



## QUELLE GOUVERNANCE ?

En Juillet 2006, la Commission européenne va publier une nouvelle note<sup>1</sup> sur “la Gouvernance dans la politique de coopération au développement”. Les documents en question, outre le fait qu’ils méconnaissent le principe de consultation, sont un moyen évident que l’Union européenne utilise en vue de promouvoir de nouvelles conditionnalités s’imposant aux pays partenaires. L’Union européenne cherche à réduire l’espace politique de ses pays partenaires et refuse de traiter les questions de transparence et de responsabilité, soulevées par les citoyens européens, en imposant sa propre définition de la gouvernance et ses propres critères. Tout ceci avec des outils critiquables de contrôle, de mise en œuvre et un système de récompense ou de sanctions financières. Les ONG européennes<sup>2</sup> refusent dès lors de s’engager dans ce débat tant que les propositions ne seront pas remises en chantier.

### I. Un processus de consultation bafoué

Les Organisations Non Gouvernementales européennes ont la conviction que le processus de consultation sur la “note pour un consensus européen sur la gouvernance dans la coopération au développement” est bafoué et qu’aucune participation significative de la part de la société civile africaine et européenne ne sera possible. Nous voulons souligner le fait que le processus de consultation mis en place sur le sujet par la Commission européenne est en contradiction avec les normes mêmes énoncées par le principe de gouvernance. Les principes d’appropriation et de consultation mis en avant dans la note de la Commission sur la gouvernance, sont en contradiction évidente avec le fait que la plupart des composantes de l’initiative sur la gouvernance ont déjà été pratiquement finalisées au cours de l’exercice de programmation du 10<sup>ème</sup> FED. Le calendrier donné pour la consultation avec la société civile est bien trop court pour permettre des apports significatifs de la part des partenaires issus des pays respectifs. En réalité la Commission n’a pas consulté les différentes parties prenantes mais a imposé sa propre définition de la gouvernance, les outils pour la contrôler (le modèle de gouvernance et les indicateurs) et les mécanismes financiers (la tranche incitative).

**Nous estimons que la note du 6 juin et le processus de consultation sur la gouvernance dans les pays en développement sont une tromperie, car l’accent mis sur la gouvernance dans la programmation du 10ème FED semble déjà acquis et mis en pratique dans certains pays. Nous demandons à la Commission européenne de relancer la discussion sur les modèles de gouvernance et autres thèmes apparentés. Une fois ce processus relancé, nous chercherons à rééquilibrer la stratégie pour être plus en accord avec les principes et questions soulignés ci-dessous.**

<sup>1</sup> European Commission, “ Issues Paper Towards an European Consensus on governance in development cooperation”, 06.06.2006. and governance profile on the website of DGDEV ([http://ec.europa.eu/comm/development/body/esp\\_rsp/programming\\_ACP.cfm](http://ec.europa.eu/comm/development/body/esp_rsp/programming_ACP.cfm))

<sup>2</sup> Cette réponse a été préparée par le groupe de travail sur Cotonou (Juin 2006) et intègre des apports des organisations suivantes : ActionAid, Aprodev, Bond, CNCD – 11.11.11, Cidse, Coordination Sud, Eurac, Eurodad, Eurostep, Fern EU, HelpAge, Justice and Peace, Niza, Pollen, 11.11.11

## II. Quelle gouvernance ?

Au fil de son histoire, l'Europe a connu différents types de gouvernance. D'autres régions et pays dans le monde ont connu des expériences différentes. Les diverses leçons qui en ont été tirées peuvent, toutes, constituer un apport intéressant pour favoriser une réflexion plus large, car internationale, sur la gouvernance. L'Europe a beaucoup à apprendre d'un débat international à l'heure où ses citoyens se sentent de plus en plus déconnectés du monde politique européen.

Alors qu'il n'y a aucun accord international sur la définition de la gouvernance, celle-ci est devenue l'une des questions clés en matière de développement depuis ces 10 dernières années. L'Organisation pour la Coopération et le Développement économiques (OCDE) définit la gouvernance comme : « un processus large, inclusif et un concept multidimensionnel intégrant la démocratie, les droits humains, la participation et l'état de droit. Elle peut être perçue comme le moyen pour une société de développer des règles, processus et comportements nécessaires à sa survie et à son accomplissement. La gouvernance est la gestion des relations entre les hommes, les sociétés, entre l'espèce humaine et la biosphère. C'est « *réussir l'unité là où la diversité est grande* »<sup>3</sup>.

La bonne gouvernance peut être dictée par l'héritage culturel et historique d'une société, mais aussi par ses relations avec les autres sociétés. La gouvernance et les « modèles » de développement ne peuvent pas être imposés à une société depuis l'extérieur. La gouvernance est un processus aux dimensions multiples et incluant des valeurs communes. Elle répond à « l'offre » car au niveau de l'Etat et du Gouvernement, la gouvernance est liée à la notion institutionnelle d'Etats organisés. Mais elle répond également à la demande au niveau de la population, de la communauté et de la société civile. Leur participation est essentielle si l'on souhaite avoir des mécanismes de gouvernance responsables et démocratiques de façon durable.

La Gouvernance est une question transversale qui doit être intégrée à tous les secteurs et à tous les niveaux politiques (locaux, nationaux, etc).

**Un nouvel engagement européen sur la question de la gouvernance devra avoir pour objectif de rééquilibrer le partenariat entre l'UE et les pays tiers et plus particulièrement le partenariat ACP-UE pour s'assurer que les intérêts des partenaires sont centraux dans ce processus. Les problèmes de gouvernance en Europe et dans les pays en développement sont trop importants pour servir à promouvoir des intérêts européens économiques et de sécurité à court terme. Le dialogue doit inclure un échange sur les questions liées à la gouvernance européenne, par exemple en matière d'attribution et de cohérence de l'aide.**

**Alors que les citoyens européens se sentent de plus en plus déconnectés de la sphère politique européenne, nous attendons que l'Union européenne**

**- Contribue à - et apprenne d' - un large débat international sur la gouvernance incluant les relations entre celle-ci et le droit des citoyens à bénéficier des services de l'Etat.**

**- Soutienne les efforts des institutions (tant internes qu'externes) sur la gouvernance et les modèles de développement, si ces modèles sont fondés sur la reconnaissance des droits humains ainsi que sur les principes de transparence et de responsabilité**

### **III. Principes à défendre<sup>4</sup>**

Selon nous, un certain nombre de principes doivent orienter le débat sur la gouvernance aussi bien pour l'Union européenne et ses propres politiques que pour ses politiques à l'égard des pays en développement. Ces principes devraient être intégrés aux politiques, mais surtout s'appliquer dans la pratique :

#### ***Transparence***

Il est important de savoir pourquoi une décision a été prise, quels objectifs ont été définis et quelles priorités ont été adoptées pour les budgets européens et ACP. Les discussions et décisions au sein du comité FED ou au niveau des gouvernements ACP devraient par exemple être débattues en public. La capacité des parlementaires et des acteurs de la société civile à contrôler ces processus est essentielle pour la bonne gouvernance, surtout au regard des indicateurs de gouvernance.

La transparence, est essentielle à un fonctionnement efficace de tout contrôle et bilan. Elle peut et devrait être renforcée dans presque tous les cadres au moindre coût. Les donateurs et les institutions financières internationales peuvent jouer ici un rôle direct, y compris en s'assurant que toutes les travaux d'analyse sont largement disponibles et traduits dans les langues locales<sup>5</sup>. A l'heure actuelle, Il n'est pas évident que les « profils de gouvernance » de la CE seront transparents pour les responsables des gouvernements et pour les citoyens des pays concernés tant pendant leur rédaction qu'après.

#### ***Responsabilité***

Les donateurs européens devraient aligner leurs politiques sur les programmes nationaux de développement des pays bénéficiaires de l'aide. Ils ne devraient pas se contenter d'adhérer aux orientations des institutions internationales mais ils devraient mieux justifier le choix de leurs indicateurs.

Les Gouvernements doivent tendre la main aux citoyens et renforcer nettement la participation des organisations et des membres les plus marginalisés de la société dans l'établissement des priorités des programmes nationaux de développement et des budgets.

#### ***Appropriation véritable et harmonisation***

L'aide au développement de la Commission européenne doit réellement être maîtrisée par les pays bénéficiaires. L'Europe ne doit pas utiliser ses programmes de développement pour favoriser des intérêts économiques (l'ouverture des marchés et l'introduction des thèmes de Singapour dans les Accords de Partenariat Economiques) et sécuritaires à court terme (la lutte contre le terrorisme, les politiques migratoires).

La coordination et l'harmonisation des programmes d'aide européenne sont bienvenues à la condition qu'elles soient faites autour des priorités mises en avant par les gouvernements bénéficiaires après une consultation appropriée des citoyens. L'Union européenne devrait s'assurer que tout nouvel accord financier signé entre la Commission européenne et l'Ordonnateur national est divulgué et rendu disponible pour les Parlements et acteurs de la société civile.

---

<sup>4</sup> Tous ces principes se trouvent dans l'Accord de Cotonou comme clauses liantes. Dans la plupart des cas, elles n'ont pas encore été mises en œuvre ni en matière de dialogue politique permanent, ni en matière de déboursements de l'aide, ni en matière de consultation significative de la société civile.

<sup>5</sup> World Bank (2006), Global Monitoring Report, Washington

A tous les niveaux, la Commission européenne a reconnu le principe d'harmonisation (en vue de réduire le poids de l'administration pour les pays bénéficiaires<sup>6</sup>). Le Commissaire Louis Michel<sup>7</sup> a insisté sur le fait que la gouvernance est une des clés du développement : « S'il y a bien un domaine dans lequel l'harmonisation est nécessaire, c'est bien celui-là. Nous pouvons diverger sur certains aspects de la gouvernance mais il me semble que ces divergences ne sont pas assez profondes pour générer un système de couches additionnelles et chaotiques de conditionnalités disparates parfois contradictoires entre elles ». Malheureusement la stratégie de la Commission sur la gouvernance qui mettait au départ l'accent sur le rôle des délégations préparant leurs propres profils de gouvernance, semble aujourd'hui aller en sens contraire.

### ***Le respect et la promotion des Droits de l'Homme***

En vertu de leur adhésion aux traités sur les droits civils et politiques ainsi que sur les droits économiques, sociaux et culturels, les gouvernements de l'Union européenne, les pays ACP et les pays tiers se sont engagés à promouvoir et protéger tous les droits humains. Ceux-ci font partie intégrante du concept de bonne gouvernance. Par conséquent le débat sur la bonne gouvernance et l'aide au développement ainsi que la mise en oeuvre de celles-ci doivent prendre en compte l'impact des décisions et des programmes sur les obligations des Etats (respect, protection, réalisation) envers les droits humains.

Jusqu'à ce jour une attention et des ressources trop limitées ont été accordées aux gouvernements pour soutenir le dialogue entre gouvernements, société civile et donateurs dans le but de renforcer la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'engagement de la société civile dans ces processus démocratiques de participation.

Dans les Etats fragiles, les programmes de l'UE en matière de gouvernance doivent œuvrer à la consolidation de la nation, en respectant les priorités propres aux pays concernés. Il est possible qu'il y ait de grands écarts de valeurs, d'aspirations, de besoins ainsi que des approches différentes des questions de gouvernance et de développement. Les objectifs de la gouvernance et les indicateurs doivent être discutés aussi bien avec l'Etat qu'avec les acteurs non-étatiques le plus tôt possible. L'UE doit prendre conscience du processus politique qu'enclenche naturellement la promotion du concept de gouvernance.

Le succès des programmes de gouvernance tant dans les pays ACP que non-ACP sera déterminé sur le long terme par la capacité pour les pays partenaires à se dégager de la dépendance vis-à-vis de l'aide. Le soutien aux organisations de la société civile, y compris de femmes, permettra de développer des capacités d'analyse sur une réalité que peuvent masquer les objectifs quantitatifs.

### ***La prévisibilité, le manque de décaissements et la maniabilité.***

Une utile façon d'avancer est suggérée par le rapport de la Banque Mondiale sur le "global monitoring" : face aux limites des connaissances actuelles, tout ce qui peut être proposé actuellement est peut-être un modeste processus de suggestion. Même- et peut-être spécialement dans les situations inconfortables où les gouvernements et leurs partenaires en matière de développement pourraient utilement entamer un dialogue sur la façon de renforcer le contrôle et le bilan des institutions. L'objectif de ce dialogue serait de s'accorder sur une série d'étapes visant à renforcer ces institutions, en insistant peut-être sur celles qui relèvent directement des résultats liés au Objectifs du Millénaire pour le Développement (la

---

6 Ceci a notamment été convenu lors de la conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide en mars 2005 ainsi que lors des discussions gouvernementales au sein du comité CAD de l'OCDE

7 Discours du Commissaire européen Louis Michel, World Bank Meeting, Avril 2006

transparence, l'égalité des sexes, le système judiciaire et la gouvernance à l'échelon local par exemple). Les pays bénéficiaires seraient responsables d'agir selon un programme convenu. En échange, ils pourraient profiter avec plus de certitude de ce qu'ils attendent de la communauté internationale. Par contre, il serait attendu des donateurs, ayant marqué leur accord avec une façon d'avancer qu'ils ne modifient pas leurs buts après les faits.

**La liste des points repris dans les profils de gouvernance définis par la Commission est trop longue et non opérationnelle<sup>8</sup>. Cette liste doit être simplifiée de façon à faciliter les appréciations et décisions qui doivent se baser sur elle : le document doit être plus utile pour guider les prises de décisions, Des expressions vagues sur la gouvernance sociale et les questions migratoires ne devraient pas être intégrées dans le profil de gouvernance, d'autant plus que la migration n'est pas un thème qui relève de ce domaine.**

#### **IV. Quelques questions clés**

1. Comment la Commission européenne et les Etats membres peuvent-ils justifier que la gouvernance soit déjà désignée comme secteur clé dans le cadre du processus de programmation régionale et nationale, alors qu'elle n'a pas donné lieu à un débat démocratique avec les Etats ACP et la société civile ACP et que le 9ème FED n'a pas été évalué ?
2. Comment la Commission et les Etats membres peuvent-ils expliquer qu'un débat sur la gouvernance soit en cours alors que l'importance accordée à la gouvernance dans la programmation 10<sup>ème</sup> FED est déjà arrêtée ?
3. Comment les pays ACP et membres de l'UE réconcilient-ils le principe d'appropriation avec les tentatives de la Commission européenne d'imposer sa propre définition de la gouvernance, des outils pour l'évaluer (profil gouvernement) et des mécanismes financiers (tranche incitative) dans le cadre de la programmation du 10<sup>ème</sup> FED ?
4. Ne serait-il pas préférable que les pays ACP définissent leur propre modèle de gouvernance en fonction de leur héritage historique et culturel ? Leurs progrès en la matière ne seraient-ils pas mieux évalués selon des indicateurs qu'ils auraient définis eux-mêmes plutôt que par les indicateurs du « profil de gouvernance » ?
5. Les indicateurs proposés (profil de gouvernance) sont en cours de négociations au sein des institutions notamment européennes (CE, OCDE, etc). Y aura-t-il une négociation avec les gouvernements et populations concernées ou les indicateurs seront-ils simplement considérés comme les facteurs déterminant l'attribution des fonds (et l'utilisation du mécanisme de sanctions) ?
6. Selon la Commission, la possibilité a-t-elle été suffisamment donnée aux parties prenantes de contribuer de façon significative au débat sur la note « gouvernance » ?
7. Selon les principes de bonne gouvernance et de transparence, la Commission et les Etats membres sont-ils disposés à rendre public et mettre en débat, lors de la phase préparatoire de la programmation, la rédaction des Documents stratégiques par régions et pays, des Programmes Indicatifs nationaux et régionaux, les tableaux financiers, les analyses et les documents nécessaires pour la revue des APE ?

---

<sup>8</sup> Le nombre de questions et de sous questions s'élève à 108

8. Alors que de nouvelles modalités telles que l'appui budgétaire sont de plus en plus utilisées, les pays donateurs et receveurs de l'aide s'engagent-ils à publier leurs budgets en fournissant l'analyse des dépenses afin de permettre aux citoyens d'évaluer les chances d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement?
9. Les engagements contractés sont-ils accompagnés des décaissements correspondants et suivant quelle procédure ? Comment les politiques de développement sont-elles évaluées en tenant compte de la mise en œuvre budgétaire et du montant décidé au départ pour soutenir les stratégies nationales de coopération?
10. L'UE va-t-elle traiter ses propres problèmes de gouvernance dans le cadre de ce débat, particulièrement à l'heure actuelle où les citoyens se sentent de plus en plus déconnectés du monde politique européen?

**Bruxelles, Juin 2006**

*Les positions exprimées dans cette réponse n'engagent que les membres du groupe de travail sur Cotonou de Concord et non l'ensemble des membres de Concord.*