appropriation par les pays ACP et l'impossibilité, parfois, de consulter les acteurs clés.
- *Alignement insuffisant entre l'IG et les processus et plans en matière de gouvernance déjà en place* dans un pays donné. En conséquence, l'IG a bien souvent été perçue comme un instrument «isolé», pas correctement intégré dans d'autres programmes de gouvernance de l'Union ou d'autres bailleurs de fonds.
- *Manque de souplesse des outils.* De nombreuses parties prenantes ayant contribué à l'examen ont observé que l'IG donnait un cadre plutôt statique de gestion de la gouvernance. Il n'était pas suffisamment réactif à la nature dynamique des processus de gouvernance, en particulier dans des situations de fragilité ou de détérioration soudaine de la gouvernance. Par ailleurs, les outils ne s'inséraient pas bien dans la dynamique de gouvernance propre au pays et étaient en décalage par rapport au temps nécessaire pour appréhender le processus sous l'angle qualitatif. La mise à jour du PAG n'a été abordée que pendant l'examen à mi-parcours, ne permettant pas d'apporter une réponse à des changements de situation.
- *Des contraintes de capacité* de nature politique et institutionnelle, *de part et d'autre*, ont entravé la gestion professionnelle et cohérente d'un outil politiquement sensible et novateur tel que l'IG.

---

<sup>13</sup> Commission européenne, «Support Study on the EU Governance Initiative in view of the preparation of a Report by the Commission to the Council in 2012 — Annexes to the Final Report», décembre 2011, p. 4.

- *Influence limitée de la seule incitation financière.* Il importe de souligner qu'un système de nature incitative lié au financement (limité) uniquement, sans aucun couplage à des propositions stratégiques complémentaires et dialogues politiques, s'est avéré inefficace. D'autres modalités, telles que l'appui budgétaire, sont perçues comme plus intéressantes.
- *Manque d'harmonisation au sein de l'UE.* L'IG a ouvert une marge de possibilités en vue de renforcer les travaux conjoints de l'UE en matière de gouvernance. Or, bien qu'il ait fourni un cliché fidèle de la situation en matière de gouvernance, le profil de gouvernance n'est pas devenu un document de référence, contrairement aux encouragements du Conseil dans ses conclusions de 2009, notamment en raison de l'existence d'évaluations de la gouvernance réalisées par d'autres bailleurs de fonds, y compris celles des États membres. L'Union européenne regorge elle-même d'approches, d'instruments et d'outils d'évaluation différents. Ce manque d'harmonisation a constitué une entrave à l'efficacité de l'IG sur le terrain.

#### 4. FACILITE POUR LA GOUVERNANCE

Comme annoncé dans la communication de décembre 2006 intitulée «*Renforcement de la politique européenne de voisinage*»<sup>14</sup>, une facilité de financement consacrée à la gouvernance en faveur de la région visée par la politique européenne de voisinage a vu le jour en 2007. La Commission avait prévu d'y consacrer 300 millions d'EUR sur la période 2007-2013 en plus des enveloppes nationales déjà programmées pour les partenaires visés par la PEV.

Entre 2007 et 2009, la facilité pour la gouvernance a débloqué un soutien financier supplémentaire limité à certains pays partenaires couverts par la politique européenne de voisinage (PEV), sur la base d'une appréciation des progrès réalisés sur la voie de la mise en œuvre des aspects de la gouvernance définis au sens large dans les plans d'action dans le cadre de la PEV, avec un accent particulier sur des domaines tels que la démocratie, les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'État de droit.

Les résultats de l'examen de la PEV réalisé en 2010 et 2011, associés au Printemps arabe, ont débouché sur une nouvelle approche à l'égard du renforcement du partenariat entre l'UE et ses voisins. Une *stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation* propose une approche davantage différenciée, non seulement du point de vue du financement, comme c'était le cas dans le cadre de la facilité pour la gouvernance, mais également dans le sens où elle englobe chacun des incitatifs offerts par l'UE, y compris l'approfondissement de l'accès au marché et l'amélioration de la mobilité.

Ainsi que la Commission l'a fait remarquer ci-dessus, les régimes incitatifs exclusivement liés au financement, sans dialogue politique et stratégique renforcé, tels que la facilité pour la gouvernance, ont échoué.

Reflétant ce nouveau regard sur la politique incitative, les programmes-cadres *SPRING* (programme d'aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive), pour le voisinage méridional, et *EaPIC* (programme d'intégration et de coopération du partenariat oriental), pour le voisinage oriental, ont été créés en 2011 dans le but de canaliser une part considérable des fonds additionnels de l'UE, en tandem avec des offres stratégiques complémentaires. Conformément à la communication sur le réexamen de la PEV, l'appréciation de la question de savoir si un pays s'engage sincèrement en faveur de la démocratisation et s'il peut espérer tirer parti de fonds supplémentaires fait intervenir toute une série de critères: la tenue

<sup>14</sup> COM(2006)726 du 4 décembre 2006.

d'élections démocratiques et crédibles; la liberté d'association, d'expression et de réunion; l'existence d'une presse et de médias libres; l'État de droit, la lutte contre la corruption, la réforme des secteurs de sécurité et de répression; et le respect des droits de l'homme.

## 5. BILAN DE L'AIDE PASSEE DE L'UE A LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

La gouvernance démocratique est soutenue au moyen d'instruments géographiques tels que le Fonds européen de développement, l'instrument de financement de la coopération au développement et l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), ainsi que de programmes thématiques financés par l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et l'instrument de stabilité. Outre l'approche fondée sur des programmes, la gouvernance démocratique bénéficie également d'un soutien au travers d'interventions *spécifiques* dans des domaines de gouvernance clés et de *l'intégration de la gouvernance* dans d'autres domaines de coopération.

Il est possible de tirer de l'expérience acquise par l'UE dans le domaine de la gouvernance démocratique les enseignements suivants:

- *L'aide à la gouvernance démocratique doit être ancrée dans les réalités locales.* La réforme de la gouvernance relève d'un processus graduel impliquant de transformer une société. Aussi la connaissance du **contexte local** est-elle primordiale pour l'élaboration d'interventions dans ces domaines. Pour les situations de fragilité, l'UE s'est engagée à respecter les *principes* de l'OCDE *pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, qui mettent l'accent sur la promotion de relations étroites avec les pays bénéficiaires confrontés à des problèmes de faible gouvernance et de conflit. Ainsi qu'il peut être déduit de l'expérience acquise dans le cadre du profil de gouvernance et des plans d'action en matière de gouvernance, il ne saurait être question d'interventions réussies dans le domaine de la gouvernance démocratique sans compréhension de la dynamique locale et adaptation aux situations spécifiquement nationales. Pour ce qui est du contexte national, les nouvelles orientations relatives à la nouvelle plateforme de gestion du cycle des programmes et projets (PPCM) réclament une *analyse systématique du contexte*. L'analyse d'économie politique (AEP) figure parmi les outils pouvant servir à mieux comprendre les interactions entre processus politique et économique et la manière dont les intérêts et incitants motivent le comportement des différents acteurs au fil du temps.
- L'exploration du *rôle des initiatives régionales ou continentales en matière de gouvernance*, telles que le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), peut être approfondie sur le plan du renforcement de l'appropriation. Les processus en action au niveau régional permettant aux pays eux-mêmes de façonner les priorités et de renforcer leur propre responsabilité. Le partenariat Afrique-UE pour la gouvernance démocratique et les droits de l'homme prévoit un forum dans l'enceinte duquel peuvent être partagées des feuilles de route et des recommandations dans le domaine de la gouvernance. Tout en accordant une attention particulière au principe d'appropriation, l'expérience acquise peut être partagée avec les institutions partenaires africaines afin d'élaborer, conjointement avec celles-ci, de nouvelles stratégies axées sur les grandes priorités de l'architecture africaine de gouvernance, y compris le processus MAEP amélioré.
- *La collaboration avec la société civile* constitue un élément clé de l'instauration d'un processus démocratique et d'un système de responsabilité renforcés et de l'obtention



de meilleurs résultats sur le plan du développement<sup>15</sup>, ce qui implique de redoubler d'efforts afin de promouvoir un environnement propice pour les OSC dans les pays partenaires: promotion de la participation constructive et structurée des OSC aux politiques nationales des pays partenaires, au cycle de programmation de l'UE et aux processus internationaux, et renforcement de la capacité des OSC locales à exécuter efficacement leur rôle en tant qu'acteurs indépendants du développement.

- *Le développement et le renforcement des capacités existant au niveau local* contribuent à la promotion d'institutions efficaces et améliorent la capacité des autorités à concevoir et à mettre en œuvre des politiques associant activement tous les acteurs à l'échelon national et à offrir des services aux bénéficiaires finaux. Associés à une approche stratégique en matière de développement des capacités, les nouveaux instruments de soutien à la gouvernance démocratique, y compris les outils TIC innovants, peuvent exercer un impact considérable sur la participation et les flux d'informations. La participation de la Commission au Forum de haut niveau de Busan sur des institutions efficaces peut également, pour sa part, rendre le soutien de l'UE à la gouvernance démocratique plus efficace.
- *Repenser les incitants et la conditionnalité.* Divers cadres de l'UE en matière de politique extérieure, tels que la politique d'élargissement, la PEV et l'accord de Cotonou avec les pays ACP, proposent différents incitants et appliquent une conditionnalité variable en ce qui concerne la nature et l'étendue des réformes entreprises. Il peut être déduit de l'expérience déjà acquise dans ces domaines que conditionnalité et approche incitatrice fonctionnent au mieux lorsqu'une quantité de fonds critique est nécessaire pour produire des résultats significatifs, là où les dotations sont couplées aux objectifs, associés à des indicateurs et critères de référence clairs, eux-mêmes accompagnés d'un dialogue politique et stratégique cohérent. Cette approche est ainsi mise en évidence dans la communication conjointe de 2012 «*Partenariat oriental: une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013*» et les documents y annexés<sup>16</sup>. Il ressort également de l'expérience acquise dans le cadre de l'IG que les mécanismes incitatifs déploient davantage d'effets lorsqu'ils reposent sur une différenciation nette, des acquis réels et un suivi régulier des performances. Le suivi est primordial dans l'appui des réformes dans la mesure où il peut également contribuer à inciter les pays partenaires à accélérer le rythme des réformes. Il est possible de renforcer encore davantage l'impact du suivi en associant de multiples parties prenantes au processus, en particulier en reconnaissant le rôle majeur de la société civile et en favorisant une plus grande transparence des résultats obtenus par les autorités.
- Dans un domaine tel que la gouvernance, les résultats – en termes de modification des normes et des pratiques de gestion publique – ne sont pas, par définition, soumis à une logique linéaire ni ne sont rapidement obtenus. Aussi un système d'*évaluation des performances* fondée sur les résultats, sur la base d'indicateurs, joue-t-il un rôle clé. La sélection des indicateurs les plus appropriés et la définition de la ou des personnes qui devraient apprécier les performances figurent aussi parmi les leçons pouvant être tirées de l'IG. Par ailleurs, le secteur de la gouvernance connaît un foisonnement d'indicateurs et d'évaluations des performances, dans lesquels il convient de puiser en repensant les approches en matière de systèmes de coopération fondés sur les résultats. Quant aux États fragiles, des ensembles d'indicateurs

---

<sup>15</sup> COM(2012) 492 final.

<sup>16</sup> JOIN(2012) 13 final.

spécifiques sont actuellement en cours d'élaboration dans le cadre du dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.

- *Flexibilité.* L'amélioration des performances est également indissociable de la question du manque de souplesse des outils. Dans les pays en crise, la Commission a la possibilité d'adopter ce que l'on appelle une déclaration de crise, ce qui permet d'assouplir les procédures de mise en œuvre de la coopération au développement. À ce jour, plusieurs pays ACP ont bénéficié de cette procédure.
- *Renforcement de l'harmonisation au sein de l'UE.* L'IG devait, dans le prolongement du consensus européen pour le développement, contribuer à l'harmonisation et au regroupement de plus en plus important des travaux sur la gouvernance au niveau de l'UE. À titre d'exemple, le profil de gouvernance était considéré par nombre de personnes comme un outil utile d'analyse conjointe de la situation sur le terrain en matière de gouvernance. Le traité de Lisbonne prévoit davantage de possibilités de coopération au niveau de l'UE et des États membres, tant pour l'évaluation de la situation d'un pays que pour la mise en place d'un soutien. L'analyse et la programmation conjointes, telles que présentées dans le *programme pour le changement*, ainsi que le rôle central joué par les délégations de l'Union dans la conduite du dialogue politique et stratégique sur le terrain, peuvent également favoriser une telle harmonisation au niveau de l'UE.

## 6. CONCLUSION

L'aide à la gouvernance démocratique demeure une priorité absolue de la coopération de l'UE au développement. La nouvelle approche en matière d'appui budgétaire envoie un signal politique majeur dans ce contexte, dès lors qu'elle vise à renforcer le partenariat contractuel concernant l'appui budgétaire de l'Union entre celle-ci et les pays partenaires afin de bâtir et de consolider des démocraties, de tendre vers une croissance économique durable et d'éradiquer la pauvreté. Les socles de cette approche sont la responsabilité mutuelle et l'attachement commun aux valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Cette démarche appelle également une coordination étroite entre les services de la Commission, le SEAE et les États membres, également en ce qui concerne le dialogue politique et stratégique cohérent et renforcé qui devrait être associé de près à tout régime incitatif ou à tout financement des réformes en matière de gouvernance dans les pays partenaires.

Le soutien à la gouvernance démocratique ne peut se passer de la promotion de l'appropriation. Cette appropriation par les pays concernés exige la participation de tous les acteurs nationaux pertinents à la définition de la trajectoire à suivre pour le développement et des modalités requises en matière de gouvernance. L'importance de l'appropriation a été mise en évidence dans la déclaration de Busan, qui réclame la mise en œuvre d'approches spécifiquement adaptées aux besoins de chaque pays. La volonté politique des autorités des pays partenaires, à tous les niveaux, et leur engagement sincère en faveur des réformes demeurent une condition préalable indispensable au succès desdites réformes, notamment dans des domaines sensibles tels que la gouvernance démocratique.

De plus, faire le choix d'une démarche plus stratégique avec les OSC est crucial dans tous les secteurs et pour toutes les questions. Dans le droit fil de la nouvelle approche à l'égard de la société civile, les OSC sont actuellement reconnues en tant qu'acteurs à part entière dans le domaine de la gouvernance aux niveaux national, régional et mondial. À l'échelon national, les OSC locales et leur rôle dans l'élaboration de politiques et la responsabilité sont au cœur de la nouvelle approche. L'élaboration graduelle, par les délégations de l'UE et les États

membres, de feuilles de route, mettant en particulier l'accent sur le renforcement du rôle de la société civile dans le domaine de la gouvernance démocratique, facilite la mise en place d'une relation stratégique cohérente avec la société civile au niveau national.

Enfin, la Commission, le SEAE, ainsi que les États membres peuvent tirer parti de la riche expérience que l'UE a accumulée dans le domaine de la transition démocratique. Il serait également utile, à cet effet, de traduire dans la pratique les idées exposées dans la récente communication sur le soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition.