



GOUVERNANCE POUR LE DÉVELOPPEMENT

STRATÉGIES ET ORIENTATIONS



LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE
AU DÉVELOPPEMENT
LËTZEBUERGER ENTWËCKLUNGS-
ZESUMMENARBECHT



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération au développement

SOMMAIRE

1. Introduction et définition	3
2. Cadre référentiel international	5
3. Cadre luxembourgeois	8
3.1. La base légale nationale	8
3.2. Orientations politiques nationales	8
4. Approche opérationnelle	8
4.1. Axe stratégique n°1 : Le dialogue politique avec les pays partenaires	8
4.2. Axe stratégique n°2 : La prise en compte de la gouvernance dans les interventions bilatérales de la Coopération luxembourgeoise (« <i>mainstreaming</i> » en tant que thème transversal)	9
4.3. Axe stratégique n°3 : Les interventions spécifiques dans le domaine de la gouvernance	9
4.4. Axe stratégique n°4 : Lutte contre la corruption/lutte contre la fraude	15
5. Suivi et évaluation de la stratégie	15
ANNEXE	16



1. INTRODUCTION

Conformément aux recommandations formulées en 2008 dans la revue de la Coopération luxembourgeoise par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE¹, la présente stratégie entend constituer un document d'orientation qui permet aux acteurs de la Coopération luxembourgeoise d'intégrer la dimension de la gouvernance dans la conception des projets/programmes et jusque sur le terrain.

La gouvernance est un des trois thèmes transversaux de la Coopération luxembourgeoise. Au Luxembourg comme en Europe en général, les parlements et opinions publiques y attachent une grande importance. Thématiser la gouvernance est important dans l'optique de rendre compte au parlement et au public au sens large de la bonne gestion des deniers publics et afin de démontrer l'utilité et l'efficacité de la coopération au développement.

Terminologie

Pour tenir compte de certaines critiques émises notamment à l'égard du discours passé de la Banque mondiale et pour s'aligner sur la terminologie utilisée au niveau de l'Union européenne, nous n'emploierons pas le terme « bonne gouvernance » mais le terme « gouvernance pour le développement » ou « gouvernance favorable au développement » pour apprécier la qualité de la gouvernance dans un contexte donné. Cependant, pour faciliter la lecture du texte, nous utiliserons dans le présent document le terme « gouvernance ».

Définition

Il est important de noter qu'il n'existe pas de définition agréée au niveau international de la gouvernance. Néanmoins, en s'inspirant des travaux réalisés par les experts de la Banque mondiale, on peut retenir la définition suivante de la gouvernance :

Governance is the process and institutions by which authority in a country is exercised. This includes :

- (1) the process by which governments are selected, held accountable, monitored, and replaced ;*
- (2) the capacity of governments to manage resources efficiently, and to formulate, implement, and enforce sound policies and regulations ; and,*
- (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them².*

En français :

La gouvernance peut être définie comme les procédés et institutions par lesquels le pouvoir s'exerce dans un pays. Elle comprend :

- (1) les procédés par lesquels les titulaires du pouvoir sont choisis, tenus responsables, contrôlés et remplacés ;
- (2) la capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à formuler, appliquer et faire respecter des politiques et régulations de qualité ; et
- (3) le respect des citoyens et de l'État envers les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenant entre eux.

¹ Comité d'Aide au Développement, Examen par les pairs Luxembourg, Paris 2008, pages 26-27.

² Daniel Kaufmann, Francesca Recanatini et Sergiy Biletski, « Assessing Governance : Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning », Banque Mondiale, juin 2002, page 7.

On peut retenir qu'une gouvernance favorable au développement englobe notamment les aspects suivants :

- le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (cf. volets 1, 2 et 3 de la définition de la gouvernance)
- un système démocratique permettant la participation des citoyens dans le choix et le contrôle de ceux qui gouvernent (cf. volet 1)
- le respect de l'État de droit et l'accès pour tous à une justice indépendante (cf. volets 1 et 2)
- un gouvernement qui assure une gestion transparente et qui rend compte (is accountable) devant les institutions appropriées et les électeurs (cf. volet 1)
- des institutions efficaces fournissant des services publics de qualité, permettant notamment l'accès du plus grand nombre aux services sociaux de base (cf. volet 2)
- une gestion durable des ressources naturelles (cf. volet 2)
- la lutte contre la corruption – la corruption étant reconnue comme constituant un obstacle à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement et comme étant le signe d'une mauvaise gouvernance (cf. volet 2)
- la promotion d'une croissance économique soutenable et de la cohésion sociale dans un climat favorable aux investissements privés (cf. volet 3³).

La gouvernance pour le développement	
Les procédés et institutions par lesquels le pouvoir s'exerce sont favorables au développement	
Eléments constitutifs de la gouvernance	Aspects qualitatifs favorables au développement
Les procédés par lesquels les titulaires du pouvoir sont choisis, tenus responsables, contrôlés et remplacés	<ul style="list-style-type: none"> • respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales • un système démocratique permettant la participation des citoyens dans le choix et le contrôle de ceux qui gouvernent • respect de l'État de droit et l'accès pour tous à une justice indépendante • un gouvernement qui assure une gestion transparente et qui rend compte («accountable») devant les institutions appropriées et les électeurs
La capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à formuler, appliquer et faire respecter des politiques et régulations de qualité	<ul style="list-style-type: none"> • respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales • respect de l'État de droit et l'accès pour tous à une justice indépendante • des institutions efficaces fournissant des services publics de qualité, permettant notamment l'accès du plus grand nombre aux services sociaux de base • gestion durable des ressources naturelles • lutte contre la corruption
Le respect des citoyens et de l'État envers les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenant entre eux	<ul style="list-style-type: none"> • respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales • promotion d'une croissance économique soutenable et de la cohésion sociale dans un climat favorable aux investissements privés

3 Source: communication de la Commission européenne du 30 août 2006 et conclusions du Conseil de l'UE adoptées à ce sujet le 17 octobre 2006.



Portée de la stratégie

Bien que la définition précitée se rapporte principalement à la gouvernance assurée au niveau d'un pays par un gouvernement, on peut distinguer plusieurs niveaux de gouvernance, à savoir la gouvernance aux niveaux international, régional, national et local. La présente stratégie se concentre sur la gouvernance au niveau national, la gouvernance au niveau international est abordée de façon subsidiaire.

La gouvernance au niveau local fait l'objet, aux côtés de la décentralisation, d'une stratégie à part, dans le cadre de l'approche du développement local. La Coopération luxembourgeoise soutient en effet de nombreux projets/programmes qui visent à soutenir le développement local durable en milieu rural, notamment en renforçant les institutions issues de la décentralisation.

Gouvernance pour le développement – distinguer instrument et objectif

Il faut mettre la gouvernance à sa place, dans le contexte plus général de la coopération au développement. S'il est vrai que le renforcement de 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 notamment les Objectifs du Millénaire pour le Développement restent les objectifs prioritaires de la politique de développement du Luxembourg et de l'UE tels qu'établis dans le Consensus européen pour le développement. Pour reprendre la formulation de la communication de la Commission européenne de 2006 sur la gouvernance dans le consensus européen pour le développement, la « gouvernance, tout en constituant un objectif complémentaire, a un caractère instrumental par rapport à ces objectifs prioritaires⁴ ».

2. CADRE RÉFÉRENTIEL INTERNATIONAL

De manière générale, le cadre référentiel international de la promotion de la gouvernance pour le développement est constitué en premier lieu par la Déclaration universelle des droits de l'homme. En tant que signataire, le Luxembourg s'engage à respecter et à faire respecter les droits fondamentaux contenus dans ce document. En outre le Luxembourg a pris des engagements internationaux en ratifiant les textes relatifs à la gouvernance suivants :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1976) et ses deux protocoles additionnels facultatifs ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1976) ;
- la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003).

La Déclaration du Millénaire, adoptée par les États membres des Nations Unies en 2000 lors du Sommet du Millénaire, consacre un chapitre aux droits de l'homme, à la démocratie et à la gouvernance. La cible 8.A des Objectifs du Millénaire pour le Développement identifie l'engagement en faveur de la gouvernance démocratique comme condition pour la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire, qui de son côté doit contribuer à mettre en place un partenariat mondial pour le développement (Objectif 8). Plus spécifiquement, le cadre référentiel international est constitué par la définition de la Banque Mondiale (voir supra), par les orientations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, et par la communication de la Commission européenne du 30 août 2006 sur la gouvernance dans le consensus européen pour le développement.

⁴ Commission européenne, « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement: Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne », 2006, page 21.

Les orientations de l'OCDE / CAD

Le *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance: Part 1* présente des « Orientations du CAD pour le développement participatif et la bonne gouvernance ». Celles-ci proposent des voies de coopération avec les pays en développement pour renforcer l'État de droit et la gestion du secteur public dans ces pays, pour les aider à contrôler la corruption et pour les encourager à réduire les dépenses militaires excessives⁵.

Le cadre européen

En tant que membre de l'Union européenne, le Luxembourg est engagé par le Traité instituant la Communauté européenne, qui prévoit que la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement « contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶. »

La communication de la Commission européenne du 30 août 2006, intitulée « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement – vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne », souligne l'importance d'aborder la gouvernance selon une approche plus large en tenant compte de toutes ses dimensions (politique, économique, environnementale et sociale). La gouvernance pour le développement devrait ainsi aller au-delà de la lutte contre la corruption pour inclure des aspects comme l'accès à la santé, à l'éducation et à la justice, le pluralisme des médias, le fonctionnement des parlements ainsi que la gestion des comptes publics et des ressources naturelles. Pour encourager les pays en développement à intensifier leurs efforts de réforme, l'approche proposée par la Commission est axée sur le dialogue politique, le respect de l'appropriation des réformes par les gouvernements et les citoyens des pays partenaires ainsi que des mesures incitatives⁷. Des conclusions ont été adoptées par le Conseil sur base de cette communication lors du CAGRE des 16-17 octobre 2006⁸. Elles ont permis de mettre un place un processus d'évaluation conjointe par la Commission et les États membres en matière de gouvernance. Cette évaluation, qui a donné lieu à un premier rapport en janvier 2009, se poursuit pour aboutir à l'élaboration de lignes directrices européennes qui orienteront le rapport final du 10e Fonds Européen pour le Développement en 2013⁹.

Des références à la gouvernance se trouvent également dans le Consensus européen pour le développement lui-même ainsi que dans l'Accord de Cotonou conclu entre l'UE et les pays ACP. Ce dernier considère les questions liées à la gouvernance et aux droits de l'homme comme essentielles et prévoit qu'au cas où un État manquerait à ses obligations en matière de respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, des mesures appropriées, pouvant aller jusqu'à la suspension de l'Accord, soient prises.

Concernant l'Afrique en particulier, on peut noter la stratégie commune UE-Afrique adoptée lors du sommet UE-Afrique de Lisbonne en 2007, qui consacre un des huit volets de son plan d'action au « Partenariat Afrique-UE en matière de gouvernance démocratique et de droits de l'homme ». Le Luxembourg s'engage activement dans les

5 OCDE, *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance*, Paris, 1997, page 6. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/12/1894642.pdf>.

6 Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, article 177, paragraphe 2.

7 Communication de la Commission européenne, « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement », Bruxelles, 30 août 2006.

8 Source : Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et Extérieures, Luxembourg, 16-17 octobre 2006, pages 10-13. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/gena/91410.pdf.

9 Document de travail de la Commission européenne, « Supporting democratic governance through the governance initiative: a review and the way forward », Bruxelles, 19 janvier 2009.



travaux et réunions multilatérales au niveau UE-Afrique pour la mise en œuvre de ce volet, ce qui implique, entre autres, l'assistance aux partenaires africains à transposer la Convention des Nations Unies contre la Corruption et autres conventions de droits de l'homme.

Cadre de référence méthodologique

La manière dont le thème transversal de la gouvernance est intégré par la Coopération luxembourgeoise doit prendre en compte les principes retenus dans :

- le Consensus européen pour le développement (décembre 2005) ;
- la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra pour l'efficacité de l'aide (2005 et 2008) ;
- le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement de l'Union européenne (mai 2007).

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide¹⁰ comprend cinq principes autour desquels sont articulés les engagements pris conjointement par les donateurs et les pays partenaires en matière d'efficacité de l'aide :

Appropriation : Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.

Alignement : Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Dans la continuité du principe d'appropriation, l'alignement demande que les pays bénéficiaires soient les véritables acteurs de leur développement.

Harmonisation : Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes et permettent une plus grande efficacité collective. Il s'agit de réduire la complexité des procédures d'octroi et de gestion de l'APD.

Gestion axée sur les résultats : Les ressources sont gérées et le processus de décision amélioré en vue d'obtenir des résultats.

Responsabilité mutuelle : Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. Ce principe entend concrétiser un lien réel de partenariat entre les bailleurs de fond et les pays bénéficiaires¹¹.

Dans le cadre de ses principes, la Déclaration de Paris prévoit dans son paragraphe 38 que les pays partenaires s'engagent à « progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base¹² ».

¹⁰ Tous les pays partenaires du Luxembourg, à l'exception du Salvador, ont signé la Déclaration de Paris.

¹¹ "Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement", Paris, 2005, pages 4-10.

¹² Ibid, page 8.

3. CADRE LUXEMBOURGEOIS

3.1. La base légale nationale

La loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ne mentionne pas la gouvernance en tant que telle comme élément de notre politique de coopération au développement. La loi indique toutefois que le Fonds de la Coopération au Développement peut intervenir dans le secteur des « actions dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation » (article 4).

« **Art. 4.** Sauf décision motivée du Gouvernement en conseil et sur avis du comité interministériel prévu à l'article 50 de la présente loi, le fonds peut intervenir dans les pays en développement dans les secteurs suivants :

(...)

- les actions dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation ; »

3.2. Orientations politiques nationales

Le thème transversal de la gouvernance s'insère dans le cadre plus général de la politique du Luxembourg en matière de droits de l'homme. L'engagement en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance, de l'État de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales est une constante de la politique étrangère luxembourgeoise¹³. Citons à titre d'exemple le soutien actif du Luxembourg à la transformation de la Commission des droits de l'homme en un Conseil des droits de l'homme et à l'établissement de la Commission de la consolidation de la paix, sous présidence luxembourgeoise du Conseil des ministres de l'UE au 1^{er} semestre 2005.

Au niveau de la coopération au développement, les déclarations à la Chambre des Députés sur la politique de coopération au développement et d'action humanitaire ont graduellement évolué d'un discours qui met l'accent sur le dialogue politique et sur le rôle de l'UE (déclarations de 2000 et 2001) à un discours qui exprime également la nécessité pour la Coopération luxembourgeoise d'entreprendre des actions concrètes en matière de gouvernance (déclarations de 2006 et 2007).

Déclaration du Ministre Jean-Louis Schiltz sur la politique de coopération au développement devant la Chambre des Députés le 24 avril 2007 - Extraits

Partant (...) du fait qu'une bonne gouvernance permet d'obtenir de meilleurs résultats en matière de coopération au développement, la nécessité d'un dialogue permanent et structuré entre le Nord et le Sud est indéniable. (...) Si le dialogue politique a une vertu primordiale, c'est bien celle de permettre de surmonter les obstacles et de relancer de la sorte la coopération, dans un contexte positif ainsi que cela a récemment été le cas dans le cadre des relations entre l'Union européenne et le Togo. Voilà pourquoi j'applaudis aussi le fait que le dixième FED, c'est-à-dire le Fonds européen de développement, prévoit une « tranche incitative gouvernance » destinée aux pays qui ont fourni des efforts substantiels en la matière. Il ne s'agit pas de punir les uns et de récompenser les autres. Il ne s'agit pas non plus d'imposer de nouvelles conditionnalités. Il s'agit purement et simplement de reconnaître les progrès réalisés dans un domaine essentiel, celui de la gouvernance. (...)

Le dialogue politique est utile, le dialogue politique est important. Il reste qu'il est peut-être tout aussi important d'étayer ce dialogue par des initiatives concrètes, soulignant par là qu'il ne s'agit pas simplement de paroles en

13 Cf. la déclaration de politique étrangère du 21 novembre 2006, <http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-208-1267.pdf>.



l'air. Faire de la gouvernance une priorité est une intention certes louable, mais qui ne représente que la moitié ou les trois quarts du chemin. Autrement dit, en matière de gouvernance il importe de ne pas se limiter aux paroles, mais de les compléter par une série d'actions concrètes, sans évidemment remettre en question l'objectif premier de la coopération au développement - mais au contraire pour accompagner et donc renforcer ce même objectif premier - à savoir l'éradication de la pauvreté¹⁴.

4. APPROCHE OPÉRATIONNELLE

La Coopération luxembourgeoise entend promouvoir une gouvernance favorable au développement suivant quatre axes stratégiques :

1. dialogue politique avec les pays partenaires
2. prise en compte du thème de la gouvernance dans les interventions bilatérales de la Coopération luxembourgeoise (« *mainstreaming* »)
3. interventions spécifiques dans le domaine de l'appui à la gouvernance pour le développement
4. lutte contre la corruption / lutte contre la fraude

4.1. Axe stratégique n°1 : dialogue politique avec les pays partenaires

Instances de dialogue avec les pays partenaires

Le dialogue politique touche à toutes les composantes de la gouvernance telle que définie en introduction : respect des droits de l'homme, élections, lutte contre la corruption, gestion des ressources naturelles etc. Ce dialogue s'effectue en règle générale au niveau politique. Il a lieu de façon systématique lors des commissions de partenariat (annuelles) qui réunissent le Luxembourg et chacun de ses pays partenaires. Le dialogue peut également avoir lieu dans le cadre de réunions bilatérales entre le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire et ses homologues en dehors de commissions de partenariat.

Le cas échéant, la confidentialité des discussions doit permettre un échange de vues franc et ouvert au niveau ministériel.

Suivi de la situation de la gouvernance dans les pays partenaires

Pour être à même de nourrir le dialogue politique de substance, la Coopération luxembourgeoise doit suivre avec attention l'évolution de la gouvernance dans les pays partenaires. Pour être efficace compte tenu des ressources disponibles, ce travail de suivi exige un travail d'équipe entre l'Ambassade / le Bureau de la coopération concerné, la Direction de la Coopération au Développement, la Direction des Affaires politiques du Ministère des Affaires étrangères ainsi que les Représentations permanentes auprès de l'UE (Bruxelles) et de l'Organisation des Nations Unies (New York et Genève).

Coordination avec les autres bailleurs / partenaires techniques et financiers sur le terrain

La Coopération luxembourgeoise se coordonne autant que possible avec les autres bailleurs de fonds / partenaires techniques et financiers, en veillant en particulier à la coordination entre bailleurs européens. À cet égard, les Bureaux de la coopération sont encouragés à se référer voire s'associer, le cas échéant, aux travaux menés par la Délégation de la Commission européenne pour dresser un « profil de gouvernance » du pays partenaire en

¹⁴ Voir aussi Jean-Louis Schiltz, « 1+1=3. Repenser les relations entre le Nord et le Sud », chapitre 3 (« Mieux gouverner, c'est mieux développer »), pages 41-49.



fonction d'une série de paramètres. De tels profils ont été dressés pour les pays ACP dans le cadre de la mise en œuvre de la tranche incitative gouvernance du 10^e FED. Dans une optique de division du travail, il s'agit d'utiliser au mieux les travaux d'analyse et de suivi de la gouvernance réalisés sur le terrain par nos partenaires européens (Commission, autres États membres le cas échéant tels que UK, NL).

Le dialogue politique dans la perspective de l'évolution des approches et modalités de l'aide

À plus long terme, si la Coopération luxembourgeoise prend la décision d'avoir un recours accru aux nouvelles modalités de l'aide, y compris l'appui budgétaire, le dialogue politique et le suivi de l'évolution de la gouvernance dans le pays partenaire concerné prendront un relief plus important, de même que le travail de coordination avec les autres bailleurs (européens). À un niveau technique, il s'agira dans ce cas de se pencher de façon plus intensive sur la gouvernance financière et budgétaire du pays partenaire, afin de vérifier *ex ante* que le système de gestion des finances publiques donne les garanties nécessaires en termes de capacité de bonne exécution budgétaire et de transparence notamment et que l'impact en termes de réduction de la pauvreté, surtout dans les secteurs sociaux, soit réel.

La gouvernance n'est pas une conditionnalité mais un « thème transversal » de la politique de coopération au développement du Luxembourg. Dans la perspective de l'appui budgétaire, la tendance sera de faire de la gouvernance un élément de conditionnalité mutuellement agréé avec toutes les conséquences, contraintes et difficultés qui en découlent. Le dialogue politique et le suivi de la gouvernance deviendront des éléments encore plus importants de la politique de coopération.

4.2. Axe stratégique n°2: prise en compte de la gouvernance dans les interventions bilatérales de la Coopération luxembourgeoise (« *mainstreaming* » en tant que thème transversal)

« *Mainstreaming* » dans les interventions / lien avec le renforcement des capacités

Au niveau de la coopération bilatérale, la gouvernance, en tant que thème transversal, doit être prise en compte dans toutes les phases des interventions, quelle que soit l'approche (programme ou projet) et quel que soit le secteur concerné.

Dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre des appuis luxembourgeois sous forme de projets ou de programmes, ce sont les volets suivants de la gouvernance telle que définie dans l'introduction qui revêtent une importance particulière :

- la gestion transparente et la redevabilité
- l'efficacité des services publics et l'équité de l'accès
- la lutte contre la corruption

Sur base de la présente stratégie, Lux-Development, l'agence luxembourgeoise pour la coopération au développement, développe et applique les outils nécessaires au *mainstreaming* dans le cadre des projets et programmes, notamment :

- notation du marqueur « gouvernance » (« développement participatif et bonne gestion des affaires publiques ») en suivant la nomenclature du CAD de l'OCDE dans les documents de projet et de programme : la notation est plus ou moins forte selon que la gouvernance est un objectif principal (2), significatif (1) ou secondaire (0) de l'intervention
- intégration du thème transversal de la gouvernance dans la méthodologie proposée par les guides de formulation de projets et de programmes



- réalisation de l'état des lieux de la gouvernance dans l'étude du paysage institutionnel des interventions et diagnostic des besoins en développement des capacités
- intégration du thème transversal dans les rapports d'avancement et le rapport final
- réalisation dans le cadre de la préparation des accords de partenariat opérationnels d'une analyse de la qualité de la gouvernance permettant de gérer les risques et de prévoir, le cas échéant, un dispositif de renforcement des capacités (voir encadré ci-dessous)
- intégration du thème transversal dans le guide d'évaluation et le modèle du rapport d'évaluation
- publication des rapports d'évaluation
- mise en œuvre d'une politique de communication qui inclut spécifiquement la fourniture aux partenaires des informations financières et opérationnelles lui permettant une prise de décision sur base d'informations fiables (préparation des comités de pilotage dans le cadre de projets et cadres de concertation dans le cadre des programmes).

Les partenariats opérationnels

Les partenariats opérationnels sont définis comme des accords établis par Lux-Development avec ses partenaires publics dans le cadre de la mise en œuvre des projets et programmes financés par le Luxembourg afin de leur confier la gestion opérationnelle et/ou financière d'un volet ou d'un ensemble d'activités, en recourant à leurs propres dispositifs de gestion financière et de gestion des marchés publics. Lux-Development fait de plus en plus fréquemment appel à cette modalité de mise en œuvre qui permet l'application des principes de la Déclaration de Paris, en particulier l'alignement, même dans les cas où l'approche projet est appliquée.

Une étude préalable pour pouvoir apprécier la faisabilité d'un partenariat opérationnel et analyser les points critiques et risques éventuels est effectuée avant la conclusion de tout accord. Des conditions particulières peuvent être envisagées dans l'accord de partenariat opérationnel si des écarts sont constatés par rapport aux exigences de la Coopération luxembourgeoise, notamment en matière de gouvernance.

Un exemple de partenariat opérationnel est la conclusion d'un accord au Sénégal avec l'AGETIP (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi). Cette Agence met en œuvre le volet infrastructure du programme SEN/025 « Programme Santé de Base dans les Régions Nord du Sénégal », inclus dans le PIC 2007-2011. Mise en place par l'État sénégalais en 1989, l'AGETIP fonctionne comme une entreprise du secteur privé soumise à des procédures efficaces et transparentes, consignées dans des manuels de procédures (manuel technique, manuel administratif, comptable et financier et manuel qualité) et articulées autour de cinq principes fondamentaux que sont la transparence, l'impartialité, l'indépendance, l'efficacité et l'économie.

En ce qui concerne la lutte contre la corruption, Lux-Development intègre des clauses spécifiques dans ses conditions générales pour la gestion des marchés publics. De même, lorsque des accords de partenariat sont signés pour confier la gestion d'un programme ou d'un volet au partenaire, la clause anticorruption est stipulée explicitement et le dispositif de monitoring s'attache à en réaliser le suivi.



Clause déontologique contenue dans la réglementation générale régissant les marchés publics proposés par Lux-Development - Extrait

Le Représentant du Bailleur de fonds se réserve le droit de suspendre ou d'annuler le financement des marchés si des pratiques de corruption de quelque nature qu'elles soient sont découvertes à toute étape de la procédure de passation du contrat ou du marché et si l'autorité contractante ne prend pas toutes les mesures appropriées pour remédier à cette situation. Au sens de la présente disposition, on entend par pratique de corruption toute proposition de donner ou consentir à offrir à quiconque un paiement illicite, un présent, une gratification ou une commission à titre d'incitation ou de récompense pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir des actes ayant trait à l'attribution du marché ou au marché conclu avec le maître d'ouvrage.

En particulier, tous les dossiers d'appels d'offres et contrats, pour la réalisation de prestations de services, de travaux ou l'obtention de biens, devront intégrer une clause spécifiant que toute offre sera rejetée ou tout contrat annulé dès lors qu'il sera avéré que l'attribution du contrat ou son exécution aura donné lieu au versement de frais commerciaux extraordinaires.

De plus, si on se réfère à la définition de la gouvernance et au fait qu'un de ses éléments constitutifs est « la capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à formuler, appliquer et faire respecter des politiques et régulations de qualité », il est clair que le renforcement des capacités (du cadre législatif et réglementaire, des institutions et des ressources humaines) contribue dans une large mesure à renforcer la gouvernance.

En mettant le renforcement des capacités de ses partenaires au cœur de son métier, l'agence Lux-Development participe à l'effort de la Coopération luxembourgeoise de renforcer la gouvernance dans l'ensemble de ses interventions, en particulier par des appuis aux capacités de gestion pour l'efficacité des services publics et l'équité de l'accès.

« Mainstreaming » dans les textes

- à court terme (2009) : mise à jour de la stratégie générale (« stratégies et principes ») en y intégrant l'approche de la Coopération luxembourgeoise en matière de gouvernance.
- à moyen terme (2010) : développer une clause « gouvernance » à insérer dans les PIC de troisième génération (cf. annexe 1).
- à long terme : introduire la gouvernance parmi les objectifs et principes de la Coopération luxembourgeoise à l'occasion d'une future révision de la loi sur la coopération au développement.

4.3. Axe stratégique n°3: interventions spécifiques dans le domaine de la gouvernance

Même si la prise en compte de la gouvernance se fait principalement à travers le dialogue politique (axe n°1) et à travers un processus de « *mainstreaming* » de la gouvernance en tant que thème transversal dans les interventions et les textes de la Coopération luxembourgeoise (axe n°2), il n'empêche que la Coopération luxembourgeoise peut décider de mettre en œuvre ou de soutenir des interventions spécifiques dans le domaine de la gouvernance, c'est-à-dire des interventions dont l'objectif spécifique est de rendre la gouvernance plus favorable au développement dans les pays partenaires.

De telles interventions spécifiques ont déjà été lancées ou sont sur le point d'être lancées. On citera à titre d'exemples des projets bilatéraux, multilatéraux, ONG et aide humanitaire.

Au niveau bilatéral: appui au Médiateur (projet pilote au Mali; prochaine intervention en train d'être préparée



au Sénégal; requête des autorités du Niger); appui direct à des organisations de la société civile, notamment en Afrique de l'Ouest (ENDA Tiers Monde) et en Amérique centrale, visant à renforcer la participation des citoyens.

Extrait du document de projet MLI/020

« La composante accompagnement des programmes du PIC II (CAPPIC), objet de ce document de projet, porte sur la bonne gouvernance et la promotion d'une culture de paix. Elle a pour mandat de veiller également à la mise en cohérence des activités menées par l'ensemble des programmes sectoriels du PIC II de la zone de concentration Sud. Son objectif spécifique est de fournir aux programmes sectoriels du PIC un environnement institutionnel qui facilite la maîtrise par les acteurs des pratiques de bonne gouvernance, sous ses aspects d'administration économique et démocratique du développement. Dans ce cadre, le renforcement des capacités de planification et de gestion, la prise en compte des thématiques transversales dans la mise en œuvre des actions, le renforcement de l'équité sociale et la pérennisation des acquis constituent des axes de travail importants.

(...)

La CAPPIC renforcera la gouvernance à travers un appui aux processus de la décentralisation et de la déconcentration. Il s'agira de confirmer tous les acteurs de ces processus dans leurs rôles et responsabilités, qui vont de l'exécution de compétences transférées en toute transparence, à la participation et au contrôle citoyen et notamment des groupes marginalisés. »

La Chambre des Députés a manifesté son intérêt pour entamer une coopération avec les parlements dans les pays partenaires (cf. requête Burkina Faso).

Au niveau multilatéral, le Luxembourg contribue depuis 2004 au « *Democratic Governance Thematic Trust Fund* » (DGTTF) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Les contributions ont augmenté de façon régulière au fil des ans. En 2009, la contribution du Luxembourg, qui se fait à charge de l'article budgétaire 01.7.35.030 réservé aux contributions thématiques, s'élève à 650.000 euros. La création de ce fonds remonte à 2001. Son avantage est qu'il permet aux bureaux du PNUD dans les pays en développement de disposer de fonds plus flexibles pour explorer des approches innovantes et aborder des questions sensibles pour lesquelles l'utilisation des « *core funds* » pose problème. De 2002 à 2007, le DGTTF a déboursé 70 millions USD pour 465 projets. Le PNUD voit un de ses atouts dans le domaine de la gouvernance dans le fait qu'il entretient en général de bonnes relations avec les autorités du pays partenaire, qui le perçoivent comme un acteur neutre. Exemples de projets soutenus par le DGTTF dans les pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise :

- Burkina Faso : appui au plan d'action pour la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption ;
- Cap-Vert : renforcement des capacités nationales pour renforcer la transparence et l'intégrité dans l'intérêt d'une meilleure gestion des programmes de développement.

Au niveau de la coopération avec les ONG : Parmi les 88 associations qui sont agréées par le Ministère comme organisation non-gouvernementale de développement (ONG), un certain nombre mettent en œuvre des projets dans des secteurs apparentés à la gouvernance, notamment le soutien au renforcement de la société civile au niveau local (comme par exemple le soutien aux communautés mapuches au Chili). Le Ministère reconnaît le rôle des ONG en la matière et soutient leur engagement.

Au niveau de l'action humanitaire, la Coopération luxembourgeoise s'engage de façon systématique, en allouant 5% de son budget humanitaire à cette fin, dans la prévention des crises humanitaires, la mitigation



des risques de catastrophes et la préparation aux conséquences des crises humanitaires par le renforcement des capacités des pays concernés. Dans l'objectif d'aider les pays en développement à mieux gérer les risques de catastrophes, le Luxembourg soutient la Stratégie Internationale pour la Réduction des Risques des Nations Unies qui œuvre en faveur de la mise en place de plateformes nationales de gestion des risques et de l'intégration de la réduction des risques dans les stratégies de développement. Une gestion adéquate des risques englobe l'évaluation des risques potentiels, les systèmes de surveillance et d'alerte précoce, la construction de maisons, d'écoles et d'hôpitaux résistants aux séismes, les projets de gestion des ressources hydriques aptes à prévenir les inondations ou les sécheresses, le prépositionnement d'articles de secours, la sensibilisation de la population à risque et bien d'autres mesures préventives.

Par ailleurs, dans la phase de transition de l'aide humanitaire d'urgence vers la reprise des activités de développement, le Ministère soutient des programmes visant à rétablir une situation politique et sociale telle qu'elle existe normalement dans un contexte de gouvernance favorable au développement.

Du 6 février 2007 au 31 décembre 2009 le Luxembourg est membre de la Commission de Consolidation de la Paix (CCP) établie par le Sommet de l'ONU en 2005. Le but de la CCP est de consolider une situation de paix suite à un conflit en réunissant le Gouvernement du pays concerné et les différents acteurs nationaux et internationaux dans une démarche stratégique intégrée destinée à prévenir le retour du conflit.

Dans ce cadre, le Ministère a contribué à divers programmes, notamment dans le domaine de la justice transitionnelle. Le Ministère a contribué à l'effort international visant à appuyer la mise en œuvre de la stratégie intégrée de consolidation de la paix par le Gouvernement et le peuple burundais par le biais de divers programmes de justice transitionnelle et de lutte contre l'impunité, notamment par une contribution à la réduction des violences faites aux femmes et aux enfants. L'objectif de ce programme est d'enclencher le dynamisme de la répression des violences et abus faits aux femmes et aux enfants en garantissant un procès équitable et dans le respect des droits de chaque partie. Le Ministère a contribué à un deuxième projet dont le but est la réhabilitation du système judiciaire de base en vue d'une réduction des conflits au sein des communautés par le biais de la construction et l'équipement de tribunaux de résidence dans diverses provinces du Burundi. La construction de ces tribunaux de résidence a pour objectif final de rapprocher les services de la justice des justiciables et de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif.

En principe, il n'y a donc pas d'objection à ce que soient réalisées des interventions spécifiques dans le domaine de la gouvernance, à condition toutefois qu'elles répondent à une demande réelle du pays partenaire et/ou qu'elles fassent appel à une expertise spécifique que le Luxembourg peut faire valoir, selon le principe de l'avantage comparatif établi par le code de conduite de l'UE. Afin de pouvoir dégager des orientations plus précises dans ce domaine, il serait utile de prévoir une évaluation indépendante des interventions spécifiques déjà réalisées dans le domaine de la gouvernance. Une telle évaluation aurait par ailleurs l'avantage de nourrir la réflexion sur la place de la gouvernance dans la Coopération luxembourgeoise. Il serait dans ce contexte intéressant d'étudier les possibilités d'appuyer le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) telles qu'elles sont mentionnées dans la stratégie européenne en matière de gouvernance.



4.4. Axe stratégique n°4: lutte contre la corruption / lutte contre la fraude

L'amélioration de la gouvernance pour le développement ne se résume pas à la lutte contre la corruption, mais il ne faut pas minimiser l'ampleur du problème de la corruption, dans les pays partenaires comme dans le chef des bailleurs de fonds d'ailleurs, et de manière générale des acteurs impliqués dans un projet ou programme, et il faut être conscient de l'écho négatif que risque de susciter dans l'opinion publique la survenance de faits de corruption dans le contexte de la coopération au développement. Une stratégie en matière de gouvernance serait donc incomplète si elle ne prêtait aucune attention à ce problème.

De façon générale, dans une optique de prévention, la Coopération luxembourgeoise et ses pays partenaires prennent les mesures appropriées, à tous les niveaux, pour minimiser les risques de corruption et de fraude et lutter contre ces fléaux:

- cadre juridique: ratification des conventions internationales (Convention de Mérida)
- intégration de ce facteur dans la conception des dispositifs de gestion financière et de gestion des marchés publics
- évaluation et audits externes
- audit interne de Lux-Development
- mise en application des codes de déontologie (code d'intégrité pour le personnel de Lux-Development)
- échange d'informations (partage de données au niveau européen notamment)
- contrôle financier *ex ante* dans le cadre de la loi sur la comptabilité de l'État¹⁵ et audits *ex post* de la Cour des Comptes¹⁶.

En cas de corruption ou de fraude, la Coopération luxembourgeoise et ses pays partenaires prennent les mesures appropriées pour en identifier la source et l'auteur et pour obtenir réparation du préjudice causé en particulier aux projets et programmes de développement.

5. SUIVI ET ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE

La qualité de la gouvernance se laisse difficilement quantifier et axer sur des indicateurs. Les résultats en termes de gouvernance ne peuvent pas être chiffrés aussi aisément que les résultats obtenus par exemple dans le domaine de la santé ou dans le domaine de l'éducation.

La stratégie sur la gouvernance pour le développement est une stratégie vivante, évolutive (cf. évaluation en cours de la stratégie européenne, débat intellectuel / académique en cours sur la gouvernance...) et sera révisée en fonction de l'expérience faite sur le terrain (cf. évaluation proposée des projets spécifiques, p.ex. appui au Médiateur au Mali, au Sénégal...).

Les adaptations qui s'imposeront seront à réaliser par la cellule de compétence, elle-même évolutive, à l'image de la stratégie.

15 Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État (art. 24).

16 Loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des Comptes.



ANNEXES

Annexe 1 : Clause « gouvernance » à insérer dans les futurs Programmes indicatifs de coopération

Gouvernance, démocratie participative, décentralisation et citoyenneté

En partenariat avec leurs partenaires multilatéraux et la société civile, les deux parties s'engagent à promouvoir au cours de l'identification, de la formulation et de l'exécution de projets et programmes :

- L'information et la participation aux systèmes socio-économiques et politiques des citoyens, tout en portant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables, notamment aux femmes, aux enfants et aux minorités ethniques ;
- Les dynamiques sociales et culturelles susceptibles de promouvoir la démocratie ;
- La gestion durable des ressources naturelles ;
- Le processus de décentralisation, notamment à travers le renforcement des capacités locales et de la gouvernance locale ;
- La responsabilité des gouvernements locaux et du gouvernement central.

Annexe 2 : Liens utiles

Cadre luxembourgeois

- Loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, Mémorial A – N° 2 du 17 janvier 1996 : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1996/0002/a002.pdf#page=1>
- Jean-Louis Schiltz, Ministre de la Coopération au développement et de l'Action humanitaire, Déclarations sur la politique de coopération au développement devant la Chambre des Députés, 15 mars 2006 et 24 avril 2007 : <http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-227-1155.pdf> et http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-146-20_evdru_7229_5082_4495.pdf
- Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, Déclaration de politique étrangère devant la Chambre des Députés, 21 novembre 2006 : <http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-208-1267.pdf>
- Lux-Development, « Code d'intégrité » : <http://www.lux-development.lu/docs/integrite.pdf>

OCDE

- Examen par les Pairs du Luxembourg : <http://www.oecd.org/dataoecd/34/22/40913771.pdf>
- La Déclaration de Paris : <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>
- Le Programme d'Action d'Accra : <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-French.pdf>
- Final report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance, Paris, 1997 : <http://www.oecd.org/dataoecd/44/12/1894642.pdf>

Textes européens

- Accord de Partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005 : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_governance_human_rights_fr.pdf
- Commission européenne, Le Consensus européen pour le développement, Bruxelles, 20 décembre 2005 : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf (anglais)



- Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et 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», Bruxelles, 30 août 2006: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=421.
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et extérieures, Luxembourg, 16-17 octobre 2006: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/gena/91410.pdf.
- Le Partenariat Stratégique Afrique-UE: Une stratégie commune Afrique-UE, Lisbonne, décembre 2007: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_fr.pdf
- Partenariat Afrique-UE en matière de gouvernance démocratique et de droits de l'homme: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_governance_human_rights_fr.pdf
- Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, Bruxelles, 28 février 2007: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=72
- Document de travail de la Commission européenne, «Supporting democratic governance through the governance initiative: a review and the way forward», Bruxelles, 19 janvier 2009: [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2009/0058/COM_SEC\(2009\)0058_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2009/0058/COM_SEC(2009)0058_EN.pdf) (anglais)
- Conclusions du Conseil concernant le soutien à la gouvernance démocratique – Vers un cadre renforcé de l'UE, Bruxelles, 18 mai 2009: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09908.fr09.pdf>

Banque Mondiale

- Gouvernance et anti-corruption: www.worldbank.org/wbi/governance
- Daniel Kaufmann, Francesca Recanatini et Sergiy Biletski, "Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning", juin 2002: http://www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/kauf_recan_bilet_assessing.pdf

Nations Unies

- Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 10 décembre 1948, Paris: <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm>
- Assemblée générale des Nations Unies, «Déclaration du Millénaire», New York, 8 septembre 2000: <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm>
- Les Objectifs du Millénaire pour le Développement: <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>
- Convention des Nations Unies contre la Corruption, Mérida, 11 décembre 2003: http://www.unodc.org/pdf/newsletter_2003-12-01_1_fr.pdf





AGRICULTURE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE



ACTION HUMANITAIRE



DÉVELOPPEMENT LOCAL



EAU ET ASSAINISSEMENT



ÉDUCATION - Formation et Insertion professionnelles



ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE



GENRE



GOUVERNANCE



MICROFINANCE



SANTÉ

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

6, rue de la Congrégation | L-1352 Luxembourg

Tél. : [352] 247-82351 | Fax : [352] 46 38 42

<http://cooperation.mae.lu>