

Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles

Novembre 2008



COMMISSION
EUROPÉENNE

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

**Un numéro unique gratuit (*) :
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile n'autorisent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>). Une fiche bibliographique figure à la fin du présent document.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2009

DOI 10.2783/33650

ISBN 978-92-79-11378-9

© Communautés européennes, 2008

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Imprimé en Belgique

IMPRIMÉ SUR DU PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Document de référence N°4

**Analyse et prise en compte
de la gouvernance dans
les interventions sectorielles**

Novembre 2008

REMERCIEMENTS

Le présent document a été élaboré par le Centre européen de gestion des politiques de développement et Nils Boesen, dans le cadre du programme sur les méthodes de fourniture de l'aide (Aid Delivery Methods Programme) de la Commission européenne, EuropeAid.

Ce travail a été coordonné par l'unité « Gouvernance, sécurité, droits de l'Homme et genre » d'EuropeAid et a largement bénéficié des discussions engagées au sein du groupe de référence constitué par l'ensemble des unités de la direction « Qualité des opérations ». Des contributions utiles ont également été apportées par les directions géographiques d'EuropeAid, ainsi que par la DG RELEX, la DG DEV et des partenaires extérieurs, en particulier certains États membres qui ont suivi de près l'élaboration de ce document.

La nécessité de s'attaquer aux manquements de la gouvernance sectorielle est aujourd'hui largement reconnue, et constitue un préalable à l'obtention de résultats et l'avènement d'un développement sectoriel durable. Le présent document constitue un apport au débat et une contribution aux efforts actuellement déployés pour améliorer la qualité du travail effectué par la CE dans ce domaine.

Tous les commentaires, questions ou suggestions sont les bienvenus, et doivent être envoyés à l'adresse suivante: EuropeAid-E4-governance-security@ec.europa.eu

Ce document est une traduction du texte original rédigé en anglais.

Table des matières

Acronymes	4
Résumé	5
Introduction: Pourquoi ce document ?	8
1. Gouvernance démocratique : principales politiques communautaires et concepts clé	9
Politique générale de la CE en matière de gouvernance	9
Pourquoi s'intéresser aux questions de gouvernance sectorielle ?	9
Présentation des différentes dimensions du concept de gouvernance	11
2. Bilan de l'expérience de la CE en matière de gouvernance sectorielle	12
La gouvernance prend une importance grandissante dans les interventions sectorielles	12
Un certain nombre de « facteurs d'incitation » devraient venir renforcer cette attention portée à la question de la gouvernance	12
Quelques enseignements utiles	13
Un nouveau pas doit être franchi en matière de qualité	14
3. Prise en compte de la gouvernance sectorielle : approche générale	15
Un seul angle d'approche : partir de la situation telle qu'elle est et non de ce qu'elle devrait être	15
Les quatre principes fondamentaux et leurs implications	15
Priorités stratégiques	16
4. Analyse de la gouvernance sectorielle	18
Pourquoi et comment analyser la gouvernance sectorielle ? Principes directeurs du processus	18
Le modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle : dévoiler la partie immergée de l'iceberg	19
Comment utiliser l'outil ? Les 4 étapes de l'analyse de la gouvernance au plan sectoriel	21
L'analyse de la gouvernance et les sept domaines d'évaluation des programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS)	29
5. De l'analyse à l'action : comment contribuer au mieux aux progrès graduels de la gouvernance dans les secteurs considérés	31
Agir de façon stratégique afin de renforcer la gouvernance nationale	31
Se recentrer sur les questions fondamentales	32
Promouvoir les principes de gouvernance dans le cadre des interventions sectorielles	33
Actions possibles pour promouvoir la gouvernance sectorielle	35
Remarques conclusives : soutenir une approche progressive de la gouvernance sectorielle	43
Références bibliographiques	44
Annexes	45

LISTE DES ACRONYMES

ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
Asdi	Agence suédoise de développement international
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Commission européenne
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
EDP	examen des dépenses publiques
EGS	Education Guarantee Scheme
ENER	Établissement national d'entretien routier
FNT	Fédération nationale des transporteurs
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT)
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
NAO	Ordonnateur national
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAPS	Programme d'appui aux politiques sectorielles
PEFA	Programme relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière
PEV	Politique européenne de voisinage
PIB	Produit intérieur brut
UE	Union européenne
URA	Uganda Revenue Authority

RÉSUMÉ

1. La Commission européenne (CE) et les États membres de l'Union européenne investissent des montants considérables d'aide dans divers secteurs (par ex. la santé, l'eau et l'hygiène publique, l'éducation, le transport, la sécurité alimentaire, les migrations ou encore la réforme du secteur de la sécurité). Il est primordial d'obtenir des résultats dans l'ensemble de ces domaines d'action afin de progresser vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.
2. Cependant, obtenir des résultats durables en matière d'aide sectorielle constitue un véritable défi. Les difficultés parfois rencontrées au niveau des programmes sectoriels ne tiennent pas à des problèmes de financement, mais à des contraintes de gouvernance à l'intérieur même du secteur concerné. La gouvernance démocratique constitue donc une question de plus en plus importante dont les experts sectoriels de la CE tiennent compte.
3. Le présent document propose des orientations aux experts sectoriels de la CE sur la manière d'analyser et de prendre en compte la gouvernance dans les interventions sectorielles de façon à la fois plus complète et plus systématique, sans être un modèle obligatoire. S'appuyant sur les expériences et les leçons du passé, son objectif est double :
 - renforcer la compréhension des questions de gouvernance au niveau sectoriel ; et
 - accroître les capacités du personnel de la CE travaillant au Siège et en délégation à analyser et à prendre en compte la gouvernance dans l'aide communautaire aux différents secteurs.
4. Le **CHAPITRE 1** présente le contexte pour aborder la gouvernance au niveau sectoriel. Il rappelle la définition générale du concept de gouvernance adoptée par la CE dans sa communication de 2003, intitulée « Gouvernance et développement » ⁽¹⁾ :

« La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens. La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. La manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le principal problème à traiter dans ce contexte ».
5. La CE distingue trois dimensions dans le concept de gouvernance démocratique :
 - a) les **facteurs clé de la gouvernance** : règles, intérêts, ressources et pouvoir ;
 - b) les **principes de gouvernance** : « participation » ; « inclusion » ; « transparence » et « responsabilité » ;
 - c) les thèmes **de gouvernance** : (i) appui à la démocratisation ; (ii) promotion et protection des droits de l'homme ; (iii) renforcement de l'État de droit et de la justice ; (iv) renforcement du rôle de la société civile ; (v) réforme de l'administration publique, gestion des finances publiques et réforme de la fonction publique ; et (vi) décentralisation et réforme de la gouvernance locales. ⁽²⁾
6. La gouvernance démocratique constitue un élément fondamental du développement durable, d'où l'importance de la prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles :
 - **La gouvernance démocratique est une première priorité de la CE**, car elle concerne des principes fondamentaux tels que la participation, l'inclusion, la transparence et la responsabilité. La promotion de ces principes au niveau sectoriel permet de renforcer progressivement la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme.
 - **La gouvernance est indispensable au développement sectoriel durable**. Une mauvaise gouvernance ne peut certes pas expliquer à elle seule les déficiences du secteur considéré, mais il est aujourd'hui largement établi qu'elle tend à limiter fortement les opportunités de développement sectoriel durable.
 - **La gouvernance est capitale pour une aide efficace**. Les nouvelles modalités de l'aide visent à promouvoir l'appropriation nationale des politiques (sectorielles), ainsi que le recours aux capacités et aux institutions nationales pour leur mise en œuvre. Pour progresser et obtenir des résultats, il est primordial que les conditions de la gouvernance soient réunies (transparence en matière de budget et de prise de décisions, existence d'organes de contrôle, participation populaire).
7. Le **CHAPITRE 2** tente de saisir l'essentiel de l'expérience acquise jusqu'à ce jour par la CE en matière de gouvernance au niveau sectoriel, et expose les raisons pour lesquelles il faut en faire plus. Bien que les aspects techniques demeurent importants, la gouvernance démocratique prend une place de plus en plus centrale dans l'appui au développement sectoriel, et certains experts sectoriels affirment que 70 % de leurs travaux sont liés à la gouvernance.

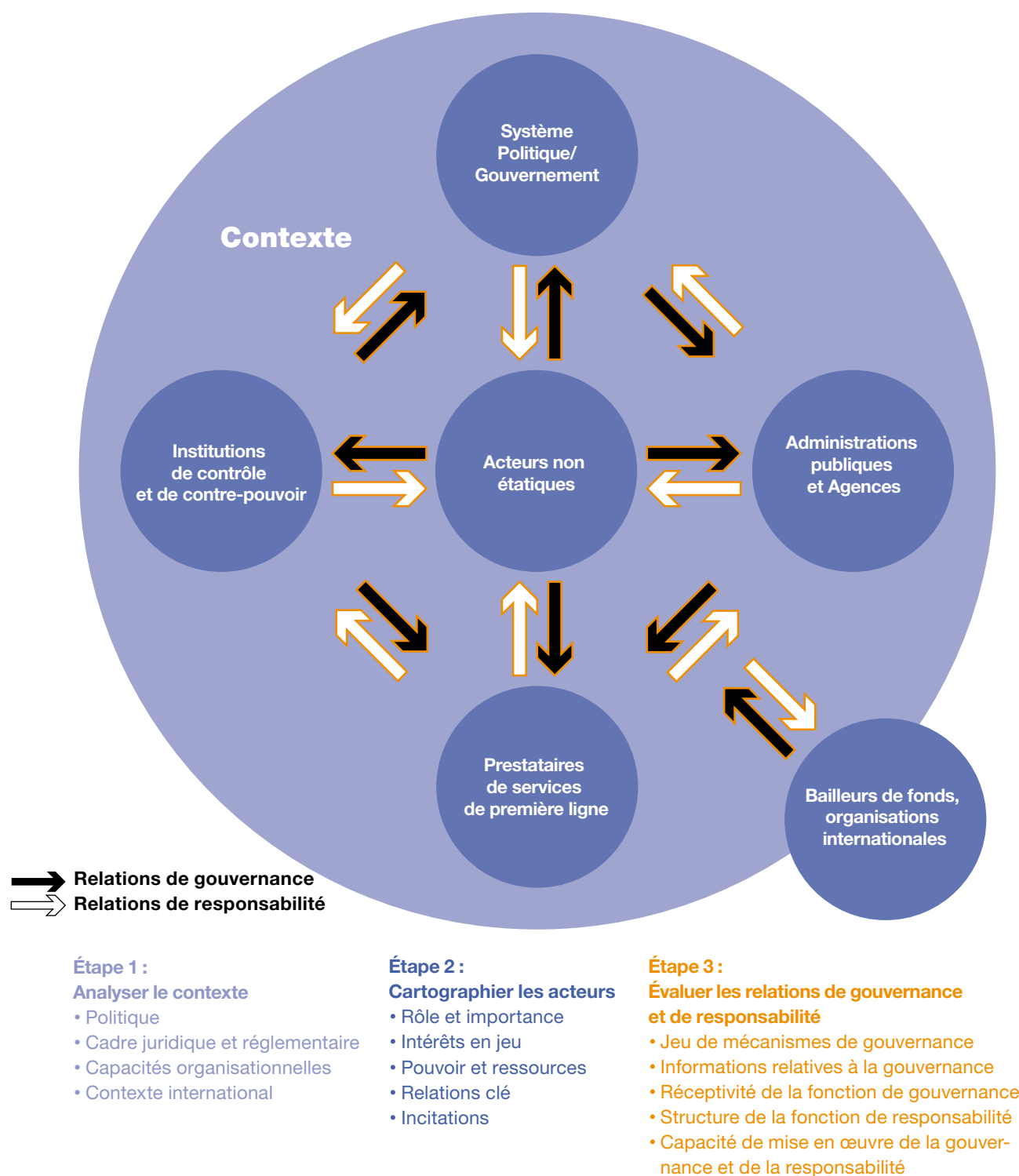
⁽¹⁾ COM (2003) 615 « Gouvernance et développement ».

⁽²⁾ Avant-projet de « Manuel sur la promotion de la bonne gouvernance dans la politique de développement et de coopération de la CE » (projet final 2004).

8. Quelques enseignements peuvent être tirés de l'expérience de la CE : (i) prendre en compte la gouvernance sectorielle permet d'obtenir des résultats plus satisfaisants et plus durables en matière de coopération au développement ; (ii) l'amélioration des conditions de gouvernance dans un secteur prend du temps ; (iii) un certain nombre de projets et de programmes sectoriels ont déjà intégré les principes de gouvernance. Toutefois, les facteurs clés de la gouvernance sont encore loin d'être analysés de façon systématique au niveau sectoriel. C'est en particulier le cas de l'influence du pouvoir et de la politique sur les performances et les résultats sectoriels.
9. Le **CHAPITRE 3** donne le point de départ et fixe des objectifs afin de mieux prendre en compte la gouvernance et d'améliorer ainsi la qualité et l'impact des stratégies d'intervention sectorielle de la CE.
10. Il insiste sur le fait que, comme le reconnaît la CE, la gouvernance démocratique demeure une question d'ordre national. L'aide apportée en la matière ne peut donc pas reposer sur des modèles ou des solutions toutes faites ni donner des résultats immédiats, mais demande une approche progressive et réaliste basée sur la réalité actuelle de la gouvernance.
11. La propre gouvernance des bailleurs de fonds est importante aussi ; dans les pays fortement tributaires de l'aide en particulier, l'influence (bonne ou mauvaise) des donateurs sur l'état de la gouvernance nationale peut être considérable.
12. Le personnel de la CE est donc encouragé à intégrer la gouvernance démocratique dans son travail, à analyser de façon systématique la situation de la gouvernance au sein du secteur dont il s'occupe, à adopter une approche de développement sectoriel reposant sur le développement général du secteur, et enfin à chercher avec d'autres bailleurs de fonds des approches communes en matière d'analyse, de dialogue et d'appui au développement de la gouvernance sectorielle.
13. Le **CHAPITRE 4** présente une méthode susceptible de guider le processus d'analyse de la gouvernance au niveau sectoriel, et propose un ensemble de mesures concrètes pour réaliser cette analyse. Il examine aussi certaines questions fondamentales, telles que : qui doit effectuer les évaluations de la gouvernance sectorielle, quand et à quelle fin ?
14. Une telle analyse est un exercice que les spécialistes de la gouvernance et les experts sectoriels de la CE doivent effectuer en commun. Il s'agit d'un processus continu, car les conditions qui déterminent une situation de gouvernance sectorielle donnée (intérêts, ressources, pouvoir, acteurs, etc.) évoluent.
15. Lors de la planification d'une analyse de gouvernance sectorielle, il est important d'en définir l'objectif, dans la mesure où c'est ce dernier qui conditionne en grande partie les processus à suivre. Le CAD-OCDE distingue trois grands types d'évaluations de la gouvernance ⁽³⁾ : celles qui concernent (i) les décisions et préoccupations des donateurs, (ii) la coopération générale entre les partenaires et les donateurs (iii) l'encouragement ou le soutien des réformes en matière de gouvernance. Dans ces trois grandes catégories, la portée et l'ambition de l'objectif spécifique d'une analyse de gouvernance sectorielle peuvent varier considérablement.
16. La méthode proposée souligne aussi que le processus d'analyse doit être aussi ouvert que possible, associant partenaires et autres donateurs et, le cas échéant, capitalisant sur des processus et des évaluations de la gouvernance existants. Il est important de rappeler que la gouvernance concerne la politique, et que de ce fait son analyse reste un exercice délicat. Une certaine prudence s'impose donc dans la manière de gérer le processus d'analyse et ses conclusions.
17. Le **modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle** (voir schéma ci-dessous) explore les quatre points suivants : (i) le **contexte** - quelles sont les structures, les processus et le cadre juridique (aux plans local, national, régional et international) qui affectent le secteur ? ; (ii) les **acteurs** - qui sont les parties prenantes de ce secteur spécifique (que ce soit du côté de la demande ou de l'offre, à l'intérieur du secteur et en dehors) ? Quels sont leurs pouvoirs, leurs intérêts et leurs incitations au changement ? ; (iii) les **relations de gouvernance et de responsabilité** entre les acteurs - ces relations sont-elles formelles ou informelles ? Les mécanismes de gouvernance sont-ils hiérarchiques, patrimoniaux, axés sur le marché ou basés sur des réseaux ? (iv) **l'aptitude à la réforme** du secteur, mise en lumière par un **résumé** des quatre points précédents.
18. Le **CHAPITRE 5** suggère comment la CE peut prendre en compte les questions de gouvernance dans le cadre de ses interventions sectorielles, et propose des orientations pour la conception et la mise en œuvre de stratégies d'intervention efficaces. Ainsi, il établit trois lignes directrices opérationnelles à garder à l'esprit au moment du passage de l'analyse à l'action :
 - **Agir de façon stratégique** ; se garder d'adopter des approches normatives ou d'exercer des contrôles directs dans le cadre de l'aide apportée aux réformes de la gouvernance, mais se concentrer sur le système national de gouvernance dans le secteur. Dans le cadre d'un processus à long terme et graduel, l'objectif doit être de renforcer la capacité du système national de gouvernance sectorielle à opérer.

- **Se recentrer sur les fondamentaux** ; les évolutions en matière de gouvernance prennent du temps, et l'expérience montre que le passage sans transition d'un système peu performant à des approches extrêmement sophistiquées ne fonctionne généralement pas.
 - Dans le cadre des interventions sectorielles, **promouvoir les principes de gouvernance** (participation, inclusion, transparence et responsabilité) de façon adaptée à la situation spécifique du pays, et en tenant compte des spécificités du secteur concerné.
19. Ce dernier chapitre propose au personnel de la CE (et aux autres partenaires de développement) quelques conseils pour mieux remédier aux carences de la gouvernance dans le cadre des interventions sectorielles. Il rappelle également que les points d'entrée varient en fonction du pays et des conditions spécifiques au secteur, et que la stratégie d'intervention ne doit pas reposer uniquement sur le renforcement de l'aspect « offre » de la gouvernance (par exemple, l'exécutif du gouvernement), mais s'intéresser également à la demande et prendre en compte les contraintes de gouvernance étrangères au secteur qui affectent son développement.

Modèle d'analyse de la gouvernance



INTRODUCTION : Pourquoi ce document ?

La Commission européenne (CE) et les États membres de l'UE investissent des montants considérables d'aide dans divers secteurs, et notamment dans ceux de la santé, l'eau et l'hygiène publique, l'éducation ou encore le transport. Depuis quelques années, d'autres secteurs d'intervention (par exemple, la sylviculture, l'industrie minière, la migration et la réforme du secteur de la sécurité) sont arrivés sur le devant de la scène, bénéficiant d'un appui croissant. Il est primordial d'obtenir des résultats dans l'ensemble de ces domaines d'action afin de progresser vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Cependant, obtenir des résultats durables en matière d'aide sectorielle constitue un véritable défi. Le problème ne tient en rien à un manque de bonnes idées ni à des difficultés de financement, mais le plus souvent aux contraintes politiques et aux problèmes d'ordre institutionnel que l'on rencontre au sein même du secteur comme en-dehors, c'est-à-dire à ce que l'on nomme communément des problèmes de « gouvernance ». Les programmes sectoriels sont souvent difficiles à appliquer, en raison d'un environnement de gouvernance peu propice. Il devient donc primordial pour les experts sectoriels de s'assurer que les questions de gouvernance sont bien prises en compte dans leur secteur. Certains experts sectoriels affirment que 70 % de leur travail est en fait lié aux questions de gouvernance.

En s'appuyant sur l'expérience acquise au niveau sectoriel, le présent document propose des orientations aux experts sectoriels de la CE sur la manière d'analyser et de prendre en compte la gouvernance dans les interventions sectorielles de façon à la fois plus complète et plus systématique.

Son objectif est double :

- (i) renforcer la compréhension des questions de gouvernance au niveau sectoriel ;
- (ii) accroître les capacités du personnel de la CE au siège et en délégation à analyser et prendre en compte les questions de gouvernance dans l'aide communautaire aux différents secteurs.

Le présent document est structuré de la façon suivante :

- Le chapitre 1 présente le contexte pour aborder la gouvernance au niveau sectoriel, en expliquant pourquoi la gouvernance est cruciale pour le développement durable du secteur considéré, et comment le concept de gouvernance est appliqué par la CE.
- Le chapitre 2 tente de saisir l'essentiel de l'expérience acquise jusqu'à ce jour par la CE sur la question de la gouvernance sectorielle. Il présente certains des principaux défis que devra relever la CE dans le cadre de ses futures stratégies d'appui sectoriel. Les trois derniers chapitres prennent appui sur ces éléments.
- Le chapitre 3 donne le point de départ et fixe des objectifs afin de mieux prendre en compte la gouvernance et d'améliorer ainsi la qualité et l'impact des stratégies d'intervention sectorielle de la CE. Dans cet objectif, il propose d'adopter une approche progressive et réaliste de la gouvernance.
- Le chapitre 4 examine ensuite la façon dont il convient d'organiser le processus d'analyse de la gouvernance, et propose un modèle simple ainsi qu'un ensemble d'actions pratiques utiles à cette fin.
- Le chapitre 5 étudie la question du passage de l'analyse à l'action. Il propose un ensemble de lignes directrices opérationnelles et d'actions envisageables aux fins d'améliorer la gouvernance au niveau sectoriel.

1. Gouvernance démocratique : principales politiques communautaires et concepts clé

1.1. Politique générale de la CE en matière de gouvernance

Comme de nombreux autres bailleurs de fonds, la CE a placé la gouvernance démocratique au rang de ses premières préoccupations. Elle reconnaît que la gouvernance est un processus interne de transformation politique, spécifique à chaque pays. La responsabilité de faire progresser la situation de la gouvernance incombe avant tout aux acteurs locaux et aux parties prenantes. Entre autres avantages, la gouvernance démocratique réduit la pauvreté, renforce la sécurité et la stabilité, améliore le respect des droits de l'homme et optimise l'efficacité de l'aide apportée.

Depuis quelques années, la CE travaille activement à transformer les déclarations d'intention en cadre politique solide pour promouvoir la gouvernance démocratique. C'est dans cette perspective que plusieurs communications thématiques ont vu le jour ⁽⁴⁾, dont la plus ambitieuse, intitulée « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement: vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne » ⁽⁵⁾, a été publiée en 2006 avec l'ambition de développer une approche cohérente et commune en matière de promotion de la gouvernance démocratique. Cette communication souligne l'importance que revêt la promotion du concept de gouvernance démocratique dans le cadre des programmes sectoriels. Elle présente également la stratégie communautaire d'appui aux processus de gouvernance nationaux, régionaux et continentaux, tels que le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

En outre, la question de la gouvernance est abordée dans la plupart des documents d'orientation publiés par la CE sur les secteurs qu'elle considère comme clé, c'est-à-dire non seulement les secteurs traditionnels (transport, éducation, santé et sécurité alimentaire, par exemple), mais également des domaines d'action auxquels la CE s'intéresse depuis relativement peu de temps, tels que la migration (voir encadré 1, p.10).

1.2. Pourquoi s'intéresser à la question de la gouvernance sectorielle ?

Quatre raisons principales viennent justifier la prise en compte de la gouvernance au niveau du secteur :

- **La gouvernance démocratique constitue une priorité essentielle pour la CE.** La question de la gouvernance touche des principes fondamentaux tels que la participation, l'inclusion, la transparence et la responsabilité, qui sont en eux-mêmes des objectifs

à atteindre. Elle implique le renforcement de la légitimité et des capacités de prestation des institutions nationales. Ceci est particulièrement vrai dans des situations de fragilité, où l'appui sectoriel doit, idéalement, s'accompagner de processus de formation/consolidation de l'État. Encourager l'amélioration de la gouvernance sectorielle permet de renforcer progressivement la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme.

- **Sans gouvernance, pas de développement sectoriel durable.** Les performances des principaux acteurs sectoriels, les pôles d'intérêt des politiques sectorielles et leurs résultats concrets sont fortement influencés par la manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires sont exercés. Une mauvaise gouvernance ne peut certes pas expliquer à elle seule les déficiences du secteur considéré, mais il est aujourd'hui largement établi qu'elle tend à limiter fortement les opportunités de développement sectoriel durable. La gouvernance est indispensable au renforcement des fonctions publiques dans l'intérêt de tous (par exemple aux fins d'une utilisation efficace et d'une distribution équitable des ressources publiques). Soutenir l'amélioration de la gouvernance dans un pays donné signifie appuyer les réformes.
- **Sans gouvernance, pas d'aide efficace.** Les nouvelles modalités d'octroi des aides visent à promouvoir l'appropriation nationale des politiques sectorielles, ainsi que l'utilisation des capacités et des institutions nationales aux fins de leur mise en œuvre. Cependant, si l'appropriation est une condition nécessaire à la performance sectorielle, elle n'est en aucun cas suffisante. Pour obtenir des résultats au niveau sectoriel, il est primordial que les conditions d'une gouvernance adéquate soient réunies (transparence en matière de budget; existence d'observateurs, citoyenneté inclusive).
- **Les principes de la gouvernance démocratique s'appliquent également à la CE.** Plusieurs communications de la CE (dont certaines concernent des secteurs d'intervention spécifiques) reconnaissent la nécessité de prendre en compte la gouvernance de l'aide. La déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra mettent l'accent sur le principe de responsabilité mutuelle, démontrant ainsi l'importance du comportement de gouvernance des donateurs eux-mêmes. Les interventions sectorielles doivent ainsi analyser et prendre en compte les problèmes de gouvernance au niveau des pays

⁽⁴⁾ Le texte précurseur en la matière est la communication de la CE « Gouvernance et développement », CE COM (2003) 615.

⁽⁵⁾ CE (2006) « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement : vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne ». COM(2006)421.

partenaires, mais également prêter attention à la manière dont l'aide est distribuée, à la façon dont les bailleurs de fonds, par leur action, influencent la gouvernance dans le secteur, ainsi qu'aux éventuelles incohérences au sein de la CE susceptibles

d'affecter de manière négative les performances sectorielles dans le pays partenaire. Dans certaines situations, les financements « généreux » peuvent créer des incitations à l'attentisme, contribuant ainsi à retarder les réformes nécessaires.

Encadré 1 - La question de la gouvernance dans les documents d'orientation sectorielle. Exemples du transport et des migrations

Dans sa communication de 2000 sur le **transport**, la CE considère l'existence d'une gouvernance comme une condition préalable au développement durable du secteur. C'est pourquoi elle attribue une importance capitale aux points suivants :

- i) gestion appropriée des finances publiques et développement des capacités institutionnelles ;
- ii) amélioration du cadre politique national afférent au transport routier, au transport ferroviaire, au trafic de transit, aux douanes, à la santé et aux procédures d'immigration ;
- iii) implication de l'ensemble des parties prenantes (administrations, représentants des usagers des transports, chambres de commerce, associations d'agriculteurs et communautés locales) dans la formulation et la mise en œuvre des politiques ;
- iv) décentralisation (dans l'optique d'accroître l'efficacité) ;
- v) responsabilité (afin d'améliorer le modèle de service public) ;
- vi) dialogue politique (pour mettre la question du transport sur le devant de la scène et souligner l'importance de lier cette question à celle de la gouvernance) ; et
- vii) amélioration de la coopération et de la complémentarité entre les donateurs et les États membres (afin d'aider les pays à développer une approche commune en matière de développement durable du transport).

Pour la CE, la **migration** constitue un nouveau secteur de la coopération au développement. La récente communication de la CE sur la migration et le développement évoque certains des principes de gouvernance clé à prendre en compte dans ce secteur :

- i) amélioration de la transparence du marché des envois de fonds et de l'accès aux informations relatives aux flux d'envois de fonds et aux services ;
- ii) amélioration du cadre juridique relatif aux envois de fonds ;
- iii) nécessité d'un contexte politique et économique sain afin d'inciter les migrants à investir une partie de leurs fonds : bureaucratie transparente, système judiciaire fonctionnel, absence de corruption et cadre macro-économique solide ;
- iv) participation des organisations de la diaspora au processus de développement, en tant que parties prenantes importantes dans l'élaboration des politiques.

Source: CE (2002) *La promotion de transports durables dans la coopération au développement*, COM (2002) 422 ; CE(2005) *Migration et développement: des orientations concrètes*, COM (2005) 390.

1.3. Le concept de gouvernance et ses différentes dimensions

Dans le cadre de sa communication de 2003 intitulée « Gouvernance et développement » ⁽⁶⁾, la CE a adopté une définition étendue du concept de gouvernance :

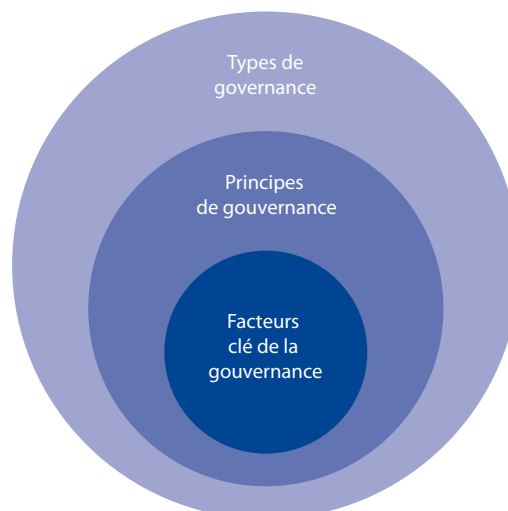
« La gouvernance a trait à la capacité d'un État à servir ses citoyens. La gouvernance concerne les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société. La manière dont les services publics fonctionnent, les ressources publiques sont gérées et les pouvoirs réglementaires publics sont exercés, constitue le principal problème à traiter dans ce contexte.

(...) On peut la décrire comme une mesure de base de la stabilité et des acquis d'une société. À mesure que les notions de droits de l'homme, de démocratisation, de démocratie, d'État de droit, de société civile, de décentralisation et de saine gestion des affaires publiques gagnent en importance et en pertinence, cette société prend la forme d'un système politique plus complexe et la gouvernance se transforme en bonne gouvernance ».

En se fondant sur cette communication, ainsi que sur d'autres documents d'orientation de la CE publiés ultérieurement, il est possible d'identifier les **trois principales dimensions du concept de gouvernance tel que retenu par la CE**, qui sont reprises dans le Schéma 1. (p. 11). Ces dimensions sont également évoquées dans le «Draft Handbook on promoting good governance in EC Development and Cooperation» [projet de manuel sur la promotion de la bonne gouvernance dans les politiques communautaires de développement et de coopération] ⁽⁷⁾.

- (1) La **gouvernance** est essentiellement une question de **règles, d'intérêts, de ressources et de pouvoir**. Ces **facteurs clé de la gouvernance** déterminent en grande partie la façon dont le pouvoir est utilisé et au nom de qui fonctionnent les institutions dans un pays donné ; la façon dont s'articulent les relations entre les dirigeants d'une part et les groupes organisés ou les citoyens de l'autre ; ainsi que la manière dont s'exerce la gouvernance sectorielle.
- (2) La seconde dimension met l'accent sur un ensemble de **principes de gouvernance** bien connus : « participation » ; « inclusion » ; « transparence » et « responsabilité ».
- (3) En ce qui concerne la troisième dimension, elle souligne l'aspect pluridisciplinaire du concept de gouvernance, qui recouvre plusieurs **thèmes de gouvernance** : (i) la démocratisation ; (ii) la promotion et la protection des droits de l'homme ; (iii) le renforcement de l'État de droit et de la justice ; (iv) le renforcement du rôle de la société civile ; (v) la réforme de l'administration publique, de la gestion des finances publiques et de la fonction publique ; (vi) la décentralisation et la gouvernance locale.

Schéma 1 : Les différentes dimensions du concept de gouvernance adopté par la CE



Les interventions sectorielles de la CE doivent avoir pour objectif d'encourager et de promouvoir l'amélioration de chacune de ces dimensions de la gouvernance. En se fondant sur l'identification de points d'entrée dans un secteur donné, l'objectif est de créer un **cercle vertueux** d'amélioration progressive des conditions de gouvernance dans le secteur en question. Ces points d'entrée peuvent être identifiés au niveau des thèmes de gouvernance, au niveau de l'un des principes de gouvernance ou en se penchant directement sur les facteurs clé de la gouvernance.

Prenons par exemple le cas d'un programme de développement dans le secteur de l'eau. L'application cohérente des principes de gouvernance que sont la participation, la responsabilité, l'inclusion et la transparence (voir le cercle du milieu dans le schéma) vise à permettre à chacun (et notamment aux pauvres) de faire entendre sa voix et de défendre ses intérêts. Avec le temps, cette application peut présenter des avantages supplémentaires, tels que l'amélioration des capacités organisationnelles et l'obtention par des groupes d'utilisateurs d'un pouvoir de négociation. Ces avantages peuvent à leur tour, de façon progressive, contribuer à faire évoluer l'équilibre des pouvoirs et les règles du jeu dans le secteur (cercle intérieur). Dans le cas du secteur de l'eau, ces processus évolutifs sont susceptibles d'avoir des répercussions sur certains des six thèmes de gouvernance (cercle extérieur). C'est par exemple le cas lorsque des consultations participatives contribuent à construire depuis la base une culture de pluralisme et de prise de décision démocratique, lorsque la demande en matière d'efficacité des prestations de services fait avancer la décentralisation, lorsque les citoyens profitent de la possibilité qui leur est offerte de demander des comptes et contribuent ainsi à faire évoluer l'État de droit, etc.

⁽⁶⁾ CE (2003): COM (2003) 615 «Gouvernance et développement».

⁽⁷⁾ Draft Handbook on promoting good governance in EC Development and Cooperation (2004).
http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance-democracy/documents/final_draft_handbook_gg_en.pdf

2. Bilan de l'expérience de la CE en matière de gouvernance sectorielle

2.1. La gouvernance prend une importance grandissante dans les interventions sectorielles

Bien que les aspects techniques demeurent importants, la gouvernance démocratique a pris une place centrale dans les interventions sectorielles. La question « politique » fait l'objet d'une attention accrue, sachant que les problèmes varient en fonction du secteur considéré :

- Dans les secteurs de l'eau et du développement rural, notamment, on assiste en général à une concurrence féroce entre différents groupes d'intérêt autour de ressources peu abondantes. Les interventions sectorielles visent donc, notamment, à mieux réguler les différentes demandes des concurrents, ainsi qu'à relever le défi de l'égalité en matière de prestation de services et d'accès à ces services, en particulier pour les plus pauvres.
- Sur les sujets sensibles tels que la réforme agraire, les questions intersectorielles telles que la décentralisation, la propriété coutumière et l'application des actes et des titres doivent également être considérées. La prise en compte des mécanismes de gouvernance informels et complexes, tels que le rôle joué par les chefs traditionnels, s'avère souvent également importante.
- Dans la sylviculture, l'industrie minière et les autres industries extractives, notamment, la gouvernance est susceptible d'être fortement influencée par des intérêts d'ordre commercial, à la fois nationaux et étrangers. La promotion d'une gestion durable des forêts pose de véritables défis de gouvernance en termes de protection des intérêts des communautés locales, de renforcement de la responsabilité des entreprises, de promotion du rôle de régulation des pouvoirs publics et de traitement des problèmes de cohérence entre les politiques (s'agissant, par exemple, des entreprises européennes opérant dans le secteur).
- Une plus grande attention est aujourd'hui accordée à la compréhension des relations (de pouvoir) sous-jacentes dans le secteur considéré, ainsi que du fonctionnement des relations informelles ou traditionnelles, qui sont souvent moins visibles, mais dont l'influence sur l'efficacité des réformes au sein du secteur et au-delà s'avère décisive.

2.2. Un certain nombre de « facteurs d'incitation » devraient venir renforcer cette attention portée à la question de la gouvernance

Le premier facteur est lié à l'importance accordée désormais à la gouvernance démocratique dans l'ensemble des stratégies de coopération de la CE. En reconnaissant implicitement l'importance fondamentale revêtue par le « pouvoir et la politique » dans des contextes nationaux spécifiques, la CE est amenée à influencer et à faire évoluer sensiblement la conception et la mise en œuvre des programmes d'appui.

En second lieu, la CE élargit le champ de ses interventions sectorielles, en délaissant les projets spécifiques au profit de stratégies pensées à l'échelle du secteur dans sa globalité. Ce passage à une approche du développement sectoriel à la fois plus large, plus participative et impliquant de multiples acteurs s'accompagne de la nécessité d'accorder davantage d'attention à la question de la gouvernance. Si la gouvernance n'est pas adaptée, le programme sectoriel risque tout simplement de ne pas fonctionner. En conséquence, la CE (et les autres bailleurs de fonds) se doivent de mieux comprendre les forces et les facteurs qui sous-tendent les relations de pouvoir et les politiques au sein du secteur considéré. Ces divers éléments sont de nature à offrir à la CE un point d'entrée plus solide au moment de s'engager auprès des parties prenantes nationales sur les questions de gouvernance.

Les efforts constants déployés par les donateurs et les pays partenaires dans le but d'améliorer l'efficacité des aides constituent le troisième facteur d'incitation à l'amélioration de la gouvernance sectorielle. Dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008), les donateurs en particulier se sont engagés à améliorer la « gouvernance de l'aide », et à assumer la responsabilité de cette amélioration. La fragmentation des efforts en matière d'aide, l'existence de systèmes parallèles de prestation et le caractère hétéroclite des messages politiques des donateurs non seulement limitent l'efficacité de l'aide, mais contribuent également à affaiblir les systèmes nationaux de gouvernance, en réduisant la portée de l'appropriation et de la responsabilité au niveau national. Porter attention de manière systématique à la question de la gouvernance sectorielle est l'un des moyens de renforcer l'efficacité de l'aide.

2.3. Quelques enseignements utiles

Jusqu'à présent, l'expérience de la CE en matière de prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles n'a jamais été documentée ni analysée de façon systématique, mis à part dans une évaluation réalisée en 2006 sur le sujet ⁽⁸⁾. Il est néanmoins possible de tirer plusieurs enseignements fondamentaux de cette expérience:

- **Investir dans la gouvernance sectorielle permet d'obtenir des résultats à la fois meilleurs et plus durables.** Selon de nombreuses évaluations, le succès limité des programmes bénéficiant de l'appui de la CE est dû en grande partie à des problèmes de gouvernance laissés de côté, ou qui n'ont pas pu être résolus. A contrario, l'expérience suggère qu'il est utile d'investir dans la gouvernance sectorielle, cet investissement favorisant l'émergence d'un environnement plus propice à l'efficacité des prestations de services et à l'utilisation responsable de l'aide accordée par la CE.
- **En matière de gouvernance, les réformes prennent du temps.** Réformer la gouvernance, c'est chercher à améliorer l'efficacité des États, leur réceptivité et leur responsabilité envers les citoyens, et le facteur temps est à cet égard essentiel.

Il peut toutefois être tentant de mettre en place des solutions rapides (comme le transfert de modèles institutionnels) lorsque des facteurs tels que l'obligation d'obtenir des résultats rapides, l'existence de pressions liées aux déboursements ou encore de prochaines élections imposent leur loi. Mais l'amélioration de la gouvernance sectorielle demande du temps, et passe nécessairement par un état des lieux approfondi de la situation existante ou la mise en place d'approches participatives visant à identifier et à développer les opportunités de changement progressif (voir encadré 2).

- **Ouvrir la « boîte noire » : qu'est-ce que cela signifie ?** Ces dernières années, les spécialistes sectoriels de la CE ont acquis une expérience considérable en matière d'application des principes de gouvernance dans le cadre des interventions sectorielles, sans toujours se baser, néanmoins, sur une analyse systématique des facteurs clé de la gouvernance, tels que présentés dans le cercle intérieur du schéma 1 (règles formelles et informelles, intérêts, pouvoir et ressources). La nécessité d'ouvrir cette « boîte noire » afin d'identifier des stratégies d'action européennes plus adaptées et plus efficaces est aujourd'hui largement reconnue.

⁽⁸⁾ *Thematic Evaluation of the EC support to good governance. Mars 2006.*
http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2006/884_docs_en.htm.

Encadré 2 - L'amélioration de la gouvernance est un processus qui prend du temps

Les donateurs placent la participation et l'appropriation au rang de leurs premières préoccupations, en reconnaissant leur rôle fondamental dans l'amélioration de la gouvernance sectorielle. Toutefois, l'intégration de ces principes dans les activités de coopération quotidiennes implique de repenser la façon dont fonctionnent les donateurs. Dans un monde où les résultats doivent être extrêmement rapides, quelques-unes des plus belles réussites en matière de participation et d'appropriation révèlent des processus beaucoup plus chronophages que certains ne veulent bien l'admettre.

Au *Liban*, la CE apporte son soutien à un fonds économique et social pour le développement, en se concentrant sur la création d'emplois et le développement local. Dès le départ, tout a été entrepris afin de s'assurer que le programme puisse s'appuyer sur une gouvernance solide. Outre les activités de renforcement des capacités des conseils municipaux et les subventions accordées aux communautés les plus pauvres, une approche entièrement participative est exploitée pour promouvoir le développement des communautés. Dans les communautés ciblées en priorité, une évaluation participative des besoins de la communauté est organisée et la population locale est accompagnée dans la conception de plans de développement local intégré et le contrôle du cycle de mise en œuvre des projets. Cependant, le succès d'une telle approche (de type participatif et axée sur les acteurs) repose sur un long processus de dialogue. Dans le cas du Liban, la planification du développement local et la mise en œuvre du projet ont duré plus de trois ans.

En *Afrique du Sud*, le succès du programme Masibambane d'appui aux services de l'eau amène à tirer les mêmes enseignements. Le contexte sud-africain est caractérisé par la présence d'un gouvernement fort, qui s'est chargé de développer un cadre politique sectoriel favorable. Cependant, ce processus, impliquant les principales parties prenantes du secteur (autorités locales organisées et les Water Boards), s'est révélé très long à mettre en place: plus de deux années ont été nécessaires pour créer un cadre stratégique pour les services de l'eau, comprenant un ensemble de règles de gouvernance appropriées destinées à assurer l'efficacité du fonctionnement du système. En parallèle à la mise en place de ce cadre stratégique pour les services de l'eau, des structures de coordination sectorielle ont été créées aux niveaux national et provincial. Plus de quatre années ont été nécessaires pour rendre ces structures pleinement opérationnelles. Aujourd'hui, leur champ d'action s'étend au-delà des services de l'eau, pour traiter les questions liées à la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Malgré des débuts prometteurs avec le développement de Provincial Water Sector Plans (plans provinciaux pour le secteur de l'eau), ces structures ne seront sans doute pas en mesure de traiter efficacement l'ensemble des aspects de la GIRE avant plusieurs années.

2.4. Un nouveau pas doit être franchi en matière de qualité

Le traitement de la question de la gouvernance sectorielle a progressé de façon considérable. Cependant, l'expérience tend également à montrer qu'il est nécessaire d'asseoir ce processus continu sur des bases plus solides en procédant comme suit :

- **reconsidération de l'approche générale** de l'appui à la gouvernance sectorielle ; l'objectif étant à cet égard de se baser sur la situation telle qu'elle est dans le secteur considéré, et non sur ce qu'elle devrait être (approche normative), de manière à pouvoir progresser dans la mesure de ce qui est politiquement réalisable. Les implications de ce changement d'approche sont analysées dans le chapitre 3 ;
- amélioration de la **capacité à analyser la situation de la gouvernance dans un secteur donné**, ce qui signifie ouvrir la « boîte noire » de la gouvernance sectorielle afin de comprendre quelles sont les causes originelles de la situation de la gouvernance. Le chapitre 4 traite de cette question ;
- renforcement de la **capacité à soutenir les réformes nationales de la gouvernance**, à l'aide d'un ensemble de lignes directrices opérationnelles et de stratégies d'intervention soigneusement élaborées. Ces questions font l'objet du dernier chapitre du présent document.

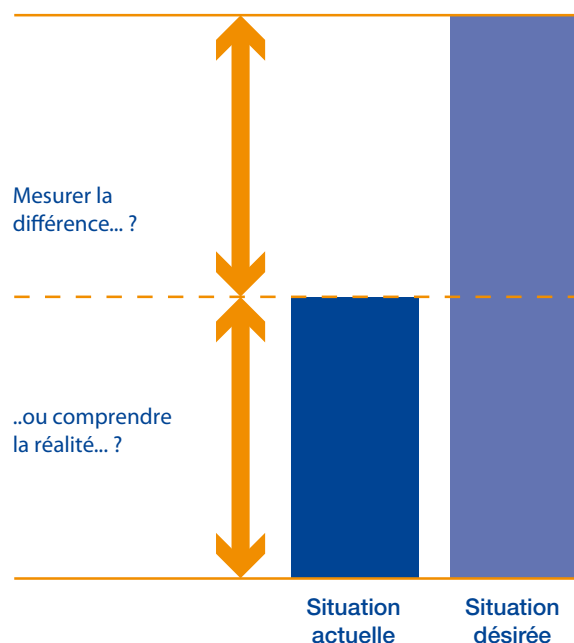
3. Prise en compte de la gouvernance sectorielle – approche générale

3.1. Un seul angle d'approche : partir de la situation telle qu'elle est et non de ce qu'elle devrait être

Il y a plusieurs manières d'appréhender la situation de la gouvernance dans un secteur donné (voir schéma 2). L'une des façons de s'y prendre consiste à regarder où en est le secteur à cet égard, en analysant la réalité et en cherchant à la comprendre. Cette approche pragmatique permet de dresser un tableau réaliste de ce que les acteurs nationaux et les donateurs peuvent faire pour améliorer la gouvernance sectorielle. Afin de comprendre comment fonctionne concrètement un secteur, il est nécessaire de dépasser les cadres juridiques, ainsi que les institutions et processus formels, pour tenter de comprendre l'économie politique sous-jacente du secteur en termes de règles, d'intérêts, de ressources et de pouvoir.

Une autre approche consiste à considérer la situation existante du secteur principalement du point de vue d'un état idéal de sa gouvernance dans l'avenir, et de mesurer la différence entre les deux situations. La perception obtenue de cette façon demeure trop souvent limitée. Elle tend à inciter les donateurs et les partenaires à se concentrer avant tout sur ce qui n'existe pas (par exemple, une reddition de comptes ou une transparence adaptées, ou des incitations appropriées pour les fonctionnaires), plutôt qu'à aider à comprendre les causes

Schéma 2 : Choisir la bonne approche pour appréhender la gouvernance



sous-jacentes à l'origine de la situation de la gouvernance dans le secteur ; l'histoire, les influences d'ordre culturel et les incitations permettant d'expliquer le comportement des prestataires de services.

La première approche a une implication importante : pour promouvoir l'amélioration de la gouvernance sectorielle, il est nécessaire de connaître la dynamique de gouvernance au sein du secteur concerné et au-delà. Les donateurs doivent s'appuyer sur les sources de connaissances qui existent au niveau local – **la gouvernance sectorielle ne peut être analysée ou traitée derrière un bureau ou à distance.**

3.2. Les quatre principes fondamentaux et leurs implications

(1) Adopter une approche réaliste et progressive visant à améliorer la gouvernance

La communication de 2003 intitulée « Gouvernance et développement »⁽⁹⁾ insiste sur le fait que la transformation de la gouvernance en bonne gouvernance est un processus progressif, qui implique une mutation de la société. Les expériences du passé comme les études conduites nous mettent en garde contre les attentes non réalistes en termes d'amélioration de la gouvernance sectorielle. L'un des principes fondamentaux consiste donc à adopter une approche incrémentielle de l'amélioration de la gouvernance.

Les **implications** de cette règle fondamentale sont, entre autres, les suivantes :

- faire preuve de pragmatisme et de réalisme - privilégier et exploiter les occasions de progresser en douceur plutôt que les bouleversements brutaux ;
- reconnaître que l'amélioration de la gouvernance est le plus souvent un processus lent et à long terme, susceptible de durer plusieurs décennies ;
- faire preuve de modestie et de patience lorsque l'on travaille sur les processus de gouvernance sectorielle ;
- baser tout appui à la gouvernance sur une compréhension solide et claire du contexte local.

(2) L'amélioration de la gouvernance sectorielle est avant tout une question nationale (qui concerne aussi bien le pouvoir central que les pouvoirs locaux)

La gouvernance détermine la façon dont les intérêts coexistent et le pouvoir est exercé au niveau du secteur. Même si, du fait de la mondialisation, les forces

⁽⁹⁾ CE (2003): COM (2003) 615 « Gouvernance et développement ».

extérieures sont sans doute amenées à jouer un rôle plus important qu'auparavant (voir ci-dessous), l'amélioration de la gouvernance sectorielle demeure avant tout le résultat d'un engagement national en faveur du changement, servi par un pouvoir suffisamment fort pour le mettre en œuvre.

L'**implication** de ce principe est la suivante : les donateurs peuvent faciliter le processus d'amélioration de la gouvernance et lui apporter leur appui, mais ils ne peuvent pas le piloter, ni l'imposer, le diriger ou le gérer. En termes opérationnels, cela signifie que le personnel de la CE doit être pleinement conscient de son rôle lorsqu'il s'efforce d'apporter son appui à l'amélioration de la gouvernance dans un secteur. Plutôt que de tenter de « réparer les choses lorsqu'elles vont mal » via des projets pilotés depuis l'extérieur, les donateurs doivent se concentrer sur les incitations qui conduisent les élites politiques à conduire des réformes et à les soutenir, ainsi que sur la manière de faire évoluer ces incitations. Ceci nécessite, à son tour, une capacité beaucoup plus importante à engager le dialogue avec les forces politiques et de pouvoir.

(3) La propre gouvernance des donateurs est importante

Dans les pays tributaires de l'aide, les donateurs eux-mêmes exercent une influence considérable - qu'elle soit positive ou négative - sur la gouvernance des secteurs qui bénéficient de leur soutien. Dans la pratique, les donateurs sont souvent des acteurs importants, qui exercent une influence importante sur les politiques, les stratégies, les programmes et les processus de mise en œuvre. La CE demande des comptes aux bénéficiaires, notamment sur la gestion des ressources, le développement des capacités et les résultats obtenus. Même si cette exigence répond à une préoccupation légitime de savoir comment est dépensé l'argent du contribuable européen, elle peut également s'avérer dangereuse. Une approche trop axée sur le bailleur de fonds ou trop directe peut très facilement négliger les structures de gouvernance et les processus d'exercice de la responsabilité, contribuant ainsi à les affaiblir. La tendance qui consiste à rendre des comptes aux bailleurs de fonds plutôt qu'aux parlements nationaux et aux citoyens est, à cet égard, un exemple classique des possibles incidences néfastes d'une telle approche.

L'**implication** de ce principe fondamental est la suivante : la façon dont les donateurs opèrent, en termes d'engagement (Agenda de Paris et Programme d'action d'Accra), d'exigences spéciales sur le plan du suivi, des comptes-rendus et des audits, de transparence dans la planification et les déboursements, etc. est loin d'être neutre. Ceci implique également que les bailleurs de fonds doivent être beaucoup plus conscients de la façon dont leur rôle influence les processus de gouvernance dans les pays partenaires (voir également chapitre 5.1).

(4) Penser au-delà de l'aide

La gouvernance sectorielle est avant tout une question nationale. Toutefois, outre les donateurs, les dynamiques régionale et mondiale exercent également une influence sur les systèmes nationaux de gouvernance. L'intégration régionale peut constituer un moteur important pour l'évolution de la gouvernance à l'échelle nationale. La dernière décennie a également vu l'émergence d'un certain nombre d'initiatives mondiales dans le commerce et la finance visant à réduire les incitations à la corruption ou les pratiques néfastes pour l'environnement. Parmi celles-ci, on peut citer par exemple l'Initiative pour la transparence des industries extractives, le système de certification du processus de Kimberley pour les diamants bruts, ou encore le plan d'action FLEGT, qui vise à lutter contre l'exploitation clandestine des forêts. Les problèmes de qualité et de sécurité des produits, conduisant à leur rejet par les consommateurs des pays riches, constituent une autre incitation importante à l'amélioration des mécanismes fondamentaux de gouvernance sectorielle, tels que l'application des normes.

Pour les bailleurs de fonds, la prise en compte de ce contexte global et international implique de penser « au-delà de l'aide » et de rechercher des approches communes en matière d'amélioration de la gouvernance qui exploitent toutes les incitations au changement disponibles. Cette approche implique de prêter attention à la cohérence et à l'impact des différents instruments de l'action extérieure sur les processus de gouvernance (aide, coopération commerciale et économique, diplomatie et sécurité).

3.3. Priorités stratégiques

L'approche décrite ci-dessus a des implications spécifiques pour le personnel de la CE. Afin de renforcer l'efficacité du travail effectué en matière de gouvernance sectorielle, le personnel de la CE est invité à respecter les règles ci-après.

- *Analyser la gouvernance* de manière plus systématique, afin d'éviter la fragmentation et l'écueil qui consiste à accorder une trop grande importance à des aspects de la gouvernance momentanément placés sous les feux des projecteurs. Cette approche systémique implique d'examiner le contexte présidant à la gouvernance sectorielle, les intérêts, les ressources et le pouvoir des différents acteurs, ainsi que leurs relations.
- *Adopter une perspective de développement sectoriel.* L'amélioration de la gouvernance sectorielle doit permettre de renforcer la réceptivité des prestataires de services et l'efficacité de la réglementation. Elle doit également permettre d'augmenter l'efficacité de l'aide. En lieu et place des préoccupations relatives à leur engagement individuel, les bailleurs de fonds devraient ainsi inscrire le fonctionnement de la

gouvernance sectorielle au rang de leurs principales priorités.

- *Privilégier les approches communes plutôt qu'isolées.* Dans la mesure du possible, l'analyse de la gouvernance, le dialogue avec les autorités et les parties prenantes nationales et l'appui à l'amélioration de la gouvernance doivent être engagés de manière concertée, reposer sur une stratégie harmonisée et s'inscrire dans une cohérence commune.
- *Traiter la gouvernance sectorielle comme une question transversale dans le cadre de l'appui aux programmes sectoriels.* Récemment révisées, les lignes directrices publiées par la CE sur l'appui aux programmes sectoriels ⁽¹⁰⁾ insistent sur l'importance prépondérante de la gouvernance dans les programmes sectoriels. La gouvernance sectorielle doit par conséquent être intégrée aux sept domaines d'évaluation mentionnés dans les lignes directrices de la CE (voir également chapitre 4, p. 29 et 30).

⁽¹⁰⁾ *Lignes directrices n° 2 Appui aux programmes sectoriels—Commission européenne (2007)—Europeaid, Collection Outils et Méthodes.*

4. Analyse de la gouvernance sectorielle

4.1. Pourquoi et comment analyser la gouvernance sectorielle ? Principes directeurs du processus

C'est l'objectif de l'analyse qui doit motiver le choix du processus et de la méthode. Qui doit y participer et dans quelle mesure ? Qui doit en tenir les rênes, et qui doit rester en retrait ? Quelle doit être la précision de l'analyse et à qui doit-elle être diffusée ?

Une analyse excellente d'un point de vue technique, dans laquelle les donateurs qui l'auraient effectuée « diraient la vérité au pouvoir », prendrait le risque d'ébranler la confiance entre les partenaires de développement et les acteurs nationaux si elle ne tenait pas compte de la conjoncture politique du secteur, et pourrait ainsi, tout en visant l'objectif inverse, avoir une incidence négative sur un programme sectoriel. À l'inverse, même une analyse plutôt « légère » peut, si les autorités sectorielles se l'approprient et qu'elle est présentée au bon moment, déclencher la mise en route d'un processus d'amélioration graduelle.

Les règles fondamentales qu'il est souhaitable de respecter dans le cadre d'un processus d'analyse de la gouvernance sont les suivantes :

- (1) *définir l'objectif de l'analyse de la gouvernance ;*
- (2) *travailler en collaboration avec les autres acteurs ;*
- (3) *rendre publics davantage d'éléments qu'on ne le croit possible ;*
- (4) *voir l'analyse comme un processus continu, englobant les activités de suivi et d'évaluation ;*
- (5) *s'agissant des analyses de gouvernance sectorielle de la CE, conjuguer expertise sectorielle et expérience de la gouvernance.*

(1) Définir l'objectif de l'analyse de la gouvernance

Dans quel but cette analyse est-elle effectuée ? Servira-t-elle à étayer la programmation communautaire ou bien s'agit-il d'engager un dialogue avec les différents acteurs du secteur ?

Il est important que l'objectif de l'analyse de gouvernance soit défini dès le départ, dans la mesure où un même processus donné convient rarement à différents objectifs. Le CAD-OCDE distingue trois grands types d'évaluations de la gouvernance, selon qu'elles ont trait (i) aux décisions et préoccupations des donateurs, (ii) à la coopération entre les partenaires et les donateurs en général ou (iii) à l'appui aux réformes en matière de gouvernance ou la promotion de ces réformes. ⁽¹¹⁾

Dans le cadre de ces deux grandes ambitions, l'objectif spécifique d'une analyse de gouvernance sectorielle peut varier de façon substantielle en termes de portée et d'ambition :

- renforcer la capacité des acteurs nationaux à évaluer la gouvernance sectorielle et à la faire évoluer afin d'améliorer la performance du secteur ;
- améliorer l'efficacité globale de l'aide dans le secteur en cherchant à dégager un consensus sur la gouvernance parmi les différents partenaires de développement et à harmoniser les stratégies d'appui en la matière ;
- inscrire la gouvernance sectorielle à l'ordre du jour d'un dialogue politique (déjà engagé ou souhaité) entre les acteurs du secteur et les partenaires de développement ;
- améliorer la gouvernance sectorielle grâce à une initiative communautaire autonome (dans le cadre du cycle de programmation communautaire, par exemple) ;
- justifier l'opportunité d'un élargissement de l'aide communautaire apportée au secteur ;
- justifier le recours à des modalités de soutien particulières (appui budgétaire, modalités de mise en œuvre des projets, etc.) eu égard aux risques associés.

(2) Travailler en collaboration avec les autres acteurs et s'appuyer sur ce qui existe déjà—en particulier sur les processus nationaux

Le processus d'analyse de la gouvernance doit être aussi ouvert que possible afin de produire les meilleurs résultats. Lorsque l'objectif de l'analyse est large (par exemple soutenir les processus nationaux de réforme de la gouvernance sectorielle), il devient essentiel d'impliquer les acteurs nationaux. Si des processus ont d'ores et déjà été engagés en la matière dans le pays, comme par exemple le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ou MAEP), il est fondamental de les mettre à profit en cherchant à les renforcer. Il convient également d'éviter qu'une analyse conduite par la CE ou d'autres bailleurs de fonds ne vienne affaiblir le processus national. Les coûts de transaction liés aux analyses de gouvernance peuvent être réduits en s'inspirant des analyses existantes et en travaillant en étroite collaboration avec les autres acteurs (tant au niveau national que sectoriel). La dynamique créée par l'Agenda de Paris et le Programme d'action d'Accra offre des opportunités intéressantes de mettre en place des actions communes en matière d'analyse de la gouvernance et d'harmoniser

⁽¹¹⁾ Réseau sur la gouvernance du CAD-OCDE: Donor approaches to governance assessment: a sourcebook.

les outils d'évaluation des bailleurs de fonds. Sur le plan politique, l'UE s'est engagée dans une vaste offensive

d'harmonisation et d'alignement des aides sectorielles (voir encadré 3).

Encadré 3 - Un nouveau code de conduite de l'UE relatif à l'appui à la gouvernance sectorielle

L'UE s'attaque au problème de la « cacophonie » existant au niveau sectoriel, et propose de réduire le nombre de bailleurs de fonds par secteur (*Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement* - Conseil de l'Union européenne, 15 mai 2007). L'amélioration de la coordination et de l'harmonisation des actions des bailleurs de fonds sur le plan sectoriel s'avère à cet égard essentielle. L'ambition est de créer un environnement dans lequel les partenaires puissent s'approprier les politiques de développement ainsi que leur mise en œuvre de façon encore plus importante. Ainsi, les bailleurs de fonds doivent au moins s'efforcer de ne pas peser sur les mécanismes consultatifs au niveau sectoriel. Idéalement, les bailleurs de fonds travailleront au renforcement au niveau national de la coordination sectorielle entre les pouvoirs publics et les acteurs non étatiques. La conception de processus destinés à l'analyse de la gouvernance sectorielle doit partir de ce principe.

(3) Rendre publics davantage d'éléments qu'on ne le croit possible

Une analyse de la gouvernance est susceptible de mettre au jour des informations sensibles, pas forcément étayées par des preuves tangibles. Plutôt que de les publier officiellement, le traitement de ces points sensibles en « petits comités » est souvent préférable et peut donner de meilleurs résultats. Dans le même ordre d'idées, les analyses de gouvernance sectorielle peuvent être utilisées pour mettre sur la table les lacunes identifiées sur le plan de la gouvernance et amener les parties prenantes nationales à en débattre. Les bailleurs de fonds ont ainsi la possibilité de déplacer graduellement et délicatement le curseur des débats.

Certains pays donateurs ont l'obligation légale de publier la quasi totalité des documents à caractère public. Toutefois, il apparaît évident que ces politiques modèles —en vertu desquelles tout doit être théoriquement rendu public—n'ont en définitive pour effet que d'exclure les points sensibles des rapports publics, qui ne sortent pas des tiroirs des bureaux ou sont cantonnés aux comptes-rendus oraux.

(4) Voir l'analyse comme un processus continu, englobant les activités de suivi et d'évaluation

L'analyse de la gouvernance, le dialogue et le suivi ne doivent pas être considérés comme des activités ponctuelles. La situation de la gouvernance dans un secteur donné est en perpétuelle évolution : les changements de gouvernement amènent de nouveaux acteurs, les nouvelles législations de nouvelles règles, etc. Il s'agit donc d'un processus permanent et continu, étalé sur une période extrêmement longue. Dans la mesure du possible, il est également important de rattacher le programme des activités au calendrier sectoriel national, afin, par exemple, de « nourrir » opportunément les rapports annuels destinés aux sous-commissions

parlementaires, le cycle de préparation du budget ou encore les principales consultations auprès des parties prenantes du secteur.

(5) S'agissant des analyses de gouvernance sectorielle de la CE, conjuguer expertise sectorielle et expérience de la gouvernance.

Les analyses de gouvernance sectorielle doivent s'appuyer sur la complémentarité des savoir-faire du personnel de la CE. Quel que soit le rôle dévolu au personnel des délégations, les analyses doivent mobiliser toute l'expertise disponible à la fois sur le plan sectoriel et dans le domaine de la gouvernance.

4.2. Le modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle : dévoiler la partie immergée de l'iceberg

Le modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle (schéma 3) présente les principaux éléments à prendre en compte au moment d'analyser la gouvernance dans un secteur donné. Trois dimensions sont prises en compte dans ce modèle, chacune suscitant son lot de questions spécifiques.

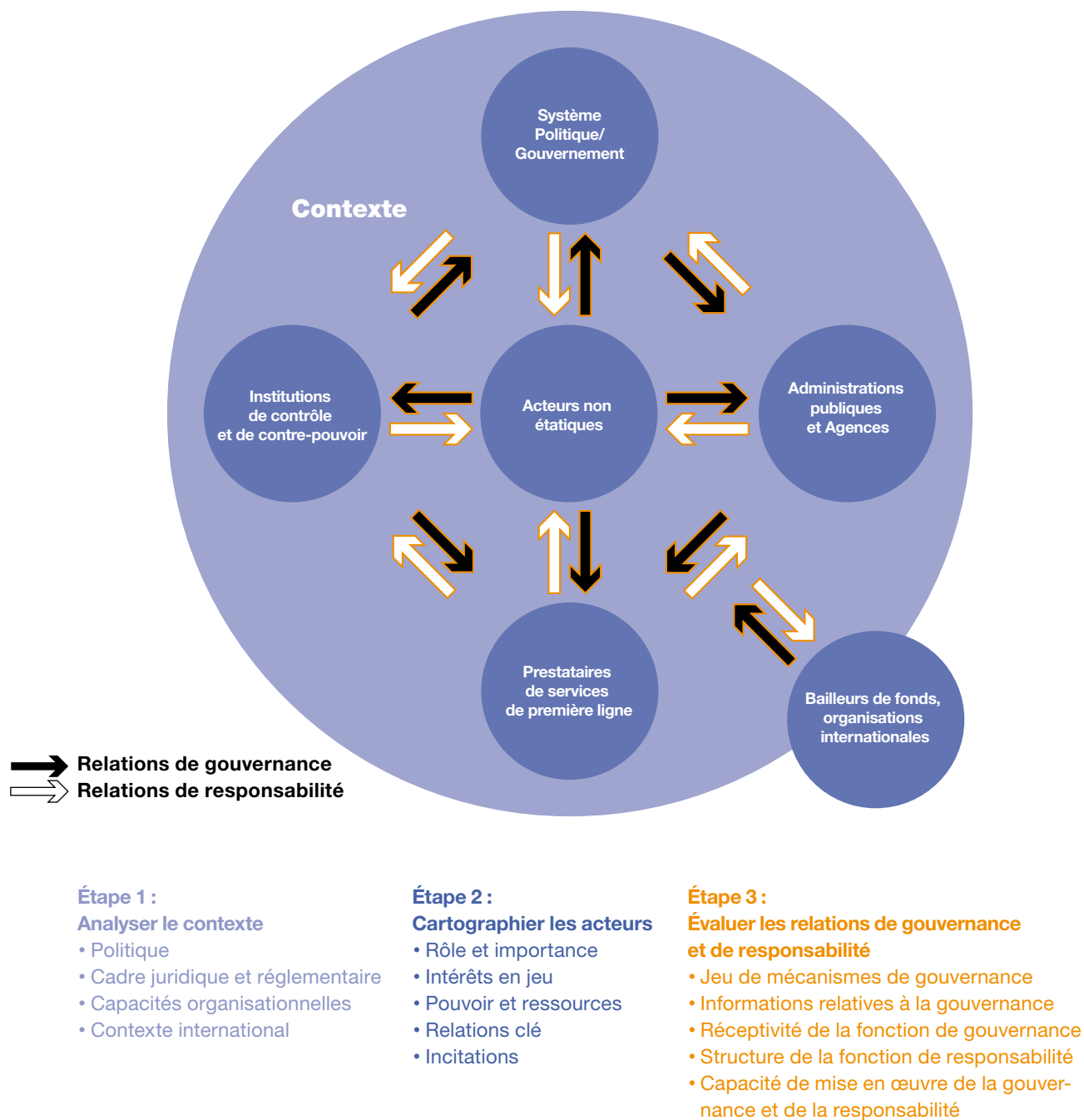
- **Contexte** : comment le cadre général de gouvernance de la société influence-t-il la gouvernance à l'échelon sectoriel ? Comment la gouvernance du secteur public dans son ensemble est-elle structurée ? Dans quelle mesure le contexte local, régional et mondial influence-t-il la gouvernance sectorielle nationale ?
- **Acteurs** : qui sont les parties prenantes dans le secteur (acteurs clé, mais également acteurs étrangers au secteur) ? De quels pouvoirs disposent-ils, de quelle autorité sont-ils investis, sont-ils plus intéressés

sés et motivés par le maintien du statu quo ou au contraire par le changement de la situation ?

- **Relations de gouvernance et de responsabilité** : quelles sont les caractéristiques des relations de gouvernance entre les acteurs dans le secteur ? Les relations qui prédominent sont-elles de type formel

ou informel ? Au sein du secteur, peut-on parler de transparence en ce qui concerne la prise de décisions, les relations entre les différentes parties prenantes et l'attribution de ressources ? Quelle partie est en relation avec quelle autre, quel acteur est en conflit avec quel autre, et si oui de quelle manière ?

Schéma 3: Modèle d'analyse de la gouvernance



L'application de ce modèle d'analyse de la gouvernance à un secteur donné permet, une fois que les questions posées ont trouvé réponse, d'obtenir une image instantanée de la situation de la gouvernance dans le secteur en question. Le modèle développe la notion de « triangle des responsabilités » du Rapport sur le développement dans le monde 2004 ⁽¹²⁾. Il s'appuie également sur des travaux plus récents de la Banque mondiale (Levy, 2007). L'annexe 1 contient des informations supplémentaires sur la base conceptuelle du modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle.

Le modèle envisage la gouvernance sectorielle au sein d'un contexte plus large, qui contribue à l'améliorer ou à l'affaiblir et s'avère également important en termes de possibilités d'évolution. Il identifie par ailleurs six types d'acteurs (les cercles à l'intérieur du schéma), liés entre eux par un ensemble de relations de gouvernance et de responsabilité (respectivement les flèches noires et les flèches blanches). La compréhension de ces relations permet d'aller au-delà d'une image statique de la situation, en permettant d'appréhender de façon plus précise les raisons de l'état de la gouvernance et de savoir si des améliorations sont possibles.

Un exemple concret d'application du modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle est donné en annexe 5.

4.3. Comment utiliser l'outil ? Les 4 étapes de l'analyse de la gouvernance au plan sectoriel

Chacune des trois dimensions évoquées dans le modèle - contexte, acteurs, relations de gouvernance et de responsabilité - peut être intégrée au processus d'analyse de la gouvernance dans le cadre d'étapes séquentielles (voir schéma 3).

Étape 1: Analyse du contexte de la gouvernance sectorielle

Le contexte de gouvernance national et international conditionne l'état de la gouvernance sectorielle et ses possibilités de développement. La gouvernance au niveau de l'ensemble du secteur public doit donc être analysée, en faisant appel à des experts de la gouvernance et en s'appuyant sur les informations disponibles.

- Les performances d'un secteur donné sont susceptibles d'être influencées par l'attention dont il fait l'objet de la part du législateur et au plus haut niveau de l'exécutif, ainsi que par les réformes en cours ou planifiées de la gouvernance à l'échelle de l'ensemble du secteur public.
- Un pouvoir judiciaire national fort veillant efficacement au respect des lois anti-corruption aura un impact sur le fonctionnement de l'ensemble des secteurs. À l'inverse, il est peu probable que de telles lois soient appliquées en l'absence d'un pouvoir judiciaire fort et indépendant.
- L'évolution du salaire des fonctionnaires et de leurs conditions de travail contribue à modifier les incitations à la performance. Elle est également susceptible de renforcer ou d'affaiblir l'autorité formelle et informelle.
- La capacité en matière de gestion des finances publiques influence généralement la gouvernance dans l'ensemble des secteurs, tout comme les réformes engagées en la matière.
- Le niveau général de décentralisation d'un pays est susceptible d'influencer la manière dont la décentralisation et la déconcentration sont mises en œuvre dans un secteur donné.

Encadré 4 - Limites des « approches par îlots » de l'amélioration de la gouvernance

Créée en 1990, l'Uganda Revenue Authority (URA) a rapidement atteint les objectifs qui lui avaient été fixés, en conséquence de quoi une autonomie opérationnelle lui a été accordée. Exempté de l'application des règles de la fonction publique en matière de recrutement, de plans de carrière, de conditions salariales et les conditions de travail, cet organisme fonctionnait selon des principes commerciaux. Les postes les plus importants étaient occupés par des expatriés, dans l'espoir qu'ils seraient relativement à l'abri des pressions politiques et de l'ingérence politique. Un conseil d'administration relativement indépendant était supposé fournir des orientations politiques et superviser les interventions. Dans la pratique, son implication dans les actions menées était quotidienne.

Dans un premier temps, l'URA a connu un succès retentissant: de 7 % du PIB en 1991, les recettes sont passées à 12 % en 1996. Toutefois, les soutiens d'abord accordés au plus haut niveau du pouvoir politique ont disparu, l'autonomie des membres de la direction est devenue moins importante, et le recrutement de personnel sur la base du mérite n'a pas fonctionné, car les nominations dues au népotisme ont commencé à dominer le recrutement. En conséquence, dix ans après sa création, la corruption - fléau contre lequel, à l'origine, l'URA était supposé lutter - était devenue chronique, omniprésente et bien organisée.

En l'occurrence, les réformes de la gouvernance n'étaient pas viables à long terme. Sur le long terme, l'impact de ces réformes a clairement pâti de leur isolement au sein d'un environnement institutionnel inchangé, caractérisé par la nécessité impérieuse de se maintenir au pouvoir par le népotisme et le pouvoir personnel.

Source: Robinson (2006) *The Political Economy of Governance Reforms in Uganda*, IDS Discussion Paper

⁽¹²⁾ L'objectif du rapport de la Banque mondiale 2004 : *Making Services Work for Poor People* était de mieux comprendre les politiques de prestation de services. Ce rapport s'intéresse plus particulièrement au « triangle des responsabilités », et analyse la manière dont les relations entre clients, prestataires et décideurs politiques gênent ou empêchent la fourniture de services aux pauvres.

Cette perspective élargie permet également d'évaluer les difficultés de créer des « îlots » sectoriels de gouvernance sensiblement améliorée (voir encadré 2), ainsi que les limites d'une telle démarche. Le contexte international est également important: un pays ayant souscrit aux protocoles de l'Organisation mondiale du commerce relatifs aux régimes d'importation et d'exportation sera probablement plus motivé pour adhérer à ces régimes, avec potentiellement des implications très concrètes en termes de gouvernance (par ex. dans le secteur de l'agriculture).

Les facteurs pouvant influencer de façon négative la portée de réformes de la gouvernance dans un secteur sont, entre autres, le blanchiment international des capitaux, le crime organisé transnational, le manque de transparence dans les industries extractives, etc. Certains secteurs sont plus sensibles que d'autres à l'influence de ces dynamiques internationales néfastes. Il est donc important de les prendre en compte, afin de mesurer leur portée et d'identifier les obstacles potentiels aux réformes de la gouvernance.

Comment procéder au mieux à une analyse contextuelle ? Tout d'abord, il est possible, et même fortement recommandé, de s'appuyer sur les analyses du contexte général rendues disponibles par des sources locales (universités, groupes de réflexion, analystes des médias) ou des bailleurs de fonds. Une analyse contextuelle générale doit donc normalement pouvoir capitaliser sur de nombreuses données déjà disponibles (voir encadré 5). Ces évaluations existantes permettent de se faire rapidement une idée des principaux facteurs qui influencent les processus de gouvernance sectorielle. S'agissant de cette vision élargie, il est important de veiller à sélectionner les informations - l'objet étant de dresser un **panorama concis** des facteurs nationaux et internationaux (moteurs et contraintes) qui conditionnent l'amélioration de la gouvernance dans le secteur concerné. L'analyse est donc en grande partie **un processus de sélection** : quels facteurs plus globaux sont les plus pertinents dans le cas du secteur en question ? Pourquoi sont-ils pertinents et comment agissent-ils ?

Encadré 5 – Tirer le meilleur profit des évaluations existantes de la gouvernance

Beaucoup de bailleurs de fonds, d'agences, d'organisations privées ou d'acteurs de la société civile produisent toutes sortes d'évaluations, qui peuvent constituer une source d'informations utile pour l'analyse du contexte de la gouvernance dans un secteur donné. Les rapports analytiques sur le secteur produits par les pouvoirs publics, par des donateurs individuels ou en collaboration peuvent également contenir des informations importantes sur lesquelles s'appuyer.

- **Au niveau de la CE** : l'initiative Gouvernance pour les pays ACP et la « facilité gouvernance » de la PEV ont été créées dans le but d'encourager les gouvernements à remédier à leurs carences en matière de gouvernance. Dans ce contexte, la CE évalue un certain nombre d'aspects relatifs à la situation de la gouvernance dans les pays de ces régions. Pour les pays ACP, les délégations de la CE ont établi des **profils de gouvernance**, qui offrent un aperçu de l'état de la gouvernance au niveau national et permettent d'identifier les principales carences en matière de gouvernance. Ces profils sont en grande partie basés sur les données des analyses menées par d'autres organisations (Banque mondiale, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui proposent de telles analyses). Ils peuvent donc s'avérer utiles dans le cadre de nouvelles analyses.
- **Autres bailleurs de fonds** : Depuis la fin des années 1990, la prise de conscience de l'importance revêtue par la dimension politique du changement a conduit à développer plusieurs outils destinés à analyser l'état de la gouvernance. La plupart de ces outils ont un caractère national, et sont conçus pour guider les interventions des bailleurs de fonds. En tant que tels, ils peuvent constituer une source d'informations pertinente dans le cadre d'une analyse de l'environnement général d'un secteur donné. Une enquête et un guide ont été publiés dans le cadre du réseau sur la gouvernance du CAD-OCDE (GOVNET). Ces documents offrent un aperçu des différentes évaluations de la gouvernance utilisées par les agences de l'OCDE. Les exemples présentés sont, entre autres les suivants : Analyse de la gouvernance nationale (DFID), Les moteurs de changement (DFID), Analyse stratégique de la gouvernance et de la corruption (DGIS), Profil de gouvernance nationale (Banque africaine de développement), Analyse des pouvoirs (Sida).

Des informations supplémentaires sont disponibles en annexe 2, ainsi qu'à l'adresse suivante:

http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_34565_39869902_1_1_1_1,00.html

- **Les rapports analytiques produits par les instituts de recherche, les groupes de réflexion et les ONG** peuvent également fournir des informations utiles sur le contexte de la gouvernance. Parmi les analyses ou les indicateurs les plus souvent évoqués, plusieurs sont le fruit des travaux de Transparency International, la fondation Bertelsmann et Freedom House.
- Les **évaluations sectorielles** conduites en collaboration ou par des donateurs individuels dans le cadre d'un programme d'appui aux politiques sectorielles contiennent également un grand nombre d'informations utiles sur le contexte de la gouvernance dans un secteur donné ainsi que sur les facteurs plus globaux qui l'influencent.

Au cours de l'un des ateliers de travail organisés pour préparer le présent document de référence, les participants ont travaillé à l'identification de ce qu'il convient de faire et de ne pas faire dans le cadre d'une analyse contextuelle.

Parmi ce qu'ils ont considéré comme important « à faire », voici quelques-unes de leurs propositions :

- penser « panorama d'ensemble » plutôt que « vue détaillée » ;
- adapter la portée et la profondeur de l'analyse contextuelle au secteur ;
- ne pas se limiter au secteur pour trouver des informations (penser par exemple à la vérification des dépenses publiques) ;
- diversifier les outils d'analyse et les sources d'information, et s'appuyer à la fois sur des sources formelles et informelles ;
- assurer la continuité de l'évaluation contextuelle.

Parmi ce qu'ils ont considéré comme « à ne pas faire », voici également quelques règles à garder à l'esprit :

- aborder l'analyse contextuelle comme un exercice imposé par Bruxelles ;
- la considérer comme une tâche ponctuelle, effectuée une fois pour toutes ;
- faire exclusivement confiance aux conseillers en gouvernance, en négligeant de traiter la question du développement des capacités avec les experts sectoriels et de travailler dans des équipes multidisciplinaires ;
- négliger la manière dont les modalités d'octroi des aides affectent la gouvernance sectorielle (voir également étape 2) ;
- négliger la place qu'occupent les systèmes et politiques internationaux dans le contexte de la gouvernance sectorielle.

Étape 2 : Cartographier les acteurs – intérêts, pouvoir et incitations

Dans le cadre de l'analyse de la gouvernance au niveau d'un secteur, il est fondamental de s'intéresser aux « acteurs » en présence. La présente cartographie vise à identifier les organisations et individus suivants : (i) principales parties prenantes du secteur et (ii) acteurs qui jouent un rôle important dans la gouvernance et les relations de responsabilité au sein du secteur. Le modèle d'analyse de la gouvernance distingue **six catégories d'acteurs**. L'hypothèse sous-jacente est que la gouvernance sectorielle est plus efficace pour le développement du secteur lorsqu'il existe :

- une **offre** efficace de gouvernance (les acteurs au pouvoir partagent les informations et prennent les décisions conformément à des règles bien définies, attribuent les financements de manière transparente, offrent un espace à la participation, rendent compte de leurs actions, etc.) ;
- une demande de **reddition de comptes** (arbitrée par le système politique) de la part des acteurs non étatiques et des contre-pouvoirs.

Certains acteurs jouent plusieurs rôles et appartiennent par conséquent à plusieurs catégories. Par exemple, le parlement peut être considéré comme un élément du système politique, ou comme un contrepoids au pouvoir de l'exécutif. Les bailleurs de fonds peuvent être considérés comme faisant partie à la fois de l'offre et de la demande de gouvernance.

L'analyse des acteurs doit également prendre en compte les inégalités entre les hommes et les femmes, qui sont susceptibles d'exclure les femmes des fonctions de gouvernance, affectant ainsi la crédibilité du contrat social.

Les six catégories d'acteurs identifiées sont les suivantes :

- acteurs non étatiques** : de façon délibérée, les acteurs non étatiques sont placés au centre du schéma. La raison de ce choix est que, même si ce n'est pas toujours le cas, l'État doit en fin de compte être contrôlé et gouverné par le peuple, et rendre des comptes au peuple. Dans la réalité, l'État sert souvent les intérêts des élites.

On part également de l'hypothèse que le succès de la stratégie de développement passe par un renforcement progressif des relations de gouvernance entre l'État et des groupes importants de citoyens autonomes.

Pour qu'un « contrat social » entre l'État et les citoyens puisse exister, ces derniers doivent avoir intérêt à demander des comptes à l'État et disposer de pouvoirs suffisants pour le faire efficacement.

Le secteur privé - associations d'agriculteurs et d'industriels, exportateurs de matières premières spécifiques, mais également investisseurs internationaux - constitue une composante importante de la demande de gouvernance, mais il est également possible que soient entretenues en son sein des relations informelles et de corruption avec le monde politique permettant la persistance de situations de monopole *de facto*. Les médias font également partie de cette catégorie des acteurs non étatiques, dont ils constituent une composante importante dans la mesure où ils peuvent demander des comptes et enquêter sur les situations de mauvaise gouvernance. Au sein de cette catégorie d'acteurs, il est par conséquent important d'opérer une distinction supplémentaire entre les groupes (élites) formels

(associations d'employeurs, partis politiques, médias, syndicats, etc.) et les élites informelles (clans, groupes ethniques, familles, oligopoles, etc.), qui peuvent exercer une fonction de gouvernance formelle ou informelle, et ce à différents niveaux. Ainsi, les limites entre système politique et société civile demeurent souvent très floues.

- (ii) **Institutions de contrôle et de contre-pouvoir** : en règle générale, ces institutions exercent une fonction de contrepoids : elles supervisent les organisations sectorielles (organisme de surveillance des banques, laboratoire vétérinaire de référence chargé de contrôler la qualité des laboratoires de province, commissaires aux comptes) ou sont en charge du traitement des plaintes et de la résolution des conflits (pouvoir judiciaire, médiateurs, comités d'évaluation d'expertise, etc.).

Ils peuvent être publics ou privés. Dans ce dernier cas, ils doivent être certifiés par un organisme public (commissaires au comptes privés, géomètres). Les contre-pouvoirs (par ex. le parlement) jouent un rôle essentiel aux fins d'éviter une concentration excessive du pouvoir entre les mains de l'exécutif (qui aboutit inévitablement à des abus de pouvoir), mais ils sont eux-mêmes soumis aux règles de gouvernance et peuvent être caractérisés par une bonne ou mauvaise gouvernance (voir les systèmes judiciaires soumis à une corruption généralisée).

- (iii) **Système politique/gouvernement** : au sein de la sphère publique, ce groupe désigne les acteurs, à différents niveaux, chargés de la réglementation et l'échelon le plus élevé de l'exécutif à différents niveaux. Au niveau national, il s'agit du parlement et du conseil des ministres. Au niveau sectoriel, il s'agit des commissions parlementaires sectorielles et du ministre concerné. Lorsque le modèle d'analyse est appliqué au niveau territorial, les autorités locales ou le conseil municipal constituent le pouvoir politique (dans un village qui crée un comité des utilisateurs de l'eau, il peut s'agir du chef de village ou du conseil des anciens).

- (iv) **Administrations publiques centrales** : Il s'agit par exemple des ministères sectoriels et des autorités centralisées au rôle réglementaire et normatif important. Lorsque les autorités régionales ou locales remplissent ce rôle, elles sont considérées comme faisant partie de cette catégorie.

Lorsqu'elles fournissent des services directs, elles sont placées dans la catégorie des prestataires de services. Lorsque, dans le secteur de l'eau, le modèle d'analyse est appliqué au niveau d'un village, le comité des utilisateurs de l'eau est considéré comme faisant partie de la catégorie des administrations centrales. En matière de gouvernance, cette catégorie d'acteurs se situe du côté de l'offre, dans

la mesure où ils ont des obligations envers les usagers des services, à savoir les « détenteurs de droits » qui peuvent leur demander de remplir leur rôle et leur réclamer des comptes à cet égard.

- (v) **Prestataires de services de première ligne** : il s'agit des prestataires publics et privés qui fournissent des services directs aux utilisateurs, aux clients ou aux citoyens : directeurs d'écoles, infirmières, officiers de police, personnel chargé de la maintenance du réseau routier, exploitants des pompes à eau dans les villages, etc. Le rôle des autorités locales peut être plus ou moins important : les prestataires de première ligne peuvent être embauchés ou se voir proposer un contrat par les autorités locales et/ou par les autorités centrales.

- (vi) **Bailleurs de fonds, organisations régionales et internationales** : les organisations régionales et internationales peuvent exercer une autorité au travers de traités, par lesquels un gouvernement s'engage à respecter certains principes de gouvernance. Certaines organisations internationales telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) peuvent sanctionner des pays qui ne remplissent pas leurs obligations. De façon moins formelle, mais parfois tout aussi efficace, elles peuvent agir en vertu de leur autorité professionnelle ou morale. Par exemple, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) peut exercer une influence considérable du fait de son autorité professionnelle, et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP, organisme qui s'occupe des questions de gouvernance dans les pays africains) jouit quant à lui d'une certaine autorité morale. Les **bailleurs de fonds** influencent également de façon significative l'agenda national en matière de gouvernance. Conformément à la déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra, leur rôle en termes de gouvernance est toutefois supposé être réduit, et se limiter au renforcement de la gouvernance nationale. Dans la réalité, les bailleurs de fonds continuent à exercer des fonctions importantes de gouvernance, en particulier lorsque l'aide constitue une part significative des financements disponibles. **Les bailleurs de fonds se situent du côté de la demande de gouvernance**, et demandent des comptes aux bénéficiaires concernant l'argent reçu et les résultats obtenus. L'insistance de la demande des bailleurs de fonds peut en arriver à évincer la demande nationale de responsabilité, les autorités se sentant parfois davantage tenues de rendre compte de leur action à leurs bailleurs de fonds qu'à leurs propres citoyens, situation qui conduit ces derniers à s'adresser aux bailleurs de fonds plutôt qu'aux autorités. Les bailleurs de fonds peuvent ainsi contribuer à réduire les chances de voir s'instaurer un contrat social. Les bailleurs de fonds **font également partie de l'offre de gouvernance** : ils produisent des recommandations politiques détaillées, apportent une aide

technique, proposent des plans et des mesures, et jouent un rôle important dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté, par exemple.

Comment procéder pour élaborer une cartographie des acteurs ? Les pratiques de brainstorming sur les différents acteurs de la gouvernance d'un secteur

tendent à produire des listes souvent trop détaillées. Cette méthode peut servir de point de départ, mais il est souvent préférable de se concentrer sur les acteurs qui comptent vraiment, ceux qui exercent un rôle important en matière de gouvernance (qu'il soit formel ou informel), et ceux dont les obligations de responsabilité (formelles ou informelles) sont les plus importantes.

Encadré 6 - Le rôle clé des bailleurs de fonds dans l'amélioration de l'offre et de la demande de gouvernance. Exemple de l'initiative FLEGT dans le secteur forestier

Le processus FLEGT (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) constitue un bon exemple des différentes manières dont les bailleurs de fonds peuvent influencer la gouvernance dans un secteur donné.

Dans de nombreux pays, le secteur forestier se caractérise par une exploitation illégale des forêts, favorisée par une forte demande de la part des pays consommateurs de bois. En 2003, l'UE a présenté son plan d'action UE-FLEGT, qui établit un ensemble de mesures destinées à lutter contre l'abattage illégal dans les pays producteurs de bois, via une amélioration du cadre de la gouvernance sectorielle.

Le processus n'en est encore qu'à ses débuts, mais le plan FLEGT a le potentiel d'améliorer la gouvernance dans le secteur forestier tant du côté « offre » que du côté « demande ». Du côté de la demande, les capacités de sensibilisation et de contrôle de la société civile peuvent être renforcées, et les mécanismes de contre-poids améliorés. En ce qui concerne l'offre, les capacités des autorités et des administrations publiques centrales en matière de réglementation et de contrôle/suivi interne sont renforcées, et les initiatives du secteur privé sont soutenues.

Les pays peuvent conclure un accord de partenariat volontaire et bénéficier de financements de l'UE pour des projets de soutien FLEGT. À l'heure actuelle, des négociations de partenariat sont en cours avec l'Indonésie, la Malaisie, le Ghana et le Cameroun. Au Congo, en République centrafricaine, au Libéria, au Gabon, au Vietnam et en Côte d'Ivoire, des discussions informelles ainsi que des travaux préparatoires ont été engagés.

Avant de procéder à cette sélection, il est important d'évaluer les *intérêts, le pouvoir et les incitations des différents acteurs*. Plusieurs outils d'analyse des parties prenantes sont disponibles, et un tableau visant à faciliter cette opération figure en annexe 3.

Dans le contexte de ce processus d'analyse, il peut s'avérer intéressant d'utiliser certaines « cartographies » existantes des acteurs clé de la gouvernance établies dans le cadre d'autres processus. Par exemple, le soutien croissant apporté par la CE à la société civile (en tant qu'acteur de la gouvernance) s'accompagne généralement d'une cartographie, ainsi que d'une analyse des parties prenantes (y compris des forces et faiblesses des différents acteurs), couvrant souvent également des secteurs d'intervention spécifiques. Il convient également de prêter une attention toute particulière aux questions liées à l'égalité des sexes. En effet, l'analyse peut révéler de graves inégalités en la matière. Afin d'aider les experts sectoriels à mener à bien cette analyse, la CE a développé certains outils. ⁽¹³⁾

Pour chaque acteur, les principales questions à prendre en compte sont les suivantes :

- **Rôle et importance de l'acteur** : l'acteur joue-t-il un rôle de gouvernance ou un rôle de responsabilité ? Ou bien encore son rôle est-il mixte ? Quelle est l'importance de l'acteur pour la gouvernance et/ou la responsabilité effective ? Cette importance est-elle amenée à se renforcer ou à diminuer à l'avenir ?
- **Intérêts en jeu** : quel est l'agenda de l'acteur à court et à long terme ? Quels objectifs formels et informels l'acteur poursuit-il ? Quel dosage a-t-on entre les objectifs en rapport avec le recul de la pauvreté et ceux liés à des politiques bureaucratiques et des luttes de pouvoir, ou l'affirmation d'un positionnement ou d'intérêts individuels ? Quels sont ceux qui prévalent sur les autres ?
- **Pouvoir et ressources** : de quels pouvoir et ressources (formels et informels) l'acteur dispose-t-il ? Son pouvoir formel est-il mis à mal par d'autres acteurs à travers l'exercice de pouvoirs informels ? À quelles contraintes l'acteur est-il soumis ? Quels sont les autres acteurs étrangers au secteur qui jouent un rôle dans le secteur (ministre des finances, conseil des ministres/président, partenaires de développement) ?

⁽¹³⁾ Voir: Boîte à outils pour l'intégration de l'égalité hommes-femmes dans la coopération au développement de la CE, sur http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/gender/toolkit_en.htm

- **Relations clé** : avec qui l'acteur est-il en rapport, de manière formelle ou informelle ? Qui connaît qui ? Quels liens et allégeances l'acteur entretient-il ? Les relations informelles peuvent présenter un plus grand intérêt, mais sont également plus difficiles à cartographier.
- **Incitations** : Quelles incitations (récompenses ou sanctions) semblent opportunes pour l'acteur aux fins du maintien ou de l'amélioration de la gouvernance sectorielle ? Par exemple, dans le cas des prestataires de service et des fonctionnaires : sont-ils motivés par la conscience professionnelle, le salaire et les conditions de travail, une surveillance appropriée et/ou la pression concurrentielle ? Dans une perspective future, une évolution de la donne (externalisation ou privatisation, par exemple) serait-elle susceptible d'apporter des incitations efficaces, ou les dysfonctionnements du marché rendraient-ils ces dispositions inefficaces ?

À l'occasion de l'un des ateliers préparatoires du présent document de référence, d'autres conseils ont été proposés :

- commencer par les acteurs du secteur, pour ensuite élargir aux acteurs extérieurs ;
- admettre les écarts de fiabilité que l'on observe dans les pratiques d'analyse actuelles et s'attaquer aux principaux points faibles ;
- rechercher les sources permettant d'identifier au mieux les principales parties prenantes, de comprendre leurs intérêts et de détecter les relations formelles et informelles qu'elles entretiennent ;
- réaliser le diagnostic sur la base de voies tant formelles qu'informelles ;
- garder à l'esprit que les résidents d'un pays travaillant au sein de la délégation peuvent constituer une source d'informations précieuse (concernant en particulier les rôles formels et informels des acteurs, entretenus par la culture et la tradition) ;
- utiliser la cartographie pour alimenter le dialogue politique ;
- inclure les informations renvoyées par le dialogue politique dans l'analyse des acteurs ;
- mettre au point des méthodes visant à entreprendre l'analyse de ces acteurs – analyse qui doit dépasser la simple cartographie et la convergence des intérêts et incitations ;
- s'assurer que cette analyse ne s'inscrit pas en annexe d'un travail sectoriel mais qu'elle y participe.

L'analyse des parties prenantes est un point sensible, en particulier lorsqu'elle a trait aux relations entre acteurs ou aux acteurs qui jouent un rôle informel dans la gouvernance. Si l'objectif est de divulguer autant que possible ces informations, il va de soi que certaines

données doivent être utilisées avec discrétion (à savoir qu'elles ne doivent pas figurer dans certains documents, qu'elles ne doivent parfois être partagées qu'avec un petit nombre de parties prenantes dûment sélectionnées, etc.). Il est cependant évident que la situation d'ensemble des parties prenantes, leur importance, leurs intérêts, leur pouvoir et leurs incitations sont un élément clé du dialogue en matière de gouvernance sectorielle, et constituent le point de départ de discussions portant sur les modifications éventuelles à apporter pour améliorer l'efficacité de la gouvernance.

Étape 3 : Analyse des relations de gouvernance et de responsabilité

Cette analyse doit débuter par une bonne connaissance du contexte et la cartographie des acteurs clé intervenant dans la structure de gouvernance et de responsabilité. L'étape suivante a trait à l'analyse des relations de gouvernance et de responsabilité entre les acteurs clé. Ces relations de gouvernance et de responsabilité opèrent le plus souvent au sein d'environnements plus complexes. Le modèle d'analyse de la gouvernance identifie **quatre mécanismes de gouvernance** permettant d'exercer autorité et pouvoir en suivant différentes « règles du jeu ». Ces quatre mécanismes de gouvernance sont décrits plus en détail en annexe 1. En résumé :

- **la gouvernance hiérarchique** est formelle ; le supérieur bénéficie d'un droit formalisé pour émettre des ordres et commander un niveau d'obéissance ; les subordonnés dépendent fortement des décisions prises au niveau supérieur ;
- **la gouvernance patrimoniale** est informelle ; loyauté et fidélité au « patron » en échange d'une protection, de ressources et/ou d'un poste lient le client au patron et le rendent dépendant de ce dernier ;
- **la gouvernance de marché** est formelle ; c'est la fameuse « main invisible », par laquelle la concurrence et les forces de l'offre et de la demande obligent les acteurs indépendants du marché à adapter leur performance – ou à disparaître ;
- **la gouvernance de réseau volontaire** est informelle. On la trouve chez les acteurs indépendants quand il n'existe aucune autorité au sommet, aucun marché ou aucun patron pour établir un ordre, à savoir quand les relations sont essentiellement basées sur la confiance et la reconnaissance mutuelle.

Lorsque l'on examine les relations de gouvernance, le premier travail consiste à analyser cette combinaison de mécanismes de gouvernance, qui déterminent le mode de fonctionnement d'un secteur. Il n'est pas question de porter un jugement, mais bien de décrire et de comprendre la façon dont le secteur est effectivement régi. Il s'agit là d'un préalable à tout dialogue visant à trouver des voies d'amélioration de la gouvernance (voir exemple en encadré 7).

Les points suivants méritent aussi d'être envisagés :

- **Informations sur la gouvernance et clarté de ces informations :**

Les règles du jeu qui régissent le secteur sont-elles vraiment claires, exhaustives et accessibles ? Les acteurs connaissent-ils ces règles ? Sait-on exactement qui prend les décisions, à quel moment et

sous quelle forme ? Les attributions des différents acteurs participant au processus de prise de décision sont-elles convenablement définies ?

- **Réceptivité de la fonction de gouvernance :** les acteurs et agents sont-ils soumis à une orientation centrale prévisible, conforme à des politiques formelles, ou le processus décisionnel est-il plus arbitraire, discrétionnaire et ad hoc ?

Encadré 7 – Comprendre les mécanismes de gouvernance du Kenya et les implications pour le secteur agricole

L'exemple du Kenya illustre combien il est essentiel de comprendre les mécanismes de gouvernance sous-jacents quand on traite de gouvernance sectorielle. Les mécanismes de gouvernance patrimoniale jouent un rôle important dans le fonctionnement de l'État kenyan depuis son indépendance, comme en atteste le renforcement des pouvoirs conférés au Président dans les années 60, affaiblissant de ce fait le rôle d'autres acteurs tels que le parlement, le système judiciaire, les autorités locales et les organismes de la société civile. Dans le secteur agricole, cette situation s'est traduite par un contrôle présidentiel des organismes publics tels que l'office de commercialisation des produits agricoles et les organisations de producteurs, convertis en organismes quasi-publics. Cette tendance s'est renforcée dans les années 80, quand la loi de 1985 sur les sociétés (State Corporation Act) a transféré une grande partie des pouvoirs exercés sur les autorités et organismes de commercialisation du Ministère de l'agriculture au cabinet du Président. Cette forte main-mise présidentielle sur le secteur implique que l'adoption de toute politique exige désormais quasi-systématiquement l'approbation présidentielle.

La forte composante ethnique, qui favorise les membres de la communauté au pouvoir, n'est pas non plus négligeable dans l'État post-indépendant. Attendu qu'au Kenya, différents groupes ethniques sont associés à des systèmes particuliers de production de culture et/ou de bétail, les politiques agricoles favorisent certains produits, exploités par le groupe ethnique au pouvoir. Parallèlement, le cadre réglementaire complexe mis en place par le régime colonial a été maintenu et exploité à des fins népotiques, en imposant des restrictions sur la production et la commercialisation, ou en accordant des licences commerciales à des individus privilégiés.

Source: Smith, Lawrence (2004) *Agriculture in Kenya: Identifying What Shapes the Policy Environment*, Oxford, Oxford Policy Management.

La gouvernance sectorielle répond-elle aux principes de gouvernance ou entrave-t-elle les thèmes de la gouvernance que sont la démocratisation, les droits de l'homme, la décentralisation, l'état de droit, la participation de la société civile ?

- **Structure de la fonction de responsabilité et exercice de la responsabilité :** s'ils existent, quels mécanismes permettent de contrôler les personnes bénéficiant de pouvoirs afin d'éviter tout abus de pouvoir, et de vérifier dans quelle mesure elles remplissent effectivement leurs missions ? La présentation des comptes à leurs « supérieurs » a-t-elle des conséquences en cas de preuve d'incompétence ? Les systèmes de responsabilité ont-ils un impact sur le comportement des exécutants ?
- **Capacité de mise en œuvre de la gouvernance et responsabilité :**

les ressources et les capacités disponibles sont-elles adéquates du point de vue de leur quantité, de leur qualité et de leur potentiel de réponse pour permettre aux agents de suivre les directives de gouvernance et de

respecter leurs obligations de reddition de comptes ? Les flux de ressources et leur gestion sont-ils transparents ?

Étape 4: Synthèse – Analyse de l'aptitude à la réforme de la gouvernance

L'étape finale consiste à rassembler les données des trois étapes précédentes dans un **tableau récapitulatif** présentant les éléments suivants :

- les caractéristiques essentielles qui façonnent et décrivent les relations de gouvernance en place dans le secteur (Les variables clés proposées dans le tableau sont un condensé des analyses plus détaillées précédemment abordées) ;
- les principales forces/opportunités, mais aussi les principales faiblesses/menaces pesant sur une évolution de la gouvernance et de la responsabilité tant du côté de l'offre que de la demande.

Ce tableau n'ajoute aucune nouvelle information à celles récoltées lors des étapes précédentes. Il vise plutôt à

faire la synthèse des analyses détaillées réalisées, pour présenter une vue d'ensemble de la situation et en dégager les grandes tendances, permettant de conclure à l'aptitude du secteur à améliorer sa gouvernance – ou au contraire à une résistance à toute avancée.

Il est en principe possible d'évaluer dans le détail les relations de gouvernance et de responsabilité existant entre chaque paire d'acteurs du modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle (figure 3). Celles-ci ne permettraient cependant pas de mieux comprendre la situation de la gouvernance dans le secteur et rendraient en outre l'exercice très complexe. Il est donc recommandé de dresser un portrait exhaustif à un niveau général, sans focaliser sur une description détaillée. L'Annexe 4 vous guide par des questions dans l'analyse des relations de gouvernance et propose des sources de données possibles.

Ce tableau ne **doit pas non plus être considéré comme un « tableau de bord »**. Il ne peut indiquer comment mettre en œuvre les améliorations, ni en définir l'ampleur ou la rapidité de réalisation.

Il est conçu pour stimuler les discussions et aider les acteurs en charge de l'amélioration de la gouvernance à identifier des options de modification plausibles et réalistes.

Si la meilleure approche consiste à travailler en parallèle sur l'offre et sur la demande, l'analyse peut, dans certains pays et pour certains secteurs, générer une image plutôt négative, dégageant bien peu d'incitations stimulant une amélioration de la gouvernance côté offre.

Tableau 1 : Tendances de la gouvernance sectorielle—Synthèse des analyses

	Caractéristiques clé	Principales forces/opportunités	Principales faiblesses/menaces	Grandes tendances
Contexte étranger au secteur				
Acteurs, intérêts et incitations				
Relations de gouvernance / responsabilité				
Autres aspects				

Quand la gouvernance d'un pays est largement mise à mal, à savoir quand la légitimité du régime est remise en cause par les citoyens, quand l'autorité est de plus en plus utilisée pour réprimer la contestation, quand la corruption et le népotisme s'emballent, il est clair que la marge de manœuvre vers une amélioration de la gouvernance sectorielle à court terme est fortement limitée.

Dans ce cas, les spécialistes du secteur devront envisager d'autres points d'entrée (soutien aux acteurs de la demande au niveau du secteur privé et de la société civile, tout en poursuivant le dialogue et les contacts avec les futurs réformateurs potentiels des pouvoirs publics par exemple). Une situation dans laquelle la gouvernance présente de réelles carences, sans aucun signe visible d'aptitude des autorités à l'améliorer, aura forcément des répercussions sur l'aide communautaire apportée au secteur et les modalités de sa mise en place.

⁽¹⁴⁾ Voir Lignes directrices n° 2 « Appui aux programmes sectoriels »—Commission européenne—EuropeAid Collection Outils et méthodes. Juillet 2007

4.4. L'analyse de la gouvernance et les sept domaines d'évaluation des programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS)

Pour travailler au soutien de programmes sectoriels d'un pays partenaire, la CE analyse sept éléments afin de déterminer l'étendue de l'aide et sa faisabilité ⁽¹⁴⁾. Les sept domaines d'évaluation sont les suivants :

- politique/stratégie sectorielle ;
- budget et gestion des dépenses ;
- coordination et gestion sectorielles ;

- contexte et capacité institutionnels ;
- système de suivi des performances ;
- environnement macro-économique ;
- gestion des finances publiques.

La gouvernance n'est pas un domaine indépendant sur la liste, mais les résultats d'une analyse de gouvernance sectorielle proposeront des éléments pour chacun des sept domaines d'évaluation des PAPS. L'analyse de gouvernance sectorielle s'inspirera alors des évaluations réalisées dans chacun des sept domaines. Le tableau 2 ci-après présente les éléments de gouvernance centrale les plus pertinents pour chacun des sept domaines.

Tableau 2 : Domaines d'évaluation des programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS)

Domaine d'évaluation des PAPS	Éléments essentiels de la gouvernance sectorielle
Politique/stratégie sectorielle	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation des acteurs du secteur au sein des processus de politique nationale • Représentation des acteurs étrangers au secteur au sein des processus de politique nationale • Prise en charge et efficacité des processus de politique sectorielle. Transparence des processus de prise de décision • Efficacité des politiques – mise en œuvre/respect réels, responsabilité des acteurs du secteur dans la chaîne politique-résultat
Budget et gestion des dépenses	<ul style="list-style-type: none"> • Les contraintes et opportunités budgétaires renseignent-elles efficacement sur la politique ? Les budgets reflètent-ils des choix de politique ? • Les processus liés à l'établissement du budget impliquent-ils les acteurs adéquats ? Les bailleurs de fonds honorent-ils les promesses en temps voulu ? Sont-ils considérés comme responsables par les parties prenantes ? (L'évaluation du Programme relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière, ou PEFA, aborde ces questions).
Coordination et gestion sectorielles	<p>Les secteurs comptent souvent plusieurs mécanismes de gouvernance – hiérarchie depuis les ministères vers les entités et administrations décentralisées ; mise en réseau avec des acteurs d'autres secteurs ou niveaux gouvernementaux (les autorités centrales en matière d'agriculture n'ont par exemple aucune autorité formelle sur la fourniture d'infrastructures aux zones rurales ou sur les politiques de crédit).</p> <p>Si on considère la structure de gestion, les donateurs peuvent y occuper une place inadéquate s'il existe par exemple entre les fonctionnaires et leur ministère un niveau de contrôle auquel participe le donateur.</p> <p>Les flux d'informations, consultations, processus de prise de décision formels et informels entre les différents organismes sectoriels et parties prenantes, mais aussi entre les organismes sectoriels et les parties prenantes étrangères au secteur (ministère des finances, conseil des ministres par exemple), sont d'autres aspects essentiels de ce domaine d'évaluation.</p>
Contexte et capacité institutionnels	<p>Les orientations de la CE relatives à l'évaluation des institutions et des capacités⁽¹⁵⁾ soulignent la façon dont les organisations sectorielles sont régies par les acteurs et organismes externes. La gouvernance peut principalement s'opérer selon des critères fonctionnels : audit (dans quelle mesure les normes prescrites sont-elles respectées ?), voie juridique (les droits en justice seront-ils traités suivant les procédures en vigueur ?). La gouvernance peut cependant avoir une dimension largement politique : les groupes d'utilisateurs peuvent se plaindre s'ils constatent une absence de service, les médias peuvent signaler les échecs ou souligner les bons exécutants. La qualité des mécanismes de gouvernance aura un impact direct en exerçant une pression sur les organisations afin qu'elles mènent à bien leurs missions.</p>

⁽¹⁵⁾ Voir EuropeAid Document de référence n°1 « Analyse institutionnelle et développement des capacités », collection Outils et méthodes, CE. Septembre 2005

Domaine d'évaluation des PAPS	Éléments essentiels de la gouvernance sectorielle
Système de suivi des performances	Les données relatives aux résultats obtenus constituent en principe la base de la gestion des responsabilités. Le suivi des performances est donc un outil indispensable à la gouvernance et à la responsabilisation – même s'il ne suffit pas en tant que tel. Pour ce domaine d'évaluation, l'analyse de la gouvernance sectorielle cherchera à savoir si les données de performance sont réellement exploitées, et à quelles fins. Les données peuvent arriver trop tard ou être de qualité insuffisante pour s'inscrire efficacement dans un processus décisionnel. On peut aussi supposer que les résultats formellement convenus sont les seuls qui comptent.
Environnement macro-économique	Les questions de gouvernance macro-économiques font partie de l'analyse du contexte de gouvernance sectorielle. La qualité de la gouvernance nationale en matière de politique fiscale ou monétaire influera sur le comportement au sein des différents secteurs.
Gestion des finances publiques	La gestion des finances publiques (y compris la passation des marchés) peut représenter un risque majeur pour la performance sectorielle si les points faibles des différents niveaux de la chaîne de valeur – du niveau politique à la fourniture de services de première ligne – peuvent générer des fuites, des gaspillages, des fraudes ou une corruption franche. Une adéquation des contrôles, de la transparence, des incitations et de la responsabilisation – la gouvernance donc – est dans ce domaine d'une importance critique pour la gestion des finances publiques dans leur ensemble et pour sa performance sectorielle. (L'instrument d'évaluation PEFA détaille les points relatifs à ce domaine d'évaluation).

Lorsque l'on œuvre à l'élaboration de programmes d'appui de la CE à la politique sectorielle, les aspects ayant trait à la gouvernance comme à la responsabilité doivent être envisagés et traités dans chacun des sept domaines d'évaluation. Une valeur significative peut être ajoutée aux sept évaluations en considérant la gouvernance via les différents composants d'un programme sectoriel. Cette approche n'est pas formellement prescrite, mais se justifie parce que les aspects de

gouvernance au sein d'un domaine (la participation aux processus politiques par exemple) peuvent être étroitement liés à ceux d'un autre domaine (responsabilité en matière de résultats par rapport à une politique donnée par exemple). Dans cette perspective, les questions liées à la gouvernance doivent être identifiées et traitées via les cycles de PAPS (de l'identification et la formulation à la mise en œuvre), notamment pour ce qui est de l'analyse, du dialogue, de la surveillance et de l'évaluation.

5. De l'analyse à l'action : comment contribuer au mieux aux progrès graduels de la gouvernance dans les secteurs considérés ?

Comment la CE et les autres partenaires de développement peuvent-ils favoriser des processus graduels et continus d'amélioration de la gouvernance sectorielle, eu égard aux réalités existantes d'un pays donné ? Comment peuvent-ils promouvoir le renforcement de la gouvernance, en s'appuyant sur une analyse en profondeur des relations en vigueur entre gouvernance et responsabilité dans le secteur considéré ? Ce dernier chapitre propose des orientations pour la conception et la mise en œuvre de stratégies d'intervention efficaces par la CE. Ainsi, il définit trois lignes directrices opérationnelles et propose un ensemble d'actions spécifiques que les équipes de la CE peuvent mettre en œuvre (ainsi que les autres partenaires de développement). Les trois lignes directrices opérationnelles sont les suivantes :

- agir de façon stratégique ;
- se recentrer sur les fondamentaux ;
- promouvoir les principes de gouvernance dans le cadre des interventions sectorielles.

5.1. Agir de façon stratégique afin de renforcer la gouvernance nationale

La ligne directrice opérationnelle '**Agir de façon stratégique**' peut permettre d'identifier les perspectives. Elle invite les équipes de la CE à se garder d'adopter des approches normatives ou d'exercer des contrôles directs dans le cadre de l'aide apportée aux réformes de la gouvernance. Plus les donateurs rentrent dans le détail des contenus (quels projets, politiques, indicateurs doivent être poursuivis), plus leurs actions sont susceptibles d'évincer les mécanismes de gouvernance nationale. Ainsi, une politique sectorielle d'éducation établie entre les donateurs et les administrations et agences publiques ne favorisera guère une gouvernance sectorielle nationale efficace si elle exclut du processus politique le parlement, les partis politiques, les parents, les enseignants et autres parties prenantes légitimes.

Sinon, les donateurs peuvent se pencher sur le système national de gouvernance dans le secteur considéré : comment les politiques sont-elles réellement décidées (et des politiques formelles ont-elles leur place ici ?). Comment les décisions de dépense sont-elles réellement prises (le processus d'affectation du budget est-il transparent et efficace, ou les priorités réelles sont-elles définies via des processus opaques de gestion financière au cours de l'exercice fiscal) ? Comment les indicateurs de performance sont-ils définis et mesurés (et les mesures sont-elles réellement utilisées à des fins d'enseignement et/ou de responsabilité) ?

Cette dernière approche vise à renforcer le système national de gouvernance. Lorsque les donateurs exercent un contrôle en profondeur sur les contenus et se chargent quasiment de la gestion au lieu de mettre l'accent sur le système national et sur les résultats qu'il génère, alors ils doivent clairement peser les effets de ce choix et chercher à atténuer les impacts potentiellement négatifs sur le système de leurs interventions directes dans la gouvernance. Cela ne signifie pas que les donateurs doivent se limiter à observer la façon dont le système national de gouvernance porte ses fruits sur le long terme. En effet, les besoins à court terme de services exprimés par les groupes les plus démunis ainsi que la réduction des risques, des gaspillages et des déperditions peuvent inciter les donateurs à insister sur certains aspects du contenu politique, la prise de décisions conjointe ou des procédures particulières. Cependant, cette approche, si elle traduit le mode habituel de fonctionnement de la plupart des donateurs (tout au moins en termes de mentalité), ne doit être appliquée que lorsqu'elle s'avère vraiment nécessaire. Le principal objectif doit être de renforcer la capacité du système national de gouvernance sectorielle et doit être considéré comme s'inscrivant dans un processus à long terme et graduel.

Cette mesure de l'équilibre à atteindre est nécessaire à la fois concernant les projets distincts des donateurs mais aussi concernant les actions conjointes des donateurs dans des processus sectoriels. L'encadré 8 propose certains indicateurs permettant d'atteindre cet équilibre dans le cadre d'interventions sur la gouvernance sectorielle.

Encadré 8 - 'Agir de façon stratégique' : comment cela se traduit-il dans la pratique ?

- Ne pas oublier que les ressources des donateurs sont synonymes de pouvoir : chaque action entreprise par un donateur, chaque mot qu'il prononce sont susceptibles de parasiter les relations de gouvernance nationale. Considérer l'impact que les actions des donateurs sont susceptibles d'exercer sur la gouvernance *avant* d'agir.
- Élaborer des mécanismes de gouvernance communs au pays et au donateur (task-forces conjointes, comités directeurs, forums de dialogue politique), qui viennent compléter et non contrecarrer les mécanismes nationaux.
- Tenir compte de l'impact de l'intervention sectorielle des donateurs (dans les services de santé par exemple) sur l'accord État-société (par exemple en termes d'identification par les citoyens des prestataires de services avérés).
- Travailler minutieusement sur les questions de calendrier afin d'adapter les interactions donateur-autorité à l'agenda de la gouvernance sectorielle, notamment au cycle budgétaire.
- Respecter la répartition des rôles entre les autorités centrales et locales, tels qu'établis par la législation.
- Être conscient des relations de gouvernance complexes existant entre les secteurs et les autorités locales, tout en veillant à préserver les relations et la cohérence indispensables entre l'appui sectoriel et les processus de décentralisation ⁽¹⁾.
- Impliquer les acteurs locaux pertinents qui jouent ou doivent jouer un rôle dans la mise en place de la gouvernance sectorielle, notamment la société politique, les institutions de contrôle et contre-pouvoir et les acteurs non gouvernementaux – plutôt que de consulter uniquement l'exécutif.
- Définir et faire appliquer des codes de transparence entre les donateurs en matière de partage et de publication des informations pertinentes (mise en application des valeurs prônées).
- Harmoniser les demandes directes de reddition de comptes émanant des partenaires de développement au moyen de sessions de revues d'évaluation conjointes et de l'utilisation de documents officiels du gouvernement.
- Si les systèmes et processus nationaux en place ne permettent pas de fournir les informations répondant aux besoins des donateurs en matière de responsabilité, il convient de chercher à renforcer ces systèmes plutôt que de mettre en place des systèmes de surveillance parallèles.
- Ne pas céder à la tentation du micro-management.

(1) Pour plus d'informations, voir le document de référence n°2 de la Commission européenne « Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers ». Europeaid, Collection Outils et Méthodes, janvier 2007.

5.2 Se recentrer sur les fondamentaux

La CE considère la gouvernance comme un processus de transformation politique et sociale sur le long terme animé par les acteurs locaux (voir chapitre 1). Les bailleurs de fonds peuvent contribuer à améliorer la gouvernance (sectorielle). Néanmoins, ils doivent être conscients qu'il s'agit d'un processus lent et complexe, exigeant réalisme et pragmatisme.

Cette réalité dicte donc la nécessité de se **recentrer sur les fondamentaux**. Cette approche se traduit par de multiples petites étapes pratiques inspirées par une vision stratégique de la façon d'accélérer les processus continus qui sous-tendent le changement (voir encadré 9). Dans la pratique, il s'avère systématiquement que des réformes de la gouvernance par trop ambitieuses sont peu susceptibles d'être efficaces ou durables. Ainsi, l'expérience en matière de gestion des finances publiques, par exemple, a montré que le passage sans transition d'un système peu performant à des approches extrêmement sophistiquées ne fonctionne pas.

Encadré 9 - Se recentrer sur les fondamentaux en matière de gouvernance sectorielle : de quoi s'agit-il ?

Dans le contexte large de la gouvernance sectorielle, une approche visant à se recentrer sur les fondamentaux suppose ce qui suit :

- renforcer les demandes émergentes qui prennent racine au niveau national en matière de gouvernance et de responsabilité plutôt que de se concentrer uniquement sur l'aspect « offre » de la gouvernance ;
- chercher à formaliser progressivement des pratiques informelles de gouvernance plutôt que de tenter de les remplacer par des approches formelles du jour au lendemain ;
- s'efforcer d'accroître la prévisibilité et de réduire progressivement les comportements discrétionnaires avant de mettre en place des systèmes complets et intégrés de planification et de suivi ;
- accroître la transparence fondamentale en matière de gouvernance, en ciblant directement les parties clairement impliquées plutôt que de « tout mettre sur le Web » ;
- « démystifier » les budgets publics et aider les différents acteurs à s'impliquer dans les processus budgétaires relatifs au secteur; travailler sur la gouvernance et la responsabilité eu égard aux investissements et procédures avant de rendre les dirigeants responsables des résultats (gestion *visant* des résultats et non *dictée par* les résultats) ; renforcer les contrôles externes avant de miser sur une responsabilité managériale ; inscrire le mérite comme critère d'une sélection basée sur la loyauté et la fidélité, plutôt que de chercher à remplacer un recrutement basé sur la fidélité par un recrutement basé sur le mérite ; axer la surveillance de la performance sectorielle (en matière de santé par exemple) sur les questions concrètes et pratiques (absentéisme, gestion des médicaments, paiements illicites entre autres). ⁽¹⁾

⁽¹⁾ À titre d'exemple, consulter le document «Governance and Corruption in Public Health Care Systems», Lewis, M. Centre for Global Development, Document de travail Numéro 78, janvier 2006.

5.3 Promouvoir les principes de gouvernance dans le cadre des interventions sectorielles

L'expérience engrangée par l'application des principes de gouvernance de la CE – participation, inclusion, transparence et responsabilité – dans les interventions sectorielles a servi à analyser l'expérience de la CE en matière de promotion de la gouvernance sectorielle (voir chapitre 2). La promotion de ces principes doit cependant s'adapter au contexte spécifique d'un pays et du respect de ses principes fondamentaux, tout en tenant compte des spécificités du secteur.

Le tableau 3 ci-après vise à identifier les principaux défis à relever aux fins de la promotion des principes de gouvernance. Il propose également des indicateurs à considérer impérativement pour concevoir et mettre en œuvre des interventions sectorielles

Tableau 3 : Promouvoir les principes de gouvernance dans le cadre des interventions sectorielles

Principes de gouvernance	Défis imposés par l'application de ces principes à la gouvernance sectorielle	Exemples de questions à considérer pour la conception et la mise en œuvre
Participation	Améliorer la qualité générale des approches participatives, qui se doivent d'être en harmonie avec la situation et la culture locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les différents acteurs ont-ils pu participer utilement au dialogue relatif à la politique sectorielle (informations divulguées en temps opportun et appui apporté aux acteurs par exemple) ? Les mécanismes de consultation informels existants sont-ils pris en compte ? • Bénéficie-t-on de conditions adéquates pour favoriser l'appropriation des réformes sectorielles (concernant par exemple la circulation des informations ; des mécanismes de dialogue crédibles ; des processus décisionnels transparents ; des systèmes de surveillance) ? • La participation aux différentes phases du programme sectoriel est-elle convenablement organisée ? Cette organisation est-elle conforme au cadre juridique ? Tient-elle compte de la répartition légitime des rôles entre les différents acteurs ? • Est-il possible de forger des partenariats public/privé ? • Le retour d'informations par les utilisateurs (tableaux de bord, etc.) est-il systématiquement pris en compte ?
	Améliorer l'efficacité de l'approche multi-acteurs	
	Renforcer les relations périodiques entre les administrations centrales et le système politique (commissions parlementaires), ainsi qu'entre les administrations centrales et les prestataires de première ligne et/ou les autorités locales.	
	Permettre aux utilisateurs de pouvoir s'exprimer sur la qualité des prestations sectorielles fournies.	
Inclusion	Favoriser une inclusion sociale qui soit conforme à la capacité d'accompagnement des prestataires de services et régulateurs.	<ul style="list-style-type: none"> • Les groupes marginalisés sont-ils à même de promouvoir leurs intérêts et de contrebalancer les intérêts d'une élite ? • Tient-on compte de l'équilibre entre les sexes ? • Des données pertinentes sur l'exclusion éventuelle d'un accès aux services sont-elles disponibles pour le secteur ? • Dans quelles conditions une décentralisation de la prestation de service contribuerait-elle à un accès équitable aux pauvres et aux groupes marginalisés, et dans quelles conditions l'empêcherait-elle ?
	Encourager les services publics et leur donner pouvoir pour qu'ils proposent des informations pertinentes propres à un sexe dans les systèmes publics de gestion de l'information.	
	Vérifier activement qu'aucun groupe ethnique, social, ou groupe d'intérêts n'est délibérément exclu de l'accès aux services.	
Transparence	Favoriser une culture axée sur le « droit à l'information » pour ce qui est des politiques et des budgets publics.	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles mesures s'avéreront efficaces pour augmenter l'accès à l'information et la transparence ? • Quel type d'aide participera à l'élaboration d'un environnement de suivi des finances et dépenses publiques qui favorise la transparence tout au long du processus ? • Cet environnement de transparence s'applique-t-il aux différents acteurs du secteur (organismes publics, organismes de la société civile, secteur privé, bailleurs de fonds) ? • Dispose-t-on de documents de politique pertinents (études, audits, rapports d'évaluation, etc.) ?
	Soutenir les débats publics (médias) portant sur les résultats atteints et la rentabilité des dépenses.	
	Permettre au personnel et aux utilisateurs des services d'accéder aux informations relatives aux dotations et transferts budgétaires vers les principales unités concernées.	
	Garantir la transparence du donateur.	

Principes de gouvernance	Défis imposés par l'application de ces principes à la gouvernance sectorielle	Exemples de questions à considérer pour la conception et la mise en œuvre
Responsabilité	Effectuer une distinction entre les différents types de responsabilité (politique, sociale et managériale). ⁽¹⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure dispose-t-on d'informations sur les mécanismes de responsabilité en place et les moyens permettant de les exploiter ?
	Améliorer les systèmes de responsabilité descendante tout en soutenant les demandes des citoyens, communautés et organisations de la société civile relatives à l'approche ascendante des responsabilités.	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure existe-t-il des contre-pouvoirs et dans quelle mesure peuvent-ils contrôler le pouvoir de l'état ? Comment les mécanismes de responsabilité horizontale peuvent-ils être renforcés avec réalisme ?
	Aider les contre-pouvoirs à mener à bien leurs fonctions de superviseur (contrôleur général par exemple).	<ul style="list-style-type: none"> • Comment peut-on renforcer les mécanismes de responsabilité verticale mis en place par les citoyens ?
	Investir dans le développement des capacités des organismes de la société civile impliqués dans le travail de représentation (agences de surveillance notamment).	<ul style="list-style-type: none"> • Quel type de soutien peut être apporté aux organismes de la société civile pour qu'ils puissent assumer leur rôle de surveillant des processus politiques et des performances ?
	Développer des structures d'évaluation des plans d'action et des performances en vue d'améliorer la responsabilité des donateurs dans le cadre de l'Agenda de Paris et du programme d'action Accra.	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les mesures prises pour améliorer l'obligation redditionnelle des donateurs ?

5.4. Actions possibles pour promouvoir la gouvernance sectorielle

Le choix des actions pertinentes qu'il conviendra finalement d'adopter dépendra de conditions propres au pays et au secteur concernés, comme l'ont révélé les analyses de gouvernance sectorielle entreprises. Les points d'entrée permettant à la CE de promouvoir la gouvernance sectorielle varieront donc en conséquence (voir l'application test du Modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle, en annexe 5). Cette situation implique qu'il est impossible d'appliquer une liste d'actions « à faire » qui serait identique quels que soient le secteur, le pays et le calendrier. La réforme de la gouvernance sectorielle ne peut être prescrite. C'est un processus d'apprentissage et d'adaptation. Ainsi, les directives données par la suite visent uniquement à stimuler la discussion et à mettre l'accent sur des secteurs d'actions, éléments et facteurs envisageables, dont il convient de tenir compte pour aider le personnel à prendre des décisions en toute connaissance de cause dans une situation spécifique.

L'éventail des actions possibles est plutôt large, et celles-ci peuvent se répartir en trois catégories :

1. les actions d'amélioration de la gouvernance qui renforcent son aspect « offre » ;
2. les actions d'amélioration de la gouvernance qui renforcent son aspect « demande », et ;
3. les actions qui ont trait aux contraintes de gouvernance quel que soit le secteur visé.

L'aptitude à la réforme et la capacité à améliorer la gouvernance sectorielle à tous les niveaux se verront renforcées par l'application d'un ensemble d'activités ciblées émanant de ces trois catégories.

Il est alors impératif de considérer trois types de questions pour chacune de ces catégories :

- Quel résultat vise-t-on ?
- Quelles actions peuvent être entreprises ?
- Quelles sont les implications opérationnelles tout au long du cycle du projet ?

⁽¹⁶⁾ pour un bref récapitulatif pratique, consultez le document « IDS Policy Briefing. Making Accountability Count. », numéro 33, novembre 2006, et « Capacity. org. Accountability », numéro 31, août 2007.

1) Comment renforcer le côté « offre » pour améliorer la gouvernance sectorielle ?

| Quel résultat vise-t-on ?

L'analyse de la gouvernance sectorielle vise en partie à mieux appréhender le degré de volonté politique et les aptitudes à la réforme d'un gouvernement partenaire, ou de certains des acteurs de ce gouvernement jouant un rôle clé ou un rôle moins important. On peut alors trouver des pays partenaires qui souhaitent s'engager pleinement dans des réformes pertinentes et significatives de la gouvernance, mais aussi découvrir des situations dans lesquelles on se heurte à une absence quasi-totale d'implication visant à améliorer la gouvernance sectorielle. Quand la volonté existe – et même si les capacités sectorielles semblent bien faibles – les bailleurs de fonds peuvent aider à mettre en place un calendrier sectoriel plus exhaustif.

| Quelles actions peuvent être entreprises ?

Comment les donateurs peuvent-ils faire en sorte de mettre la gouvernance sectorielle à l'ordre du jour et que s'instaure une véritable volonté de mise en place d'un cadre politique national visant à une amélioration de la performance sectorielle ? Il y a lieu d'envisager alors les étapes suivantes :

- **Consacrer toute son attention aux questions d'appropriation.**

Pour imposer la gouvernance à l'ordre du jour, les bailleurs de fonds ont souvent redoublé d'efforts afin de convaincre les gouvernements partenaires qu'il était essentiel de définir des plans d'actions ambitieux en matière de gouvernance sectorielle. L'expérience montre pourtant que cette approche s'accompagne souvent d'effets limités. Ces plans sont en effet bien souvent en inadéquation avec les niveaux existants d'aptitude à la réforme et la capacité à gérer les changements. Ces plans peuvent protéger les donateurs contre des niveaux de risque considérés comme inacceptables par leurs sièges, mais ils ne favorisent que rarement l'amélioration de la gouvernance. En conséquence, il est indispensable dans ce domaine d'examiner scrupuleusement les questions clés liées à l'appropriation. Différentes voies sont alors envisageables, en fonction de la situation du pays concerné :

- rester à distance pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre des mesures ;
- créer des incitations et offrir aux partenaires gouvernementaux toute latitude pour gérer l'établissement d'une politique sectorielle exploitant des moyens réalistes d'amélioration de la gouvernance ;
- mettre des ressources à disposition des organisations auxquelles les autorités partenaires ont confié la rédaction de programmes et plans de gouvernance sectorielle.

- **Tenir compte des contraintes de capacité et des exigences de développement constructif des capacités sur le long terme.** Conformément à l'approche de la CE relative au développement des capacités ⁽¹⁷⁾, l'équipesectorielle doit examiner les dimensions technique et politique qui favorisent ou entravent l'exécution des tâches. Il s'agit essentiellement du leadership, de l'engagement, de la réceptivité et de la motivation – mais aussi des connaissances, des systèmes (notamment les récompenses et sanctions internes), des compétences techniques (liées à la gestion des finances publiques par exemple) et des ressources. Comme déjà indiqué, l'amélioration de la gouvernance sectorielle est une mission sur le long terme, qui s'obtiendra progressivement, par une série de petites étapes. Un développement des capacités qui viendrait étayer des réformes d'envergure du service public conduites simultanément ne donnerait que de piètres résultats.
- **Encourager l'harmonisation et l'alignement des donateurs :** manque de connaissance, faible compréhension, soutien fragmenté et multiplication des procédures par les donateurs sont autant d'éléments qui se répercutent négativement sur le niveau de volonté politique et les capacités de réforme de la gouvernance. La force d'une réforme dans un secteur donné sera d'autant plus grande que les bailleurs de fonds travailleront de concert pour tendre à un objectif commun. Il deviendra alors possible d'exploiter d'éventuelles complémentarités, dans la mesure où différents donateurs peuvent avoir des avantages comparatifs (soutien aux acteurs du secteur privé et de la société civile par exemple, ou échanges mutuels).
- **Renforcer l'appropriation nationale conformément à l'Agenda de Paris et au Programme d'action Accra (et à leur mise en œuvre) :** pour garantir une mise en œuvre plus efficace des principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action Accra, les pays partenaires doivent être au centre du processus d'efficacité de l'aide. Les bailleurs de fonds ont ainsi un rôle crucial à jouer pour harmoniser ou mettre en place une meilleure division du travail au niveau des secteurs (dans le contexte du code de conduite de l'UE par exemple). Mais ce qui compte finalement, c'est que le gouvernement ait qualité pour assumer le leadership du processus d'amélioration de la gouvernance côté offre ⁽¹⁸⁾ (voir encadré 10). Un investissement ciblé dans le développement de capacités peut aider à créer les conditions nécessaires à une appropriation progressive des processus par le gouvernement. Dans certains pays, les processus de coordination de l'aide ont connu des avancées considérables et généré de meilleures opportunités d'appropriation nationale (c'est le cas en Tanzanie, en Ouganda, au Ghana,

⁽¹⁷⁾ Commission européenne (2005) Document de référence n° 1 Analyse institutionnelle et développement des capacités. Pourquoi et comment? Europeaid, Collection Outils et Méthodes.

⁽¹⁸⁾ Conformément à la première ligne directrice opérationnelle, mentionnée au Chapitre 5.1, invitant la CE à jouer un rôle stratégique en matière de gouvernance sectorielle.

Encadré 10 – Le gouvernement prend les rênes des efforts de coordination

Le gouvernement cambodgien, par le biais du Forum pour la coopération et le développement au Cambodge (Cambodia Development Cooperation Forum), a pris la tête des efforts de coopération et instauré des mécanismes de coopération à deux niveaux. Les problèmes sectoriels et les questions thématiques sont pris en charge par les groupes de travail techniques, co-présidés et co-facilités par un représentant du gouvernement, et par un représentant du partenaire de développement. À un niveau supérieur, le Comité de coordination gouvernement/partenaire de développement se charge des réformes intersectorielles et des questions de gouvernance.

Le gouvernement a en outre créé un point focal – le Cambodian Rehabilitation and Development Board – visant à coordonner ses efforts de mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Le conseil a publié les résultats d'une étude portant sur la façon dont la Déclaration de Paris est mise en œuvre. Ce premier *Rapport sur l'efficacité de l'aide* a été abordé lors de la première réunion du Comité de coordination gouvernement/partenaire de développement, qui s'est tenue en juin 2007. Une attention toute particulière est portée au développement de mécanismes de responsabilisation mutuelle dépassant largement le cadre du partage et de l'analyse des informations. Ces mécanismes s'appuient sur une responsabilité mutuelle comme base objective d'un dialogue plus ouvert, d'une meilleure transparence et d'une compréhension réciproque des intérêts des bailleurs de fonds et du pays partenaire, y compris au niveau sectoriel. De nouveaux outils permettant d'assurer une surveillance efficace du processus ont alors été introduits (profils sectoriels et systèmes de collecte de données pour l'analyse quantitative).

Source: *Aid Coordination in Cambodia*, dans : *Capacity.org* (2007) Issue 31.

en Zambie, au Vietnam et au Cambodge). Ce processus lui-même a alors eu des répercussions favorables tant sur la gouvernance sectorielle que sur la gouvernance en matière d'aide.

- **Appliquer les valeurs prônées – améliorer la responsabilité mutuelle.** Les donateurs, en signant la Déclaration de Paris et le Programme d'action Accra, se sont engagés à être responsables et à fournir des flux de fonds et d'informations prévisibles et fiables, en toute transparence. Ils se doivent donc d'être transparents sur les avancées en matière d'harmonisation et d'alignement afin d'asseoir leur crédibilité en tant qu'acteurs agissant en faveur d'une bonne gouvernance. Des mesures concrètes allant dans ce sens ont déjà été prises dans plusieurs pays. C'est par exemple le cas du Mozambique, du Ghana, du Vietnam et de la Tanzanie: dans le contexte des partenariats d'aide budgétaire, la CE a travaillé avec d'autres bailleurs de fonds et pays partenaires pour établir conjointement des cadres d'évaluation des performances qui améliorent la transparence par le biais d'engagements solidaires et qui permettent un suivi des résultats—et donc des engagements pris par les bailleurs de fonds de respecter leurs promesses conformément à la Déclaration de Paris et au Programme d'action Accra.
- **Promouvoir les partenariats public-privé et les mécanismes de gouvernance de marché quand cela s'avère nécessaire.** Il est intéressant d'envisager des partenariats public-privé dans la plupart des secteurs. Dans des circonstances appropriées, ceux-ci peuvent contribuer à améliorer la gouvernance sectorielle et à créer une répartition efficace des rôles entre les

différents acteurs (qui fait quoi?). Ainsi, étendre le champ d'action des prestataires de services sociaux à des acteurs privés peut renforcer la qualité et la palette des services proposés (voir encadré 11). De même, déléguer l'entretien des routes peut créer sur le service une pression concurrentielle. Ce partenariat peut ainsi permettre aux institutions étatiques par exemple de se concentrer sur des tâches plus fondamentales, pour lesquelles elles disposent des capacités et ressources et qui sont essentielles pour garantir un accès équitable aux services. La définition des rôles permet aussi d'éviter des situations dans lesquelles les organismes de la société civile s'emparent *de facto* de missions (en utilisant souvent le financement des bailleurs de fonds) qui devraient, sur le plan stratégique, incomber aux organismes publics (tant centraux que locaux).

- **Renforcer les capacités de surveillance du gouvernement au niveau national et sectoriel.** Un domaine particulier d'aide au développement des capacités concerne le développement des capacités de surveillance de la gouvernance sectorielle par les institutions locales. Il s'agit d'une approche plus ambitieuse que les analyses « classiques » menées par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'aide sectorielle. Des informations statistiques fiables sont un préalable à la surveillance utile des performances sectorielles et des programmes d'aide associés (voir encadré 12). L'inclusion de paramètres pertinents en matière de gouvernance est naturellement souhaitable et réalisable. Ainsi, la gouvernance fait alors partie intégrante d'un contrôle plus général. De tels efforts ne doivent cependant pas alourdir les systèmes de gestion de l'information en place, mais doivent naturellement les

Encadré 11 – Afrique du Sud : renforcer les relations entre prestataires de services privés et administrations publiques centrales dans le secteur de la santé

Avant les premières élections démocratiques, en 1994, la CE soutenait un certain nombre d'ONG fournissant des services de soins de santé en Afrique du Sud. Quand le pays est devenu démocratie, ce soutien s'est poursuivi et s'est accompagné d'un appui au gouvernement par le biais de programmes d'assistance au secteur de la santé publique.

Dans le secteur de la santé, cela s'est traduit par une situation fragmentée. D'une part, les ONG proposaient «en vase clos» des services qui ne concordaient pas forcément avec les politiques gouvernementales, et qui ne bénéficiaient que d'un accès limité à l'aide financière du gouvernement. Cependant, dans le même temps, le gouvernement reconnaissait l'importance des ONG en tant que partenaires clés proposant des soins de santé de base aux pauvres des zones rurales et urbaines.

Pour supprimer cette fragmentation et renforcer les liens entre les prestations de soins publiques et privées, la CE a conclu un accord avec le gouvernement d'Afrique du Sud, intitulé «Partnerships for the delivery of Primary Health Care including HIV/AIDS».

Cet accord vise à instaurer dans des municipalités sélectionnées de cinq provinces un système de district intégré en charge de la santé, qui comprend une composante de partenariat avec les ONG. Le soutien technique et financier apporté aux organismes à but non lucratif leur permet d'identifier et de définir précisément quels sont leurs rôles. Il vise aussi à renforcer leurs capacités à négocier et mettre en œuvre des partenariats de services avec les services provinciaux de santé et les municipalités de districts.

Source : documents de programmes (référence CE SA/B7-3200-01/01).

consolider autant que possible. Si le système en est encore à ses balbutiements, plusieurs approches intégrant des indicateurs dans les enquêtes auprès des ménages ont déjà été testées. ⁽¹⁹⁾

| Quelles sont les implications opérationnelles tout au long du cycle du projet ?

Dans un secteur donné, que signifie réellement programmer et gérer l'appui de la CE ? Les astuces pratiques suivantes peuvent s'avérer utiles :

• Phase d'identification :

- i) *Intégrer la gouvernance comme moyen de développement des capacités*, notamment dans des domaines précisément sélectionnés pour appuyer le développement de capacités (amélioration des processus politiques, gestion des finances publiques, surveillance). Une analyse minutieuse permet d'identifier les opportunités d'amélioration de la gouvernance sectorielle par le développement des

Encadré 12 – Des points d'entrée novateurs pour promouvoir le dialogue national : des statistiques au service de la société

Les bailleurs de fonds disposent d'une palette de moyens pour promouvoir le dialogue national sur les questions de gouvernance sectorielle. Le programme MADIO soutient les capacités permettant d'élaborer et de tenir à jour des statistiques à Madagascar. Cet exemple novateur illustre comment des statistiques peuvent être exploitées comme outil de promotion du dialogue et de renforcement des relations de responsabilité entre les citoyens et l'État.

Le programme, qui s'appuie sur l'idée qu'une information de qualité peut contribuer au débat public, vise à soutenir la production de statistiques et d'analyses économiques des données de qualité, mais aussi à assurer une large dissémination des résultats, et ne se limite pas aux sujets à caractère économique. Il englobe aussi des enquêtes plus sociologiques, portant sur de grands sujets de société, tels que la réforme de l'administration, la corruption, la violence, les politiques éducatives ou les questions d'appartenance ethnique. Différents canaux ont été créés pour passer ces informations aux citoyens, les médias jouant alors un rôle majeur. Des évaluations ont montré que le programme MADIO soutient une « culture des chiffres » dans un pays où celle-ci était jusqu'à présent inexistante. Les citoyens comme les organismes de la société civile exploitent désormais ces informations pour promouvoir le débat public et le changement politique.

Source : Razafindrakoto, Mireille & François Roubaud (2006) *La statistique au service du débat démocratique en Afrique: l'exemple du projet MADIO à Madagascar*.

capacités. Cette analyse suit la méthodologie précédemment décrite au Chapitre 4 et tient compte des conditions de gouvernance actuelles, de l'aptitude à la réforme, de l'analyse des gagnants et perdants éventuels de la réforme, ainsi que des incitations et moteurs du changement.

- ii) **Définir un ensemble cohérent de mesures de développement des capacités orienté sur le résultat**, qui repose sur les capacités existantes et exploite avec souplesse les opportunités lorsqu'elles se présentent. Il peut s'agir si besoin est de clarifier et de régulariser autant que faire se peut les mandats conférés aux acteurs de la gouvernance et aux responsables d'organisations sectorielles ou intersectorielles (les autorités locales par exemple). Ces mesures peuvent comporter des étapes spécifiques garantissant que les décisions essentielles du secteur sont formalisées et clairement expliquées au personnel et aux utilisateurs concernés, et que les tâches de responsabilité à petite échelle s'inscrivent au sein de bonnes pratiques de gestion. Une autre option consiste à générer des relations entre efforts de développement des capacités au niveau du gouvernement central et au niveau des autorités locales, afin de renforcer la responsabilité mutuelle spécifique entre les différents niveaux, tout en respectant le mandat de gouvernance formel accordé à chacun des niveaux. Toutes ces options exigent davantage que la seule formation et le seul développement des ressources humaines. Elles nécessitent développement réaliste et application progressive de processus, systèmes, flux d'informations, pratiques managériales et mécanismes d'incitation.
- iii) **Identifier des opportunités permettant un soutien harmonisé de la gouvernance sectorielle**. Il est important de déterminer les autres bailleurs de fonds potentiels et les autres stratégies d'intervention pouvant être combinés pour renforcer la gouvernance sectorielle (qu'il s'agisse de l'aspect offre comme de l'aspect demande de la gouvernance).

• Phase de formulation :

- i) **Donner priorité à une perspective de développement sectoriel pour sélectionner les bonnes modalités d'aide**. Le choix des modalités d'aide peut affecter la gouvernance d'un secteur. Certaines modalités (projets par exemple) sont moins alignées et harmonisées que d'autres (appui budgétaire sectoriel). Des projets «autonomes», financés par des donateurs individuels, tendent à limiter la transparence, et dans la pratique, se contentent de traiter «l'arbre qui cache la forêt». Mais l'appui budgétaire sectoriel ou général exige des politiques et des capacités de gouvernance dont la qualité est souvent insuffisante. L'engagement sectoriel découle dans bien des cas d'un mélange savamment dosé d'approches et d'instruments d'aide. Ces considérations doivent accompagner les efforts visant à explorer les avantages

comparatifs et à réduire la charge procédurale liée au manque de coordination des donateurs. Dans une approche sectorielle, pour laquelle la CE intervient par un appui budgétaire, il convient aussi d'envisager un accord conjoint portant sur les cadres d'évaluation des performances.

• Phase de mise en œuvre :

- i) **Garantir un processus participatif** de surveillance de la progression du développement institutionnel au sein des organismes gouvernementaux à différents niveaux. La principale tâche consiste alors à soutenir des systèmes de gestion réalistes et utiles, qui ne se contentent pas de répondre aux normes imposées par les bailleurs de fonds, mais peuvent s'avérer pertinents pour élaborer graduellement des capacités institutionnelles et des processus progressifs menant à une amélioration de la gouvernance sectorielle.

2) Comment renforcer le côté « demande » pour améliorer la gouvernance sectorielle ?

| Quel résultat vise-t-on ?

Le modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle illustré au Chapitre 4 attache une grande importance aux parties prenantes qui expriment des **demandes** concrètes de gouvernance efficace. Les tentatives exercées par les bailleurs de fonds pour influencer directement un gouvernement, par un effet de levier financier et en imposant des conditions, se sont souvent soldées par des échecs. Il est donc indispensable d'avancer une réflexion stratégique pour trouver comment impliquer la société civile et les autres acteurs clé en vue de renforcer la demande d'amélioration de la gouvernance. Le soutien d'une gouvernance et de mécanismes de responsabilisation pratiques et réalistes constitue aussi une approche sectorielle concrète, et permet de se concentrer sur des documents formels et un engagement au niveau général.

| Quelles actions peuvent être entreprises ?

La CE fait explicitement référence au rôle majeur assumé par les organismes de la société civile, la société politique et les citoyens, qui doivent faire entendre leurs demandes et exercer une pression qui peut mener à des réformes durables. Bon nombre de stratégies d'appui peuvent favoriser l'émergence de soutiens efficaces à ce changement. On peut citer les suivantes :

- **Étendre l'espace de dialogue national à la gouvernance sectorielle**. Les acteurs externes peuvent jouer un rôle majeur en tant qu'alliés des agents du changement national. Cette participation peut englober différentes actions, et notamment :
 - i) investir dans l'information et la communication sur des sujets ayant trait au secteur concerné : une citoyenneté informée permet d'appuyer la

réceptivité de l'État et constitue dans le même temps la base d'une participation constructive des organismes de la société civile aux processus de dialogue sectoriel ;

- ii) appuyer les études et les audits, réalisés de préférence par des acteurs nationaux, pour donner une meilleure image des conditions de gouvernance sectorielle ;
 - iii) investir dans des médias et des organismes de surveillance par la société civile qui soient indépendants. Ils peuvent alors proposer des rapports et analyses pertinents sur les défis que doit relever le secteur, en les rendant accessibles à un plus large public ;
 - iv) jouer un rôle de médiateur lorsque le gouvernement et les différentes sections de la société civile ne s'entendent pas ou se trouvent en conflit. Dans des cadres fortement autoritaires, les bailleurs de fonds peuvent alors chercher à soutenir et protéger la société civile (organisations de défense des droits de l'homme par exemple ; associations d'agriculteurs ou militants pour la défense de l'environnement), tout en sachant qu'ils ont peu de pouvoir pour promouvoir un dialogue à plus grande échelle.
- **Donner des moyens à des groupes ciblés du secteur, tels que les utilisateurs finaux ou les prestataires de service œuvrant « sur le terrain »** (par exemple les professeurs, les officiers de police ou les agents de vulgarisation) pour qu'ils puissent faire entendre leur voix. Cette pratique peut être encouragée par de simples approches par tableau de bord, des sondages réguliers, des groupes de réflexion, ou en créant des mécanismes qui confèrent aux utilisateurs des missions de surveillance de la gouvernance interne du secteur.
 - **Appuyer l'établissement ou le fonctionnement efficace de mécanismes de réclamation et de recours.** ⁽²⁰⁾ Ce soutien peut impliquer les commissions nationales des droits de l'homme ; les organismes médiateurs ; des mécanismes judiciaires de transition assurant une réparation/indemnisation/restitution et une réinsertion aux victimes de violations des droits de l'homme. Les mécanismes des Nations unies régissant les droits de l'homme au niveau international, les tribunaux pénaux internationaux et les mécanismes régionaux régissant les droits de l'homme sont autant d'exemples de mécanismes de réclamation et de recours au niveau international.
 - **Fournir un appui stratégique aux agences de surveillance**, qui sont stratégiques pour la gouvernance sectorielle (voir encadré 13). De tels acteurs peuvent notamment être des organisations professionnelles (professeurs, officiers de police, infirmiers, médecins, etc.) et d'autres acteurs pertinents du secteur privé

capables de mettre des faits en avant et d'alimenter un débat de société portant sur la *façon* dont les systèmes remplissent ou non leur mission et sur leur réceptivité ou absence de réceptivité. Dans différents pays, la CE appuie des programmes visant à donner des capacités à des acteurs du secteur privé afin qu'ils surveillent les politiques gouvernementales et la situation de gouvernance dans le secteur concerné.

- **S'engager auprès de la « société politique ».** Une autre voie pour renforcer le côté demande de la gouvernance sectorielle est celle des parlements et des autres institutions nationales ayant un mandat de gouvernance formelle, en particulier les organes de contrôle (par exemple le contrôleur général ; les comités anti-corruption ; les bureaux de médiateurs ; la Commission de la fonction publique ; les organismes de défense des droits de l'homme, etc.). Ces institutions ont un rôle à jouer en garantissant deux des composants essentiels de la responsabilité : **obligation de rendre des comptes** – c'est l'obligation qui incombe aux représentants légaux et aux prestataires de service de justifier leurs décisions – et **force exécutoire** – à savoir l'existence et l'utilisation de mécanismes permettant de corriger un fonctionnement médiocre ou un abus de pouvoir et de ressources. Les parlements peuvent être un lieu de contrôle légitime. Ils disposent du potentiel leur permettant d'assumer un rôle critique dans les affaires de gouvernance, en développant par exemple les cadres légaux et réglementaires efficaces, ou en contrôlant les dépenses budgétaires. Le soutien actif de la CE à l'Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA) est un autre exemple de cette implication. Ce programme commun cherche à améliorer la gouvernance en renforçant les mécanismes de la responsabilité et les institutions nationales. Ces types de programmes appuyés par les donateurs peuvent aider à intensifier la demande de gouvernance et de prestation de services efficaces. De tels programmes ne remplacent cependant pas les initiatives gouvernementales (voir encadré 14).

| Quelles sont les implications opérationnelles tout au long du cycle du projet ?

Dans un secteur donné, que signifie réellement programmer et gérer les programmes d'appui de la CE ? Les aspects suivants méritent une attention toute particulière lors des différentes phases du cycle du projet :

• Phase d'identification :

S'assurer que côté demande, la question relative à une amélioration de la gouvernance sectorielle sera approfondie et exploitée lors de l'identification d'un programme d'appui sectoriel. Cette phase implique l'établissement d'un dialogue « multi-acteurs », qui permette l'identification conjointe de stratégies appropriées pour améliorer les

⁽²⁰⁾ Les mécanismes de réclamation et de recours englobent aussi les recours nationaux (poursuites pénales contre le malfaiteur suite au dépôt d'une plainte par un survivant ou une victime ; demande de dommages et intérêts dans le cadre de poursuites pénales ; action en réparation de dommage ; action de droit public pour violation de droits fondamentaux ; mécanismes judiciaires ou parajudiciaires d'indemnisation publique).

Encadré 13 – La responsabilité par la société civile – un nouvel engagement des bailleurs de fonds

Un champ d'action relativement nouveau pour les bailleurs de fonds consiste à soutenir l'engagement de la société civile dans les politiques et processus budgétaires. Ce soutien revêt différentes formes, telles que relier recherche appliquée et campagnes de défense d'une cause.

Le cas de l'Ouganda en est une illustration intéressante. La société civile locale, jouissant d'un appui ciblé des bailleurs de fonds, a été progressivement habilitée à participer aux processus des politiques et à surveiller l'utilisation des budgets nationaux et locaux. L'organisme Uganda Debt Network par exemple fait pression sur le gouvernement afin d'améliorer l'exécution budgétaire dans des secteurs clés tels que santé et éducation. Des contrôleurs locaux sont chargés de surveiller la mise en œuvre des engagements gouvernementaux – et tentent de répercuter les informations aux personnes impliquées.

La CE s'est aussi montrée active sur ce front. Le programme d'appui aux droits de l'homme du 8^{ème} FED (8th EDF Human Rights Programme) en Ouganda a piloté une approche appelée « surveillance des ressources pour réduire la pauvreté » et visait à favoriser le dialogue entre autorités locales et société civile concernant l'utilisation du financement sectoriel dans la prestation de services et le développement. Il a misé sur une planification et une communication participatives des autorités locales afin de renforcer la responsabilité descendante. Le programme a aussi appuyé la création de réseaux d'ONG de district susceptibles de devenir des interlocuteurs dans les processus de planification et de budgétisation de district. Le 9^{ème} programme de décentralisation du FED a intégré cette composante et la transmet vers d'autres districts partenaires. Cette approche est aussi soutenue par certains projets entrant dans le 9^{ème} programme du FED portant sur le renforcement des capacités de la société civile (EDF Civil Society Capacity Building Programme).

processus de responsabilité au sein d'un secteur (tout au long de la chaîne des responsabilités) et de définir les modalités à mettre en œuvre pour impliquer dans le processus les différents acteurs de la société civile et les organes de contrôle.

• Phase de formulation :

Garantir un soutien financier et un soutien au développement adéquats en renforçant les capacités. Ce soutien doit concerner les acteurs clés identifiés susceptibles d'améliorer la responsabilité à différents niveaux. Il peut s'agir d'englober dans l'appui budgétaire sectoriel une composante spécifique à destination de ces acteurs, ou de financer un projet séparé.

• Phase de mise en œuvre :

- i) *Garantir l'instauration d'un dialogue permanent* d'abord et avant tout entre les principales parties prenantes nationales du secteur (identifiées dans l'étape 2 lors de l'analyse de la gouvernance), afin de traiter des avancées observées dans la mise en œuvre des réformes convenues. Les bailleurs de fonds peuvent participer à ce dialogue, mais ils devraient principalement s'inscrire comme observateur sans s'impliquer dans le calendrier qu'ils ont fixé. L'expérience montre combien il est essentiel de lier les politiques au dialogue politique, et souligne la nécessité d'impliquer des acteurs qui tendent souvent à être écartés de ce dialogue (comités parlementaires ou représentants de partis politiques par exemple, ou encore représentants des chefs traditionnels, leaders religieux, associations commerciales, syndicats et fédérations

d'employeurs, associations professionnelles et autres groupes d'utilisateurs). La participation de « producteurs » nationaux de statistiques et analyses (instituts de recherche, groupes de réflexion politiques, organismes spécialisés de la société civile) s'avère alors essentielle pour étayer le dialogue par des statistiques et autres données pertinentes.

- ii) *Utiliser toutes les opportunités pour encourager une exploitation efficace des différents mécanismes de responsabilité* et processus au niveau sectoriel. Si par exemple le contrôleur général émet un rapport sur la performance du secteur, les bailleurs de fonds peuvent intervenir en encourageant un débat public national (parlement et médias) sur les principales conclusions du rapport. Ils peuvent aussi encourager ou faciliter les liens avec les processus de dialogue politique et de dialogue sur les politiques.

3) Comment gérer les contraintes de gouvernance étrangères au secteur ?

| Quel résultat vise-t-on ?

Les initiatives de réforme dans un secteur donné peuvent avoir des répercussions au-delà des limites de ce secteur. À l'inverse, la dynamique et les mécanismes de gouvernance intersectoriels définissent aussi clairement les limites à l'indépendance d'un secteur, tout en représentant des opportunités au niveau sectoriel. Les atouts et les faiblesses institutionnelles et organisationnelles du secteur public définissent la marge de manœuvre d'un secteur. La façon dont l'État gère ses ressources humaines par

Encadré 14 – Inde : renforcer l'aspect « demande » dans le secteur éducatif

Les gouvernements peuvent aussi être à l'origine d'initiatives pour stimuler la demande. En Inde, le gouvernement du Madhya Pradesh a entrepris des efforts considérables pour appliquer cette approche au secteur de l'éducation, tout en garantissant l'appropriation locale des processus de scolarisation.

Le programme EGS (Education Guarantee Scheme), ayant pour base un partenariat entre une communauté locale et l'État, a démarré comme une simple expérience. Des communautés comptant au moins 25 enfants et n'ayant pas d'école à moins de 1 km ont été encouragées, par le biais du système Panchayat d'autorité locale, à écrire à l'administration pour demander la création d'une école. Pour sa part, le gouvernement a assuré qu'une école serait fournie dans les 90 jours suivant la demande, à la condition que la communauté puisse proposer un professeur local et un espace pour accueillir l'école.

Ce schéma novateur est vu comme une avancée considérable, même si sa dynamique a parfois posé problème. Les écoles EGS en effet, visant de prime abord les plus pauvres des pauvres et les enfants de certaines communautés ethniques, ont reçu un financement inférieur à celui des écoles formelles. Le programme d'appui de la CE au programme EGS, le programme Sarva Shiksha Abhiyan, tente de mettre un terme à ces dysfonctionnements en permettant aux élèves des écoles EGS d'entrer dans les circuits éducatifs classiques formels. Cette mesure est pour l'instant un succès.

exemple aura un impact évident sur les ressources techniques disponibles au niveau sectoriel. Un autre exemple concerne les incitations au travail du secteur public. Celles-ci déterminent en partie le comportement et la conscience professionnelle des fonctionnaires – mais peuvent aussi être sujettes à des interventions sectorielles (les conditions de travail et salariales des professeurs sont souvent négociées séparément de celles des services de police ou des infirmiers par exemple). La qualité de la gestion des finances publiques détermine dans une large mesure l'étendue et le sens des réformes sectorielles. Si les citoyens n'ont plus confiance dans leur gouvernement ou s'ils ont un respect limité pour la « chose publique », une culture de la gouvernance dans certains secteurs clés sera chose délicate.

| Quelles actions peuvent être entreprises ?

Plusieurs points de vue et actions intersectorielles sont envisageables :

- **Assurer des liens avec les programmes d'appui intersectoriel clé.** Attendu que les règlements relatifs aux marchés publics, à la gestion des finances publiques et des ressources humaines (parmi lesquelles l'emploi et les conditions de carrière) influent sur le développement sectoriel, il importe de créer un lien avec les programmes d'appui intersectoriel ou horizontal. Parfois, il est aussi possible d'intégrer des composantes intersectorielles au sein d'un programme sectoriel. On peut par exemple considérer l'appui budgétaire sectoriel apporté au Mali par la CE (par le biais du programme d'appui *PARAD, Programme d'appui à la Réforme de l'administration publique et à la décentralisation*), dans lequel un indicateur intersectoriel – concernant les marchés publics – a été intégré au cadre de contrôle du programme sectoriel. Cette mesure s'assortit entre autres d'une augmentation des liens horizontaux

entre les spécialistes du secteur et les parties prenantes telles que le Ministère des finances.

- **Garantir les liens nécessaires entre l'appui sectoriel et les processus de décentralisation.** La tâche principale vise alors à concevoir des politiques sectorielles qui ne contrent pas la décentralisation, mais renforcent même ces processus de réforme, générant alors une amélioration réciproque. Créer une division du travail pertinente entre les niveaux central et locaux du gouvernement revêt alors un caractère fondamental pour les secteurs liés à la fourniture de services sociaux.
- **Introduire les questions de gouvernance sectorielle dans le dialogue politique et ayant trait aux politiques nationales.** De nombreux aspects de la gouvernance ne peuvent être confinés au seul niveau sectoriel, et doivent être traités dans le cadre d'une politique nationale. Ainsi, certaines réformes dans le domaine du transport en Mauritanie n'auraient pas connu le retentissement qu'elles ont eu si la CE n'avait pas plaidé en faveur d'une politique nationale pour ces réformes majeures.

| Quelles sont les implications opérationnelles tout au long du cycle du projet ?

La nécessité de prendre en compte les défis imposés par la gouvernance au niveau de la société et au niveau intersectoriel a des implications importantes sur la programmation et la gestion des programmes d'appui sectoriel.

- **Phase d'identification :**

Identifier et intégrer des liens intersectoriels pertinents pour améliorer la gouvernance sectorielle. Cette phase englobe l'élargissement de l'éventail d'acteurs impliqués dans le processus de consultation relatif au programme

d'appui. Pour ce qui est de l'eau par exemple, la gouvernance, la gestion et l'exploitation sont imbriquées dans des processus qui dépassent le niveau sectoriel.

Tant les causes que les solutions liées aux problèmes de l'eau résident dans d'autres domaines. Si on considère l'amélioration de la gouvernance dans le domaine de la santé, il convient d'examiner plus attentivement l'impact éventuel des processus de décentralisation sur la fourniture équitable des services. Cette « dimension élargie » devra être impérativement prise en compte lors de la phase d'identification des stratégies de réponse possibles.

• **Phase de formulation :**

Explorer activement les opportunités et les risques associés aux nouvelles offres de modalités d'aide en matière d'amélioration de la gouvernance sectorielle. Pour les ministères sectoriels, les modalités d'aide telles qu'un appui budgétaire sectoriel ou général représentent des occasions de s'engager plus activement dans les processus budgétaires nationaux. Un tel engagement est essentiel pour déterminer les priorités, mais aussi pour planifier et suivre les dépenses. Bien souvent, les services sectoriels manquent des capacités qui leur permettraient un engagement conséquent. Des spécialistes du secteur représentant le donateur peuvent collaborer avec des collègues afin d'assurer, en termes de capacités, un appui permettant de garantir des liens intersectoriels. Les nouvelles modalités d'aide peuvent cependant être aussi entachées de risques. Ainsi, l'application de ces modalités peut-elle mener *de facto* à une recentralisation de la prise de décision (au profit des autorités centrales). Pour éviter cet état de fait, il conviendra de formuler une stratégie claire envers les autres acteurs clé du secteur (en introduisant par exemple une composante de soutien aux agences de surveillance).

• **Phase de mise en œuvre :**

Créer les conditions pour réaliser un « travail d'équipe » efficace, au niveau des délégations de la CE et entre les bailleurs de fonds. Quand il est question de gouvernance sectorielle, il est inutile d'adopter des approches compartimentées ou de négliger des tâches sous prétexte qu'elles sont étrangères au secteur. Les responsables des délégations et des interventions ont à charge de garantir un travail d'équipe efficace et une implication du personnel dès qu'une question doit être traitée à un niveau supérieur, par exemple dans des forums nationaux, lors de consultations avec les États membres ou lors de consultations politiques séparées avec le gouvernement. L'appui au développement et la diplomatie doivent travailler de concert afin d'optimiser le rôle que joue la CE dans la promotion de la gouvernance et de la gouvernance sectorielle. Une mise en œuvre efficace exige en outre une approche harmonisée de la part des bailleurs de fonds afin d'intégrer les problèmes critiques de gouvernance sectorielle dans le dialogue politique et

sur les politiques nationales. Elle implique d'une façon générale une gestion forte des processus, un équilibre entre connaissance technique dans un secteur particulier et excellente compréhension de la faisabilité politique des réformes à un plus large niveau. Elle exige aussi de nouvelles compétences parmi les bailleurs de fonds (en matière de facilitation politique par exemple).

5.5. Remarques conclusives : soutenir une approche progressive de la gouvernance sectorielle

Comme le souligne ce document de référence, les experts des différents secteurs s'occupent déjà des questions de la gouvernance. Un grand nombre d'activités sont d'ores et déjà menées à cet effet – certaines visant à appuyer la gouvernance, d'autres ayant des objectifs différents. Nous rencontrerons inévitablement des problèmes, erreurs et conflits d'intérêts, qui généreront tensions et conflits, parfois entre acteurs nationaux, parfois entre bailleurs de fonds, ou encore entre bailleurs de fonds et acteurs nationaux. Les objectifs visant à une meilleure gouvernance peuvent être atteints ou non – tant les parties prenantes que les pays partenaires et les bailleurs de fonds se trouvent actuellement dans une phase d'apprentissage pour ce qui est de traiter les questions de gouvernance, qui impliquent de nombreux acteurs, des intérêts politiques et sociaux divergents ainsi que des perspectives différentes.

Ce document de référence n'est qu'une contribution préliminaire visant à encourager la discussion et à contribuer à ce processus d'apprentissage. Nous sommes devant un défi important, nous devons tirer les enseignements du travail jusqu'à présent réalisé et les partager au sein des différents secteurs et entre les différents secteurs, avec les pays et bailleurs de fonds. Les lecteurs sont donc eux aussi invités à commenter l'approche présentée et les enseignements obtenus sur le terrain :

(EuropeAid-E4-governance-security@ec.europa.eu)

Références bibliographiques

- Benmamaar (2006) *Financing of road maintenance in Sub-Saharan Africa*, SSATP Discussion Paper 6.
- Boesen, Nils & Désirée Dietvorst (2007) *SWAPs in Motion. From an aid delivery to a sector development perspective*, Reflections from the Joint Learning Programme on Sector Wide Approaches, août 2007.
- Aid Coordination in Cambodia, dans: *Accountability*, 31 août 2007.
- Day, P. et Klein, R. (1987) *Accountabilities: Five Public Services*, London: Tavistock Publishers.
- Le consensus européen pour le développement 2006/C 46/01.
- Commission européenne (2003): COM (2003) 615 «Gouvernance et développement».
- Commission européenne (2006): COM (2006) 421 « La gouvernance dans le consensus européen pour le développement—Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne ».
- Commission européenne (2006) *Thematic Evaluation of the EC support to good governance*.
- Commission européenne (2007) Lignes directrices n°2 *Appui aux programmes sectoriels*. Europeaid, Collection Outils et Méthodes.
- Commission européenne (2005) Document de référence n°1 *Analyse institutionnelle et développement des capacités. Pourquoi et comment ?* Europeaid, Collection Outils et Méthodes.
- Commission européenne (2007) Document de référence n°2 *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*. Europeaid, Collection Outils et Méthodes.
- Commission européenne, EuropeAid (2004) *Gender toolkit on mainstreaming gender equality in EC development cooperation*.
- Commission européenne, EuropeAid (2004) *Draft Handbook on promoting good governance in EC Development and Cooperation*.
- Grindle (2007) Good Enough Governance Revisited, *Development Policy Review*, 25 (5), pp. 553–74.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics : A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725–740.
- Lewis, M. *Governance and Corruption in Public Health Care Systems*. Centre for Global Development, Document de travail Numéro 78, janvier 2006.
- Milgrom, P., & Roberts, J. (1992) *Economics, Organization & Management*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- OCDE CAD, (2006) The Development Dimension: Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges.
- OCDE CAD (2006). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. *DAC Guidelines and Reference Series*, 2.
- OCDE CAD (2009). Donor approaches to governance assessment: a sourcebook. DCD/DAC/GOVNET(2008)2/ANN2.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Razafindrakoto, Mireille & Francois Roubaud (2006) *La statistique au service du débat démocratique en Afrique: l'exemple du projet MADIO à Madagascar*.
- Robinson, M. (2006) The Political Economy of Governance Reforms in Uganda. *IDS Discussion Paper* 386.
- Schick, A. (1998) Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. *The World Bank Research Observer*, 13 (1).
- Smith, Lawrence (2004) *Agriculture in Kenya: Identifying What Shapes the Policy Environment*, Oxford, Oxford Policy Management.
- World Development Report (2004) *Making Services Work for Poor People*, Washington: World Bank.

ANNEXE 1. Notions fondamentales sur la gouvernance : la théorie principal-agent et les mécanismes de gouvernance

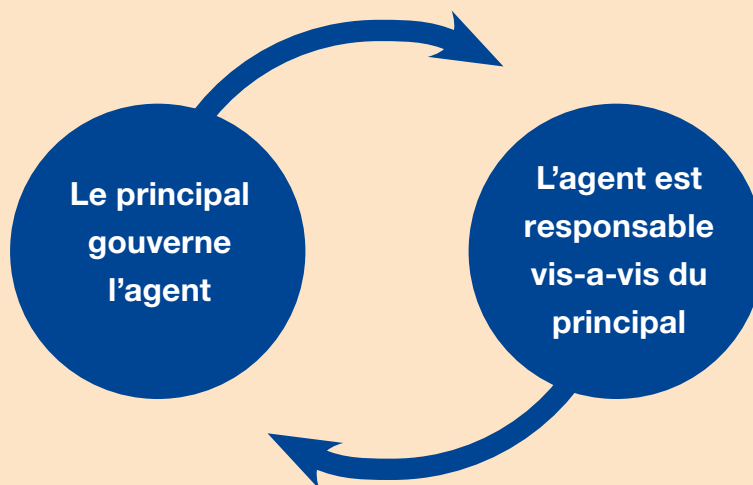
La présente annexe développe la base conceptuelle du modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle présentée au chapitre 4 du document de référence.

La gouvernance est d'abord réduite à sa forme la plus simple en utilisant le *cadre principal-agent* développé en économie des institutions. Elle est ensuite traitée en quatre types de *mécanismes de gouvernance* : patrimoniale ; hiérarchique ; des marchés et des réseaux. Il est impératif de connaître les fondamentaux de ces mécanismes pour non seulement effectuer un diagnostic d'une situation de gouvernance existante, mais également pour permettre un dialogue avisé sur les possibilités d'amélioration de la gouvernance.

La théorie principal-agent

Dans sa forme la plus simple (et la plus idéalisée), la gouvernance peut être considérée comme une relation entre deux individus : un qui gouverne, et l'autre qui est gouverné. En théorie économique, le premier est souvent désigné par le terme de principal, le second d'agent (voir encadré 1). La gouvernance décrit les règles et les normes par le biais desquelles le principal peut imposer sa volonté à l'agent. La volonté du principal peut s'exprimer sous forme d'instructions, d'ordres, de politiques, d'objectifs, de souhaits ou de demandes envers l'agent. Ces directives peuvent être formelles ou informelles, de même qu'elles peuvent être implicites ou explicites. Pour savoir si l'agent suit réellement la volonté du principal, le principal doit être en mesure dans une certaine manière d'obliger l'agent à rendre des comptes, et de lui infliger des sanctions (ou de le priver de ses avantages) si l'agent ne remplit pas la tâche voulue par le principal.

Encadré 15 : Les relations principal-agent ⁽²¹⁾



Ce terme est utilisé en économie lorsqu'une personne (*l'agent*) agit au nom d'une autre (*le principal*) et est censée faire progresser les objectifs du principal. Ainsi, un fonctionnaire est l'agent d'un ministre ; un consultant est l'agent du client ; un directeur général est l'agent du propriétaire – le ministre, le client et l'actionnaire sont dans ces relations les « principaux ».

Il peut souvent arriver qu'agents et principaux poursuivent des objectifs individuels différents : un fonctionnaire peut souhaiter travailler aussi peu que possible ; un consultant peut souhaiter vendre des services de suivi très chers ; un directeur général peut penser à ses propres stock-options plutôt qu'aux intérêts à long terme des actionnaires.

Le problème de *l'aléa moral* survient quand le principal n'est pas en mesure de déterminer facilement si l'agent poursuit réellement les objectifs du principal ou s'il dessert ses propres intérêts. La relation est alors entachée d'*asymétrie de l'information* – et l'efficacité de la gouvernance dépendra des incitations visant à minimiser les éventuels effets négatifs de cette asymétrie. Demander des comptes à l'agent – faire respecter une responsabilité pertinente – est donc la seconde facette de la gouvernance.

La responsabilité définit donc qui peut demander des comptes et qui a un devoir de justification ⁽²²⁾.

Les aspects offre et demande de la gouvernance sont des concepts couramment utilisés par les spécialistes de la gouvernance. Ils font référence à une distinction fondamentale en matière de dynamique de la réforme de la gouvernance. Les bailleurs de fond ont tendance à proposer une aide substantielle pour améliorer l'aspect « offre » de la gouvernance, à savoir la capacité du secteur public à assumer ses missions. Traditionnellement, cette aide est apportée sous la forme de financement et d'investissement dans le personnel, les procédures et les systèmes. On suppose souvent que ces mesures d'appui en termes de capacités amélioreront automatiquement la gouvernance et de ce fait la fourniture de services. On sait désormais que l'appui de l'aspect « offre » de la gouvernance est une condition nécessaire à l'amélioration des performances sectorielles, mais pas suffisante. Pour obtenir des services publics bien régis, il est aussi vital de créer une forte « demande ». Celle-ci suppose un appui à des groupes organisés de la société pour exercer une pression sur le secteur public afin que ce dernier améliore ses services et rende des comptes sur ses actions. Un investissement dans le côté « demande » de la gouvernance sectorielle s'avère donc indispensable. Les acteurs du secteur privé, mais aussi les contre-pouvoirs, s'inscrivent aussi dans l'aspect demande de la gouvernance, car ils agissent par principe pour demander la conformité aux règles, règlements et lois.

Les mécanismes de gouvernance

La relation entre un agent et un principal est régie par un ou plusieurs mécanismes – appelés ici « mécanismes de gouvernance ». Il existe quatre grands mécanismes de gouvernance. Ceux-ci se distinguent par leurs caractéristiques mais – ce qui accentue la complexité – peuvent tous agir simultanément dans une relation principal-agent spécifique. La gouvernance peut être régie par un mécanisme :

4. hiérarchique ;
5. patrimonial ;
6. de marché ;
7. de réseau.

La gouvernance hiérarchique

Au sein d'une hiérarchie, le principal dispose d'un droit ou d'une autorité **formel(le)** pour émettre des instructions, et l'agent a l'obligation formelle de suivre les instructions, dans la mesure où ces dernières sont légales, et de rendre des comptes à son supérieur afin que ce dernier sache s'il a rempli ses obligations. Il s'agit là de la gouvernance **hiérarchique**. C'est de loin le mécanisme dominant au sein d'organismes privés et publics d'une certaine taille qui fonctionnent convenablement. Sans ce mécanisme, il est difficile de garantir d'une part

une division du travail favorisant la productivité, et d'autre part une coordination

entre les fonctions spécialisées. Dans une hiérarchie, les subordonnés **dépendent** fortement des décisions prises au niveau supérieur – il peut bien entendu s'agir d'une décision visant à déléguer une certaine autorité au subordonné, mais le supérieur peut aussi à tout moment révoquer une telle décision. Pilotage, contrôle et formalisation en sont les principaux ingrédients. On parvient à une certaine efficacité par une bureaucratie recrutée au mérite et rémunérée correctement, et une notion de cohérence d'entreprise.

La gouvernance patrimoniale

Un homme politique peut exiger loyauté et obéissance de ses partisans et détient donc le pouvoir en garantissant que certains avantages sont transmis à des individus dans le cadre d'une relation clientéliste, mais pas à ceux qui manquent de loyauté. La même chose peut s'appliquer entre un patron et ses subordonnés, qui peuvent être récompensés pour leur loyauté plutôt que pour leur performance. C'est la gouvernance **patrimoniale**, d'un terme qui fait référence au rôle traditionnel du patriarcat, du chef de clan ou du père. Ce mécanisme peut bien fonctionner au sein d'organismes de petite taille – à la condition que patron et « client » travaillent à atteindre les objectifs fixés par l'organisme et non leurs propres objectifs.

Dans le patrimonialisme, la relation de **dépendance** est forte, car le « patron » (principal) dépend du « client » (agent) pour ce qui est du soutien et de la loyauté, tandis que le « client » dépend du « patron » pour ses ressources (favoritisme). Il est clair cependant que le patron contrôle les ressources et le pouvoir, générant de ce fait des relations fortement asymétriques. La gouvernance patrimoniale, à la différence de la gouvernance hiérarchique, formelle, est **informelle**. Cela ne signifie pas une absence de règles – mais ces règles ne sont pas écrites et ne limitent pas autant l'attitude du patron que les règles formelles auxquelles un principal est soumis dans une bureaucratie formelle. Les patrons disposent alors (et entretiennent souvent) d'une latitude plus discrétionnaire en termes de prise de décision, entre autres car il est indispensable de maintenir les « clients » en alerte : si les ressources que le « client » obtient en récompense de sa loyauté étaient formellement garanties, les incitations du « client » pour qu'il reste loyal s'en verraient sérieusement affaiblies. Un « patron » ne peut cependant ôter les avantages qu'il procure à ses « clients » sans risque de perdre ses partisans, et donc sa base de pouvoir. Si dans un système de gouvernance patrimoniale, les donateurs demandent à un patron de remplacer du personnel apparemment incompetent ou superflu, cela peut équivaloir pour le patron à lui demander de sacrifier sa base de pouvoir – et rares sont les individus qui se plient facilement à une telle demande.

La gouvernance patrimoniale est souvent associée aux temps « pré-modernes », car d'éminentes personnes ayant écrit sur la gouvernance, comme Max Weber, voient une évolution des mécanismes de gouvernance de la gouvernance patrimoniale vers la gouvernance bureaucratique (ou hiérarchique). Si les sociétés développées reposent sans conteste plus sur une gouvernance hiérarchique que patrimoniale, cette dernière continue cependant de coexister avec d'autres formes, et dans certains organismes du secteur privé, elle peut être une forme de gouvernance très efficace.

Si vous travaillez à la bourse par exemple, vous ne pourrez pas recourir à un système de consultation et d'approbation bureaucratique pour prendre une décision – car votre opportunité de spéculation aura probablement disparu si vous devez attendre la décision d'approbation en retour. Dans un tel contexte, gérer ses subordonnés en exigeant d'eux une loyauté totale (et donc de ne pas effectuer de transactions parallèles ou divulguer des informations confidentielles), leur demander de prendre des décisions sur la base de ce qu'ils savent être les critères du leader, et les punir ou les récompenser pour leur loyauté et leur aptitude à prendre les mesures que le patron aurait prises (sans se cantonner aux seuls résultats sur le marché) peuvent être un mécanisme très efficace. Dans un petit atelier tenu par le père, où le fils aide et se prépare éventuellement à prendre la relève, une gouvernance bureaucratique a aussi bien peu de chance de s'avérer plus rentable qu'une gouvernance patrimoniale.

La gouvernance de marché

Dans un marché compétitif, la gouvernance s'exerce par les forces de l'offre et de la demande – si un fournisseur ne propose pas de combinaison prix-qualité qui soit compétitive, il gagnera moins voire accusera des pertes pouvant entraîner l'arrêt de son activité. C'est la gouvernance de marché, ou la fameuse « main invisible ». À la différence du patrimonialisme, le mécanisme du marché est **formel** – un marché ne fonctionnera efficacement que si il est possible de faire exécuter les contrats et les transactions et si les prix signaux sont transparents. En comparaison avec la gouvernance hiérarchique ou patrimoniale, les acteurs du marché sont indépendants les uns des autres. Dans les années 80 et 90, les États providence modernes des pays développés ont de plus en plus été considérés comme inefficaces, car dominés par la paperasserie, centrés sur les règles et les procédures et ne tenant pas compte des demandes des citoyens, de plus en plus complexes et différenciées. En réponse à cette situation, les mécanismes du marché – ou du « quasi-marché » – se sont inscrits dans de nombreux pays développés comme un mécanisme de gouvernance supplémentaire apprécié du secteur public. Ces éléments type sont l'externalisation de la prestation de services et de fonctions non essentielles, et l'introduction de différentes formes de concurrence entre les organismes publics.

La gouvernance de réseau

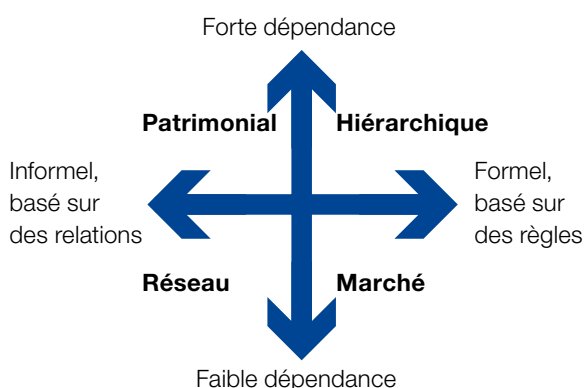
La gouvernance de réseau est un « nouveau » mécanisme de gouvernance. Il a vu le jour dans les environnements de gouvernance sans cesse plus complexes des sociétés modernes, où les nombreux acteurs doivent s'adapter les uns aux autres, mais où personne n'a d'autorité pour imposer un ordre. Dans un réseau volontaire dénué d'une autorité au sommet – un groupe de bailleurs de fonds d'un secteur par exemple – les principaux mécanismes de gouvernance peuvent être la confiance réciproque, l'adaptation mutuelle et la négociation.

Les partenariats reposent sur des philosophies de gouvernance de réseau telles que réciprocité, égalité et confiance. Les acteurs ne dépendent pas les uns des autres, mais sont à différents degrés interdépendants – pour parvenir au résultat escompté, ils se doivent de coopérer. Dans le secteur agricole par exemple, il existe aussi un réseau d'acteurs interdépendants, sans « chef » formel (généralement différents ministères et autorités, associations d'agriculteurs, fournisseurs, instituts de crédit et de recherche), mais qui doivent utiliser un mécanisme de gouvernance pour obtenir des résultats sur le terrain. En général, les réseaux sont **informels** – ils peuvent tenter de formaliser leurs règles à différents niveaux (« codes de conduite », « déclaration d'intention ») – mais il n'est généralement pas possible de faire exécuter ces règles efficacement, et les membres d'un réseau peuvent décider de le quitter.

La gouvernance de réseau s'approche à certains égards du népotisme (les réseaux sont le plus souvent très informels et dépendent des personnes ; la loyauté envers le réseau et les « habitudes du réseau » ont tôt fait de s'implanter). Réseaux – parfois encouragés comme des moyens modernes d'associer les acteurs d'un secteur ou entre divers secteurs, peuvent aussi être « repris » par des groupements d'intérêts, qui se développent par la gouvernance patrimoniale.

Il est impossible d'identifier une relation principal-agent au sein d'un réseau, et il est donc souvent difficile de demander des comptes à un réseau. Si un réseau de donateurs d'un pays ne parvient pas à être harmonisé, qui doit être tenu pour responsable ? Si les donateurs s'engagent collectivement pour augmenter leur aide sans prendre d'engagement individuel spécifique, qui doit être tenu responsable si l'engagement collectif ne se transforme pas en acte ?

Le schéma 4 ci-après présente les quatre mécanismes de gouvernance en fonction de leur degré de formalisme et de dépendance.

Schéma 4 : Quatre mécanismes de gouvernance

La plupart des relations principal-agent utilisent des éléments de deux des mécanismes de gouvernance précités ou plus : au sein des hiérarchies, la loyauté des personnes est aussi importante (et fait souvent mieux fonctionner des systèmes extrêmement bureaucratiques). Les mécanismes du marché comptent aussi : si des compétences particulières font l'objet d'une forte demande dans un autre domaine, le personnel acceptera moins facilement une gestion hiérarchisée très bureaucratique, où leur avis de spécialiste aura peu de poids dans leur travail.

Quand on entre dans la machine complexe d'un gouvernement, les relations de gouvernance entre le système politique, les organismes du niveau central, les prestataires de service locaux et les différents groupes de citoyens sont naturellement beaucoup plus imbriquées et complexes, et on rencontre dans les différentes relations différents aspects des quatre mécanismes de la gouvernance et des chaînes de responsabilité beaucoup plus longues.

Le tableau 2 détaille d'autres aspects des quatre mécanismes de gouvernance que l'on peut observer au niveau d'un secteur. Il présente la différence d'action des quatre mécanismes de gouvernance (patrimonialisme, hiérarchie, marché et réseau) et comment la relation principal-agent varie dans ces quatre mécanismes du fait de la différence dans la base des relations, du degré de dépendance, du type de responsabilité, etc.

Comme déjà mentionné, les quatre mécanismes de gouvernance ont des aspects formels et informels, même si les hiérarchies (et les marchés compétitifs) reposent plus nettement sur une gouvernance formelle quand les relations patrimoniales et de réseau sont plus informelles ou dépendent des personnes.

Encadré 16 – Au-delà des apparences

On avance parfois que dans la gouvernance de certains pays développés, il existe une grande différence entre ce qui est formellement présenté – cadre juridique adéquat, chaînes de commande hiérarchiques, mécanismes de responsabilité formels, etc. – et ce qui existe vraiment en arrière-plan, beaucoup plus empreint de mécanismes de gouvernance patrimoniaux, autorisant souvent diverses formes de ce que l'on appelle la recherche de rente.

Ces affirmations peuvent ou non être vraies – les généralisations ne seront probablement ici d'aucune utilité. En effet, un mauvais diagnostic de la situation réelle pourrait autant découler d'un « aveuglement » culturel, qui empêche les observateurs des bailleurs de fonds de percevoir ce qui est une évidence. Tout organisme – y compris les bailleurs de fonds – a une face publique, divulguée – et une face cachée, non publique.

La difficulté de la tâche consiste à évaluer l'équilibre existant entre les différents éléments et mécanismes de gouvernance, et – plus difficile encore – à se montrer utile en suggérant aux acteurs domestiques comment améliorer cet équilibre des mécanismes de gouvernance au profit de résultats bénéficiant aux plus pauvres.

Tableau 4 : Quatre mécanismes de gouvernance

	Patrimonial	Hiérarchique	Marchés	Réseaux
Base des relations	Loyauté	Relation de travail	Contrats et droits de propriété	Échange de ressources
Degré de dépendance	Dépendant	Dépendant	Indépendant	Interdépendant
Type de responsabilité	Informelle entre patron et client	Formelle responsabilité financière et administrative	Horizontale par les mécanismes du marché	Responsabilité complexe et floue
Moyen d'échange	Népotisme	Autorité	Prix	Confiance
Moyens de résolution des conflits et coordination	Soumission ou départ	Règlements & commandements	Marchandage, tribunaux	Diplomatie
Culture	Coutumes	Subordination	Concurrence	Réciprocité
Limites de la gouvernance	Uniquement lié par d'autres personnes ; arbitraire	Lié par les institutions, caractère prévisible	Lié par l'efficacité	Lié par le degré de consensus atteint

ANNEXE 2. Tour d'horizon des pratiques en matière d'évaluation de la gouvernance

Le réseau sur la gouvernance du CAD-OCDE (GOVNET) a récemment conduit une réflexion sur la stratégie et les instruments sur lesquels s'appuient les bailleurs de fonds en matière d'évaluation de la gouvernance. Ce travail a donné lieu à la rédaction d'un guide consacré aux approches adoptées par les donateurs (DCD/DAC/GOVNET(2009)1/ANN2) à cet égard, guide qui propose un tour d'horizon des différents types d'évaluations, incluant les évaluations dites thématiques, axées sur un sujet précis tel que les droits de l'homme, les conflits ou encore la corruption, auxquels font appel les bailleurs de fonds et autres parties intéressées pour éclairer leur analyse de la gouvernance.

Les objectifs à l'origine de cette initiative étaient de recenser les pratiques actuelles en matière d'analyse de la gouvernance, de stimuler les échanges de savoirs et d'identifier les moyens de renforcer la coopération et l'harmonisation des outils dans ce domaine. La mise en œuvre de ces objectifs s'est traduite notamment par la conduite d'une enquête réalisée fin 2007, et la tenue d'une conférence internationale sur le recours aux instruments d'évaluation de la gouvernance, organisée à Londres, les 21 et 22 février 2008.

Le rapport d'expertise issu de l'enquête ainsi que toutes les informations utiles sur la conférence sont librement accessibles à l'adresse suivante :

http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_2649_34565_39869902_1_1_1_1,00.html.

Le guide fait actuellement l'objet d'ultimes retouches avant publication et sera disponible sous peu dans sa version finale.

L'enquête et la version provisoire du guide donnent des informations détaillées sur les évaluations suivantes utilisées par les agences de l'OCDE :

Outils généraux d'évaluation de la gouvernance

- France, AFD/MINEFI—Profils Institutionnels
- Allemagne, BMZ—Critères de sélection Pays-Bas, MFA—Analyse stratégique de la gouvernance et de la corruption (SCAGA)
- Suède, Asdi—Analyse des pouvoirs
- Suisse, SDC—La gouvernance en tant que thème transversal: Guide d'orientation pour sa mise en œuvre
- Suisse, SDC—Questions clés pour l'analyse contextuelle
- Suisse, SDC—Surveillance des changements de contexte liés au développement
- Royaume-Uni, DFID—Analyse de la gouvernance nationale (CGA)
- Royaume-Uni, DFID—Les moteurs du changement
- États-Unis, MCC—Tableau de bord MCC (Millennium Challenge Corporation)

- États-Unis, USAID—Cadre d'évaluation stratégique de la démocratie et de la gouvernance (DGSFA)
- Banque africaine de développement—Profil de gouvernance nationale (CGP)
- Commission européenne—Méthodologie d'allocation de la tranche incitative de gouvernance
- Banque interaméricaine de développement—Democratic Governance and Institutional Assessment (DGIA)
- Banque mondiale—Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)
- Institut de la Banque mondiale—études GAC (gouvernance et lutte contre la corruption) par pays
- Institut de la Banque mondiale—Indicateurs de la gouvernance dans le monde (WGI)

Outils d'évaluation de la lutte contre la corruption

- États-Unis, USAID—Cadre d'évaluation de la lutte contre la corruption
- Fonds monétaire international—évaluation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (mécanismes LBC/FT)

Outils d'évaluation du respect des droits de l'homme

- Union Européenne—Fiches d'information sur les droits de l'homme

Outils d'évaluation des conflits

- Allemagne, BMZ—Évaluation interne sur la nécessité de prévenir les conflits (alerte précoce)
- Allemagne, GTZ—Évaluation de la réforme du secteur de la sécurité
- Pays-Bas, MFA—Cadre d'évaluation de la stabilité (SAF)
- Royaume-Uni, DFID—Évaluation stratégique des conflits (SCA)
- États-Unis, USAID—Cadre d'évaluation des conflits

Autres outils thématiques

- Fonds monétaire international—Évaluation des sauvegardes financières de la banque centrale
- Fonds monétaire international—Rapport fiscal sur l'observation des normes et codes
- Activité conjointe du CAD-OCDE sur la passation des marchés—Méthodologie d'évaluation des régimes nationaux de passation des marchés
- Programme relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière, PEFA—Cadre de mesure des performances de la gestion des finances publiques
- Banque mondiale—Rapport d'évaluation des régimes nationaux de passation des marchés (CPAR)

ANNEXE 3. Cartographie des acteurs et des parties prenantes

La matrice ci-dessous (tableau 4) est un outil simple de cartographie des acteurs clé et des parties prenantes de la gouvernance. Elle permet en elle-même de juger de l'aptitude d'un secteur à adopter une gouvernance améliorée.

Les colonnes contiennent les paramètres d'évaluation suivants :

- **Rôle et importance** : l'acteur joue-t-il un rôle de gouvernance ou un rôle de responsabilité ?

Ou bien encore son rôle est-il mixte ? Quelle est l'importance de l'acteur pour la gouvernance et/ou la responsabilité effective ? Cette importance est-elle amenée à se renforcer ou à diminuer à l'avenir ?

- **Intérêts en jeu** : quel est l'agenda à court et à long terme de l'acteur ? Quels objectifs formels et informels l'acteur poursuit-il ? Quel dosage a-t-on entre les objectifs en rapport avec le recul de la pauvreté et ceux liés à des politiques bureaucratiques et des luttes de pouvoir, ou l'affirmation d'un positionnement ou d'intérêts individuels ? Quels sont ceux qui prévalent sur les autres, lesquels sont négociables et lesquels ne le sont pas ?

- **Pouvoir et ressources** : de quels pouvoirs et ressources l'acteur dispose-t-il ? Quelle part de son pouvoir est formelle, quelle part est informelle ? Ce pouvoir formel est-il mis à mal par d'autres acteurs à travers l'exercice de pouvoirs informels ?
- **Relations clé** : avec qui l'acteur est-il en rapport ? Qui connaît qui ? Quels liens et allégeances l'acteur entretient-il ?
- **Incitations** : quelles sont les incitations positives et négatives pour l'acteur à garder le même comportement de gouvernance ou à en changer ? Quelles incitations (récompenses ou sanctions) semblent opportunes pour l'acteur aux fins du maintien ou de l'amélioration de la gouvernance sectorielle ? et à quelles sanctions peut-il s'attendre en cas de défaut à ses missions ? à quelles contraintes les acteurs seraient-ils soumis en cas d'adhésion ou de résistance au changement ? Quel est le « bilan système » des différents facteurs d'incitation et d'attraction qui motivent un certain comportement ? Un système soumis à de fortes contraintes ou menaçant est susceptible d'induire de la passivité. Un système dans lequel l'argent circule en définitive « librement », principalement du fait des arbitrages des donateurs, peut inciter à laisser ces derniers gouverner, même si, symboliquement, la gouvernance est prétendue ancrée dans la pyramide décisionnelle nationale.

Tableau 5 : Cartographie des acteurs et des parties prenantes de la gouvernance

	Rôle et importance pour la gouvernance/ responsabilité effective	Intérêts en jeu	Pouvoir et ressources permettant d'exercer une influence	Relations clé, formelles et informelles	Incitations
Secteur non public: Acteur 1 Acteur 2, etc.					
Système politique: Acteur 1 Acteur 2, etc.					
Administrations publiques centrales: Acteur 1 Acteur 2, etc.					
Prestataires de première ligne: Acteur 1 Acteur 2, etc.					
Institutions de contrôle et de contre-pouvoirs: Acteur 1 Acteur 2, etc.					
Organismes de développement et acteurs externes Acteur 1 Acteur 2					

ANNEXE 4. Analyse des relations de gouvernance—exemples de questions et sources données

Tableau 6 : Analyse des relations de gouvernance et de responsabilité

Paramètres	Questions	Réponses possibles	Sources de données
Jeu de mécanismes de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> Quel est le rôle respectif des différents mécanismes de gouvernance (mécanisme patrimonial, mécanisme hiérarchique, mécanisme de marché et mécanisme de réseau) dans les relations ? L'un de ces mécanismes prédomine-t-il clairement ? À qui ou quoi l'agent doit-il principalement loyauté : supérieur, employeur, objectif de l'organisation, agents externes (association professionnelle, syndicat ou parti politique, par exemple) ? La gouvernance formelle repose-t-elle entre des mains bien identifiées ? Les mécanismes de gouvernance formels sont-ils plus forts ou plus faibles que les mécanismes informels ? Les mécanismes de gouvernance informels sont-ils majoritairement complémentaires des mécanismes formels ou entrent-ils en concurrence avec ceux-ci ? 	<ul style="list-style-type: none"> Dans le secteur, l'accès aux services est en grande partie dicté par un mode de fonctionnement clientéliste et patrimonial (accès aux bourses d'études, par exemple). La promotion des fonctionnaires est fonction des orientations des partis politiques. L'introduction d'un mécanisme de marché a amélioré l'accès aux services du secteur. Certains établissements du secteur recrutent principalement sur la base de critères techniques et présentent une forte éthique technique/professionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> Évaluations et rapports publiés sur le secteur et plus généralement sur les questions qui concernent le secteur public (moteurs du changement et études afférentes à l'exercice du pouvoir, notamment). Personnel des administrations, sans doute à titre officieux. Cadres fraîchement retraités. Indices quantitatifs fondés sur la perception de la transparence et de la responsabilité (indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale et autres sources). Universitaires locaux conduisant des travaux de recherche dans le domaine. Hommes politiques, journalistes.
Informations relatives à la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> Le secteur peut-il compter sur des directives de gouvernance claires, exhaustives et détaillées ? Bénéficie-t-il de la publication régulière de directives de gouvernance, en temps utile ? Les directives de gouvernance sont-elles librement accessibles et opportunément partagées au sein de l'organisation ? 	<ul style="list-style-type: none"> Une loi a été promulguée pour le secteur, mais aucun texte n'en précise les modalités d'application. Les autorités locales organisent des auditions publiques sur l'utilisation des budgets disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> Règles et procédures écrites disponibles pour le secteur. états des lieux et rapports issus de précédentes missions consultatives conduites dans le secteur. Degré d'attention portée au secteur par les cadres dirigeants, tel qu'observé dans la presse médiatique. Personnel des administrations.
Réceptivité de la fonction de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> L'acteur/l'agent est-il soumis à des décisions centrales prévisibles ou à un contrôle arbitraire/discrétionnaire ? Les directives de gouvernance sont-elles en conformité avec les politiques formelles globales ? Les directives de gouvernance du secteur sont-elles adaptées aux différents types de gouvernance intersectoriels (démocratisation, droits de l'homme, décentralisation, état de droit, participation de la société civile, réforme du secteur public) ? 	<ul style="list-style-type: none"> Les prérogatives en matière de prise de décision centrale prévisible et de contrôle ne sont pas clairement définies. Les directives de gouvernance ne s'appuient pas sur la loi, mais plutôt sur des décisions ad hoc. Une approche axée sur les droits est privilégiée dans l'accès aux services du secteur. 	<ul style="list-style-type: none"> Fréquence et qualité de l'interaction entre les agents et les hautes sphères de l'administration (réunions de coordination etc.), tel qu'indiqué par le personnel du secteur. Cartographie des types de coordination dans les divers secteurs réalisée au moyen d'entretiens.

Paramètres	Questions	Réponses possibles	Sources de données
Capacité de mise en œuvre de la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> Les ressources et les capacités disponibles sont-elles adéquates du point de vue de leur quantité, de leur qualité et de leur potentiel de réponse pour permettre aux agents de suivre les directives de gouvernance ? Les flux de ressources et leur gestion sont-ils transparents ? ⁽²³⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> Dans le secteur de la santé, la décentralisation des responsabilités s'est opérée sans les transferts de moyens et de capacités correspondants. 	<ul style="list-style-type: none"> Enveloppes budgétaires attribuées au ministère compétent. Flux de ressources réels tels que mis en évidence par le contrôle des dépenses publiques.
Structure de la fonction de responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> Le système de responsabilité (responsables, fréquence, forme et processus de la reddition de comptes) est-il en adéquation avec les mécanismes de gouvernance ? Les supérieurs appliquent-ils des sanctions, récompenses ou autres mesures eu égard aux redditions de comptes ? 	<ul style="list-style-type: none"> Les instances de contrôle (tels que la Cour des comptes, par exemple) sont mal reliées aux processus parlementaires. Les autorités laissent la possibilité aux médias et aux observateurs de la société civile d'officier. 	<ul style="list-style-type: none"> Évaluations PEFA et examens des revues des dépenses publiques existantes. Débats publics relatifs au programme sectoriel. Entretiens avec le personnel et les parties prenantes – prise en compte de leurs opinions. Entretiens avec les universitaires et journalistes locaux conduisant des travaux de recherche dans le domaine.
Informations relatives à la responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> Les informations liées à la fonction de responsabilité sont-elles librement accessibles et opportunément communiquées aux parties prenantes concernées au sein et en dehors du secteur public ? Ces informations sont-elles mises à disposition en temps utile ? 	<ul style="list-style-type: none"> Les données sur les dépenses budgétaires prévues et réelles sont fiables et communiquées dans des délais raisonnables aux parties prenantes concernées. 	<ul style="list-style-type: none"> Évaluations PEFA et examens des revues des dépenses publiques existantes, notamment. Articles de presse, entretiens avec les journalistes ayant couverts ce secteur.
Réceptivité de la fonction de responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> La fonction de responsabilité répond-elle aux directives de gouvernance clés, en permettant d'évaluer leur respect ? La fonction de responsabilité prend-elle opportunément en compte les ressources, les processus et les résultats ? 	<ul style="list-style-type: none"> Il existe suffisamment d'informations fiables sur un certain nombre d'effets sectoriels clé. Des carences importantes demeurent au niveau du suivi et des systèmes d'information, qui ne permettent pas de recueillir toutes les données pertinentes sur les ressources, les processus et les résultats. 	<ul style="list-style-type: none"> Comptes rendus, rapports, statistiques. Entretiens avec le personnel.
Capacité de mise en œuvre de la responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> Les ressources et les capacités disponibles sont-elles adéquates aux fins du respect des obligations de responsabilité ? Les ressources et les capacités dédiées à l'exercice de la responsabilité sont-elles appropriées en proportion de l'ensemble des ressources disponibles ? 	<ul style="list-style-type: none"> Les ressources des instances de contrôle ne sont pas suffisantes. La société civile n'a pas la capacité de demander des comptes. 	<ul style="list-style-type: none"> évaluations des capacités et des performances produites par les fonctions de contrôle et d'audit internes et externes. Entretiens avec des représentants de la société civile et du secteur privé.

⁽²³⁾ La question de la gouvernance et de la responsabilité dans le domaine de la gestion des finances publiques a été largement traitée par ailleurs, par exemple par le PEFA et son Cadre de mesure des performances de la gestion des finances publiques.

ANNEXE 5. Application du modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle : exemple pour le secteur du transport routier

Cette annexe illustre la façon dont le modèle analytique établi peut être appliqué dans la pratique. Le cas hypothétique ci-après concerne le secteur du transport dans un pays imaginaire situé en Afrique subsaharienne (Azima). Cet exemple illustre :

- chacune des étapes du processus d'analyse de la gouvernance (voir chapitre 4 du document principal) ;
- les priorités définies et les actions prises par la CE suite à cette analyse ;
- les premiers résultats du processus.

Contexte

En Azima, le secteur du transport bénéficie du large soutien d'un certain nombre de bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, la France, la CE et la Chine. Dans le cas de la CE, le PIN (programme indicatif national) pluriannuel est presque exclusivement dévolu au secteur du transport. Plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire disponible est allouée au sous-secteur du transport routier, principalement pour le financement des investissements dans les infrastructures (environ 90 % des investissements dans les transports routiers) et l'appui à la réforme du secteur.

Le DSRP considère la libéralisation des secteurs économiques fondamentaux comme indispensable, en tant que moteur clé de la croissance, et l'amélioration de la gouvernance comme critique pour le développement du pays. La stratégie établie par le DSRP pour le secteur du transport souligne l'importance des choix politiques suivants : réduction du coût du transport, investissement dans les infrastructures de transport essentielles, élimination des obstacles à la concurrence et renforcement du secteur privé.

Dans la pratique, néanmoins, les acteurs du transport doivent faire avec des faiblesses sectorielles importantes et sont confrontés à de sérieux dysfonctionnements dans le secteur. Par ailleurs, la situation de monopole que connaît le transport routier semble être la cause directe du coût élevé des prestations pour le public. Sur la base de cette analyse préliminaire, et dans le but de mieux appréhender les problèmes que connaît le secteur ainsi que les moteurs du changement et de la réforme, la CE a pris la décision de conduire une analyse de la gouvernance du secteur.

La CE a identifié la réduction du coût du transport comme un objectif clé pour le développement. Consciente de la réticence des autorités à faire face à la problématique de la gouvernance dans le secteur, la CE adopte la stratégie suivante :

- **Communication** : la CE choisit de communiquer d'une façon transparente et claire les raisons pour lesquelles elle insiste sur la nécessité d'une réforme du secteur du transport (en faisant référence aux résultats d'audit négatifs, aux effets probables sur la réduction de pauvreté, à la problématique de l'efficacité des aides et à l'obligation de rendre des comptes aux contribuables européens).
- **Dialogue politique** : la CE décide d'utiliser le dialogue politique comme principal instrument de l'avancée des réformes. Les aides substantielles allouées par le passé en faveur du secteur du transport ainsi que celles planifiées, donnent à la délégation de la CE un potentiel de levier qu'elle cherche à utiliser de façon optimale dans le dialogue politique.
- **Coordination avec les autres donateurs** : dans un premier temps, la CE fait le choix de cantonner ses efforts de coordination à de simples échanges d'informations. La CE considère en effet qu'il peut s'avérer difficile de mettre sur pied des alliances solides dans la mesure où beaucoup de donateurs interviennent dans différents sous-secteurs. En outre, l'appui de la plupart des donateurs revêt plutôt un caractère « technocratique » et financier, et n'est pas nécessairement étayé par une analyse en profondeur de la situation de la gouvernance dans le secteur. Dans un second temps, cependant, la CE décide de coopérer plus étroitement avec les autres acteurs impliqués et de s'investir davantage dans la coordination, en cherchant à obtenir le plus large ralliement possible à une stratégie commune.

Analyse de la situation de la gouvernance dans le secteur du transport

Pour dresser un état des lieux général de la situation de la gouvernance dans le secteur du transport (voir le modèle d'analyse de la gouvernance décrit au chapitre 4 du document de référence), il convient de procéder en quatre étapes :

- analyse du contexte ;
- analyse des acteurs ;
- analyse des relations de gouvernance et de responsabilité ;
- analyse de l'aptitude du secteur à réformer sa gouvernance.

Étape 1: analyse du contexte de la gouvernance sectorielle

Pour appréhender comme il convient le contexte général, des documents stratégiques tels que le DSRP, le Profil de gouvernance élaboré par la CE, les évaluations conduites sur la gouvernance par d'autres sources (donateurs, observateurs de la société civile, instituts de recherche et autorités), ainsi que diverses études (afférentes notamment à la corruption) ont été examinées. La délégation s'est également attachée à étudier

un certain nombre de documents spécifiques au secteur (plans du secteur du transport, programmes pour le transport, stratégies et programmes des donateurs et audits du secteur), de manière à obtenir une image plus détaillée du contexte sectoriel.

La délégation a prêté une attention toute particulière aux audits *nationaux indépendants* existants de manière à ne pas laisser le sentiment d'imposer une vision «purement communautaire» de la gouvernance. Ces audits ont clairement mis à jour une corruption endémique, la faiblesse du cadre législatif et réglementaire, ainsi qu'un système de clientélisme et un système de recherche de rente.

Tableau 7 : Exemple d'étape 1 : cartographie du contexte de gouvernance (Azima)

Niveau	Facteurs/moteurs	Indicateurs et sources de vérification
Sectoriel	Monopole du transport routier.	Aucune volonté de libéraliser le secteur ; liens importants entre le principal organisme de transport et le parti au pouvoir. Cadre réglementaire et législatif ; rapports d'audit, enquêtes, rapports (avec sources informelles), cartographies.
	Poids politique du secteur.	Levier du secteur sur des objectifs de développement de plus grande envergure.
National	Manque de volonté politique pour entreprendre des réformes fondamentales.	Lenteur de la mise en œuvre des engagements ; manque d'enthousiasme de la part du gouvernement pour modifier le cadre réglementaire ; compte-rendus du dialogue relatif aux politiques.
	Faiblesse du cadre législatif et réglementaire.	Textes législatifs non votés ; Changements non mis en œuvre.
	Manque de capacités organisationnelles par l'État.	Importance du secteur informel ; faiblesse de l'accès aux services dans les zones rurales ; diagnostic des bailleurs de fonds (rapports sur le projet, documents de stratégie, études détaillées, etc.).
	Manque de transparence dans les marchés publics.	Nombre de plaintes relatives au processus de sélection ; articles de presse ; enquêtes auprès des parties prenantes du secteur du transport.
	Mauvaises conditions matérielles des fonctionnaires.	Manque de réforme fondamentale du système de rémunération des fonctionnaires.
	Compétences du parlement.	Aptitude du parlement à se prononcer sur le budget national ; contrôle des actions du gouvernement ; rapport parlementaire.
Régional	Trafic de voitures volées.	Fraude sur les documents d'immatriculation des véhicules ; statistiques régionales et nationales (aussi peu nombreuses soient-elles).
	Trafic de cigarettes, drogue, etc. influençant les conditions du transport routier (clientélisme, insécurité, etc.).	Statistiques régionales et nationales (aussi peu nombreuses soient-elles).
International	Manque de déontologie de certaines entreprises internationales de travaux publics.	Non respect des procédures contractuelles.

Étape 2 : Cartographier les acteurs – intérêts, pouvoir et incitations

Tableau 8 : Exemple d'étape 2 : cartographie des acteurs (Azima)

Groupe d'acteurs	Principaux acteurs	Pouvoir/intérêts	Moteur du changement
Acteurs non étatiques	Principal organisme de transport.	<ul style="list-style-type: none"> Puissant. Ressources de financement importantes par les royalties versées par les transporteurs. Liens étroits avec la police et l'administration. Liens politiques, soutien au parti au pouvoir. Intérêt : conserver le monopole du transport routier pour la recherche de rente. 	Fortes réticences au changement.
	Autres organismes de transport.	<ul style="list-style-type: none"> Aucun poids. Ressources limitées en raison du monopole de facto. Tensions avec l'administration (difficultés pour l'immatriculation) et avec le principal organisme de transport. Intérêt : libéraliser le transport routier. 	Moteur du changement.
Institutions de contrôle et de contre-pouvoirs	Cour des comptes.	<ul style="list-style-type: none"> Dépendante de la présidence et instrumentalisée par l'administration. N'utilise ni son poids ni son pouvoir légal pour prendre en charge la gestion sectorielle défectueuse. 	Légères réticences au changement.
	Agence de contrôle des travaux publics.	<ul style="list-style-type: none"> Pouvoir de contrôle des travaux publics. Relation de clientélisme avec l'administration. 	Légères réticences au changement.
Système politique/ Gouvernement	Ministère des transports.	<ul style="list-style-type: none"> Puissant en ce qu'il contrôle la planification politique (acteurs favorisés, groupes d'intérêts, zones, investissements dans les infrastructures, etc.). Contrôle le cadre réglementaire pour le secteur. Relation de clientélisme avec le principal organisme de transport et les entreprises de travaux publics. 	Fortes réticences au changement.
	Ordonnateur national.	<ul style="list-style-type: none"> Intérêt à mettre en œuvre une stratégie de coopération. 	Moteur potentiel du changement.
	Parlement.	<ul style="list-style-type: none"> N'a de facto aucun pouvoir sur la législation. Plusieurs députés liés au principal organisme de transport et aux entreprises de travaux publics. 	Fortes réticences au changement.

Groupe d'acteurs	Principaux acteurs	Pouvoir/intérêts	Moteur du changement
Administrations publiques centrales	Administration en charge des travaux publics.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle l'attribution des travaux et services. • Relation de clientélisme avec les principales entreprises de travaux publics et les instances de contrôle. 	Réticence au changement.
	Administration en charge du transport routier.	<ul style="list-style-type: none"> • Système de recherche de rente pour les documents d'immatriculation des véhicules, les permis de conduire. • Relations de clientélisme avec les utilisateurs et les transporteurs. 	Forte réticence au changement.
	Autorité/commission d'attribution des marchés publics.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle les marchés publics. Instrument pour récompenser ou sanctionner l'engagement politique des entrepreneurs. • Relation de recherche de rente avec les entreprises de travaux publics. 	Forte réticence au changement.
Prestataires de services	Petites entreprises de transport.	<ul style="list-style-type: none"> • Quasi obligation d'être membre du principal organisme de transport. • Relation tendue avec le principal organisme de transport. • Ne peut se faire entendre. • Intérêt : libéraliser le transport routier. 	Moteur du changement.
	Entreprises de travaux publics.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacités techniques faibles des entreprises nationales. • Liens de clientélisme avec les sociétés européennes. • Intérêt : augmenter la part de marché, en recourant si nécessaire à la corruption. 	Forte réticence au changement.
	Bureaux d'études.	<ul style="list-style-type: none"> • Relations de clientélisme avec les autorités pour décrocher des parts de marché. 	Réticence au changement.
Bailleurs de fonds	CE.	<ul style="list-style-type: none"> • Une majeure partie du PIN revient au secteur du transport. • Relation tendue avec les autorités d'attribution des marchés publics. • Intérêt de la CE : atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté du DSP, libéraliser le secteur du transport et encourager une réforme sectorielle pour des raisons de développement et d'accès au marché. 	Moteur du changement.
	Banque de développement.	<ul style="list-style-type: none"> • Se concentre sur l'anti-corruption. Intérêt : convaincre le gouvernement de s'attaquer au problème de la gouvernance dans le secteur des transports. 	Moteur du changement.
	Donateur A.	<ul style="list-style-type: none"> • Intérêt : augmenter la part de marché de ses sociétés, y compris par une pression politique. 	Non concerné par les questions de gouvernance.
	Donateur B.	<ul style="list-style-type: none"> • Finance des infrastructures dans des zones non couvertes par d'autres donateurs. • Relation tendue avec les autorités d'attribution des marchés publics. 	Aucune représentation locale.

Étape 3 : Analyse des relations de gouvernance et de responsabilité

Cette étape traite essentiellement des caractéristiques structurelles (mécanismes sous-jacents, relations formelles et informelles entre acteurs, questions liées aux capacités, etc.) de la structure de la gouvernance dans le secteur du transport. Le document de référence souligne un certain nombre de questions pouvant guider l'analyse des relations de gouvernance et de responsabilité dans le secteur concerné :

(1) Quels mécanismes de gouvernance permettent d'exercer l'autorité et le pouvoir dans ce secteur : (i) gouvernance hiérarchique, (ii) gouvernance patrimoniale (iii) gouvernance de marché ou (iv) gouvernance de réseau volontaire ?

Les audits, études sur la corruption, études anthropologiques, etc. à disposition indiquent que le secteur du transport est orchestré par une logique patrimoniale, dans laquelle la recherche de rente prédomine. Les relations de clientélisme tissées entre le principal organisme de transport et la police, entre l'autorité d'attribution des marchés publics et les entreprises de travaux publics, ou encore entre l'administration et l'agence de contrôle des travaux publics en sont une parfaite illustration. Le secteur du transport routier permet un important détournement de

fonds, ce qui s'assortit pour les usagers d'une augmentation conséquente des prix du transport.

(2) Que savons-nous des règles du jeu lors de l'établissement de la gouvernance pour ce secteur ?

Différentes analyses viennent renforcer les conclusions selon lesquelles les règles du jeu sont excessivement opaques. Un système non officiel de recherche de rente a vu le jour derrière l'apparence de structures bien formalisées. Le schéma suivant montre les relations de gouvernance et de responsabilité entre trois types d'acteurs.

(3) Dans le secteur, l'action publique est-elle plutôt prévisible (conforme aux politiques formelles) ou discrétionnaire ?

L'analyse comme les précédentes expériences de la CE confirment que la gestion du secteur du transport s'opère essentiellement par des voies arbitraires et non transparentes.

(4) Quels sont les mécanismes de responsabilité qui s'appliquent au secteur ?

Les mécanismes de responsabilité sont virtuellement absents, comme l'illustre le schéma 6 ci-après. Il examine les mécanismes de responsabilité des utilisateurs des transports routiers, du système politique et des institutions de contrôle de contre-pouvoirs.

Schéma 5 : Exemple d'étape 3 : analyse des relations de gouvernance (Azima)

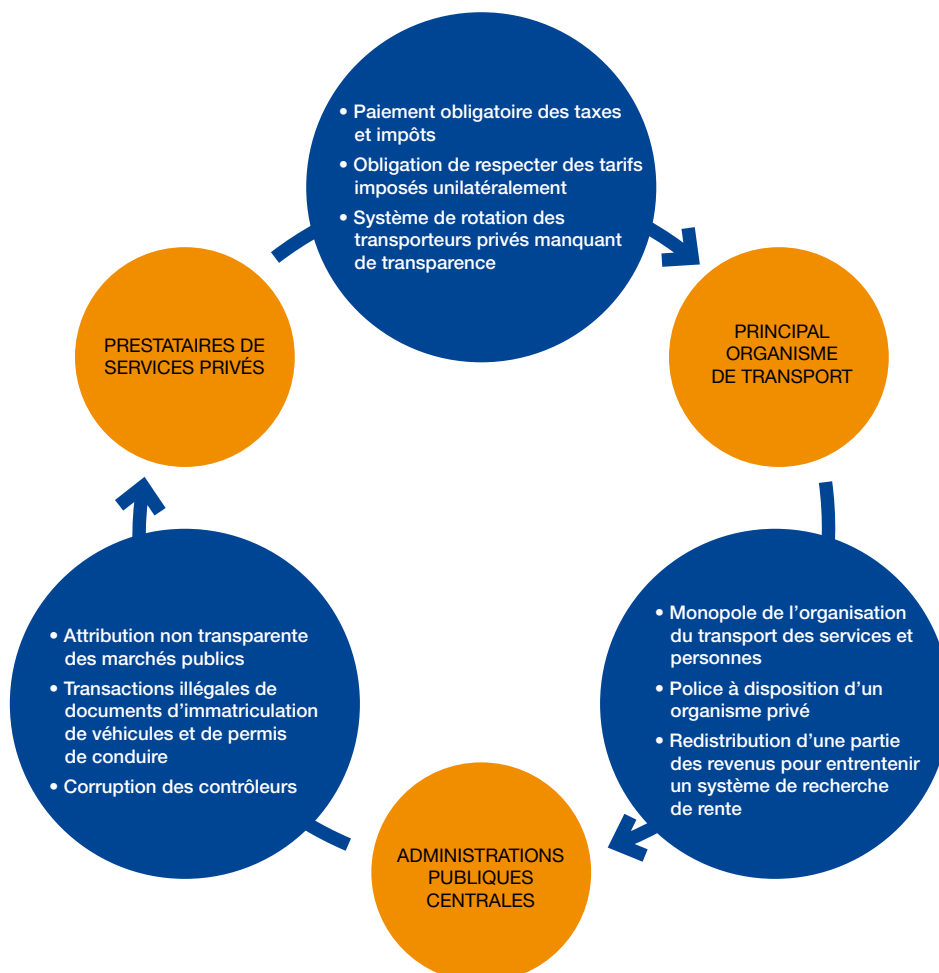


Schéma 6 : Exemple d'étape 3 : analyse des relations de responsabilité (Azima)



(5) De quelles capacités institutionnelles le gouvernement dispose-t-il pour que gouvernance et responsabilité permettent une gestion efficace du secteur ?

Le secteur du transport incombe à un ministère qui dispose de compétences et de responsabilités multiples. Cette multiplicité affaiblit le pilotage politique du secteur. Le nombre de fonctionnaires qualifiés au sein du ministère est restreint – certains types de savoir-faire n'étant pas même couverts – du fait des faibles salaires consentis dans le secteur public et des nominations politiques.

Tableau 9 : Exemple de résumé des analyses – les tendances de la gouvernance sectorielle (Azima)

	Caractéristiques clé	Principales forces/ opportunités	Principales faiblesses/ menaces	Grandes tendances
Contexte élargi (au-delà du secteur)	<ul style="list-style-type: none"> • Système politique opaque depuis longtemps. • Secteur privé essentiellement dominé par de petites entités familiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Changement important du leadership politique et orientation à un niveau national. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corruption endémique. • Faiblesse du cadre législatif et réglementaire. • Justice instrumentalisée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opportunité de réforme en raison de changements politiques.
Acteurs, intérêts et incitations	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur routier monopolisé par le principal organisme de transport, qui entretient des liens étroits avec le parti au pouvoir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance d'autres organismes de transport. • Nouvelle loi sur la liberté de la presse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Chaos du transport routier possible si la libéralisation ne s'accompagne pas d'une réforme globale ; système de rémunération des fonctionnaires et agents de l'état inadapté. 	<ul style="list-style-type: none"> • Libéralisation du transport routier ; en préparation, une nouvelle loi offrant un espace légal et opérationnel pour la société civile ; Libéralisation des politiques sur les radios.
Relations de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Relations de clientélisme entre le principal organisme de transport et les différentes administrations et entre les prestataires de services et les contre-pouvoirs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une nouvelle institution pour contrôler les actes administratifs. • Élaboration d'une stratégie anti-corruption au niveau national. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse des institutions de contrôle et de contre-pouvoirs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réforme du code d'attribution des marchés publics ; Réforme du secteur du transport ; Réorganisation administrative du Ministère des transports.

Étape 4: Synthèse – Analyse de l'aptitude à la réforme de la gouvernance

Le tableau 9 ci-après récapitule les éléments clé découlant de l'analyse de la gouvernance sectorielle. Cet outil peut être utilisé comme une base de discussion sur la situation de gouvernance ainsi que sur les points d'entrée et options de réforme éventuels.

De l'analyse à l'action

L'analyse montre combien les déficits de la gouvernance se trouvent au cœur des faiblesses actuelles que connaît le secteur. Encouragée par le siège, la délégation de la CE décide d'accorder une plus grande place aux questions de gouvernance. Étant donnés les défis considérables que doit relever le secteur, les réformes ne peuvent qu'être progressives.

Le tableau suivant montre la priorité des interventions sectorielles préconisées par la délégation.

Tableau 10 : Exemple de prise en compte de la gouvernance (Azima)

Priorités pour la réforme	Action de la CE
<ul style="list-style-type: none"> Organiser un dialogue national sur la libéralisation du secteur comme préalable à une amélioration de la gouvernance sectorielle. 	<ul style="list-style-type: none"> Faire pression sur le gouvernement pour qu'il casse le monopole. Informer et communiquer avec toutes les parties prenantes.
<ul style="list-style-type: none"> Appuyer la réforme du transport routier. 	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir la conception participative d'une réforme sectorielle. Soutenir la mise en œuvre des principaux piliers de la réforme.
<ul style="list-style-type: none"> Restructurer le système des marchés publics. Renforcer institutionnellement le Ministère des transports. Renforcer le pouvoir des acteurs non étatiques comme partie de la demande de gouvernance. 	<ul style="list-style-type: none"> Appuyer le renforcement des capacités de l'ordonnateur national (pour renforcer l'expertise sur le court terme). Réformer l'autorité d'adjudication des marchés publics. Soutenir les institutions et développer les capacités du Ministère du transport. Soutenir les organismes de transport dans le cadre du programme NSA.

Premiers résultats du processus

Les utilisateurs, les organismes de la société civile et la CE ont fait pression sur le gouvernement, qui s'est progressivement ouvert à l'idée d'un débat national sur la gouvernance du secteur du transport. Finalement, une nouvelle politique sectorielle a été définie et approuvée. Elle repose sur les points suivants :

- libéralisation du secteur du transport routier et orientation vers une politique participative pro-active, incluant la reconnaissance du pluralisme des organismes représentatifs du transport ;
- élaboration par un consultant d'un plan d'action sur la réforme du secteur routier (financé par la CE) ;
- signature d'un Accord financier portant sur une partie de la réforme et lancement de projets d'investissement dans les infrastructures.

Immédiatement après que le gouvernement a commencé à mettre en œuvre ses politiques de libéralisation, les coûts du transport ont baissé de manière significative. Il subsiste cependant des défis à relever et une poursuite de la réforme sectorielle reste nécessaire : développement de capacités permettant d'accompagner les réformes, renforcement du cadre organisationnel/législatif.

Si le coût des transports routiers a chuté, les prix des marchandises sont restés inchangés. Il va de soi que la recherche de rente a alors simplement été transférée vers d'autres secteurs. Attendu que la volonté politique n'était pas très grande au sein du gouvernement pour effectuer des réformes, celles-ci sont restées confinées au secteur du transport et la tendance à la corruption a simplement été déplacée vers d'autres secteurs.

Commission européenne

Collection outils et méthodes – Document de référence N°4

Analyse et prise en charge de la gouvernance dans le cadre des interventions sectorielles.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne

2009 — 64 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-11378-9

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne ?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

ISBN 978-92-79-11378-9



9 789279 113789



Publications Office

Publications.europa.eu