

# **SOCIÉTÉ CIVILE ET EFFICACITÉ DE L'AIDE**

## **DOCUMENT CONCEPTUEL**

Version finale

17 septembre 2007

Veillez consulter le site du Groupe consultatif pour toute version actualisée de ce document : <http://web.acdi-cida.gc.ca/sc>

Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide

## TABLE DES MATIÈRES

Sommaire .....	i
I. Introduction et contexte .....	1
II. Définition et délimitation du projet dans une optique axée sur les résultats.....	2
III. Reconnaissance et voix au chapitre .....	3
A. Société civile et développement .....	3
Définition .....	3
Société civile et participation des citoyens .....	3
Société civile et programmes de développement.....	4
Société civile et renforcement du pouvoir social.....	4
B. La société civile, partie prenante de l'architecture internationale de l'aide .....	4
C. Voix au chapitre .....	5
IV. Application et enrichissement du programme international d'efficacité de l'aide .....	7
A. La Déclaration de Paris comme point de référence.....	7
B. Application et enrichissement de la Déclaration de Paris .....	9
Appréciation des rôles de la société civile comme agent de changement .....	9
Prise en charge locale, alignement et partenariat.....	11
Coordination et harmonisation entre les donateurs et les approches-programmes.....	12
Gestion axée sur les résultats .....	14
Responsabilité mutuelle.....	15
V. Vers des leçons de bonne pratique.....	16
VI. Sommaire et prochaines étapes .....	19
Annexe A : Mandat du Groupe consultatif.....	20

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

EA	Efficacité de l'aide
CCCI	Conseil canadien pour la coopération internationale
ACDI	Agence canadienne de développement international
GC	Groupe consultatif (sur la société civile et l'efficacité de l'aide)
SC	Société civile
OSC	Organisation de la société civile
CAD	Comité d'aide au développement
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
APD	Aide publique au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
AP	Approche-programme
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CD	Comité directeur du Forum de haut niveau
GT-EFF	Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide

## Sommaire

1. Ce document vise à fournir un cadre de référence commun mais malléable, susceptible d'orienter les consultations patronnées par le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide (GC) en vue d'atteindre trois résultats :

- Une meilleure compréhension et une reconnaissance accrue des rôles que jouent les organisations de la société civile (OSC) en tant qu'acteurs du développement et en tant que parties prenantes de l'architecture internationale de l'aide, et une participation des OSC aux discussions générales sur l'efficacité de l'aide (**reconnaissance et voix au chapitre**)
- Une meilleure compréhension de l'applicabilité et des limites de la Déclaration de Paris lorsqu'il s'agit d'aborder les questions d'efficacité de l'aide qui priment aux yeux des OSC, en identifiant les moyens grâce auxquels ces dernières seraient en mesure de mieux contribuer à l'efficacité de l'aide (**application et enrichissement du programme international d'efficacité de l'aide**)
- Une meilleure compréhension des bonnes pratiques d'efficacité de l'aide en ce qui touche à la société civile, par les OSC elles-mêmes, par les donateurs et par les gouvernements des pays en développement (**leçons retenues en matière de bonnes pratiques**).

2. Ce document traite de chacun de ces trois résultats, aux sections III, IV et V respectivement. La section V explique que le GC a décidé d'axer l'examen des bonnes pratiques sur un certain nombre de catégories de relations. On trouvera dans la *Synthèse des enjeux*, qui est le complément du *Document conceptuel*, une analyse des enjeux et des questions à étudier à propos de chacune de ces catégories de relations.

### Reconnaissance et voix au chapitre

3. La société civile et ses organisations remplissent trois grandes catégories de rôles :

- Elles favorisent la participation des citoyens dans la vie publique.
- Elles exécutent des programmes et des opérations de développement.
- Elles militent pour renforcer le pouvoir social de certains groupes et pour les droits de la personne.

4. Les OSC s'insèrent dans l'architecture internationale de l'aide sur trois plans :

- En tant que donateurs
- En tant que canaux d'acheminement ou bénéficiaires d'aide publique
- En vertu de leur rôle de défenseur de l'intérêt public faisant pression pour que les fonds des donateurs profitent le plus possible aux pauvres.

5. L'importance de la contribution de la société civile aux efforts de développement et comme partie intégrante de l'architecture de l'aide permet de penser que les OSC méritent d'avoir voix au chapitre lors des discussions sur l'efficacité de l'aide; l'un des rôles du GC consistera à faire des recommandations au GT-EFF et au Comité directeur

du 3<sup>e</sup> Forum de haut niveau d'Accra quant aux modalités de la participation de la société civile au dialogue sur l'efficacité de l'aide.

### **Application et enrichissement du programme international d'efficacité de l'aide**

6. Le GC adopte comme point de référence la Déclaration de Paris et les principes d'efficacité de l'aide qui y sont exposés pour remplir les exigences du mandat précis qu'il s'est donné. Cependant, le GC constate que la Déclaration de Paris a été conçue pour guider les donateurs publics et les gouvernements partenaires dans leurs efforts, en mettant l'accent sur les besoins des pays à faible revenu et relativement tributaires de l'aide.

7. En vue d'aborder les questions d'efficacité de l'aide qui intéressent particulièrement les OSC, ce document tente de cerner le rôle implicitement dévolu à la société civile dans la Déclaration de Paris et de montrer comment cette perspective gagnerait à s'enrichir pour pleinement illustrer les contributions de la société civile au développement et au progrès social.

8. Sont ensuite passés en revue les principes d'efficacité de l'aide qui sous-tendent la Déclaration de Paris, à dessein d'appliquer ces principes à la société civile et de les enrichir, si besoin est, pour étendre leur applicabilité. Quatre grands axes retiennent l'attention :

- Prise en charge locale, alignement et partenariat
- Coordination et harmonisation des donateurs, approches-programmes
- Gestion fondée sur les résultats
- Responsabilité mutuelle.

9. Envisager l'application de ces principes à la société civile exige certains changements d'optique, notamment :

- De prendre la mesure des rôles des OSC en tant qu'acteurs à part entière du développement
- De reconnaître explicitement le poids des questions politiques
- D'élargir la notion de partenariat afin d'y inclure les partenariats qui font intervenir des OSC
- D'admettre plus volontiers un éventail de modèles de prestation d'aide
- De considérer le rendement institutionnel comme un élément moteur de l'efficacité de l'aide.

### **Leçons retenues en matière de bonnes pratiques**

10. La section V traite, enfin, plus en détail des diverses relations associées aux rôles des OSC au sein de l'architecture de l'aide. Cinq grandes catégories de relations ont été définies à cette fin :

- Les relations entre les OSC et les groupes de base concernés (c'est-à-dire les personnes auxquelles elles offrent des services ou qu'elles représentent);

- Les relations entre les OSC à l'échelle nationale et au-delà;
- Les relations entre les OSC du Nord et du Sud;
- Les relations entre les OSC et les gouvernements des pays en développement;
- Les relations entre les donateurs et les OSC.

11. S'il est vrai que l'efficacité de l'aide ne tient pas qu'aux « relations », ces cinq catégories de relations constituent un bon point de départ pour orienter la discussion sur les bonnes pratiques dans le contexte d'un processus de consultation plurilatéral international, qui vise à parvenir à un consensus. On trouvera dans la *Synthèse des enjeux* accompagnant ce *Document conceptuel* une analyse des enjeux relatifs à l'efficacité de l'aide qui sont associés à chacune de ces catégories de relations, ainsi que la liste des questions destinées à guider la réflexion dans le cadre du processus de consultation mené par le GC.

## I. Introduction et contexte

12. Ce *Document conceptuel* se veut un outil de référence du Groupe de consultation (GC) sur la société civile et l'efficacité de l'aide. Il a pour rôle de définir et d'aider à circonscrire le faisceau de questions sur lesquelles les analyses et les consultations patronnées par le GC tâcheront d'apporter un éclairage nouveau, ainsi que de contribuer à jeter les bases d'un cadre conceptuel et analytique commun sur les questions d'efficacité de l'aide se rapportant au rôle de la société civile dans le développement, tout ceci dans le contexte des préparatifs au troisième Forum de haut niveau qui aura lieu à Accra en septembre 2008. Ce document évoluera à mesure que progresse notre réflexion.

13. Le GC est un groupe multilatéral composé de 12 membres dont, respectivement, trois représentants des gouvernements des pays en développement partenaires, des donateurs, et des organisations de la société civile (OSC) de pays développés ainsi qu'en développement. Mis sur pied par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF), le GC poursuivra ses activités au moins jusqu'à la tenue du 3<sup>e</sup> Forum de haut niveau<sup>1</sup>.

14. Que les OSC jouent un rôle important dans le développement, nul ne le contesterait, pourtant elles n'ont pas encore obtenu la place d'interlocuteur à part entière qui leur revient dans les discussions internationales sur l'efficacité de l'aide. Si plusieurs OSC-cadre étaient présentes au Forum de haut niveau de Paris en mars 2005, elles ne faisaient pas partie intégrante du processus; d'ailleurs, c'est à peine si leur rôle dans l'architecture internationale de l'aide est évoqué dans la Déclaration de Paris<sup>2</sup>.

15. La création du GC vise à faciliter l'intégration des OSC dans le processus, plus particulièrement dans le dialogue sur l'efficacité de l'aide qui aura cours jusqu'à la tenue du Forum, lequel pourrait offrir une tribune à ces organisations. Le GC cherche également à approfondir la compréhension des questions d'efficacité de l'aide se rapportant aux rôles de la société civile dans le développement ainsi qu'à clarifier ce qui constitue de bonnes pratiques pour les OSC, les donateurs et les gouvernements des pays hôtes. Le groupe compte mettre à profit la rencontre d'Accra pour faire advenir et cristalliser cette nouvelle compréhension.

16. Le GC se fonde sur la Déclaration de Paris et les principes d'efficacité de l'aide qu'elle énonce pour mener les activités nécessaires à la réalisation de son mandat.

17. À l'occasion de sa deuxième réunion, tenue les 5 et 6 mars 2007, le GC a dégagé les principaux éléments d'un processus consultatif qui durera jusqu'à la tenue du Forum d'Accra. La rédaction de ce *Document conceptuel* en représentait le premier jalon. Le GC a également rédigé une *Synthèse des enjeux* destinée à stimuler et à aiguiller les discussions. Ce deuxième document met l'accent sur un nombre limité de « catégories de relations » fondamentales et énumère des questions ayant pour objet de susciter la réflexion sur la qualité de ces relations.

---

<sup>1</sup> Consulter le cadre de référence officiel du GC pour l'analyse raisonnée de la création du groupe. L'annexe A ci-jointe reproduit le mandat du GC tel qu'il est défini dans le cadre de référence.

<sup>2</sup> Voir la section IV B ci-dessous.

18. Le GC organise cinq consultations plurilatérales régionales (deux en Asie, deux en Afrique et une en Amérique latine) ainsi que deux consultations auprès des OSC, plus précisément à Bruxelles et à Johannesburg, en octobre et en novembre 2007. Ces consultations seront suivies d'une conférence internationale prévue en février 2008, à Ottawa. Le GC invite les intervenants à organiser des consultations nationales auprès des OSC et d'autres parties prenantes, qui contribueront au dialogue aux échelons régional et international. On s'attend à des effets de rétroaction favorables entre les consultations aux différents échelons, la participation de nationaux dans les consultations régional et international servant à enrichir le dialogue à l'échelle nationale. Pour obtenir de plus amples renseignements sur le plan de travail du GC, consultez le document relatif au plan de travail et aux jalons du GC, intitulé *Work Plan and Milestones – Living Document*, sur le site <http://web.acdi-cida.gc.ca/sc>.

19. Le but de ces consultations est d'améliorer la compréhension de l'efficacité de l'aide envisagée dans la perspective précise de la contribution de la société civile au développement, et de déterminer ce qui constitue de bonnes pratiques. Dans un rapport de synthèse, le GC fournira des conseils et des recommandations quant à la façon la plus judicieuse d'inscrire au programme du Forum d'Accra et d'autres rencontres subséquentes les questions d'efficacité de l'aide se rapportant au rôle de la société civile et au développement.

## II. Définition et délimitation du projet dans une optique axée sur les résultats

20. Le mandat du GC peut couvrir un champ très vaste et prévoit des consultations auprès d'un large éventail d'intervenants. Pour que ces consultations soient efficaces, il faut avoir une idée assez claire des résultats visés. Les principaux objectifs recherchés par les membres du GC sont au nombre de trois :

- Une meilleure compréhension et une reconnaissance accrue des rôles que jouent les OSC en tant qu'acteurs du développement et en tant que parties prenantes de l'architecture internationale de l'aide, et une participation des OSC aux discussions générales sur l'efficacité de l'aide (**reconnaissance et voix au chapitre**)
- Une meilleure compréhension de l'applicabilité et des limites de la Déclaration de Paris lorsqu'il s'agit d'aborder les questions d'efficacité de l'aide qui priment aux yeux des OSC, en identifiant les moyens grâce auxquels ces dernières seraient en mesure de mieux contribuer à l'efficacité de l'aide (**Application et enrichissement du programme international d'efficacité de l'aide**)
- Une meilleure compréhension des bonnes pratiques d'efficacité de l'aide en ce qui touche à la société civile, par les OSC elles-mêmes, par les donateurs et par les gouvernements des pays en développement (**leçons retenues en matière de bonnes pratiques**).

21. Les sections III, IV et V développent chacun de ces grands objectifs, respectivement, y apportant un éclairage conceptuel qui vise à faciliter le dialogue. La section V explique que le GC a décidé d'axer l'examen concernant les bonnes pratiques sur un certain nombre de catégories de relations. On trouvera dans la *Synthèse des enjeux*, qui est le complément du

*Document conceptuel*, une analyse des enjeux et des questions à étudier à propos de chacune de ces catégories de relations.

### **III. Reconnaissance et voix au chapitre**

22. L'un des objectifs du processus consultatif du GC est d'arriver à un consensus explicite à l'égard des rôles de la société civile et de ses organisations dans le développement, en tant qu'agents de développement de plein droit et comme composantes importantes de l'architecture internationale de l'aide. Il ne s'agit pas simplement de créer une taxonomie de rôles, mais plutôt d'établir ou de renforcer l'unité de vues quant à la légitimité et à l'importance de ces divers rôles.

#### **A. Société civile et développement**

##### ***Définition***

23. La notion de société civile englobe toute une gamme d'organisations. Dans son sens général, elle comprend les organisations et les structures non marchandes et non étatiques au sein desquelles des individus poursuivent des objectifs et des idéaux communs. Dans le domaine du développement, elle fait surtout référence aux organisations non gouvernementales (ONG) ayant un mandat expressément et strictement lié au développement. Elle peut toutefois aussi inclure des associations d'agriculteurs, des associations professionnelles, des organismes communautaires, des groupes environnementaux, des instituts de recherche indépendants, des universités, des organismes d'origine religieuse, des syndicats, des médias à but non lucratif ainsi que d'autres groupes qui ne s'occupent pas de développement. Cette définition très large est communément acceptée parmi les praticiens du développement.

24. En revanche, cette définition ne nous apprend rien sur les rôles en matière de développement qu'il est d'usage d'attribuer à la société civile. Pour parler de « rôles », il convient d'identifier un ou plusieurs cadres normatifs qui rendent compte des rôles constructifs associés à la société civile. Une étude des travaux et des pratiques courantes permet de recenser trois cadres de ce type.

##### ***Société civile et participation des citoyens***

25. Le cadre normatif qui prédomine dans les travaux recourt à l'image d'un tabouret à trois pieds formé par la société civile, le secteur privé et l'État, lesquels constitueraient les piliers de toute société bien organisée. De ce point de vue, la société civile est l'expression de l'espace social dans lequel les citoyens s'organisent sur une base volontaire pour promouvoir des valeurs et des objectifs partagés. Dans cette optique, la société civile est généralement perçue comme essentielle au bon fonctionnement de la société et à la croissance du capital social.

26. Une conception connexe assimile la société civile à l'un des cinq piliers de la démocratie, de pair avec le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et les médias indépendants. Cette conception présente le rôle de la société civile en termes de bonne gouvernance.

### ***Société civile et programmes de développement***

27. En règle générale, ceux et celles qui travaillent quotidiennement avec des OSC ou des ONG du domaine du développement adoptent une perspective plus pratique. De leur point de vue, la société civile est une constellation d'OSC activement engagées dans des programmes et des opérations de développement. Le mérite de chaque OSC repose sur les valeurs particulières qu'elle observe et sur l'efficacité de ses opérations. La société civile n'est plus ici une construction abstraite bonne ou mauvaise, mais un ensemble d'acteurs parmi lesquels des distinctions peuvent être établies en fonction de leurs valeurs et de leur efficacité perçue. La richesse même de la société civile permet aux donateurs, aux gouvernements, aux citoyens et à d'autres OSC de choisir des partenaires avec lesquels poursuivre leurs objectifs de développement et d'intérêt général. Ce cadre aborde le rôle de la société civile avec discernement et en tenant compte des aspects pratiques.

### ***Société civile et renforcement du pouvoir social***

28. Une autre approche encore, axée sur les droits de la personne, voit la société civile comme un instrument de renforcement du pouvoir social de certains groupes, tels les pauvres et les dépossédés, les femmes, des groupes ethniques ou autres.

29. Ces trois perspectives distinctes mais complémentaires, font ressortir trois grandes catégories de rôles normatifs pour la société civile et les OSC :

- En tant que composantes nécessaires d'une société bien ajustée, d'un système de gouvernance responsable et efficace, et d'une saine démocratie
- En tant que prestataires efficaces, par l'intermédiaire de ses organisations, de programmes et d'opérations de développement
- En tant qu'instruments de renforcement du pouvoir social de certains groupes et de réalisation des droits de la personne.

30. Il importe de garder à l'esprit ces trois perspectives parfois concurrentes, de se doter d'un cadre conceptuel suffisamment large pour les accommoder toutes, et enfin de mieux saisir les incidences de chacune sur la question de l'efficacité de l'aide.

## **B. La société civile, partie prenante de l'architecture internationale de l'aide**

31. Les organisations de la société civile font bel et bien partie de l'architecture internationale de l'aide, que ce soit à titre de donateurs, à titre de canaux et de bénéficiaires d'aide publique, ou en vertu de leur rôle de défenseur de l'intérêt général. Reconnaître ce rôle, comprendre comment il se manifeste, est un passage obligé à la fois pour légitimer la participation des OSC à la table des discussions sur l'efficacité de l'aide et pour mieux départager les questions relatives aux bonnes pratiques.

32. À titre de donateurs, les organisations de la société civile de pays développés (ou du Nord) mobilisent à des fins de développement des contributions volontaires en argent ou en nature s'élevant à des milliards de dollars. Selon les estimations les plus récentes du CAD-OCDE (le

Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques), ces contributions représentaient environ 14,7 G\$US en 2005, soit près de 14 % de toute l'Aide publique au développement (APD), ou 18 % de cette aide si l'on exclut les annulations de dettes (Statistiques du CAD-OCDE en ligne, 2006 : Tableau 1). Tout porte à croire que ce montant est largement sous-estimé<sup>3</sup>. En effet, selon les données recueillies par l'institut Hudson aux États-Unis, les OSC des États-Unis à elles seules ont contribué 28,4 G\$US aux pays en voie de développement en 2005 – un montant supérieur à l'aide publique au développement de ce pays, qui se situait à 27,6 G\$US.<sup>4</sup>

33. Les OSC agissent ensuite à titre de canaux ou de récipiendaires d'aide publique : Lorsqu'elles ne redistribuent pas à d'autres OSC les fonds publics reçus, elles les utilisent aux fins de leurs propres programmes de développement. La part de financement consentie aux OSC varie énormément d'un donateur à l'autre. En 2004, les apports aux OSC (canaux et récipiendaires) provenant des 15 plus importants bailleurs de fonds du CAD représentaient de 6 à 34 % de leur APD bilatérale, pour un total de 4,6 G\$US, montant largement sous-estimé lui aussi<sup>5</sup>.

34. Pour finir, les OSC exercent une fonction critique de surveillance tant auprès des gouvernements que des donateurs. À ce titre, elles sont en mesure de promouvoir l'efficacité de l'aide même lorsque le financement ne passe pas par elles, et de militer pour que les contributions financières profitent le plus possible aux pauvres.

## C. Voix au chapitre

35. L'objectif d'inclure davantage la société civile dans les discussions générales sur l'efficacité de l'aide est étroitement lié aux considérations qui précèdent; en effet, ce sont précisément la contribution de la société civile à la démocratie et son rôle comme partie prenante de l'architecture internationale de l'aide qui justifient la demande de la part des OSC d'avoir voix au chapitre dans les discussions sur l'efficacité de l'aide tant à l'échelle internationale que nationale.

---

<sup>3</sup> Les estimations par pays faites par les donateurs dans leurs rapports au CAD sont souvent approximatives (p. ex. dans le cas du Canada). De plus, certains pays ne déclarent pas ce type de contributions (p. ex. la France, la Norvège, l'Espagne et les États-Unis). Enfin, l'exigence de déclaration s'applique seulement aux « organisations privées de bénévoles » plutôt qu'à l'ensemble des OSC.

<sup>4</sup> [“The Index of Global Philanthropy,”](#) 2007, p. 14. Le chiffre de 28,4 G\$US est la somme des montants affichés dans ce document pour les fondations (2,2), les organisations privées et volontaires (16,27), les collèges et universités (4,6) et les organisations religieuses (5,4). Il exclut les contributions par des entreprises privées (5,1) et les envois d'argent par des individus (61,7).

<sup>5</sup> Données compilées à partir du Tableau 1 de données statistiques du CAD, rubriques 015, 076, 077, 421. Les chiffres sous-estiment les apports des membres du CAD aux OSC puisque le financement direct des OSC locales n'est souvent pas inclus, non plus que les apports faits par l'intermédiaire d'autres institutions, telles que les institutions multilatérales. Ajoutons que certains donateurs, comme les États-Unis, ne déclarent pas leurs apports aux OSC.

36. Les OSC souhaitent participer au dialogue international sur l'efficacité de l'aide dans le contexte du CAD-OCDE et du Forum d'Accra. D'ailleurs, l'OSC-cadre *Reality of Aid* collabore depuis des années avec le CAD-OCDE dans des dossiers relatifs notamment à l'efficacité de l'aide. Plus récemment, des consultations ont réuni plusieurs OSC-cadres, le CAD-OCDE et le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF).

37. Les OSC ayant pris part à de telles discussions ont salué les efforts visant à améliorer l'efficacité de l'aide et à accroître les résultats du développement à l'intention des pauvres. Cependant, elles ont également signalé certaines lacunes de la Déclaration de Paris dans le traitement de questions qui leur paraissent centrales<sup>6</sup>.

38. Il incombe au GC de conseiller le GT-EFF sur les consultations de ce type à venir en déterminant la meilleure manière d'assurer une participation efficace des OSC aux discussions sur l'efficacité de l'aide et de veiller à ce que le programme lui-même réserve une place suffisante à leurs préoccupations. Les récents entretiens qui eurent lieu à Paris entre des OSC et le CAD dénotent une volonté claire de multiplier de tels échanges.

39. Les OSC pourraient ensuite intervenir dans le dialogue sur les politiques en matière d'efficacité de l'aide qui a cours au niveau des pays, où les processus multilatéraux de dialogue sur les politiques sont de plus en plus présents dans le cadre des opérations d'appui budgétaire ou des approches sectorielles. Les OSC seraient également en mesure de jouer un important rôle de suivi dans le cadre des processus de responsabilité mutuelle qui seront établis en application de la Déclaration de Paris.

40. À titre d'acteurs du développement, les OSC comprennent l'importance de l'efficacité de l'aide pour maintenir le cap des efforts de développement, attirer l'attention sur les résultats au niveau des effets et de l'impact, et tirer les leçons de l'expérience en matière de bonnes pratiques. La quête commune d'efficacité constitue un point d'ancrage légitime pour instaurer le dialogue parmi tous les acteurs de coopération pour le développement, dont les OSC.

41. Dans la suite de ce document, il sera question de l'efficacité de l'aide en lien avec le rôle de la société civile dans le développement et comme partie prenante de l'architecture internationale

---

<sup>6</sup> Voir les notes de la réunion tenue en mars 2007 entre les OSC et le GT-EFF. Les points qui suivent ont été soulevés :

- L'absence d'un lien clair entre les mécanismes efficaces de prestation d'aide préconisés par la Déclaration de Paris, et les retombées sur les priorités des personnes qui vivent dans la pauvreté;
- L'attention insuffisante accordée à la participation des principales parties intéressées lors de l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté;
- La non-prise en compte des sexes dans le programme d'efficacité de l'aide;
- L'imposition par les donateurs de conditionnalités, malgré l'importance déclarée de la prise en charge locale;
- La nécessité de fixer des objectifs plus ambitieux en matière de déliement de l'aide;
- La nécessité de veiller davantage à la gouvernance démocratique et à la responsabilisation des principaux organismes d'aide.

de l'aide, points qui sont au cœur du programme du GC. Nous reconnaissons et acceptons toutefois que, dans le cadre des consultations patronnées par le GC, les intervenants puissent également souhaiter soulever d'autres questions se rapportant à l'efficacité de l'aide.

## **IV. Application et enrichissement du programme international d'efficacité de l'aide**

42. Cette section aborde le second résultat recherché par le GC : une meilleure compréhension de l'applicabilité et des limites de la Déclaration de Paris lorsqu'il s'agit d'aborder les questions d'efficacité de l'aide qui priment aux yeux des OSC. Les deux sections qui suivent proposent des éléments d'explication qui serviront de point de départ aux discussions, et qui seront approfondis et peaufinés au cours du processus consultatif.

43. La première section s'intéresse à la Déclaration de Paris à titre de texte-repère. La seconde section examine la conception de la société civile qui y est implicitement véhiculée. Cette conception, qui est jugée « instrumentale », mériterait d'être élargie de façon à prendre en compte le rôle des OSC en tant qu'agents de changement social. Sont ensuite passés en revue, dans l'optique de la société civile, les principes de l'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration.

### **A. La Déclaration de Paris comme point de référence**

44. Cette section sonde les incidences, les possibilités et les limites des principes de la Déclaration de Paris à titre de point de référence pour la société civile et l'efficacité de l'aide au niveau des pays.

45. La notion d'efficacité de l'aide s'est graduellement imposée dans les discussions internationales. L'expression « efficacité de l'aide » renvoie à la mesure dans laquelle les ressources d'aide arrivent à produire des résultats de développement durables au profit des pauvres. L'accent est mis sur les résultats aux niveaux des effets et des impacts, plutôt que sur les résultats au niveau des extrants auxquels aboutissent les projets. La prémisse sous-jacente est que les résultats obtenus dans le cadre de projets ne permettent pas nécessairement de matérialiser des effets ou des impacts à amont de ces projets.

46. Le concept de l'efficacité de l'aide est important à trois points de vue :

- Il attire l'attention sur la situation globale, veillant à ce que les objectifs suprêmes du système d'aide dans son ensemble soient atteints.
- Il peut contribuer à garantir que le système d'aide internationale reste fidèle à sa vocation première, en dépit des intérêts de nature politique ou bureaucratique, des impératifs institutionnels, des visées de la politique étrangère ou des objectifs commerciaux, pouvant détourner l'aide de son objectif principal.
- Il offre un cadre pour le recensement des leçons générales à retenir en termes de bonnes pratiques et pour l'établissement d'un consensus à l'égard des moyens susceptibles d'améliorer la prestation de l'aide.

47. Cette quête en vue de recenser les bonnes pratiques dont on pourrait s'inspirer a débouché sur la définition de « principes » liés à l'efficacité de l'aide, comme ceux qu'expose la Déclaration de Paris, qui intègrent les leçons tirées de l'expérience et qui se fondent sur des recherches et des données empiriques. Cependant, la Déclaration de Paris ne s'arrête pas là; elle délimite un « programme d'action » qui va au-delà des principes, pour fixer des engagements précis destinés à accroître l'efficacité de l'aide par l'intermédiaire de négociations et de discussions à l'échelle internationale.

48. Depuis des années, des organisations telles que le CAD-OCDE s'appliquent à tirer les leçons des efforts de coopération pour le développement. S'ajoute à cela le travail considérable, et qui s'est intensifié ces dernières années, accompli par la Banque mondiale, les universitaires, les donateurs bilatéraux et les organisations multilatérales. La somme de ces efforts a donné lieu à une riche documentation ainsi qu'à un consensus officiel croissant<sup>7</sup> parmi ces acteurs en ce qui concerne les ingrédients du succès. De plus en plus au sein des cercles officiels peut-on parler d'un « programme international d'efficacité de l'aide ».

49. Ce programme international a évolué au fil du temps, et continuera de le faire. Pour l'heure, sa principale incarnation est la Déclaration de Paris de mars 2005. Dernier en date des grands énoncés internationaux sur l'efficacité de l'aide, la Déclaration de Paris représente un remarquable accomplissement qui réunit en un tout cohérent une série de principes et d'engagements prioritaires. Elle prévoit également un cadre de responsabilité mutuelle et répertorie un certain nombre d'indicateurs des progrès.

50. L'essentiel des discussions du Forum de haut niveau d'Accra portera sur la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, aussi le GC doit-il déterminer de quelle façon son travail contribuera au processus de mise en oeuvre, et selon quelles modalités les principes d'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration pourraient s'appliquer aux OSC.

51. À l'évidence, des principes tels que le respect et la promotion de la prise en charge locale, l'alignement sur les priorités du Sud, le recours aux systèmes locaux, l'harmonisation des efforts des donateurs, l'accent sur les résultats et la responsabilité mutuelle des partenaires, sont pertinents pour un vaste éventail d'instances et d'activités de développement, dont les OSC. Mais leur application par les OSC demande peut-être à être interprétée selon des termes plus adaptés.

52. Par exemple, les OSC remettent en question le choix de la stratégie de lutte contre la pauvreté comme seul point de référence pour l'alignement sur les priorités des pays partenaires. Jusqu'à quel point ces stratégies sont-elles prise en charge de façon démocratique, s'interrogent les OSC, et n'existe-il pas, en dehors de ces stratégies, d'autres priorités qui puissent être prises en charge localement ?

---

<sup>7</sup> Nous soulignons ici le caractère officiel du consensus, la Déclaration de Paris ayant été rédigée avec une participation restreinte des OSC.

53. Si le programme de Paris présente d'importants points d'ancrage pour les discussions sur la société civile et l'efficacité de l'aide, rappelons tout de même qu'il a été négocié dans un contexte précis. Visiblement, la Déclaration se veut un guide à l'usage des donateurs publics et des gouvernements partenaires – en particulier ceux des pays à faible revenu et qui sont relativement tributaires de l'aide. Dans ce contexte, l'efficacité de l'aide est associée à :

- L'accélération réussie des efforts de réduction de la pauvreté à l'échelle des pays
- L'harmonisation accrue des efforts d'aide alignés sur les priorités des pays
- Le renforcement efficace de l'appareil institutionnel des gouvernements partenaires
- Une latitude politique permettant aux gouvernements partenaires de canaliser les ressources vers ces efforts.

54. Malgré le caractère général de ces principes, leur choix et leur interprétation a pour toile de fond un dessein particulier. Il est donc permis de s'interroger : quelle forme prendrait un programme conçu pour aborder les questions se rapportant plus précisément à la société civile et à l'efficacité de l'aide, en quoi différerait-il de celui de la Déclaration de Paris? L'une des questions à l'ordre du jour dans le cadre des consultations du GC concerne donc le programme international d'efficacité de l'aide lui-même, et son enrichissement possible afin de tenir compte des préoccupations se rapportant au rôle des OSC dans le développement et en tant que parties prenantes de l'architecture internationale de l'aide.

55. Nous aborderons maintenant les divers aspects du programme international d'efficacité de l'aide du point de vue de la société civile.

## **B. Application et enrichissement de la Déclaration de Paris**

### ***Appréciation des rôles de la société civile comme agent de changement***

56. En tant qu'accord entre les donateurs et les gouvernements partenaires, la Déclaration de Paris ne comprend pas d'engagements pris en charge par les OSC elles-mêmes. Cependant, la Déclaration reconnaît les rôles joués par les acteurs non étatiques, y compris les OSC, en trois endroits :

- Dans l'engagement 14, où les pays partenaires s'engagent à « assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement en consultation avec les donneurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé ».
- Dans l'engagement 39, où les donateurs s'engagent à « s'aligner dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale du pays partenaire et, lorsque ce principe ne peut s'appliquer, utiliser au maximum les systèmes nationaux régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux ».
- Dans l'engagement 48, où les pays partenaires s'engagent à « faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement ».

57. L'intention d'engager les OSC des trois façons indiquées ci-dessus mérite d'être suivie de près afin de déterminer dans quelle mesure cette intention se concrétise. Une façon dont le

Groupe consultatif peut contribuer à la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris est donc d'identifier des exemples de bonne pratique et d'évaluer l'efficacité des processus participatifs en vertu des engagements 14, 39 et 48.

58. Toutefois, les rôles des OSC identifiés dans la Déclaration de Paris sont plutôt limités : les OSC peuvent soit contribuer à augmenter les processus participatifs sous la houlette du gouvernement, soit servir d'instrument parallèle aux donateurs officiels pour s'aligner sur les priorités du pays d'accueil dans les États fragiles. Ceci correspond à l'idée d'une société civile constituant l'un des piliers d'un État démocratique, ainsi qu'au rôle de tout premier plan vraisemblablement joué par les OSC dans les États non démocratiques ou qui sont touchés par le conflit. Cependant, dans la Déclaration de Paris, la société civile est cantonnée dans un rôle instrumental, dans lequel les OSC sont appelées à aider les gouvernements et les donateurs à améliorer leur propre rendement. Cette perspective ne reconnaît pas les OSC comme des acteurs du développement à part entière, dont les objectifs et les activités ne se définissent pas nécessairement en fonction de leur relation avec le gouvernement, et dont le rôle revient souvent à remplir une fonction de remise en question du gouvernement.

59. La Déclaration de Paris se caractérise par l'hypothèse d'un consensus national sur les besoins et les priorités d'un pays. L'impression qui s'en dégage est que la prise en charge locale est déterminée par l'existence d'une seule et unique stratégie de réduction de la pauvreté établie par le gouvernement central, et qu'il s'agit là de la seule expression légitime des besoins du pays. Sauf de façon très limitée, le débat politique y est absent, et on ne reconnaît aucunement le rôle des donateurs eux-mêmes dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté. Le fait que les OSC pourraient représenter des points de vue différents en toute légitimité, ou qu'un débat portant sur des solutions de rechange pourrait s'avérer utile n'est reconnu nulle part.

60. En fait, c'est même l'inverse, dans la mesure où la concentration des appuis en faveur de programmes gouvernementaux en réponse à la Déclaration de Paris pourrait priver de soutien les acteurs indépendants et limiter ainsi la formulation et l'expression de points de vue différents.

61. L'amélioration de la gouvernance et la responsabilisation des gouvernements sont toutes deux reconnues dans la Déclaration de Paris, mais il y a peu dans la Déclaration qui laisse entrevoir comment atteindre ces objectifs, à part la participation accrue des citoyens envisagée dans les engagements 14 et 48, et l'établissement de cadres axés sur les résultats.

62. Il est fondamental de reconnaître le caractère politique du développement pour comprendre la contribution des OSC, car les OSC donnent souvent une dimension politique à leurs propres fonctions, en se considérant comme des acteurs dont le rôle consiste à mobiliser les citoyens à revendiquer leurs droits sociaux et économiques. Ainsi, les OSC considèrent le développement et le changement comme des processus politiques où des programmes concurrents se disputent la place, dans lesquels ils jouent tout un éventail de rôles axés sur le renforcement du pouvoir social des pauvres et d'autres groupes défavorisés. Vu sous cet angle, le changement a plus de chances de répondre aux besoins des pauvres en présence d'une société civile diversifiée et dynamique, en mesure de défendre les priorités des défavorisés et de promouvoir une bonne gouvernance, la responsabilisation nationale, l'égalité entre les sexes, et le respect des droits de la personne.

63. Afin de trouver une place à la société civile dans le programme international d'efficacité de l'aide, il sera donc essentiel de mieux comprendre et reconnaître les différents rôles qu'elle joue dans l'arène politique. Comme indiqué précédemment, l'un des objectifs du Groupe consultatif est d'obtenir une compréhension plus claire et la reconnaissance explicite de ces réalités.

64. En tenant pour acquise cette perspective plus riche sur la société civile, les sous-sections qui suivent se penchent sur les différents principes et dimensions du programme de Paris, vu sous l'angle de la société civile.

### ***Prise en charge locale, alignement et partenariat***

65. Une des premières choses dont devront tenir compte les OSC sera la façon d'interpréter ce que sont la prise en charge locale et l'alignement. Dans la Déclaration de Paris, ces concepts sont identifiés principalement en termes du leadership du gouvernement dans la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté et l'alignement des donateurs autour des priorités et des systèmes du gouvernement. Toutefois, les OSC auront tendance à interpréter la prise en charge locale et l'alignement comme phénomènes pouvant s'exprimer de multiples façons

66. Par exemple, les OSC des pays nordiques travaillent souvent avec les OSC du pays d'accueil; et pour eux, la prise en charge locale et l'alignement se définissent en termes des priorités identifiées par leurs partenaires des OSC du Sud. À l'intérieur d'un pays, les OSC engagées dans le soutien au développement à la base mesureront la prise en charge locale et l'alignement en termes des approches participatives adoptées à ce niveau et le respect accordé aux priorités et aux processus locaux.

67. Du point de vue de la société civile, où l'accent est mis sur la pluralité des points de vue et sur le déséquilibre des pouvoirs, il ne peut pas exister une seule et unique expression de la prise en charge locale et de l'alignement sur les plans, les priorités et les systèmes du gouvernement. En fait, l'approche des donateurs, des gouvernements et des OSC en matière de coopération au développement peut faire l'objet de tensions

68. Il faudrait élargir de la même façon le concept de partenariat, si on veut que les OSC soient reconnues comme des acteurs du développement à part entière. En effet, le concept de partenariat est essentiel pour comprendre la façon dont les OSC remplissent leur rôle. Pourtant, les donateurs ont tendance à considérer l'efficacité de l'aide exclusivement sous l'angle de partenariats renforcés entre les donateurs et les gouvernements bénéficiaires. Les relations avec les acteurs non étatiques sont considérées plutôt comme des relations entre acheteurs et fournisseurs.

69. Il est vrai que les OSC agissent souvent à titre de fournisseurs de service travaillant sur contrat, en collaboration ou en concurrence avec les fournisseurs du secteur privé. Ceci illustre les chevauchements dans les domaines d'activité couverts par le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Cependant, la raison d'être des OSC est de poursuivre des valeurs et des objectifs bien précis, et les relations qu'elles instaurent avec les donateurs, les gouvernements, le secteur privé, et les autres OSC en vue d'y parvenir ressemblent davantage à des partenariats

qu'à la prestation de service. Ceci implique travailler ensemble en faisant appel à des valeurs, des responsabilités et des objectifs communs.

70. Vu sous l'angle de la société civile, s'attaquer aux problèmes d'efficacité de l'aide demande donc de comprendre les types de partenariats qu'elle comporte et ce qui rend un partenariat efficace, ainsi que les conditions nécessaires à leur épanouissement. Par exemple, les partenariats entre les donateurs ou les gouvernements et les OSC soulèvent des questions sur la responsabilisation à l'égard des bénéficiaires. Les partenariats impliquant les OSC du Nord et du Sud posent d'importants problèmes qui trouvent leur origine dans le monopole des ressources et des connaissances. Des questions se posent, en effet, sur la mesure dans laquelle les priorités sont dictées par l'OSC donateur, et sur la portée réelle du leadership du partenaire d'accueil. Ces questions ont amené certaines OSC nordiques à réformer leurs pratiques et à développer des codes de conduite sur leur façon de s'associer aux OSC du Sud.

71. La question se pose également de savoir ce qui doit être considéré ou non comme une aide liée, le liement de l'aide étant l'une des questions sur l'efficacité de l'aide identifiée dans la Déclaration de Paris. Les donateurs canalisent une bonne partie de leur aide en passant par des ONG nordiques, et formellement cela constitue une forme de liement de l'aide (quoique les services sont exclus dans les données du CAD sur le liement). Cependant, les partenariats avec les OSC des pays donateurs ne comportent pas nécessairement de liement de l'aide au-delà de l'accord initial et leur objet n'est pas de fournir un avantage commercial. Il semble donc opportun de faire une distinction entre d'une part ces relations de partenariat et d'autre part le liement de l'aide destiné à procurer des avantages commerciaux pour le pays donateur.

### ***Coordination et harmonisation entre les donateurs et les approches-programmes***

72. Les questions de coordination et d'harmonisation de l'aide sont pertinentes pour les OSC comme elles le sont pour les donateurs officiels et les gouvernements des pays d'accueil. Citons, parmi ces questions :

- L'harmonisation et la coordination entre les donateurs en vue de réduire les coûts de transaction des partenaires locales et leur permettre de concentrer leur attention sur des préoccupations stratégiques plutôt que sur les détails de gestion de projet.
- Le besoin d'une perspective systémique et d'approches plus globales, comme les approches-programmes.

73. Les engagements d'harmonisation des efforts qu'on retrouve dans la Déclaration de Paris ouvrent de nouvelles portes pour les OSC. Par exemple, l'importance accrue accordée dorénavant aux approches holistiques et aux interventions au niveau des systèmes ouvre la porte à de nouvelles possibilités d'engagement dans le dialogue des politiques sur les grandes questions du développement national et international.

74. En outre, les OSC peuvent profiter des nouvelles approches-programmes pour poursuivre certaines activités à une plus grande échelle, en collaboration avec les gouvernements ou avec d'autres OSC. À ce jour, les cas documentés d'approches-programmes pour appuyer des programmes menés par des ONG sont plutôt rares, mais les exemples connus (des ONG telles que BRAC et Proshika au Bangladesh ou *Haki Elimu* en Tanzanie que les donateurs ont su

appuyer selon une approche-programme) pourraient vraisemblablement inspirer d'autres efforts de ce genre. On peut retrouver également quelques exemples intéressants de collaboration efficace entre les OSC et les gouvernements participant aux approches-programmes. Citons par exemple le travail réalisé par *Progreso*, une ONG locale chargée de la formation pédagogique des enseignants recrutés par le gouvernement dans le nord du Mozambique. Il existe des cas, enfin, d'OSC engagées dans des efforts conjoints pour rationaliser leur travail et adopter une perspective plus systémique. Il serait utile de documenter des cas de ce genre comme exemples de bonnes pratiques alignées sur les principes d'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris.

75. Les approches-projets destinées au développement ont été vivement critiquées en raison des coûts de transaction qu'elles imposent aux intéressés et de la dispersion des efforts qu'elles représentent. Aussi, la Déclaration de Paris fait-elle appel à un recours accru aux approches-programmes, établissant comme cible que 66 % de toute l'Aide publique au développement (APD) devrait être accordé sous forme d'approche-programme d'ici 2010. Les approches-programme intègrent plusieurs principes d'efficacité de l'aide et leur application est assez flexible pour s'adapter à différents besoins et circonstances. Elles supposent une approche planifiée et la reproduction à grande échelle de modèles courants de prestation de services. La plupart des approches-programmes sont ainsi dirigées par le gouvernement dans des secteurs comme l'éducation et la santé, où il est faisable de répliquer à grande échelle des formules connues de prestation de services.

76. Mais toutes les activités de développement ne gagnent pas à s'effectuer de façon centralisée et intégrée. Pour le genre d'activités dans lesquelles les OSC ont tendance à participer, il serait utile d'examiner attentivement le lien entre l'efficacité de l'aide et le choix des modèles de prestation de l'aide. Certaines activités, en particulier celles qui demandent de la créativité et l'adaptation aux conditions locales, sont plus avantageusement mises en oeuvre de façon décentralisée, itérative et participative. Sont représentées ici des activités telles que le développement communautaire, le plaidoyer, la prestation de services de santé et d'éducation à l'échelle du patient et de la salle de classe, le renforcement des capacités au niveau décentralisé, le transfert de technologie, les services de vulgarisation agricole et les activités de recherche ou d'innovation en tous genres.

77. Les activités de ce type ne peuvent pas être facilement « programmées » de façon homogène. Ce type d'activités exige l'adoption d'une approche qui encourage la diversité, l'expérimentation et l'apprentissage, et une relation particulière entre les fournisseurs de services et les bénéficiaires. Le succès dépend d'éléments comme les suivants :

- Des modèles de prestation qui reposent davantage sur le professionnalisme que sur des règles et procédures
- Des approches décentralisées et participatives plutôt qu'une planification descendante
- La réalisation d'interventions simultanées sur plusieurs fronts plutôt que l'application à grande échelle de formules connues.

78. Ce genre de différenciation entre différentes catégories d'activités suggère que les OSC devront avoir recours à un éventail de modèles de collaboration et de coopération plus large que celui qui se dégage des discussions actuelles sur l'efficacité de l'aide. Les principes existants

d'efficacité de l'aide demeurent certes applicables, mais ils devront être appliqués avec discernement et enrichis d'une compréhension approfondie des limites inhérentes aux approches axées sur la programmation planifiée.

79. S'il est utile de faire une distinction entre les modèles d'intervention, centralisés et décentralisés, il y aurait peut-être lieu d'explorer des modèles combinant les avantages d'interventions pointues à ceux que procurent des approches intégrées. Par exemple, les approches décentralisées et participatives seront probablement plus fructueuses si elles reposent sur des considérations stratégiques d'une nature systémique. Dans le même ordre d'idées, des initiatives de nature innovatrice ou expérimentale auraient plus de chance d'être répliquées à plus grande échelle si cette possibilité était anticipée dès le départ.

### ***Gestion axée sur les résultats***

80. En évoquant une approche de gestion des ressources axée sur les résultats, la Déclaration de Paris évoque un autre sujet important pour l'ensemble des partenaires – celui de définir et de mesurer les résultats et d'en tirer des enseignements sur la façon d'améliorer le rendement et l'attribution des ressources.

81. La gestion axée sur les résultats soulève de nombreuses questions concernant ce qu'il faut mesurer, le partage des responsabilités, et l'accès aux données. Bien que la responsabilité principale pour la statistique appartienne normalement au gouvernement, les OSC sont appelées à jouer un certain nombre de rôles, dont les suivants :

- Favoriser l'accès accru à l'information
- Analyser et désagréger l'information
- Recueillir et diffuser des informations plus qualitatives ou sensibles ayant trait à la qualité des services, au renforcement du pouvoir des pauvres et au respect des droits de la personne
- Démontrer leur propre rendement et celui d'autres acteurs
- Agir comme source alternative et indépendante d'information.

82. Une question qui surgit dès qu'on reconnaît la multiplicité des acteurs dans un cadre de gestion axée sur les résultats, est celle de leur rendement respectif dans l'atteinte des résultats. Il est notoire que les différents acteurs – les donateurs, les gouvernements et les OSC – ont chacun leurs forces et faiblesses propres, et qu'ils peuvent être plus aptes à jouer certains rôles par rapport à d'autres. Dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats, la façon dont les fonds d'aide sont affectés entre les différents acteurs du développement devient donc une considération de tout premier plan en matière d'efficacité de l'aide.

83. La Déclaration de Paris aborde directement la question du rendement des institutions dans son « Exposé des résolutions », et propose un certain nombre de mesures visant à rendre les systèmes centraux du gouvernement plus efficaces avec le temps. Cependant, elle ne fournit aucune orientation quant à l'affectation de l'aide parmi les acteurs de différentes capacités, notamment les OSC qui peuvent avoir déjà démontré leur capacité à livrer des résultats ou leur potentiel pour le faire à l'avenir. On ne saurait parler de la société civile et de l'efficacité de l'aide sans une analyse des questions d'affectation de l'aide et de leur relation à la question du

rendement institutionnel des différents acteurs du développement, compte tenu du contexte et du milieu plus ou moins favorable dans lequel chacun évolue.

### **Responsabilité mutuelle**

84. La Déclaration de Paris établit comme grand principe la responsabilité mutuelle des parties. Elle contient quatre engagements à cet effet. Celles-ci cherchent à assurer la responsabilité des gouvernements envers les citoyens (engagements 48 et 49) et la responsabilité mutuelle des gouvernements et des donateurs pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris elle-même.

85. Comme le reconnaît l'engagement 48, sans nommer les OSC spécifiquement, les OSC ont un important rôle de renforcement des processus démocratiques à jouer en veillant à ce que les donateurs et les gouvernements rendent des comptes aux bénéficiaires ultimes de l'aide. La détermination des conditions influençant l'aptitude des OSC à tenir ce rôle ainsi que la légitimité qu'elles apportent constituera un sujet de discussion important dans le cadre du processus consultatif du GC.

86. Toutefois, les OSC sont, elles aussi, responsables pour leurs activités de développement. Comme le fait valoir une récente étude sur le sujet, les OSC sont responsables envers un grand nombre de parties. Dans les mots des auteurs (p. 7, traduits) :

Les OSC sont responsables vers le haut auprès des donateurs qui leur octroient des ressources et aux régulateurs publics desquels ils dépendent; vers le bas auprès des bénéficiaires et des clients qui utilisent leurs services et leurs membres qu'elles représentent; extérieurement auprès de leurs alliés et partenaires qui travaillent ensemble sur des programmes et des projets; et intérieurement auprès de leur propre personnel et des volontaires qui donnent d'eux-mêmes dans la poursuite des objectifs de l'organisation.<sup>8</sup>

87. Lorsque des relations d'aide sont en jeu, la dynamique du pouvoir qui leur est inhérente pose inévitablement un problème. Aussi les rapports de responsabilisation sont-ils souvent ascendants vers ceux qui fournissent les fonds plutôt que l'inverse, comme ce serait le cas dans un véritable rapport de responsabilisation mutuelle. Les OSC engagées dans des relations de partenariats sont souvent conscientes de cette dynamique et ont adopté des codes de conduite et des méthodes de travail dans le cadre de ces partenariats, qui cherchent à renforcer la responsabilisation envers les bénéficiaires. Des questions se posent quant à l'efficacité de cette approche et à savoir s'il est possible d'en tirer des leçons sur la façon de gérer les questions de responsabilisation mutuelle entre les donateurs et les gouvernements.

---

<sup>8</sup> L. David Brown et Jagadananda, *Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges*, Hauser Center for Nonprofit Organizations et CIVICIS, janvier 2007, p. 7.

## V. Vers des leçons de bonne pratique

88. Passons, finalement, au troisième résultat envisagé par le Groupe consultatif, à savoir les leçons de bonne pratique concernant la société civile et l'efficacité de l'aide. Ces pratiques passent par celles des OSC elles-mêmes, des donateurs et des gouvernements.

89. En ce qui concerne les bonnes pratiques, il est primordial avant tout de cerner les dimensions de la bonne pratique sur lesquels concentrer l'attention. L'un des risques liés aux consultations plurilatérales générales comme celles qu'envisage le GC a trait au fait que la discussion peut être dépourvue d'orientation précise et excessivement diffuse, au lieu de se concentrer sur un objectif commun. Il est donc essentiel de définir et de délimiter minutieusement le sujet. C'est ce que nous faisons ici en ciblant une série de relations auxquelles participent les OSC, qui peuvent influencer sur l'efficacité de l'aide tout au long d'une chaîne logique allant de la source de financement jusqu'aux résultats de développement.

90. Comme nous l'avons déjà vu, l'efficacité de l'aide est la mesure dans laquelle les ressources en matière d'aide réussissent à produire des résultats de développement durables profitant aux démunis. L'efficacité dépend de nombreux facteurs, notamment :

- Le choix des activités, y compris les choix stratégiques touchant les secteurs et les pays de concentration;
- L'adaptation des interventions à la situation et aux conditions locales et d'autres facteurs liés à la conception des interventions, à l'apprentissage, et à l'ajustement des interventions en fonction des leçons apprises dans la pratique;
- Une attention appropriée aux thèmes transversaux, comme l'égalité entre les sexes, les droits de la personne et la durabilité de l'environnement.

91. Ces facteurs, et d'autres questions liées aux détails des investissements et à la manière dont ces derniers sont conçus, suivis et évalués, influent considérablement sur l'efficacité de l'aide comme instrument de lutte contre la pauvreté.

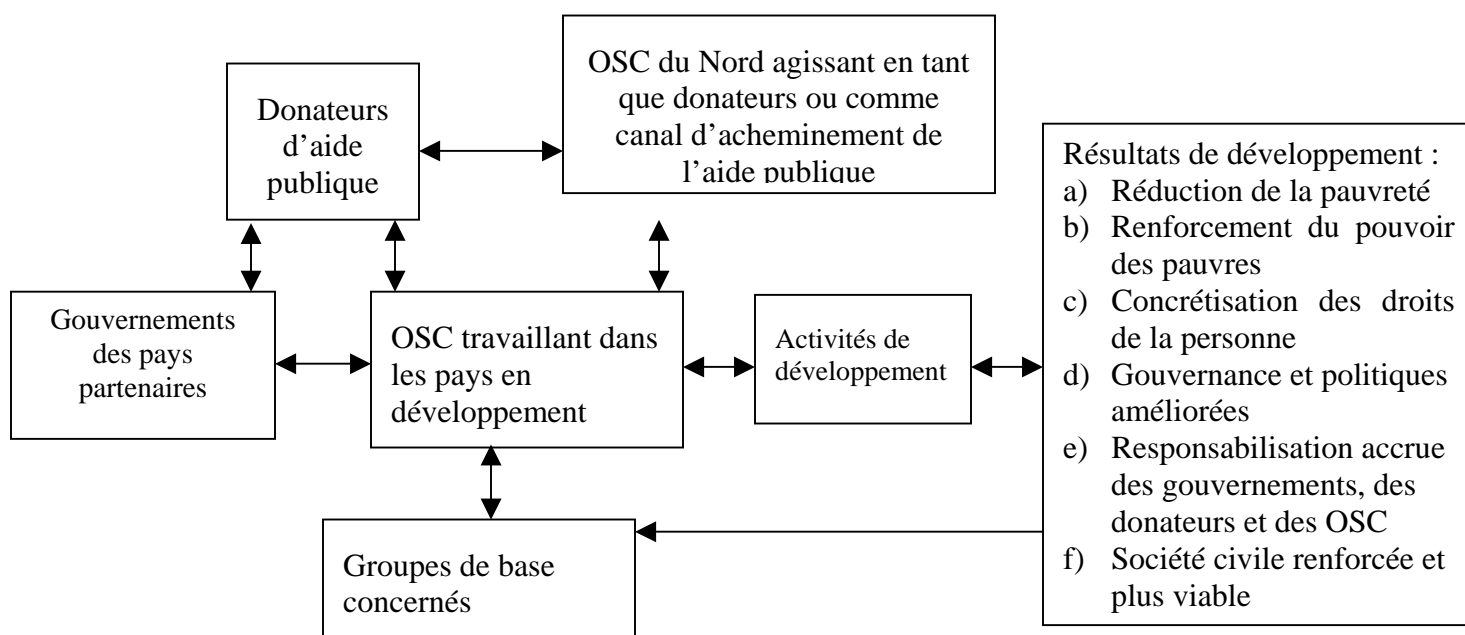
92. Ici, nous nous focalisons sur un aspect qui sous-tend nombre de ces facteurs, à savoir la capacité de divers intervenants à collaborer et la qualité des relations entre ces intervenants. Dans le contexte d'un processus consultatif plurilatéral international, comme celui que nous avons amorcé, il semble, en effet, judicieux de mettre l'accent sur les relations, à titre d'objet principal des discussions.

93. Cette orientation s'inspire de celle qui sous-tend la Déclaration de Paris, qui mettait l'accent sur la relation entre les donateurs publics et les gouvernements des pays partenaires. De fait, lorsque l'on examine chacun des principes de la Déclaration de Paris déjà mentionnés, on constate qu'ils traitent essentiellement de relations, y compris les aspects liés à la prise en charge locale, au leadership par le pays, à l'alignement sur les priorités des pays partenaires et à la nécessité d'assurer la responsabilité mutuelle.

94. Le schéma qui suit illustre la chaîne logique de l'aide et la place des OSC dans cette chaîne, depuis les intrants jusqu'aux résultats, l'aide étant considérée comme un intrant qui est converti en activités réalisées par les OSC et en résultats de développement.

95. Dans ce schéma, on considère que la relation d'aide inclut les donateurs d'aide publique et les OSC des pays développés qui acheminent les ressources aux partenaires dans les pays en développement, tout en participant à l'échange du savoir et au dialogue politique. Les flèches pointent en direction des principales relations et désignent les points névralgiques des enjeux sur le plan de l'efficacité de l'aide. Ces flèches représentent des flux de financement entre les donateurs et les récipiendaires de l'aide, mais aussi des relations de dialogue politique et l'échange du savoir entre les parties. Elles sont bidirectionnelles pour indiquer que le dialogue et l'apprentissage sont des processus réciproques et que l'efficacité de l'aide exigera sans doute des ajustements de part et d'autre.

### Schéma 1 : De la coopération aux résultats : société civile et efficacité de l'aide



96. Les donateurs d'aide publique peuvent contribuer aux activités des OSC de trois manières, comme l'illustrent les flèches :

- Directement aux OSC des pays en développement;
- Par l'intermédiaire des OSC du Nord;
- Par le truchement des gouvernements des pays en développement.

97. Ce schéma fait une distinction entre les OSC du Nord agissant comme donateurs ou servant de canal d'acheminement de l'aide publique, d'une part, et les OSC travaillant dans les pays en développement, d'autre part. Cette dernière catégorie englobe les OSC du Sud établies et intervenant dans les pays bénéficiaires de l'aide, où se trouve leur siège, ainsi que le OSC du Nord qui travaillent dans ces pays. Ici, l'hypothèse est que les relations entre les divers acteurs sont conditionnées par le fait qu'ils jouent tour à tour le rôle de donateurs ou de canal d'acheminement de l'aide, ou encore réalisent leurs activités dans les pays en développement. Pour les besoins de notre analyse, sont regroupées dans ce que nous appelons les OSC du Nord

toutes les organisations qui ont été établies et ont leur siège dans un pays donateur et dont le travail est accompli dans plus d'un pays.

98. Le schéma fait également état de la relation entre les gouvernements et les OSC dans leurs propres pays. Au cœur de cette relation seront les cadres législatif, réglementaire et fiscal dans lesquels les OSC évoluent. Mais les gouvernements peuvent également adopter des modes de comportements plus ou moins ouverts envers les OSC, en matière de dialogue des politiques, de partage de l'information ou du choix des OSC avec lesquels ils sont prêts à s'engager. Le gouvernement peut également être une source de financement pour les OSC, utilisant à cette fin soit des sources d'aide internationale, ou des sources nationales.

99. Le schéma montre également la relation entre les groupes de base concernés des OSC et les OSC elles-mêmes, dans les pays en développement. Un lien est fait également entre ces groupes de base et les résultats de développement, pour indiquer que ces groupes sont les bénéficiaires visés par les résultats énoncés dans la boîte de droite du schéma.

100. Le schéma illustre enfin les résultats escomptés à la suite des activités des OSC. Les résultats montrés ici comprennent à la fois des résultats immédiats pour des bénéficiaires précis, et des résultats intermédiaires, tels que des politiques améliorées ou une société plus démocratique.

101. Pour ne pas compliquer les choses, nous avons fait abstraction dans le schéma des relations entre les OSC et le secteur privé. Celles-ci englobent les collectes de fonds au niveau national et les relations particulières que certaines OSC, comme les chambres de commerce, peuvent entretenir avec le secteur privé.

102. Les flèches dans ce schéma représentent le cheminement logique allant de l'octroi de l'aide aux résultats de développement et servent à identifier les points névralgiques des principaux enjeux nous concernant en matière d'efficacité de l'aide. La plupart de ces enjeux sont tributaires de la qualité des relations entre les divers intervenants. Procédant « de bas en haut », le GC a défini cinq catégories de relations particulièrement significatives, que voici :

- Les relations entre les OSC et les personnes auxquelles elles offrent des services ou qu'elles représentent – c'est-à-dire les groupes de base concernés;
- Les relations qu'entretiennent les OSC entre elles, à l'échelle nationale et au-delà;
- Les relations entre les OSC du Nord et les OSC du Sud;
- Les relations entre les OSC et les gouvernements de pays en développement;
- Les relations entre les donateurs et les OSC.

103. Ces catégories de relations et les enjeux connexes sont décrits dans la *Synthèse des enjeux*, qui expose un certain nombre de questions fondamentales auxquelles le GC invite les intervenants à réfléchir.

## VI. Sommaire et prochaines étapes

104. En résumé, ce document conceptuel vise à fournir un cadre de référence commun mais évolutif, susceptible d’orienter et de circonscrire les consultations organisées par le Groupe consultatif en vue d’atteindre trois résultats :

- Une plus grande reconnaissance de la diversité et de l’importance des rôles joués par les OSC;
- Une compréhension approfondie des principes d’efficacité de l’aide et de leur application au travail accompli par les OSC en développement;
- Une compréhension accrue des bonnes pratiques d’efficacité de l’aide en ce qui touche à la société civile – par la société civile elle-même (Nord et Sud), par les donateurs officiels et par les gouvernements des pays en développement.

105. Ce document devrait être consulté parallèlement au document du GC intitulé *Synthèse des enjeux*, qui décrit les enjeux associés à chacune des cinq catégories de relations dont nous venons de parler. Ces deux documents cernent sept grands thèmes sur lesquels les participants aux consultations organisées par le GC sont invités à se pencher.

- La question de la reconnaissance et de la voix au chapitre, à savoir dans quelle mesure sont actuellement reconnus les différents rôles que jouent les OSC – en tant qu’acteurs du développement et en tant que parties prenantes de l’architecture internationale de l’aide – et quels sont les aspects auxquels il conviendrait de s’attarder davantage.
- L’utilité du programme d’action international sur l’efficacité de l’aide comme cadre pour aborder les questions d’efficacité de l’aide qui importent aux OSC ainsi que les questions liées à l’apport des OSC à l’efficacité de l’aide.
- Pour chacune des cinq catégories de relations définies ci-dessus, les bonnes pratiques, et les principes qui s’en dégagent, afin de s’attaquer aux différents enjeux identifiés dans la *Synthèse des enjeux*.

## **Annexe A : Mandat du Groupe consultatif**

Le cadre de référence du Groupe consultatif définit son mandat comme suit (paragraphe 14) :

Le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide a été mis sur pied par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) qui en a approuvé le mandat. Il devrait être actif jusqu'au 3<sup>e</sup> Forum de haut niveau, qui doit se tenir à Accra en 2008, et possiblement au-delà. Le mandat du groupe est le suivant :

- Examiner en détail les deux fonctions déterminantes de la société civile et les OSC en tant qu'acteurs du développement au sens large, et plus précisément par rapport au rôle qu'elles jouent dans la promotion de la responsabilisation et de l'exigence de résultats.
- Faciliter un processus multilatéral visant à clarifier :
  - Les rôles de la société civile dans le cadre de la Déclaration de Paris
  - Les aspirations des OSC d'enrichir les programmes d'efficacité de l'aide à l'échelle nationale et internationale
  - Les considérations et principes essentiels appelés à être internationalement reconnus par toutes les parties concernées.
- To advise the WP-EFF and the HLF Steering Committee on the inclusion of Civil Society and Aid Effectiveness along with other issues to deepen the aid effectiveness agenda in the Accra Forum, in a manner that builds on the Paris Declaration
- Conseiller le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et le Comité directeur du 3<sup>e</sup> Forum de haut niveau d'Accra en ce qui concerne l'intégration de la société civile et l'efficacité de l'aide et d'autres sujets dans l'agenda d'efficacité de l'aide du Forum, en se fondant sur la Déclaration de Paris.
- En collaboration avec le Comité directeur, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les organisations de la société civile, préparer des propositions portant sur la société civile et l'efficacité de l'aide qui feront l'objet de discussions au Forum d'Accra.