



# DÉVELOPPEMENT LOCAL

Appui à la décentralisation et la  
gouvernance locale

STRATÉGIES ET ORIENTATIONS

2009

LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE  
AU DÉVELOPPEMENT  
LËTZEBUERGER ENTWËCKLUNGS-  
ZESUMMENARBECHT



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération au développement

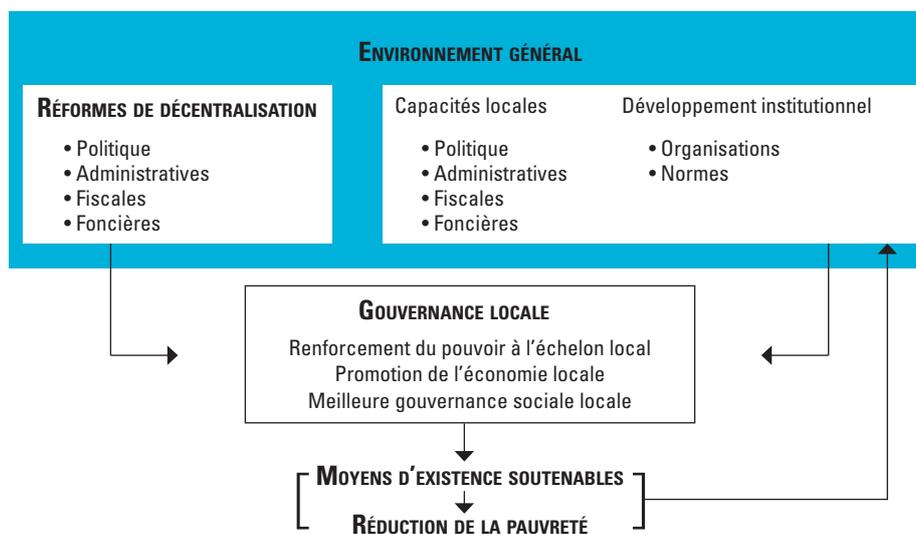


Le présent document stratégique vise à guider les actions de la Coopération luxembourgeoise en matière de développement local. La gouvernance démocratique locale et la décentralisation constituent des instruments d'accompagnement très utiles pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et pour atteindre les OMD. En promouvant l'implication de l'ensemble des acteurs concernés dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques locales, les programmes de coopération encouragent un développement qui rencontre au mieux les droits et les demandes des populations, notamment des plus vulnérables.

L'appui à la décentralisation et la gouvernance locale constitue plus une approche qu'un secteur d'intervention classique. Un lien étroit existe entre les programmes de développement local de la Coopération luxembourgeoise et ses stratégies sectorielles, notamment en matière de bonne gouvernance, de santé, d'éducation, ou encore de l'eau et de l'assainissement.

La référence principale de la Coopération luxembourgeoise en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale est la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale de 2008. Les principes d'orientation retenus dans ce document s'articulent autour des notions d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation des procédures, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle entre tous les partenaires, à l'instar des objectifs de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Un plan d'action définit la déclinaison des principes et orientations retenues au niveau des modalités concrètes de mise en œuvre des interventions de la Coopération luxembourgeoise. Il s'agira notamment de promouvoir un cadre national favorable à la gouvernance locale démocratique, de renforcer les capacités au niveau local, de promouvoir un développement économique local, basé sur une planification participative, tout en respectant une gestion durable des ressources naturelles et de renforcer la décentralisation, notamment fiscale, et le financement des structures et des activités des autorités locales.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Schéma extrait du document « Le Pouvoir des Pauvres, la gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté » du FENU (2004)

# SOMMAIRE

Résumé	2
1. Introduction	4
2. Contexte et cadre référentiel international	5
3. Base légale	5
4. Orientations politiques nationales	6
5. Approche opérationnelle	6
5.1. Principes et orientations	6
5.2. Plan d'action	8



## 1. INTRODUCTION - DÉFINITIONS<sup>1</sup>

La présente stratégie s'inscrit dans l'effort de mise en œuvre des recommandations du rapport de la revue par les pairs du CAD (OCDE) de 2008.

“ Si nous voulons réaliser l'objectif de réduire de la moitié la pauvreté extrême avant 2015, la bonne gouvernance doit être effective au niveau local, en ciblant de manière appropriée la pauvreté et ses déterminants... Pour cela nous avons besoin de programmes souples, capables de faire la différence, et surtout, susceptibles de permettre à la communauté de jouer un rôle effectif, en termes d'appropriation, de contrôle et de décision. ”

*Mark Malloch Brown, ancien Administrateur du PNUD.*

Dans ses efforts de lutte contre la pauvreté et dans le cadre de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), la Coopération luxembourgeoise adhère au principe que la gouvernance démocratique est un facteur déterminant pour créer les conditions d'un développement durable et parvenir à la réduction de la pauvreté. Les collectivités territoriales efficaces peuvent avoir un rôle majeur dans cet effort, en assurant des services appropriés aux populations pauvres d'une manière responsable et transparente et en améliorant le dialogue entre institutions locales, société civile et secteur privé.

Dans le cadre de son appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, la Coopération luxembourgeoise soutient des autorités locales dans les pays partenaires, notamment en mettant à leur disposition des moyens financiers et de l'assistance technique qui leur permet de gérer eux-mêmes leur propre développement, de manière participative et transparente. Certaines notions doivent être clairement définies dans ce contexte :

**Décentralisation :** processus impliquant la dévolution d'une série de pouvoirs, de compétences et de ressources, du gouvernement central aux gouvernements locaux (infra-nationaux) élus. La décentralisation comporte trois dimensions inextricablement liées :

- politique : elle redéfinit la répartition du pouvoir selon le principe de subsidiarité, dans l'objectif de renforcer la légitimité démocratique ;
- administrative : elle réorganise et répartit les fonctions et les tâches entre les échelons territoriaux, pour améliorer l'effectivité, l'efficacité et la transparence de l'administration sur l'ensemble du territoire national ;
- fiscale : elle réaffecte des ressources aux autorités locales et territoriales et leur permet de générer leurs propres revenus, en accord avec les compétences qui leur sont dévolues.

**Déconcentration :** délégation des fonctions administratives de l'Etat à des structures publiques locales non élus.

**Gouvernance locale démocratique :** processus de décision et de mise en oeuvre des politiques publiques qui, autour de gouvernements locaux (élus dans les contextes de décentralisation), favorisent une participation équilibrée de l'ensemble des acteurs d'un territoire (Etat, citoyen, société civile, secteur privé), renforcent la responsabilité devant les citoyens et la prise en compte des demandes sociales dans la recherche de l'intérêt général.

**Autorités locales :** renvoie à tous les gouvernements qui existent au niveau infranational.

<sup>1</sup> En référence à la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale

## 2. CONTEXTE ET CADRE RÉFÉRENTIEL INTERNATIONAL

La référence principale de la Coopération luxembourgeoise en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale est la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale<sup>2</sup> de 2008 à laquelle le Luxembourg adhère pleinement.

Tout comme la Charte européenne, la présente stratégie établit des principes et modalités visant une meilleure efficacité de la coopération en appui à la gouvernance locale et à la décentralisation dans les pays partenaires.

La présente stratégie s'inscrit en cohérence et en prolongement des orientations qui se dégagent :

- du Consensus européen pour le Développement (2006),
- des communications plus spécifiques de la Commission européenne dans les domaines de la gouvernance, des autorités locales et des acteurs non-étatiques dans le développement
- des publications du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) dans le domaine de leur Programme de Développement Local (PDL)

Elle s'inscrit dans le prolongement des initiatives internationales spécifiques à la décentralisation et à la gouvernance locale, telles que :

- la Charte européenne de l'autonomie locale (1985)
- les Principes directeurs sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales de UN-Habitat (2007)
- la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007)
- la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2 mars 2005) et le Programme d'Action d'Accra (4 septembre 2008)
- les enseignements tirés des travaux du Groupe informel des partenaires au développement sur la gouvernance locale et la décentralisation.

## 3. BASE LÉGALE

L'intervention de la Coopération luxembourgeoise en matière d'appui à la décentralisation et la gouvernance locale tire sa légitimité de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et notamment son article 1er qui stipule :

Les objectifs du Grand-Duché de Luxembourg en matière de coopération au développement sont notamment :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement

---

<sup>2</sup> [www.charte-coop-gouvernancelocale.eu](http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu)

## 4. ORIENTATIONS POLITIQUES NATIONALES

“ Nous désirons apporter notre soutien à la cohésion globale : ainsi, nous augmenterons pas à pas notre aide au développement à 1 % de notre richesse nationale. (...) Notre participation en matière d'aide au développement est la conséquence d'une analyse globale. En effet, la faim et la pauvreté, la soumission et l'injustice économique et sociale entraînent des conséquences. Il en résulte des conséquences de responsabilisation des pays occidentaux riches : nous nous engageons à plus d'aide au développement parce que nous désirons moins de pauvreté, moins de misère, moins de guerres et plus de vie pour ceux qui ont pour seule perspective une mort prochaine. ”

*Déclaration gouvernementale du 4 août 2004*

- les Ministres de la Coopération et de l'Action humanitaire successifs ont souligné l'importance du développement local dans leurs déclarations sur la Coopération.
- la stratégie générale de la Coopération luxembourgeoise.
- l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale constitue plus une approche qu'un secteur d'intervention classique et les programmes de développement local de la Coopération luxembourgeoise sont dès lors étroitement liés aux stratégies sectorielles, notamment en matière de bonne gouvernance, de santé, d'éducation, ou encore de l'eau et de l'assainissement.

## 5. APPROCHE OPÉRATIONNELLE

### 5.1. Principes et orientations

Les principes de la présente stratégie sont portés par les convictions suivantes :

- la gouvernance démocratique locale et la décentralisation constituent des instruments d'accompagnement propices pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, atteindre les OMD et le respect des droits de l'Homme (y compris les droits économiques, sociaux et culturels). La gouvernance démocratique locale, en impliquant l'ensemble des acteurs concernés dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques locales, encourage un développement qui rencontre au mieux les droits et les demandes des populations, notamment des plus vulnérables.
- les autorités locales élues ont un rôle de catalyseur de la gouvernance et du développement local en raison de leur légitimité démocratique, de leur proximité avec les citoyens et de leur capacité de mobilisation des acteurs locaux. Dans le cadre des politiques de décentralisation et suivant le principe de subsidiarité, il importe de renforcer l'autonomie des autorités locales en les dotant des compétences et des ressources nécessaires.

- aucun enjeu majeur du développement ne peut être traité à une seule échelle. L'interaction entre les niveaux administratifs (local, national, global) est essentielle pour la cohérence des politiques publiques.
- les politiques de décentralisation et la gouvernance démocratique locale s'inscrivent dans le cadre institutionnel de l'Etat. Elles contribuent, le cas échéant, à sa réforme ainsi qu'à légitimer l'action publique.

La mise en œuvre de cette stratégie est une contribution aux principes de la Déclaration de Paris. Elle repose sur les principes généraux de cohérence des politiques, de complémentarité et de coordination de l'aide partagés par les acteurs du développement.

Dans le cadre de ses programmes d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, la Coopération luxembourgeoise s'engage à prendre en compte les cinq principes suivants :

### Appropriation

- reconnaître le rôle et les responsabilités respectifs des gouvernements nationaux et locaux, des organisations de la société civile et des citoyens des pays partenaires, à l'échelle nationale et locale, dans la conduite des processus de décentralisation et de gouvernance locale.
- favoriser l'implication des autorités locales et des organisations de la société civile dans le dialogue politique sur les questions de développement.
- appuyer, selon une approche systémique, le développement des capacités de l'ensemble des acteurs impliqués dans la gouvernance locale (aux niveaux individuels, organisationnels et institutionnels), en portant une attention particulière à la prise en compte du genre, et plus généralement à l'ensemble des groupes marginalisés ou en situation d'exclusion.

### Alignement

- veiller à l'alignement de l'appui à la gouvernance et au développement local avec les politiques et stratégies nationales de décentralisation, en soutenant les procédures et systèmes nationaux.
- promouvoir des stratégies d'appui et des modalités d'aide flexibles, opérationnelles et adaptées aux situations nationales et locales, en portant une attention particulière à l'analyse des risques de fragmentation liés à la décentralisation, et aux besoins spécifiques des situations de fragilité, des pays en conflit ou post-conflit (développement des capacités, refondation de l'Etat).
- privilégier les analyses locales, prendre en compte les enjeux de légitimité dans la définition des stratégies d'appui.

### Harmonisation

- coordonner l'action et les appuis financiers en faveur des processus de décentralisation et de gouvernance locale entre acteurs de la coopération, et en lien avec le pays partenaire.
- promouvoir une approche territoriale du développement qui permette de construire des solutions intégrées, favorisant la cohérence avec les politiques sectorielles.
- soutenir les processus de gouvernance locale et de décentralisation sur le long terme.
- prendre en compte les problématiques des droits de l'Homme, des droits des enfants, des droits des populations autochtones, de l'équité, de l'inclusion sociale, du genre, de la jeunesse, de la lutte contre la corruption, du VIH/SIDA, de l'environnement et du changement climatique dans l'ensemble des stratégies d'appui et des programmes en faveur de la gouvernance locale et de la décentralisation.



## Gestion par les Résultats

- appuyer la mise en œuvre de systèmes de suivi des réformes en matière de décentralisation et de gouvernance locale, notamment en favorisant les échanges d'information et le suivi/évaluation entre le niveau central et local, ainsi que le développement des capacités statistiques.
- assurer un suivi et une évaluation de l'application des principes de coopération énoncés par la présente stratégie.
- s'engager dans une démarche conjointe d'apprentissage continu et d'échange d'expériences sur l'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation.

## Responsabilité mutuelle

- promouvoir une responsabilité mutuelle, une prévisibilité et une transparence dans les relations avec les partenaires locaux et l'utilisation des ressources affectées au développement.
- encourager une réciprocité des échanges entre les partenaires de la coopération.

## 5.2. Plan d'action

Les principes et les orientations définis dans la présente stratégie devront pouvoir être déclinés au travers des différentes modalités d'intervention de la Coopération luxembourgeoise. Ils seront intégrés à tous les stades de la gestion du cycle de projet/programme.

Ainsi, la stratégie servira de fil conducteur pour l'identification avec les pays partenaires, des programmes et projets d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale qui figureront dans les programmes indicatifs de coopération. De même, les requêtes émanant des partenaires de la Coopération luxembourgeoise seront instruites sur base des critères définis dans la présente stratégie au travers des principes d'actions spécifiés ci-après.

Les mandats de formulation émis par la Coopération luxembourgeoise pour des projets/programmes de développement local feront référence à la présente stratégie afin de garantir la formulation de documents de projet / programme en adéquation avec celle-ci. Lors de l'instruction du document de projet, cette adéquation sera systématiquement contrôlée.

Lors de la phase d'exécution des projets / programmes d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, il sera porté une attention particulière au respect des principes et orientations définis dans la présente stratégie. Les évaluations intermédiaires et finales des projets / programmes analyseront systématiquement l'adéquation entre les approches retenues et celles de la stratégie.

Les leçons apprises par la mise en œuvre et les évaluations des projets / programmes d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, tant au niveau bilatéral que multilatéral, seront capitalisées en vue d'alimenter une réflexion qui permettra de faire évoluer la présente stratégie au fil du temps.

La Coopération luxembourgeoise veillera également à diffuser la présente stratégie auprès de ces différents partenaires, notamment les ONG.

Le présent Plan d'action vise à définir les principes d'action en matière d'appui à la gouvernance démocratique locale et à la décentralisation qui guideront les actions de la Coopération luxembourgeoise. Ces principes doivent être adaptés à la spécificité des contextes locaux. Concrètement, les points suivants seront à respecter :



## Promouvoir un cadre national favorable à la gouvernance locale démocratique

La réussite de l'appui à la gouvernance démocratique locale et à la décentralisation nécessite une volonté politique et un cadre juridique national dans les pays partenaires qui définissent clairement la répartition des rôles, des responsabilités et des ressources des acteurs des différents niveaux de gouvernement et mettent ainsi en place les conditions d'une gouvernance partagée. La gouvernance multi-niveaux peut être facilitée par des mesures opérationnelles et des actions d'accompagnement visant à :

- appuyer des dispositifs institutionnels favorisant le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement de façon à assurer une cohérence entre l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des politiques aux niveaux national et local.
- développer les capacités des structures nationales en charge de la formulation et de la mise en œuvre des stratégies et politiques de décentralisation, afin d'assurer en particulier une meilleure coordination, une planification et une gestion financière adaptées, ainsi que leur suivi-évaluation.
- développer les capacités des autorités locales, notamment dans le domaine du dialogue avec les différents niveaux de gouvernement.
- soutenir le rôle des associations nationales, régionales, internationales et continentales de représentation des autorités locales en appuyant notamment le développement de leurs capacités et en reconnaissant le besoin de leur apporter un soutien financier indépendant.

## Renforcer la gouvernance démocratique à l'échelle locale

L'appui à la gouvernance locale doit encourager l'équité, la transparence, la responsabilité, la prise en compte du genre et une participation entre tous les acteurs locaux, propices au renforcement d'une confiance mutuelle, à l'efficacité de l'action publique en faveur du développement.

Consolider la légitimité des autorités locales

- soutenir les mécanismes de responsabilité des autorités locales envers le gouvernement central, envers les citoyens et en leur propre sein.
- soutenir les dispositifs institutionnels qui garantissent le droit à l'information, encouragent le dialogue, une répartition équitable des rôles et un consensus entre l'ensemble des groupes sociaux, y compris les groupes marginalisés.
- développer les capacités des autorités locales, notamment au regard de la mise en œuvre de politiques participatives, en favorisant en particulier l'implication des femmes et des jeunes dans les processus de décision afin d'en assurer la pérennité.

Appuyer la société civile en vue de sa participation active aux processus de gouvernance démocratique locale et de décentralisation

- reconnaître l'autonomie, la diversité et le rôle des organisations de la société civile comme partenaires du dialogue politique et interlocuteurs des institutions publiques, ainsi qu'en matière de services sociaux et d'infrastructures essentielles.
- promouvoir une citoyenneté active et participative.
- développer les capacités des organisations de la société civile à tous les niveaux (national, local, communautaire), notamment dans la perspective de leur engagement pour une action publique locale responsable.



## Promouvoir le développement économique et social local et lutter contre la pauvreté et les inégalités

L'efficacité des stratégies de développement territorial élaborées et mises en oeuvre par les acteurs locaux repose sur la recherche d'un équilibre entre développement économique, équité sociale et préoccupations environnementales. Il convient également de rechercher une cohérence avec les politiques nationales sectorielles et de prendre en compte les questions d'aménagement du territoire.

Assurer l'équité dans la délivrance locale des services publics

- fonder l'accès aux services essentiels sur les droits sociaux fondamentaux et appuyer le développement de la couverture, de la qualité et de l'accès du plus grand nombre aux infrastructures sociales essentielles.
- soutenir les autorités locales dans leurs compétences en matière de délivrance des services publics locaux en recherchant une gestion efficace et durable, fondée sur la participation des acteurs concernés (usagers, prestataires, services de l'Etat), l'adaptation aux spécificités locales et la recherche de viabilité institutionnelle, financière et environnementale.

Promouvoir un développement économique local

- appuyer les autorités locales dans leur rôle de catalyseur et de promoteur du développement économique local inclusif.
- encourager la création d'un environnement favorable au secteur privé, notamment à l'émergence d'activités économiques structurantes et pérennes (partenariats public-privés, financement des infrastructures, sécurité foncière et accès à des services financiers, notamment par le biais d'institutions de microfinance).
- encourager l'utilisation des ressources et potentialités locales et promouvoir les entreprises locales au niveau national et international.
- favoriser une approche multi-sectorielle qui intègre le développement économique aux enjeux du développement territorial (tels que l'accès aux services publics et la préservation des ressources naturelles).

Promouvoir une gestion durable des ressources naturelles

- appuyer les autorités locales dans leur rôle de gestion concertée et durable des ressources naturelles, dans le respect des politiques nationales.

## Renforcer la décentralisation fiscale et le financement des autorités locales

Afin de répondre à l'importance des besoins de financement des autorités locales, il convient de mettre en place des dispositifs financiers spécifiques adaptés à leur situation, afin qu'elles puissent assurer les compétences qui leur sont attribuées par les lois de décentralisation.

Renforcer la mobilisation et la prévisibilité des ressources des autorités locales

- encourager la mobilisation pérenne de ressources propres par les autorités locales en liaison avec les services compétents. Appuyer l'élaboration et la mise en place d'un système fiscal local durable, évolutif, recherchant une palette diversifiée de ressources, adapté aux spécificités territoriales, aux nouvelles réalités économiques et cohérent avec la fiscalité nationale.
- renforcer la capacité des autorités locales à négocier des ressources externes: projets de développement, implication dans les programmes sectoriels, accès au marché financier.
- prendre en compte dans le cadre de l'élaboration des budgets locaux, les prévisions en matière d'aide projet menée par l'ensemble des partenaires au développement.



- contribuer à renforcer la transparence et la prévisibilité des mécanismes de transfert des fonds de l'Etat et appuyer les modalités de péréquation visant l'équilibre et la solidarité entre territoires.

Renforcer la gouvernance financière locale pour accroître la transparence de la gestion des ressources locales

- soutenir les capacités des autorités locales à fixer des priorités de dépenses, élaborées sur la base d'une information et d'un dialogue avec l'ensemble des acteurs locaux.
- renforcer un fonctionnement transparent des circuits d'engagement et de décaissement des dépenses des autorités locales par la mise en place d'une ingénierie comptable et le développement des capacités d'un personnel compétent.
- renforcer le rôle de la société civile et en particulier des femmes dans la gestion des finances locales.
- renforcer les capacités des autorités locales à prendre en compte le coût de fonctionnement, d'amortissement/ renouvellement et d'entretien des infrastructures et du patrimoine.



**AGRICULTURE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**



**ACTION HUMANITAIRE**



**DÉVELOPPEMENT LOCAL**



**EAU ET ASSAINISSEMENT**



**ÉDUCATION - Formation et Insertion professionnelles**



**ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE**



**GENRE**



**GOUVERNANCE**



**MICROFINANCE**



**SANTÉ**

**DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT**

6, rue de la Congrégation | L-1352 Luxembourg

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

<http://cooperation.mae.lu>