

**L'EFFICACITÉ DE L'AIDE ET
LES PARTENARIATS NON ÉTATIQUES :
CONSIDÉRATIONS ANALYTIQUES**

Document de travail

- Vos observations sont les bienvenues -

Le 6 décembre 2006

Réal Lavergne et Jacqueline Wood

Les constatations, interprétations, conclusions et opinions qui figurent au présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement le point de vue, les politiques ou la position de l'Agence canadienne de développement international. L'ACDI n'offre aucune garantie ou assertion quant à l'exactitude ou à l'intégralité de l'information qui y est donnée et se dégage de toute responsabilité à l'égard des personnes ou organisations qui choisiraient d'utiliser ces renseignements.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| SOMMAIRE..... | i |
| I. Introduction..... | 1 |
| II. Origines et caractéristiques du programme international d'efficacité de l'aide | 3 |
| A. Origines | 3 |
| B. Ce que cela signifie | 6 |
| C. Pourquoi est-ce important?..... | 8 |
| D. Leçons pour les partenaires non étatiques | 10 |
| III. Points à considérer pour enrichir le programme d'efficacité de l'aide | 11 |
| A. Reconnaissance des acteurs non étatiques..... | 12 |
| B. Mieux comprendre les partenariats entre les donateurs et les acteurs non étatiques..... | 15 |
| Différencier les partenariats de l'aide liée..... | 15 |
| Reconnaître l'effet multiplicateur..... | 16 |
| Choix des agents..... | 17 |
| C. Reconnaître la dimension politique du développement..... | 22 |
| D. Revoir les limites de la planification | 26 |
| IV. Applications aux partenariats canadiens | 29 |
| A. Engagement des Canadiens | 30 |
| B. Partenaires canadiens et partenaires dans les pays hôtes..... | 32 |
| C. La valeur des mécanismes réactifs | 35 |
| D. Approches-programmes et acteurs non étatiques | 35 |
| E. Concentration sectorielle ou diversité | 37 |
| F. Approches concurrentielles ou « non concurrentielles »..... | 38 |
| G. Rôles de la DG du partenariat canadien et des autres directions générales de l'ACDI...40 | |
| V. Conclusions..... | 41 |
| VI. Bibliographie..... | 42 |

LISTE DES SIGLES

| | |
|-------|--|
| ACCC | Association des collèges communautaires du Canada |
| ACDI | Agence canadienne de développement international |
| AEC | Agent d'exécution canadien |
| AIE | Aide internationale efficace |
| APD | Aide publique au développement |
| APSEC | Approche sectorielle |
| BM | Banque mondiale |
| BPAH | Bonnes pratiques d'action humanitaire |
| CAD | Comité d'aide au développement |
| CCCI | Conseil canadien pour la coopération internationale |
| CDI | Cadre de développement intégré |
| CECI | Centre canadien d'étude et de coopération internationale |
| CSLP | Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté |
| DFID | Ministère du Développement international (Royaume-Uni) |
| DGPC | Direction générale du partenariat canadien |
| EA | Efficacité de l'aide |
| EPI | <i>Énoncé de politique internationale</i> |
| EUMC | Entraide universitaire mondiale du Canada |
| FMI | Fonds monétaire international |
| IFI | Institution financière internationale |
| INE | Intervenant non étatique |
| LENPA | Réseau d'apprentissage sur les approches-programmes |
| OCDE | Organisation pour la coopération et le développement économiques |
| ODM | Objectifs de développement du Millénaire |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Nations Unies |
| ORAP | Organization of Rural Associations for Progress |
| OSC | Organisation de la société civile |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PPTE | Pays pauvres très endettés |

SOMMAIRE

Nous analysons au présent document un certain nombre de questions d'efficacité de l'aide liées aux partenariats entre les donateurs et les intervenants non étatiques de la société civile et du secteur privé dans la coopération au développement. Nous nous inspirons de l'expérience canadienne, mais estimons que notre analyse est d'application générale. Entre l'Introduction et la Conclusion, le document comporte trois parties principales :

- Examen des origines et des caractéristiques du programme international d'efficacité de l'aide actuel et de ses forces et faiblesses du point de vue des intervenants non-étatiques (chapitre II)
- Analyse de facteurs supplémentaires qui pourraient aider à enrichir le programme, en ce qui a trait au rôle des intervenants non étatiques (chapitre III)
- Un chapitre sur les applications, dans lequel nous évaluons l'application de ces facteurs d'efficacité de l'aide en fonction d'un certain nombre de grandes questions liées à la programmation de l'aide faisant appel aux intervenants non étatiques (chapitre IV).

Forces et faiblesses du programme international d'efficacité de l'aide actuel

En abordant les forces et faiblesses du programme international d'efficacité de l'aide actuel lorsqu'il s'agit du rôle des intervenants non-étatiques dans le développement, nous avons trouvé utile de distinguer les concepts suivants :

- L'idée générale de l'efficacité de l'aide, comprise comme étant la recherche de résultats durables dans la lutte contre la pauvreté et le sous-développement dans les pays à faible revenu
- Les « principes » plus spécifiques d'efficacité de l'aide, qui intègrent le partage des leçons tirées de l'expérience, en se fondant sur les preuves de la recherche empiriques
- Le « programme » actuel d'efficacité de l'aide internationale qui va au-delà des énoncés de principes pour inclure des engagements spécifiques visant à promouvoir une aide plus efficace, sur la base d'un consensus négocié entre les États et les institutions qui les représentent, tel que cela figure à la Déclaration de Paris de mars 2005.

L'idée générale de l'efficacité de l'aide est importante, car elle sert à rappeler à tous ceux qui sont concernés le mandat fondamental des organismes d'aide, devant les pressions et intérêts conflictuels. C'est un aspect particulièrement important lorsqu'il s'agit des questions de partenariats entre les donateurs et des intervenants non-étatiques, puisque les intérêts des partenaires peuvent diverger des objectifs du développement, et il est fréquent d'être guidé parce que le pays donateur a à offrir, aux dépens des priorités du pays récipiendaire. La valeur des principes et du programme d'efficacité de l'aide est qu'ils intègrent les leçons durement retenues de décennies d'expérience et de recherche et des accords internationaux sur ce qui doit être fait. Il s'agit d'actifs précieux, qu'il faut exploiter au maximum possible.

En même temps, il faut traiter ces actifs non pas comme un ensemble unique de principes d'efficacité de l'aide ni comme un programme unique de ce qui doit être fait. Nous

fondons nos réflexions sur l'hypothèse que le programme actuel d'efficacité de l'aide internationale est issu d'une conjoncture historique particulière visant à régler un ensemble particulier d'enjeux. Même si le programme est d'application générale et ne vise pas à exclure les intervenants non étatiques, nous estimons que son objet principal est de pallier la faiblesse de l'État en tant que problème du développement.

Cette concentration de l'attention sur l'État n'est pas sans valeur. Il a été prouvé par la recherche empirique que les faiblesses institutionnelles touchant l'inefficacité ou le caractère spoliateur de l'État sont à l'origine du sous-développement. Dans la mesure où le programme international d'efficacité de l'aide est utile pour permettre à la collectivité internationale de s'attaquer à ce problème de manière ciblée, la Déclaration de Paris fera probablement figure de tournant décisif dans l'histoire de la coopération au développement.

Il faudrait se garder, en outre, de sous-évaluer l'applicabilité générale du programme international d'efficacité de l'aide. En fait, les rédacteurs de la Déclaration de Paris ont fait preuve d'une grande prudence dans l'expression des engagements qui y figurent, usant de termes généraux afin qu'ils s'appliquent à tous les intervenants du développement, et non simplement l'État. Les principes clés enchâssés dans la Déclaration de Paris, par exemple la nécessité de respecter et de promouvoir la prise en charge locale, de procéder à une harmonisation avec les priorités émanant du Sud, le recours aux systèmes locaux, l'harmonisation des efforts des donateurs, la concentration sur les résultats et l'imputabilité mutuelle des partenaires, sont tous pertinents pour une vaste gamme d'intervenants et d'activités dans le domaine du développement.

De la même façon, la critique de l'efficacité de l'aide faite à l'égard de projets autonomes s'applique de façon générale. On reconnaît désormais largement que le succès des projets peut ne pas aboutir à des impacts en matière de développement si les considérations systémiques ne sont pas adéquatement intégrées. Il existe donc de grandes leçons tout à fait pertinentes pour l'analyse des partenariats non étatiques à tirer des principes et du programme actuel d'efficacité de l'aide.

En même temps, rien n'est nécessairement statique ou unique eu égard à ce programme international. Nous sommes contre une application mécaniste de ce programme qui ne suffit pas, en soi, à guider tous les aspects du comportement des donateurs. Cela devient évident lorsque l'on pose des questions sur les rôles que peuvent jouer les intervenants non étatiques pour augmenter l'efficacité de l'aide. En répondant à ces questions, l'actuel programme d'efficacité de l'aide semble être à la fois un actif et un handicap.

Il est un actif pour les raisons décrites précédemment, du fait de l'attention qu'il suscite à l'égard de certaines grandes leçons de l'expérience, par exemple l'importance de démarches plus globales et intégrées, de passer par les systèmes nationaux et de travailler de concert dans un mode de partenariat. Toutefois, le caractère du programme international d'efficacité de l'aide tend à détourner l'attention de certains domaines qui profiteraient d'une division du travail faisant appel aux intervenants non étatiques. Parmi les caractéristiques renforçant cette tendance sont l'orientation axée tacitement sur les relations de gouvernement à gouvernement, l'attention particulière accordée à certaines fonctions gouvernementales centrales comme la programmation et la planification, la gestion des finances publiques et les marchés publics, et l'abstraction qui est faite des

réalités politiques locales et des droits humains. Voilà pourquoi les intervenants non étatiques sont souvent ambivalents à propos du programme international d'efficacité de l'aide. Ils en reconnaissent l'importance, acceptent la nécessité de se concentrer sur l'efficacité de l'aide en tant qu'objectif général, mais ont une certaine difficulté à se situer dans le programme actuel.

Points à considérer pour enrichir le programme actuel d'efficacité de l'aide Notre objectif aux présentes était donc de chercher des moyens d'enrichir le programme d'efficacité de l'aide de façon à mieux répondre aux questions d'efficacité de l'aide concernant les partenariats entre les donateurs et les intervenants non étatiques. Nous proposons quatre éléments d'appréciation généraux pour mieux comprendre les facteurs qui contribuent à l'efficacité de l'aide :

Reconnaître les acteurs non étatiques

Il faut d'abord reconnaître plus explicitement et clairement la nécessité de réaliser un équilibre entre les rôles que peuvent jouer le gouvernement, le secteur privé et la société civile dans le développement. Le programme actuel en matière d'efficacité de l'aide internationale est centré principalement sur l'État. Même s'il n'y a pas de danger que le secteur privé soit oublié dans le débat sur le développement, une attention accrue doit être portée aux divers rôles que la société civile peut jouer, y compris :

- Remplir un rôle politique qui suppose des fonctions de représentation, la prise de positions, l'autonomisation des pauvres et la protection des droits de la personne
- Innover et diffuser les connaissances
- Renforcer le capital social
- Comblent les lacunes en oeuvrant dans des domaines ou des régions géographiques dont les gouvernements sont absents en raison de leurs capacités limitées ou d'un manque de volonté politique
- Servir de pont entre les donateurs, les gouvernements et les bénéficiaires ultimes de l'aide
- Mobiliser des ressources par le biais de la collectes de fonds ou du volontariat
- Fournir des services, ce que les organisations de la société civile peuvent souvent combiner de façon avantageuse avec d'autres rôles.

Un programme bonifié pour l'efficacité de l'aide devrait mieux reconnaître la nécessité de réaliser un équilibre entre les différents rôles que peuvent jouer le gouvernement, le secteur privé et la société civile dans le développement.

Mieux comprendre les partenariats entre les donateurs et les acteurs non étatiques

La tendance actuelle est de considérer l'efficacité de l'aide sous l'angle des partenariats renforcés entre les donateurs et les gouvernements bénéficiaires. Les relations entre les donateurs et les acteurs non étatiques sont considérées principalement comme des relations entre des acheteurs et des fournisseurs. Une plus grande attention doit être portée aux partenariats entre les donateurs et les acteurs non étatiques qui s'inscrivent dans une relation autre que celle entre un acheteur et un vendeur. Plus précisément, cela implique trois choses :

- Cela permet de penser qu'il faut établir une distinction plus claire entre le partenariat et l'aide liée. En fait, les partenariats avec les intervenants non étatiques des pays donateurs ne doivent pas nécessairement comporter le liement de l'aide au-delà de l'accord initial de partenariat et leur objet n'est pas d'offrir un avantage commercial. Les partenariats ne doivent pas nécessairement être entachés des défauts de l'aide liée.
- Deuxièmement, il faut accorder une reconnaissance explicite à l'effet multiplicateur qui permet de mobiliser des ressources supplémentaires en faveur du développement au moyen de partenariats et de concevoir les programmes de partenariats de façon à maximiser cet effet.
- Troisièmement, il faudrait se soucier davantage de la capacité des divers agents d'obtenir des résultats. Les divers agents du développement, dont les donateurs, les gouvernements des pays en développement et les intervenants non étatiques, ont chacun leurs forces et leurs faiblesses, ces dernières pouvant entraver l'efficacité de l'aide. Les intérêts, les relations de pouvoir, les valeurs, les connaissances, et l'accès à l'information sont autant de variables devant être tenues en ligne de compte pour comprendre la capacité de chacun à poursuivre des objectifs particuliers dans des circonstances différentes.

Reconnaître la dimension politique du développement

Il manque actuellement au programme international d'efficacité de l'aide une reconnaissance plus nette que le changement est de nature politique et qu'il exige la participation d'intervenants non étatiques diversifiés, dynamiques et actifs, pour garantir la bonne gouvernance, la redevabilité et le respect des droits de la personne. Même si l'amélioration de la gouvernance est au coeur même du programme international d'efficacité de l'aide, il reste beaucoup à faire pour rendre cet objectif opérationnel.

Reconnaître les limites de la planification

Un autre aspect qui exige une attention plus évidente, enfin, est la reconnaissance que le choix entre différents modèles de partenariats et d'exécution dépend dans une large mesure de la nature des activités visées. La coopération harmonisée et centralisée ne convient pas nécessairement à toutes les activités. En effet, la complexité du développement et l'envergure des objectifs exigent une certaine répartition du travail entre les différents intervenants selon que les activités sont programmables et se prêtent à une planification centralisée ou que leur mise en oeuvre serait favorisée plutôt par des méthodes décentralisées, participatives et itératives, dans quelles circonstances, on accorderait un rôle plus grand aux paliers de gouvernement décentralisés et aux intervenants non étatiques.

Applications

Le programme enrichi d'efficacité de l'aide ici proposé peut servir à s'attaquer à nombre de questions. Dans la dernière partie du présent document, nous en abordons quelques-unes, en nous reportant à certains enjeux intéressant plus particulièrement les Canadiens :

- l'engagement des Canadiens;
- le choix d'établir des partenariats avec des organisations canadiennes ou directement avec les organisations du pays d'accueil;

- la valeur des approches réactives;
- la participation des intervenants non étatiques dans les approches-programmes;
- la question de la concentration ou de la diversification sectorielle;
- le choix entre la concurrence et d'autres approches dites « non concurrentielles »;
- la répartition du travail entre la Direction générale du partenariat canadien et les autres directions générales de programmation à l'ACDI.

Nous exprimons des points de vue sur chacune de ces questions. D'autres personnes pourraient parvenir à des conclusions différentes en faisant ressortir les erreurs ou omissions dans notre analyse. Nous constatons, toutefois, que l'application d'un modèle enrichi de l'efficacité de l'aide est très utile pour aborder un certain nombre d'enjeux stratégiques difficiles. Manifestement, il n'est possible de parvenir à l'efficacité de l'aide que par une analyse poussée et stratégique des options, en tenant compte de la complexité politique de tout processus de changement, ainsi que de la place des interventions des donateurs dans l'ensemble de ces processus.

Conclusions

Au présent document, notre intention n'était pas d'encourager un retour en arrière par rapport au programme international d'efficacité de l'aide. Tout au contraire, nous considérons que le retour en arrière est à éviter. En effet, un tel retour en arrière pourrait avoir des conséquences particulièrement néfastes lorsqu'il s'agit de partenariats faisant appel à des intervenants des pays donateurs, où les approches axées sur le liement de l'aide, les décisions fondées sur les relations privilégiées ou les approches axées sur ce que le pays donateur voudrait offrir doivent être évitées si on veut s'assurer que les critères d'efficacité de l'aide et de durabilité des effets demeurent les priorités indiscutées des programmes de coopération internationale.

Toutefois, il ressort clairement de notre analyse que l'actuel programme d'efficacité de l'aide ne suffit pas pour aborder adéquatement les enjeux propres aux partenariats non étatiques. Même si l'actuel programme d'efficacité de l'aide offre un fondement solide comme point de départ, le traitement des questions de partenariat exige un cadre d'analyse élargi de l'efficacité de l'aide, qui permet de reconnaître la valeur ajoutée partout où elle peut se trouver.

I. Introduction

Le concept de l'efficacité de l'aide a acquis une importance croissante dans les pourparlers internationaux. L'expression sert à promouvoir la responsabilisation dans l'utilisation des ressources d'aide pour atteindre des résultats en matière de développement durable pour les pauvres des pays à faible revenu. Dans les milieux internationaux, l'insistance sur l'efficacité de l'aide sert de mécanisme pour responsabiliser les donateurs face à leurs pairs pour que le régime d'aide internationale dans son ensemble demeure fidèle à sa raison d'être fondamentale, face aux pressions politiques ou bureaucratiques, aux objectifs de la politique étrangère ou aux objectifs commerciaux.

Le concept en soi est simple. Il exige l'efficacité au regard de la fin primaire de l'aide : réduire la pauvreté à l'échelle mondiale et favoriser le développement d'une manière durable. Cela devient plus concret lorsqu'on parle également a) des « principes » d'efficacité de l'aide (ces derniers intégrant des leçons de l'expérience établies sur le fondement du vécu et de la recherche empirique) et b) du « programme » ou cadre d'action prévalant de l'efficacité de l'aide, qui ajoute à ces principes des engagements négociés spécifiques visant à promouvoir une plus grande efficacité de l'aide.

Certains organismes comme le CAD de l'OCDE (Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques) s'efforcent depuis des années de tirer systématiquement des leçons des efforts de coopération au développement. Vient compléter cela le travail considérable abattu par la Banque mondiale, les chercheurs universitaires et divers donateurs bilatéraux et organismes multilatéraux, qui s'est accéléré ces dernières années. Ce travail a généré une documentation abondante, venant appuyer un consensus croissant concernant les éléments du succès. De plus en plus, il est possible de parler d'un « programme international de l'efficacité de l'aide », dont nous décrirons ci-après les origines et les éléments principaux.

Notre objectif ici est d'étudier les questions relatives à l'efficacité de l'aide afférentes au rôle des partenariats entre donateurs et des intervenants non étatiques de la société civile et du secteur privé dans la coopération au développement. La valeur de ces partenariats est une question d'actualité dans plusieurs pays, et le présent document devrait donc être d'un intérêt international. Toutefois, la question est particulièrement d'actualité au Canada, en raison des impressions selon lesquelles l'Agence canadienne de développement international (ACDI) s'est éloignée des partenariats non étatiques pour recourir davantage à d'autres canaux, notamment les voies multilatérales et les partenariats entre gouvernements avec les pays en développement. Cela a donné lieu à des préoccupations concernant la « décanadiennisation » de l'aide canadienne et soulevé des questions à savoir si cela aboutit vraiment à une plus grande efficacité de l'aide (forum de discussion sur l'efficacité de l'aide, 2005). Certains intervenants ont fait valoir des préoccupations connexes concernant l'orientation actuelle du programme international d'efficacité de l'aide sur le rôle de l'État dans les pays en développement, et évoqué la nécessité d'accorder davantage d'attention au rôle de la société civile et du

secteur privé. Nous apportons aux présentes un point de vue analytique eu égard à ces préoccupations.

Nous établissons une distinction entre les partenariats et les relations contractuelles ou d'acheteur-vendeur, car l'analyse est beaucoup plus complexe lorsqu'il s'agit de véritables partenariats. Dans une relation acheteur-vendeur supposant de simples achats de biens et de services, l'efficacité peut habituellement être atteinte par des moyens appropriés d'approvisionnement et de passation de marchés. Dans le programme d'efficacité de l'aide, cet aspect est abordé sous la rubrique du liement et du déliement de l'aide et il est difficile de soutenir quoi que ce soit d'autre qu'un niveau maximal de concurrence possible.

Le partenariat est un type de relation plus complexe. Nous concevons le partenariat comme une entente de collaboration entre deux ou plusieurs parties désirant oeuvrer vers des objectifs partagés et cela suppose le partage des responsabilités, le co-investissement des ressources, une responsabilisation conjointe et le partage des risques (Demerjian, 2002). Dans l'exécution de son programme d'aide, un donateur public peut être partenaire de divers types d'organisations, y compris des organisations multilatérales comme la Banque mondiale ou les organismes des Nations Unies, des gouvernements de pays en développement ou des organisations non étatiques du pays donateur ou des pays en développement.¹

Notre intention initiale était de nous concentrer spécifiquement sur les partenariats avec les intervenants non étatiques *canadiens*. Toutefois, cela ne s'est pas avéré très pratique, car les intervenants non étatiques canadiens concluent habituellement des partenariats de leur propre chef avec leurs homologues des pays en développement. Le résultat est que le choix se situe souvent entre un partenariat direct de l'ACDI avec un partenaire d'un pays en développement ou un partenariat trilatéral unissant l'ACDI, un partenaire canadien et un partenaire du pays en développement. Même si le débat actuel au Canada se concentre sur le rôle des partenariats canadiens, la caractéristique trilatérale des partenariats canadiens nous a incités à nous concentrer sur les partenariats non étatiques en général afin d'assurer une couverture intégrale de notre sujet.

L'un des fondements des présentes est que le programme international d'efficacité de l'aide, tel que manifesté dans la Déclaration de Paris et ailleurs, a été conçu en portant une attention particulière aux relations de gouvernement à gouvernement. Même si les principes d'efficacité de l'aide internationale sont généralisables et pleinement pertinents pour les intervenants non étatiques, ces intervenants fonctionnent dans une sphère organisationnelle différente qui pourrait exiger des réflexions supplémentaires pour adapter ou enrichir le programme dominant d'efficacité de l'aide pour l'adapter aux besoins de cette sphère organisationnelle.

C'est une opinion que soutiennent certains secteurs de la collectivité des organisations non gouvernementale (ONG), dont les représentants reconnaissent la valeur de la Déclaration de Paris, mais qui y voient une perspective incomplète de l'enjeu global de

¹ À strictement parler, il faut faire la distinction entre une relation de partenariat et une relation donateur-bénéficiaire, puisqu'il existe des limites à la mesure dans laquelle un organisme donateur comme l'ACDI peut vraiment agir comme partenaire dans ses relations avec les organisations bénéficiaires. Nous nous arrêtons toutefois pas sur cette distinction ici.

l'efficacité de l'aide (voir, par exemple, Coopération Sud, 2005). De la même façon, les partenaires canadiens de l'ACDI ont également exprimé des réserves, craignant que le programme existant de l'efficacité de l'aide sous-évalue leur participation au développement (voir le Forum de discussion sur l'efficacité de l'aide, 2005, et CCCI, 2005a, b). À l'échelon international, la société civile s'interroge à savoir si la nouvelle relation d'aide entre les donateurs et les gouvernements des pays d'accueil ne conduit pas à l'érosion de leur voix, de leur position et de leur autonomie (Rocha Menocal et Rogerson, 2005).

La question est importante pour l'ACDI, dont la responsabilité principale est d'assurer l'efficacité de l'aide. En supposant que les partenaires non étatiques de l'ACDI partagent les objectifs d'efficacité de l'aide de l'Agence, un programme concerté d'efficacité de l'aide peut fournir un cadre de dialogue permettant d'explorer ensemble les moyens de maximiser l'impact de l'aide canadienne. Mais un tel effort portera fruit seulement si les partenaires de l'ACDI sont à l'aise avec le programme d'efficacité de l'aide en question. Cela exige que l'ACDI soit ouverte à l'étude de l'efficacité de l'aide de différents points de vue. Quoiqu'il en soit, l'ACDI est résolue à faire participer les Canadiens au développement par des partenariats efficaces (ACDI, 2005a). Pour ce faire, elle doit elle-même comprendre les caractéristiques d'un partenariat efficace et le rapport entre ces caractéristiques et l'actuel programme international d'efficacité de l'aide.

Nous sommes conscients qu'il existe d'autres raisons que l'efficacité de l'aide pour faire participer les organisations du pays donateur et les membres du public à l'effort d'aide internationale d'un pays. Toutefois, notre objectif aux présentes est de favoriser une meilleure compréhension des déterminants de l'efficacité de l'aide. Si des concessions doivent être consenties, il faut espérer que cela soit fait de manière à atténuer tout impact négatif sur l'efficacité de l'aide.

II. Origines et caractéristiques du programme international d'efficacité de l'aide

A. Origines

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement du 2 mars 2005 témoigne de l'importance croissante du programme d'efficacité de l'aide à l'échelon international. Étaient représentés au Forum à haut niveau sur l'harmonisation, où a été prononcée la Déclaration de Paris, la totalité des grands donateurs bilatéraux et multilatéraux et 64 gouvernements des pays en voie de développement. Un certain nombre d'organisations cadres de la société civile, notamment le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) étaient également présents, à titre d'observateurs. La déclaration proprement dite comporte 56 engagements qui convergent pour établir un modèle cohérent de coopération au développement alignée sur les priorités et les systèmes des pays en développement. On y dégage également un certain nombre d'indicateurs visant à garantir la responsabilisation mutuelle parmi les signataires à l'égard de la poursuite et de l'atteinte de ces engagements.

Le concept de l'efficacité de l'aide (EA) est de plus en plus présent dans le discours sur l'aide étrangère, ces 10 à 15 dernières années, tant au Canada qu'à l'échelle

internationale. Cette tendance traduit une préoccupation à l'égard des résultats et un consensus croissant selon lequel l'aide au développement pourrait être évaluée en fonction de son apport direct ou indirect à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, à l'amélioration de la gouvernance et à l'accélération de la croissance économique.

Cette tendance rend également compte du désir de s'éloigner des approches de coopération au développement axées sur l'offre. Dans ce contexte, la question des partenariats canadiens doit être gérée avec prudence. Même s'il existe de nombreuses bonnes raisons d'appuyer l'engagement canadien dans la coopération au développement, certaines de ces raisons pourraient interférer avec l'efficacité de l'aide. Il est donc très important de bien comprendre les questions d'efficacité de l'aide liées à la programmation faisant appel au partenariat.

Que le souci concernant l'efficacité de l'aide ait augmenté au fil du temps est un acquis appréciable, car les gouvernements et les États poursuivent leurs propres priorités et les objectifs de lutte contre la pauvreté de l'aide étrangère n'ont pas toujours reçu autant d'attention qu'aujourd'hui. Les ensembles d'objectifs poursuivis sont différents selon les pays, mais au Canada tout au moins, l'orientation de l'aide étrangère sur la lutte contre la pauvreté est particulièrement forte et s'appuie sur un sentiment puissant et inébranlable du public en ce sens comme le prouve la montée du soutien public à la campagne « Abolissons la pauvreté ».

Ce qui stimule l'efficacité de l'aide à l'échelle internationale est l'importance croissante et toujours plus efficace des pressions des pairs et des mécanismes de consensus établis par les gouvernements participants et les institutions internationales. Parmi ces mécanismes, celui du CAD de l'OCDE est un des plus importants, mais on peut citer également des tribunes comme le sommet du Millénaire de l'ONU, qui a donné naissance aux Objectifs de développement du Millénaire (ODM) (2000), le Sommet de Monterrey (2002), les rencontres récentes du G8 et les forums à haut niveau de Rome (2003) et de Paris (2005) sur l'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide.

Ces divers mécanismes ont servi à préciser les ODM, ont encouragé la croissance des niveaux d'aide (y compris par l'initiative en faveur des pays pauvres fortement endettés (PPFE) et la campagne 0,7) et ont favorisé une plus grande attention à des questions de rendement institutionnel de la part aussi bien des donateurs d'aide que des pays partenaires. En fait, la question de l'efficacité traduit de plus en plus une préoccupation à l'égard de l'efficacité de l'*ensemble* des ressources consacrées au développement, tant les ressources d'aide que les ressources intérieures des pays partenaires. On peut ainsi constater, tant dans le Sommet de Monterrey que dans la Déclaration de Paris, un éloignement d'une concentration exclusive sur l'aide au développement au profit d'une orientation sur les déterminants plus globaux de l'efficacité des ressources consacrées au développement.

L'autre grand changement observable au fil du temps est la transition d'un débat sur les grands principes à un dialogue plus pointu sur les bonnes pratiques, et à l'instauration d'une responsabilité mutuelle pour l'application de ces pratiques, dans la Déclaration de Paris. Parmi les documents clés qui ont servi à définir les principes d'efficacité de l'aide,

citons notamment *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* du CAD (1996), *Le Cadre de développement intégré* (CDI) de la Banque mondiale (1999) et pour l'ACDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur – Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* (AIE) (2002). À ces sources sont venus s'ajouter plus récemment *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire* (2003) et *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles* (2005).

À un niveau plus fonctionnel, le travail du CAD remonte aux années 1980 et culmine en 1992 par la publication d'un ensemble de lignes directrices intitulées *Principes du CAD pour une aide efficace*. Il y a eu une résurgence des travaux de ce genre juste avant et après la Déclaration de Rome sur l'harmonisation (février 2003), qui a donné naissance à toute une gamme de documents et de déclarations sur les bonnes pratiques, notamment :

- Une première collection de six documents préparés par le Groupe de travail du CAD sur l'harmonisation (2003);
- La Déclaration de Rome proprement dite (2003);
- La Déclaration de Marrakech sur la gestion des résultats du développement (2004);
- Un certain nombre de documents de bonnes pratiques produits après la Déclaration de Rome sur des domaines comme l'appui budgétaire, les approches sectorielles, la gestion des finances publiques, la passation des marchés (tout cela en 2005) et le renforcement des capacités (2006).

La Déclaration de Paris apporte un changement d'approche, en insistant sur la responsabilisation mutuelle. C'est en fait ce changement vers la responsabilisation mutuelle qui est si radicalement différent dans la Déclaration de Paris, qui établit des engagements concrets à l'endroit de certaines pratiques et jumelle cela à 12 indicateurs et à 21 cibles dont les progrès seront contrôlés. Actuellement, un seul pays, la Tanzanie, s'est doté de mécanismes complets de responsabilisation mutuelle. Avec la Déclaration de Paris, ce processus est élargi à tous les signataires. On établit les niveaux de base des cibles pour l'année 2005 et, au prochain forum à haut niveau, en 2008, on examinera les progrès concernant les cibles.

Tout ce travail et tous ces efforts d'établissement d'un consensus reposaient sur une compréhension accrue des conditions requises pour l'efficacité de l'aide. Celle-ci repose sur des études remontant aux années 1980, sous les auspices du CAD de l'OCDE (voir la bibliographie dans le document de 1992 cité précédemment). A ces efforts se sont ajoutés les études dirigées par Elliot Berg sur la coopération technique, en 1993, et les travaux considérables sur l'efficacité de l'aide parrainés par la Banque mondiale à la fin des années 1990 (Burnside et Dollar, 1997, 2004; Dollar et Pritchett, 1998, Collier, 2002).

Les approches fondées sur l'offre et l'aide liée ont été de plus en plus remises en question, en faveur d'approches fondées sur la demande et d'une plus grande attention à l'efficacité des systèmes de passation des marchés pour les biens et services. Certains ont soulevé des doutes, en outre, à propos des approches classiques à la prestation de l'aide, y compris par rapport à la formation et à l'assistance technique octroyées de façon non-coordonnée, aux conditionnalités appliquées aux prêts de développement, et aux projets

d'aide isolés comme mécanisme de livraison de l'aide². Ces constats ont été accompagnés d'une meilleure compréhension de la complexité du développement et d'un appel croissant en faveur de démarches plus globales comme celles que préconisent le CDI de la Banque mondiale, les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et les approches-programmes.

Un courant analytique parallèle favorise la concentration de l'aide dans les pays manifestant un environnement politique relativement sain ou un ferme engagement à l'amélioration du rendement, bien que cela ait suscité des débats considérables sur ce qu'il faut faire dans les États fragiles ou se relevant d'un conflit ou dans les pays se situant entre les uns et les autres, qui deviennent très souvent les « orphelins » de l'aide. Cette approche s'inspire beaucoup du travail sur l'efficacité de l'aide parrainé par la Banque mondiale que nous avons mentionné précédemment. Même si ce travail a suscité certains débats (voir, par exemple, Hansen et Tarp, 2000; ou Clemens et coll., 2004), la démarche générale qui consiste à concentrer davantage de ressources financières là où elles sont les plus susceptibles de faire une différence positive est à la fois attrayante et convaincante. Comme le soulignent Dollar et Pritchett, l'affectation géographique de l'aide a été établie dans le passé en accordant peu d'attention à l'environnement institutionnel et politique des pays bénéficiaires de l'aide (1998, p. 23). Récemment, Djankov (2005) a amorcé un tout nouveau chapitre en attirant l'attention sur l'effet corrosif éventuel de l'aide sur la bonne gouvernance et le développement des institutions. Ces constats fond ressortir l'importance d'une analyse très prudente pour préciser les conditions où l'aide peut avoir un effet néfaste ou salutaire sur le développement des institutions.

Dans une certaine mesure, le consensus de la collectivité internationale en faveur d'approches plus concertées et programmatiques, a émergé simplement parce que certaines choses sont aujourd'hui possibles qui ne l'étaient par le passé. L'adoption d'une approche au développement plus globale, plus coopérative, est évidemment souhaitable, mais exige des investissements considérables en temps et en efforts pour réunir les connaissances requises pour que cela fonctionne et pour parvenir à un consensus. Or, l'amélioration des services d'information et de communication a entraîné une chute des coûts de communication à un point où ce qui n'était peut-être pas possible auparavant l'est devenu aujourd'hui. C'est ce fondement technologique des nouvelles approches qui fait qu'elles ne sont pas juste la dernière mode éphémère. C'est ce fondement qui définit les nouveaux paramètres de ce qui est à la fois faisable et souhaitable.

B. Ce que cela signifie

Les principes d'efficacité de l'aide mis de l'avant à titre d'expression d'un consensus international chez les donateurs et les gouvernements bénéficiaires s'expriment de manière légèrement différente selon l'endroit. La première expression de ces principes remonte au document *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* du CAD de l'OCDE. Par après, d'autres formulations ont trouvé leur propre façon d'organiser ces principes. Ainsi, le Cadre de développement intégré (CDI) de la

² À propos de certaines des limites des approches-projets, voir Collier (2002); ACDI (2002) et Lavergne (2003).

Banque mondiale, lancé en 1999, exprimait la nouvelle vision de l'efficacité de l'aide en fonction de quatre principes directeurs :

- Un cadre de développement holistique, à long terme;
- Orientation sur les résultats;
- Prise en charge par le pays;
- Partenariats pilotés par le pays.

De la même manière, en 2002, l'ACDI, dans *Le Canada contribue à un monde meilleur*, dégagait cinq principes d'efficacité de l'aide, à savoir :

- « **Prise en charge locale**, ce qui signifie que, pour être durables, les stratégies du développement doivent être élaborées par les pays bénéficiaires, par le gouvernement et par la population, et refléter leurs priorités plutôt que celles des donateurs.
- **Amélioration de la coordination entre les donateurs**, ce qui signifie que les pays bénéficiaires ont au premier chef la responsabilité de coordonner leur coopération au développement avec les autres pays et institutions.
- **Partenariats plus étroits**, grâce à l'élaboration d'accords précisant les responsabilités des pays en développement et de leurs partenaires externes, ainsi que les responsabilités communes.
- **Approche axée sur les résultats**, alliée à une amélioration du suivi et de l'évaluation des programmes de développement.
- **Plus grande cohérence** des politiques des pays industrialisés dans des domaines autres que celui de l'aide, par exemple, les politiques en matière de commerce, d'investissement étranger direct, et de transfert de technologie, qui peuvent avoir des effets profonds sur les pays en développement. »

Dans cet énoncé, l'ACDI aborde également la nécessité d'approches plus globales et ajoute un certain nombre d'autres facteurs, à savoir la bonne gouvernance, le renforcement des capacités et la mobilisation de la société civile, qui pourraient facilement être exprimés comme des principes en soi. Dans cet énoncé, l'ACDI appuie aussi un déliement accru de l'aide et une concentration-pays plus grande selon les principes défendus dans l'étude Burnside-Dollar, appelant à des « partenariats renforcés » dans ces pays.

Les concepts d'efficacité de l'aide de l'ACDI ont été enrichis par la Déclaration de Paris et d'autres énoncés, notamment les *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire* (2003) et les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles* (2005) du CAD. La Déclaration de Paris ne comporte pas d'énoncé de principe comme tel, mais elle identifie cinq domaines d'engagement qui se résument effectivement à des principes, à savoir :

- Prise en charge par le pays (ce qui comprend implicitement un renvoi à une approche-programme en ce qui a trait aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté);
- Harmonisation (qui comprend un renvoi à la prévisibilité de l'aide et à l'utilisation des systèmes locaux);
- Coordination/harmonisation (qui comprend le déliement de l'aide);
- Résultats;

- Responsabilisation mutuelle.

Comparativement aux cinq principes énoncés dans *Le Canada contribue à un monde meilleur*, les principaux ajouts ici sont notamment les mentions se rapportant à l'utilisation des systèmes des pays et à l'harmonisation des donateurs (et non simplement la coordination entre donateurs) et la forte insistance sur la responsabilisation mutuelle.

Les principes et bonnes pratiques d'aide humanitaire et les principes concernant les États fragiles servent à enrichir les principes d'efficacité de l'aide en évoquant des circonstances particulières.

Les principes et bonnes pratiques d'aide humanitaire reprennent certains principes d'efficacité de l'aide, par rapport par exemple à la prise en charge locale, la prévisibilité du financement et la coordination et l'harmonisation des donateurs. Mais ils abordent aussi expressément les partenariats avec les intervenants de la société civile et du secteur privé actifs dans les interventions humanitaires. Un certain nombre de principes touchent donc les rapports avec ces partenaires, préconisant une plus grande souplesse, la prévisibilité du financement et des engagements financiers à plus long terme.

Les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles* découlent du forum de haut niveau du CAD sur l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles. Ces principes renforcent ceux de la Déclaration de Paris, tout en exprimant une mise en garde contre la concentration excessive de l'aide dans les pays dont le rendement est bon, car cela crée des poches d'exclusion et des « orphelins de l'aide » où peu de donateurs sont présents et où les volumes d'aide sont faibles, malgré l'absence d'obstacles politiques aux investissements des donateurs. D'autres principes énoncés à ce document qu'on ne retrouve pas dans la Déclaration de Paris ou les précédentes portent sur la nécessité de partir d'une prise de contexte, particulièrement en ce qui a trait aux questions de capacité, de volonté politique et aux besoins divergents, de façon à combiner et à ordonner les instruments d'aide en fonction des différences et des particularités contextuelles.

Ce qui ressort clairement de ce qui précède, c'est la richesse du menu actuel des principes d'efficacité de l'aide. Cela donne à penser qu'il est nécessaire d'exercer une certaine prudence pour éviter de se limiter à telle ou telle catégorisation pouvant s'avérer incomplète. On perçoit également le caractère nettement international du programme d'efficacité de l'aide.

C. Pourquoi est-ce important?

Il existe deux façons générales de poursuivre les ODM : l'augmentation des quantités d'aide et l'amélioration du rendement. L'efficacité de l'aide touche ce dernier aspect, non seulement le rendement des donateurs, mais également celui du partenaire du pays d'accueil, au fil du temps. Le programme d'efficacité de l'aide est important pour diverses raisons évoquées précédemment.

D'une part, ce programme offre un moyen concis de rassembler les leçons de l'expérience concernant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans la coopération au développement, concernant, par exemple, l'importance fondamentale de la prise en charge locale et du renforcement des systèmes nationaux. D'autre part, on y trouve un

contrepoids important à la tendance des États nationaux à utiliser les flux d'aide à d'autres fins que les motifs altruistes pour lesquels ils sont supposément destinés. En d'autres termes, le programme d'efficacité de l'aide est un élément important du mécanisme de pression par les pairs visant à faire en sorte que les pays, individuellement, se conforment au programme international commun de lutte contre la pauvreté mondiale.

Le programme d'efficacité de l'aide offre également une perspective macro-économique de l'aide au développement qui pourrait être oubliée dans les activités quotidiennes des organismes donateurs. Il nous permet de voir au-delà des effets et des succès des projets individuels et de nous poser des questions sur leur impact cumulatif. Nous savons maintenant que les projets peuvent miner les institutions gouvernementales en attirant des talents hors du gouvernement et en détournant l'attention des préoccupations stratégiques. En utilisant l'analogie de la forêt et des arbres, le programme d'efficacité de l'aide ramène notre attention sur la forêt, c'est-à-dire les systèmes du pays qui exigent une action concertée. Il encourage les donateurs et leurs partenaires à éviter des pratiques qui pourraient être logiques dans une perspective micro-économique, mais qui peuvent être en fait improductives d'un point de vue plus global.

Enfin, les principes d'efficacité de l'aide favorisent une responsabilisation accrue à l'égard des résultats du développement pour toutes les parties concernées, notamment en vertu de la Déclaration de Paris, qui officialise le processus de la responsabilisation mutuelle, au moins en ce qui a trait aux divers indicateurs dégagés.

Globalement, le consensus international concernant l'efficacité de l'aide est un programme puissant et d'envergure visant à faire les choses différemment et à imprimer un changement culturel dans la façon dont les donateurs et leurs partenaires non étatiques mènent leurs affaires, par exemple, en ce qui a trait à l'utilisation des systèmes locaux. Il n'y a pas si longtemps, les donateurs, pour la plupart, répugnaient à recourir aux systèmes locaux et préféraient compter sur l'utilisation d'« unités de mise en oeuvre des projets » ou, dans le cas de l'ACDI, sur des agents d'exécution canadiens. Le passage au recours aux systèmes locaux n'est pas une transition que les donateurs auraient été à même d'amorcer isolément, car il suppose une approche différente exigeant le renforcement des systèmes locaux, ce qui ne peut être accompli que par la mise en commun des efforts.

De la même façon, l'idée que la coopération au développement fonctionne mieux dans le cadre d'une entreprise collective exige un changement dans la perception de la façon dont une agence d'aide comme l'ACDI fait valoir son dossier d'aide. Une telle approche laisse entendre que les citoyens devraient retirer une satisfaction nationale à jouer un rôle dans une entreprise collective, plutôt que de chercher à obtenir un impact visible manifestement canadien. Le Canada a une longue tradition d'excellence comme joueur d'équipe, à l'échelon international, et les Canadiens sont en fait fiers de cette approche. Par contre, comme les autres donateurs, le Canada a traditionnellement pointé à des projets précis et à des réalisations nettement canadiennes pour faire valoir son efficacité en tant que donateur d'aide. Le programme international d'efficacité de l'aide offre au Canada un modèle différent, une manière différente de faire valoir son dossier, qui met l'accent sur l'impact collectif de l'aide sur la lutte contre la pauvreté et sur le développement institutionnel dans les pays où les nouvelles approches sont utilisées.

D. Leçons pour les partenaires non étatiques

Il ne faudrait pas supposer que le programme international d'efficacité de l'aide ne devrait provoquer aucun changement pour les partenaires non étatiques du développement. Des principes comme la nécessité de la prise en charge locale, l'harmonisation aux priorités du pays, la coordination et l'harmonisation des donateurs, les approches plus globales, l'accent sur les résultats et la responsabilisation mutuelle intègrent des leçons de l'expérience qui s'appliquent aux partenaires non étatiques autant qu'aux autres partenaires. Ils reflètent également les leçons tirées par les partenaires eux-mêmes dans leur travail avec leurs homologues des pays en développement, par exemple, la nécessité d'intensifier la prise en charge par des approches participatives.

Prenons les critiques adressées à l'encontre des projets autonomes. Les aspects touchant l'efficacité de l'aide laissent voir qu'il faut porter une grande attention aux questions de coûts des transactions, à l'identification et à la conception des projets en tenant dûment compte du contexte et des possibilités spéciales qu'il présente, ainsi que des perspectives de collaboration et de relèvement d'échelle. Ces aspects ont des répercussions évidentes sur la façon dont les partenaires non étatiques participent au développement. Cela, en retour, devrait influencer sur les critères retenus par les donateurs lorsqu'ils décident quelles initiatives ou quels partenaires appuyer.

Comme nous le ferons valoir dans les chapitres subséquents, les projets individuels ont encore leur place pour combler les lacunes, introduire des approches novatrices ou promouvoir les droits de la personne et la responsabilisation dans des milieux spécifiques. Toutefois, ils doivent être éclairés par le type de connaissances qu'on ne peut acquérir que par une étroite participation sur le terrain. Les grandes ONG à caractère international comme Oxfam, Plan International, Vision mondiale ou l'Union mondiale pour la nature sont bien placées pour accorder un appui au développement de la base, car ce sont des organisations internationales qui ont, dans les pays d'accueil, des bureaux dont le personnel a été recruté sur place et elles sont tout aussi bien informées des réalités du pays d'accueil que toute ONG de ce pays. Les organisations d'émanation religieuse peuvent bénéficier d'avantages analogues en puisant à la base de connaissances des réseaux internationaux de missionnaires ou autres religieux ou travailleurs du développement qui sont, en plus d'être bien informés, très fortement motivés à aider les pauvres. Dans les cas de ce genre, la valeur de l'organisation canadienne est probablement avant tout d'agir comme véhicule pour dégager les possibilités d'impact élevé et de mobilisation des ressources au Canada.

Les petits intervenants non étatiques n'ayant pas les ressources pour agir différemment peuvent quand même décider d'appuyer des projets isolés à caractère particulier. Ces intervenants sont notamment les petites ONG et une multitude d'organisations dont le mandat premier n'est pas la coopération au développement (collège communautaire, petite entreprise, club « Rotary »...). Cela ne signifie pas que ces projets ont peu de valeur; les projets de ce genre peuvent être une façon viable de mobiliser des ressources supplémentaires pour le développement et de favoriser la participation des citoyens. Toutefois, dans le contexte du programme d'efficacité de l'aide, ces projets, non appuyés par une solide justification stratégique situant l'initiative dans un contexte, ne devraient probablement obtenir l'appui de l'ACDI que s'il existe des arguments compensateurs solides, par exemple la capacité de réunir des ressources canadiennes supplémentaires.

L'appui aux bénévoles, pour l'expédition de marchandises excédentaires, ou pour des échanges universitaires, pourrait vraisemblablement être admissible dans cette catégorie d'aide.

Rappelons que des donateurs comme l'ACDI ont, par le passé, participé à des approches-projets parce que les donateurs n'accordaient pas toujours d'attention à la nécessité de changements systémiques et visaient, par certaines contributions d'aide, à laisser une marque facilement identifiable (Collier, 2002). L'identification de résultants attribuables aux projets d'aide était à cet égard un aspect important, et cela a pris le programme d'efficacité de l'aide pour créer à la fois les incitatifs et les mécanismes pour faire les choses différemment. Les intervenants non étatiques ne sont pas à l'abri de ce genre d'impératif institutionnel. En fait, les pressions qu'ils subissent pour faire leur marque sont amplifiées par les exigences de responsabilisation et de rapports de leurs donateurs et la nécessité de se faire mutuellement concurrence pour l'obtention des ressources. L'application du programme d'efficacité de l'aide aux intervenants non étatiques est donc d'une importance particulière.

Ce qui change, lorsque l'on tient compte du programme international d'efficacité de l'aide, est qu'il existe des pressions supplémentaires afin que les propositions de projets intègrent le contexte plus global et qu'on en fasse valoir la valeur stratégique dans ce contexte. De la même façon, on s'attendrait que les donateurs officiels contestent de plus en plus les projets autonomes, qu'ils favorisent des initiatives plus vastes et communes, et qu'ils mettent en place des mécanismes de soutien pour préparer ces initiatives. On s'attendrait également à ce que les donateurs insistent davantage sur la nécessité de partenariats solides entre les intervenants non étatiques du pays donateur et leurs homologues des pays en développement et à ce que les priorités de ces derniers soient la force motrice des initiatives.

III. Points à considérer pour enrichir le programme d'efficacité de l'aide

La remise en question, par la collectivité internationale, des modèles classiques de prestation de l'aide a mis au défi les donateurs et les a incités à repenser leurs mécanismes et à trouver les meilleurs moyens de coopérer au développement. La Déclaration de Paris a orienté l'ACDI et d'autres membres du CAD vers un modèle relativement cohérent de coopération au développement insistant sur une démarche plus globale, la direction des programmes par les gouvernements des pays en développement, la coordination et l'harmonisation des donateurs et le recours aux systèmes des pays en développement.

Au fil du temps, ce modèle de coopération au développement a été de mieux en mieux compris et accepté à l'échelle internationale. Toutefois, dans le même temps, on a observé une tendance à parler « des » principes d'efficacité de l'aide ou « du » programme d'efficacité de l'aide comme si cela constituait un ensemble limité. Il faut en cela rappeler que l'efficacité de l'aide, en tant qu'objectif, est une entreprise complexe exigeant toute une gamme de démarches qui dépendent des circonstances et des conditions socio-politiques et qui touchent tous les aspects de la coopération au développement, allant du choix des priorités et des partenaires jusqu'à la conception et à

la mise en oeuvre des programmes. Aucun modèle d'efficacité de l'aide ne peut répondre à toutes les situations. Aussi, le programme d'efficacité de l'aide présenté par la Déclaration de Paris et d'autres tribunes internationales peut-il être perçu comme un ensemble intégré et cohérent de principes permettant de répondre à certains des problèmes les plus pressants du moment en matière d'efficacité de l'aide, mais ne devrait pas être interprété comme s'il représentait la seule et unique recette garantissant l'efficacité de l'aide.

Quoique le programme international dominant en matière d'efficacité de l'aide comporte bon nombre d'éléments, ceux-ci forment un tout cohérent inspiré par le désir de concentrer l'attention sur les enjeux et les approches qui ont émergé depuis 10 à 15 ans et qui se sont de plus en plus distingués au fil du temps. D'autres « principes » qui auraient pu être dégagés ont été laissés hors du programme parce qu'ils étaient moins pertinents à ce moment, ou sont passés inaperçus. On pourrait, en outre, mettre l'accent sur d'autres objectifs ou principes que l'alignement sur les priorités nationales et l'harmonisation des donateurs comme on le fait dans la Déclaration de Paris. Un programme « alternatif » de l'efficacité de l'aide pourrait aussi bien mettre l'accent par exemple sur la promotion des droits de la personne, sur l'habilitation des pauvres, ou sur la démocratisation et la mobilisation des efforts au niveau de la base.

La démarche de Paris a le grand avantage de corriger les approches antérieures qui consistaient à contourner les gouvernements au moyen de projets parallèles qui, de diverses façons, minaient la durabilité des efforts de réduction de la pauvreté. Explicitement ou implicitement, le ciblage du programme international d'efficacité de l'aide repose carrément sur les gouvernements – les États membres du CAD, les organismes multilatéraux qui les représentent et les gouvernements des pays en développement – et sur la façon dont ces divers organismes peuvent mieux coopérer dans un effort conjoint pour promouvoir le développement durable. Tous reconnaissent qu'il s'agit d'un correctif important et indispensable.

Toutefois, on reconnaît communément aujourd'hui que, pour n'importe quel pays, le cheminement de sa croissance, la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté exigent la participation directe des trois secteurs de la société, à savoir le secteur public, le secteur privé et la société civile. Même si le paradigme qui prévaut en matière d'efficacité de l'aide ne dit pas le contraire, la priorité qui y est accordée jusqu'à maintenant au rôle de l'État laisse amplement de place pour éclaircir le rôle des intervenants non étatiques, et notamment de la société civile.

Dans une perspective plus large de l'efficacité de l'aide, nous nous arrêtons ici sur une gamme de propositions, organisées sous quatre grands titres qui méritent, selon nous, un débat plus ample pour informer le dialogue sur le rôle de la société civile et des partenariats entre les donateurs et les organisations de la société civile (OSC). Nous espérons ainsi encourager une interprétation plus large de ce qu'est l'efficacité de l'aide et une démarche moins mécanique dans le choix des modalités d'aide et des approches.

A. Reconnaissance des acteurs non étatiques

Les tribunes qui se penchent sur l'efficacité de l'aide – les tribunes de haut niveau, le CAD, les Nations Unies, les Institutions financières internationales – réunissent toutes

des gouvernements et, au sein des gouvernements, des hauts fonctionnaires des ministères d'orientation, de planification et des finances. Le monde des discussions de haut niveau se caractérise donc par des liens de gouvernement à gouvernement et est dominé par les planificateurs et les économistes. Les discussions ont tendance à se concentrer sur ce que font les gouvernements et à insister sur des approches du développement axées sur les politiques ou sur les programmes.

Ces approches sont particulièrement pertinentes dans la poursuite des ODM, qui exige une hausse massive des services gouvernementaux dans l'éducation primaire et la santé et des hausses importantes et rapides des flux de l'aide. Ces buts sont atteints le plus efficacement par l'entremise des mécanismes gouvernementaux, à condition que ces mécanismes soient eux-mêmes gérés de manière efficace et responsable. L'importance attachée à l'efficacité de l'aide dans les gouvernements et dans les programmes gouvernementaux dans ces cas n'est donc ni mystérieuse, ni déplacée.

Mais lorsque les approches-programmes se concentrent presque exclusivement sur les programmes gouvernementaux et que les flux des ressources vont de plus en plus directement aux gouvernements centraux des pays partenaires, on peut se demander si le rôle des acteurs non étatiques dans le développement reçoit l'attention qu'il mérite. La question qui se pose est de savoir si le modèle fondamental de l'efficacité de l'aide est assez large. On reconnaît habituellement l'importance de trois types d'organisations – le gouvernement, le secteur privé et la société civile – comme piliers d'une société forte et efficace. Le reconnaît-on assez dans le discours actuel sur l'efficacité de l'aide?

Le bon équilibre entre ces trois piliers dépend en partie du contenu des stratégies nationales de réduction de la pauvreté que le nouveau modèle de l'efficacité de l'aide veut appuyer. Il n'y a aucune raison de croire que le secteur privé ait été écarté. Par exemple, toutes les stratégies de réduction de la pauvreté prévoient un important volet de croissance économique et, par ricochet, un rôle crucial pour le secteur privé. Cela fait partie, en réalité, de la structure normale des CSLP. Après tout, les stratégies de réduction de la pauvreté sont une condition de l'appui de la Banque mondiale et du FMI et les mesures de politique préférées de ces institutions sont bien connues (voir, par exemple, Banque mondiale, 2005). De plus, le consensus actuel sur le rôle crucial du secteur privé comme moteur de la croissance économique est presque universel. Il serait difficile de soutenir que le modèle actuel de l'aide a un préjugé défavorable envers le secteur privé.

On ne peut pas en dire autant du rôle de la société civile, qui est certes reconnu, mais de façon relativement marginale. Comme exemple de cette reconnaissance, mentionnons que les quatre conférences tenues jusqu'ici par le Learning Network on Program-Based Approaches (LENPA), et plus particulièrement la Conférence de Berlin (LENPA, 2003), ont tous insisté sur le rôle de la société civile. Dans la Déclaration de Paris, les rôles des acteurs non étatiques sont reconnus à trois endroits :

- Dans l'engagement 14, par lequel les pays partenaires s'engagent à encourager la participation de la société civile et du secteur privé à la coordination de l'aide.
- Dans l'engagement 39, qui stipule que les systèmes non gouvernementaux sont un autre mécanisme de prestation de l'aide dans les États fragiles où il est impossible d'aligner les activités des donateurs sur les stratégies conduites par l'administration centrale.

- Dans l'engagement 48, qui recommande des approches plus 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 ».

Dans l'ensemble cependant, le portrait général qui ressort de la Déclaration de Paris est fortement axé sur l'interaction entre les donateurs et le gouvernement central des pays partenaires. Les allusions à la société civile dans le discours international sur l'efficacité de l'aide semblent refléter une interprétation assez étroite des rôles des acteurs de la société civile, soit comme substitut de l'État dans les États fragiles, comme exécutants des programmes des gouvernements ou comme moyen de participer à la planification du développement national. Lister et Nyamugasira critiquent la tendance à limiter les organisations de la société civile à des rôles de fournisseurs de services ou de défense des intérêts. Ils soutiennent que cette catégorisation empêche d'exploiter les synergies entre les différents rôles et ne reconnaît pas les autres rôles de la société civile, ni les tensions éventuelles entre différents types d'activités (2003, p. 103).

Une perspective plus riche reconnaîtrait que les organisations de la société civile sont des acteurs sociaux, politiques et économiques, qui participent à divers rôles reliés entre eux. Ces organisations peuvent s'allier ou non avec le gouvernement, et avoir des rapports avec le gouvernement qui vont de la coopération à la confrontation, de la complémentarité à la concurrence (adapté de Najam, 2000). Vu sous cet angle, il n'y a pas d'expression unique des priorités d'un pays, telles qu'elles pourraient être résumées, par exemple, dans sa Stratégie de réduction de la pauvreté.

D'autres sections du présent document fournissent une information plus détaillée sur les rôles que la société civile peut jouer dans le renforcement de l'efficacité de l'aide. Mentionnons ici les rôles suivants :

- Remplir un rôle politique, qui suppose des fonctions de représentation, la prise de positions, l'autonomisation des pauvres et la protection des droits de la personne.
- Innover et diffuser les connaissances.
- Renforcer le capital social, en contribuant à établir et à maintenir des relations sociales reposant sur la confiance et le partage, qui sont essentielles à la paix sociale, au mieux-être et à la prospérité à long terme.
- Comblent les lacunes en oeuvrant dans des domaines ou des régions géographiques dont les gouvernements sont absents en raison de leurs capacités limitées ou d'un manque de volonté politique, ou en travaillant avec des populations qui sont ignorées par les gouvernements pour ces mêmes raisons.
- Jeter un pont entre les donateurs, les gouvernements et les bénéficiaires ultimes de l'aide.
- Mobiliser des ressources par le biais de la collectes de fonds ou du volontariat.
- Fournir des services, ce que les organisations de la société civile peuvent souvent faire de façon avantageuse tout en remplissant d'autres rôles.

Une vision enrichie de l'efficacité de l'aide devrait inclure une reconnaissance plus forte et plus explicite de la nécessité de trouver un juste milieu entre les différents rôles que le gouvernement, le secteur privé et la société civile peuvent jouer dans le développement.

B. Mieux comprendre les partenariats entre les donateurs et les acteurs non étatiques

Le concept de partenariat est fondamental dans le programme international d'efficacité de l'aide. Dans le document de l'ACDI *Le Canada contribue à un monde meilleur*, c'était l'un des cinq principes dégagés en matière d'AIE. Dans la pratique, toutefois, la notion de partenariat se conçoit d'abord à l'échelon intergouvernemental, faisant appel au partenariat entre le gouvernement du pays d'accueil et à la collectivité des donateurs. On a accordé peu d'attention aux partenariats entre un donateur et des intervenants non étatiques.

Dans les documents sur l'efficacité de l'aide, on semble le plus souvent présumer que les relations faisant appel aux intervenants non étatiques sont des relations commerciales, supposant idéalement des modèles d'approvisionnement reposant sur des mécanismes de sélection concurrentielle et le déliement de l'aide (voir, par exemple, Williams et coll., 2003).

Toutefois, le concept de partenariat suppose un modèle différent pour rassembler les intervenants du développement en fonction d'objectifs partagés, de ressources mises en commun et d'une responsabilisation partagée. Selon Demerjian (2002), les partenariats sont des arrangements par consensus entre deux ou plusieurs parties et visant à travailler de concert vers des objectifs communs. On y trouve : i) le partage du travail, de la responsabilité et de la responsabilisation; ii) l'investissement conjoint des ressources; iii) le partage des risques et iv) des avantages mutuels. On pourrait imaginer des mécanismes concurrentiels d'affectation des ressources entre des partenaires éventuels, mais ces mécanismes supposent un mode de réflexion différent de celui guidant les concours types d'approvisionnement. Cette distinction entre les partenariats et les relations contractuelles entre acheteurs et vendeurs n'est pas sans conséquences. Trois d'entre elles sont examinées ci-dessous.

Différencier les partenariats de l'aide liée

Il est clair que l'aide liée va à l'encontre d'un approvisionnement efficace et efficient, et il existe aujourd'hui un consensus pratiquement universel quant au fait que les achats liés constituent un obstacle coûteux à l'efficacité de l'aide. La Déclaration de Paris prévoit que les donateurs réduiront davantage l'aide liée. Cependant, la définition de l'aide liée actuellement utilisée par le Comité d'aide au développement (CAD) ne différencie pas la relation commerciale de la relation de partenariat. Ces deux types de relations sont mis dans le même sac. Il y a une certaine logique dans cette façon de faire, étant donné qu'elle oblige le donateur à justifier le recours à un partenaire intermédiaire pour le décaissement des fonds d'aide.

Toutefois, cette logique ne tient pas dans la mesure où l'aide liée est considérée comme un mécanisme permettant d'obtenir un avantage commercial dans le domaine de l'exportation des biens et services. Tel n'est pas le but premier des ententes de partenariat, et les partenariats entre les donateurs et les acteurs non étatiques nationaux ne supposent généralement pas le liement de l'aide au-delà de l'entente de partenariat initiale. Assimiler de tels partenariats à une aide liée destinée expressément à procurer un avantage commercial est une simplification exagérée et trompeuse.

Pour prendre le cas canadien à titre d'exemple, nous connaissons, en fait, des organisations canadiennes qui dépensent très peu de leurs fonds au Canada. Pour la plupart, les partenaires canadiens de l'ACDI oeuvrent en partenariat avec leurs homologues des pays en développement avec lesquels ils partagent les ressources dans le sens d'objectifs communs. En fait, le CCCI a préparé un code d'éthique où il précise des principes de partenariat très conformes à ce qu'on entend de l'efficacité de l'aide dans le contexte de la Déclaration de Paris, la différence étant que les partenariats font appel à des intervenants non étatiques, plutôt qu'à des gouvernements et à des donateurs (CCCI, 2005e).

Certains partenaires canadiens acheminent l'essentiel de leurs fonds à des Canadiens et certaines ententes de partenariats de l'ACDI avec des établissements canadiens d'enseignement supérieur et d'autres sont expressément conçues en tant que mécanismes permettant d'offrir les compétences canadiennes à l'étranger. En pareil cas, la ressemblance à l'aide liée semble plus évidente. Cependant, il faut approfondir la question même dans de tels cas et s'interroger sur les motifs pour lesquels ces ententes sont conclues. L'objectif est-il de pousser la vente de biens et services canadiens au sens commercial ou de fournir des occasions aux Canadiens de participer aux processus de développement de façon à accroître la valeur de l'aide canadienne?

Reconnaître l'effet multiplicateur

Cela nous amène à une deuxième question – le recours à des mécanismes de partenariat pour mobiliser des ressources et des contributions additionnelles pour le développement. Toutes les initiatives des donateurs supposant des partenariats visent à réunir des ressources supplémentaires aux fins du développement. L'effet de levier (ou multiplicateur) offre deux types d'avantages : la mobilisation de ressources supplémentaires pour les fins visées et la prise en charge accrue de la part de ceux qui contribuent. Cela laisse entrevoir un aspect de l'efficacité de l'aide qui, à ce jour, n'a pas été explicitement pris en considération : son efficacité pour mobiliser des ressources additionnelles.

Il y a ici deux aspects à considérer. Le premier est la mobilisation associée aux efforts des bénéficiaires de l'aide eux-mêmes. Tous les donateurs encouragent les bénéficiaires à faire un « effort propre », que ce soit dans le cadre d'initiatives de développement communautaires ou de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Toutefois, notre principale préoccupation ici est liée aux partenariats entre des donateurs et des acteurs non étatiques. La question est de savoir si de tels partenariats peuvent être utilisés pour accroître l'ensemble des ressources consacrées au développement, tout en encourageant une prise en charge accrue par les partenaires concernés.

Cette question mérite une réflexion approfondie, car l'effet multiplicateur en question n'est pas automatique. En fait, l'effet peut jouer dans un sens ou dans l'autre. Un concept important à cet égard, du point de vue du bénéficiaire, est le « dilemme du Samaritain » (Ostrom et coll., 2002), selon lequel il peut être de l'intérêt des bénéficiaires de *réduire* leurs propres efforts dans certains domaines, en réaction à une augmentation des ressources injectées par les donateurs. Les récipiendaires chercheraient alors à orienter leurs propres efforts vers d'autres priorités. C'est en effet un des grands thèmes des écrits sur l'aide et la croissance, que l'aide étrangère peut entraîner une baisse des efforts

intérieurs, et non pas simplement sur le plan financier, mais également en réduisant les pressions concernant la réforme des institutions gouvernementales (voir Djankov, 2005, *The Curse of Aid*).

Si on applique ce genre de réflexion à l'effet de levier au sein même du pays donateur, on peut envisager une situation où les dons privés dans un pays donateur pourraient régresser si les citoyens constatent que le gouvernement comble la brèche. À titre d'exemple, les citoyens pourraient être moins enclins à contribuer eux-mêmes par l'entremise des ONG s'ils estiment qu'ils contribuent déjà par leurs impôts et qu'ils font ainsi leur part. Cela pourrait également s'appliquer à des projets ou mécanismes particuliers appuyés par un donateur au moyen de mécanismes de partenariats. Le potentiel multiplicateur des partenariats ne peut pas être pris pour acquis.

Toutefois, les donateurs peuvent exercer une influence sur les possibilités d'atteindre un effet multiplicateur en adoptant des mesures complémentaires. À l'ACDI, on y parvient en adoptant des ententes de partage des coûts qui favorisent les contributions privées canadiennes en en faisant une condition de la participation de l'ACDI. Ces mesures, jumelées aux dispositions fiscales canadiennes offrant un dégrèvement d'impôt aux contributions des Canadiens, réduisent le coût du comportement altruiste et aident à promouvoir l'effet multiplicateur souhaité³.

Il existe une autre manière par laquelle les donateurs, par leur financement, peuvent promouvoir un effet de levier, en comblant certains types de dépenses pour lesquelles il est plus difficile de réunir des fonds privés. À titre d'exemple, dans le cas des organisations qui envoient des bénévoles ou, de façon plus générale, des organisations comportant un élément de bénévolat ou de volontariat, on peut soutenir que les bénévoles sont disposés à donner de leur temps, mais qu'ils chercheraient une aide financière gouvernementale ou autre pour financer leurs dépenses

D'après les données réunies au Canada, les intervenants de la société civile participant avant tout à des activités internationales ont réuni au-delà de 700 millions de dollars CAD de sources non gouvernementales pour ces activités en 2003, soit un montant équivalent à 38 p. 100 des déboursés d'aide publique au développement de l'ACDI dans l'exercice 2003-2004⁴. Bien que l'ACDI ne puisse légitimement prétendre avoir suscité la contribution de ces montants, il existe un fondement crédible en faveur d'un certain effet de levier et un argument pour concevoir les programmes de manière à maximiser cet effet.

Choix des agents

Examinons maintenant l'efficacité de l'aide sous l'angle des partenariats, l'aspect probablement le plus évident intuitivement pour la plupart des gens. Demandez aux

³ Le Canada offre un crédit d'impôt de 29 p. 100 aux dons de charité. Les résultats économétriques fournis par Roodman et Standley (2006) laissent voir que cet incitatif ajouté devrait entraîner une hausse de 19 p. 100 des dons privés.

⁴ D'après les données de l'enquête nationale (2004) de Statistique Canada intitulée *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, ministère de l'Industrie, telles que compilées dans « *Civil Society Landscape Study – Canadian Partnership Branch and Canadian Civil Society Organizations* », version provisoire non publiée de juin 2005.

citoyens d'un pays donateur à qui ils feraient volontiers un don à des fins de développement et il y a fort à parier que très peu répondront « à une agence d'aide officielle » ou « au gouvernement d'un pays en développement ». Beaucoup répondront « à une organisation non gouvernementale » ou encore « à un missionnaire ».

Plusieurs raisons expliquent cette réaction. L'une d'elles est le fait que le citoyen typique n'est pas personnellement en mesure de travailler avec les gouvernements dans le cadre d'une approche-programme et donc pas capable de profiter des avantages d'une telle approche liés à la promotion du développement institutionnel au niveau des systèmes dans le pays bénéficiaire. Mais il y a aussi des raisons beaucoup plus fondamentales et évidentes. Les citoyens font davantage confiance aux ONG pour réduire la pauvreté et ils considèrent qu'elles sont plus près des gens. Exprimé en termes plus savants, cela veut dire qu'ils croient que les ONG ou les organisations confessionnelles sont de meilleurs « agents » de la lutte contre la pauvreté que les gouvernements. Cette supériorité et les différences d'un agent à l'autre s'expliquent par deux grands facteurs : les incitations et l'information.

Des études récentes (p. ex. Martens, 2005; Ostrom et al., 2002; Masud et Yontcheva, 2005) attirent l'attention sur ce que nous appelons ici des problèmes d'« agence ». Nous entendons par là la reconnaissance du fait que les intérêts, les préférences, les valeurs et l'accès à l'information influent sur la pertinence de différents mécanismes employés pour s'assurer que les flux d'aide contribuent le plus possible aux objectifs visés. Dans ce cas, le « commettant » (celui dont les intérêts sont les plus grands) est à la fois le contribuable canadien (dont nous supposons que l'objectif est la réduction de la pauvreté) et les pauvres des pays en développement.

Les « agents » sont l'ensemble des organisations, gestionnaires et autres intermédiaires. Ostrom et al. (2002) font une excellente analyse des nombreux intermédiaires qui participent à la prestation de l'aide. Dans le cas canadien, ils peuvent comprendre notamment l'ACDI proprement dite, une agence d'exécution mandatée par l'ACDI, un ministère dans un pays en développement, et les agents de prestation des services géographiquement décentralisés dans le pays hôte. Au sein de chaque organisation, il y a des gestionnaires et des agents aux différents échelons de la hiérarchie. Tous ont leurs propres intérêts et motivations, ainsi que différents niveaux et types d'accès à l'information qui les aident à poursuivre ou influencer les résultats. Les motivations et l'information disponible – y compris, dans le cas de l'ACDI, la motivation à déboursier des fonds ou la compréhension limitée des réalités institutionnelles sur le terrain – peuvent réduire l'efficacité de l'aide tout aussi fondamentalement que des questions plus superficielles comme les « coûts de transaction ».

La théorie économique institutionnelle fournit quelques outils théoriques pour évaluer les questions d'agence et comprendre comment organiser les activités le plus efficacement possible. Une distinction importante a été faite dans les travaux de Ronald Coase sur la théorie de l'entreprise (1937, cité dans Martens, 2005), qui fait une distinction entre les activités pour lesquelles le marché libre peut être mis facilement à contribution et celles qu'il vaut mieux fournir à l'interne à cause des incertitudes considérables en cause. Les tendances actuelles de l'efficacité de l'aide en faveur des marchés internationaux concurrentiels s'appliquent bien au premier type d'activités – les projets d'infrastructure, par exemple – mais beaucoup moins bien aux types d'activités qui comportent des

résultats abstraits ou qualitatifs, comme une meilleure capacité ou des réformes institutionnelles. Dans ces cas, un modèle non marchand ou de « partenariat » a beaucoup d'intérêt, ce qui soulève des questions importantes au sujet des meilleurs types d'agents et de mécanismes pour obtenir ce type de résultats.

Les partenariats supposent des relations à long terme fondées sur des antécédents établis, des préférences communes et la confiance. Dans le cas de l'aide étrangère, il s'agirait normalement de préférences communes quant à l'efficacité de la réduction de la pauvreté; et l'« agent » pertinent avec qui un donateur public ou privé voudrait s'allier en serait un qui aurait des valeurs organisationnelles et culturelles particulières. Il faut aussi s'interroger sur l'accès à l'information par les différents agents. Quels agents sont le mieux en mesure de comprendre les besoins des bénéficiaires visés et les meilleurs moyens de répondre à ces besoins? Dans ce contexte, Martens (2005, p. 649) considère que le « missionnaire » est l'agent idéal pour réduire la pauvreté. Les organisations non gouvernementales (ONG) sont considérées comme un substitut raisonnable dans bien des cas (Martens, 2005; Masud et Yontcheva, 2005)⁵.

Il n'y a évidemment aucune raison pour supposer qu'une catégorie particulière d'organisation sera toujours un meilleur agent qu'un autre, mais il faut se poser la question dans chaque cas, et pas seulement au sujet des divers partenaires éventuels. Il faut aussi se poser la question au sujet des bailleurs de fonds. Ostrom et al. posent quelques questions révélatrices au sujet de l'agence suédoise de développement, SIDA, et se demandent s'il y a des obstacles institutionnels à la capacité de SIDA d'être un agent de l'efficacité de l'aide et du développement durable (2002 Rapport sommaire, chapitre 6; Rapport principal, chapitre 7). Les obstacles qu'ils constatent comprennent notamment le roulement élevé du personnel, la distinction entre l'avancement professionnel et le rendement antérieur dans la promotion du développement durable, le recours généralisé au personnel temporaire, les pressions financières, et le déclin relatif des ressources consacrées au personnel et à l'administration. Si ces obstacles et d'autres encore sont endémiques dans les bureaucraties de l'aide gouvernementale, la première étape consiste à effectuer une analyse sérieuse de ces faiblesses et à se demander si elles peuvent être corrigées de l'intérieur. Lorsque ce genre d'obstacle est difficile à contrer de l'intérieur, il pourrait exister un argument solide pour l'utilisation de partenariats avec des organisations qui ne sont pas sujettes aux mêmes obstacles.

Mais c'est l'ensemble de la chaîne des agents qu'il faut évaluer de cette façon. Dans la mesure où les programmes d'aide font participer des pays en développement dont les capacités sont faibles et dont les structures de motivation et de responsabilisation le sont souvent encore davantage, les questions liées au choix des agents sont d'une importance évidente. Cela n'a d'ailleurs rien de nouveau. S'il y a du nouveau, c'est que nous avons maintenant appris à aller au-delà de ces problèmes pour essayer de les résoudre de manière durable au lieu de tout simplement les contourner. Cela peut se faire, par exemple, en renforçant les mécanismes fiduciaires et en adoptant des approches axées sur les résultats et des systèmes de responsabilisation renforcés, comme l'exige la

⁵ Quelques preuves empiriques de cette observation sont fournies dans une étude récente sur l'affectation de l'aide par les ONG européennes, qui a révélé que cibler les démunis était effectivement le facteur le plus déterminant des décisions des ONG (Nancy et Yontcheva, 2006).

Déclaration de Paris. Malheureusement, nous avons tendance à oublier la gravité des problèmes et à quel point les solutions doivent être complexes et de grande portée.

Des questions relatives au choix des agents se posent à tous les niveaux. Sur le terrain, est-il plus avantageux de faire passer l'aide par le gouvernement ou par les acteurs non étatiques? Nous savons maintenant que contourner simplement les gouvernements des pays hôtes peut aussi bien saper le développement que donner des résultats à court terme et qu'il y a des questions de durabilité à résoudre dans le cas des organisations sans but lucratif qui n'ont pas de sources de revenus autonomes et pas d'assiette fiscale pour se financer.

Mais il faut tout de même trouver un juste milieu, voire donner un rôle à long terme aux acteurs non étatiques, si on peut en juger par l'expérience pluraliste du Canada. Ces questions devraient être examinées dans le cadre des discussions de haut niveau sur les politiques. Un bon exemple des types de choix en cause a été donné récemment par le programme de l'ACDI au Bangladesh, qui devait choisir entre le financement accordé au BRAC, une ONG dont l'efficacité est reconnue, et le gouvernement du Bangladesh, dans le secteur de l'éducation primaire. Le bureau géographique a conclu qu'il fallait appuyer les deux et qu'il fallait s'efforcer d'accroître avec le temps les synergies entre les deux approches.

Pour résumer, l'efficacité de l'aide dépend en première instance de la performance des agents responsables pour la mise en œuvre des activités financées grâce à cette aide. Pour être efficaces, les bailleurs de fonds se doivent de comprendre aussi bien leurs propres limites que celles de leurs partenaires, et ajuster leurs choix de partenaires en conséquence, afin de trouver le meilleur équilibre stratégique.

Illustrations

Le choix des agents soulève des questions au sujet des situations où divers types de partenariat pourraient être souhaitables et au sujet des arrangements les plus aptes à donner les résultats souhaités pour des raisons de culture et de valeurs institutionnelles, d'accès à l'information sur le terrain, d'accès à l'expertise spécialisée, ou pour d'autres raisons à caractère institutionnel. Les sections qui suivent examinent de plus près certains des rôles que les partenaires non étatiques peuvent jouer comme agents de développement dans la prestation de services aux démunis.

Connaissances, expertise, innovation

Un premier rôle des intervenants non-étatiques est d'agir comme source d'expertise et de connaissances spécialisés. L'ampleur des connaissances, de l'expertise et des méthodes innovantes que les acteurs non étatiques peuvent apporter à la coopération au développement varie considérablement; mais il ne fait aucun doute qu'aucun gouvernement – d'un pays donateur ou d'un pays hôte – ne détient le monopole des compétences, de l'expertise et de l'innovation nécessaires au bon développement.

Les acteurs non étatiques possèdent des connaissances acquises grâce à leurs recherches ou à leur interaction avec les bénéficiaires ultimes des investissements de l'aide. Certains acteurs non étatiques possèdent souvent une expertise particulière et apportent des idées ou des technologies novatrices à certains secteurs particuliers. Au Bangladesh, par exemple, les méthodes pédagogiques du BRAC se sont révélées si fructueuses qu'elles

ont été répandues, avec l'appui du gouvernement, dans l'ensemble du pays. En Tanzanie, le projet d'interventions essentielles en santé du Centre de recherches pour le développement international a eu des répercussions semblables, en introduisant une méthodologie de financement ciblée des soins de santé de base, qui est maintenant en train d'être répandue dans tout le pays. De même, l'évolution de l'égalité entre les sexes comme priorité de développement au cours des dernières décennies doit beaucoup à des OSC comme Inter Pares, qui est considérée comme un chef de file et un innovateur de l'analyse comparative entre les sexes et d'une approche féministe du développement.

Comblant les lacunes

Les acteurs non étatiques peuvent intervenir pour répondre à des besoins, nationaux et régionaux, que les gouvernements ou les donateurs ne peuvent pas ou ne savent pas combler. Au Canada, l'*Accord de 2001 entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole* (Groupe de travail sur le secteur bénévole, 2001) reconnaît qu'il y a des situations où les acteurs non étatiques et les gouvernements peuvent choisir de s'attaquer à des problèmes différents, qu'ils emploient des moyens différents et qu'ils ont des capacités différentes.

Dans certains pays, les gouvernements ont du mal à atteindre les citoyens lorsque les distances sont grandes et les ressources limitées, ou lorsque la volonté politique fait défaut. Dans ces situations, les acteurs non étatiques sont peut-être mieux à même de répondre aux besoins spéciaux des groupes marginalisés et difficiles d'accès. En Bolivie, par exemple, l'ONG Sauveons les enfants, en partenariat avec des organisations locales de la société civile, a élaboré des programmes d'éducation primaire adaptés aux enfants et aux différences entre les sexes à l'intention de la population rurale andine jusque-là mal servie.

Où encore, les donateurs s'adressent parfois aux partenaires non étatiques lorsqu'ils veulent réduire la pauvreté mais ont besoin d'un intermédiaire indépendant. Dans les années 1990, lorsque les troubles politiques ont obligé l'ACDI à ne maintenir que des relations bilatérales intermittentes avec Haïti, l'Agence a pu continuer à intervenir pour réduire la pauvreté grâce aux activités de développement coopératif de la Société de développement international Desjardins. Le rôle des acteurs non étatiques dans les États en déroute et les États fragiles, par exemple, est de plus en plus important, à cause de la quête de l'efficacité de l'aide et de la sélectivité accrue des donateurs qui en découle. Ils peuvent aider la communauté internationale à éviter qu'il y ait des « orphelins de l'aide », comme l'exigent les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles* du CAD en permettant aux donateurs de contribuer à la réduction de la pauvreté dans ces pays tout en y maintenant des investissements indépendants.

Un pont vers les bénéficiaires ultimes

Les organisations de la société civile ont aussi été qualifiées de « pont indispensable » qui relie les plans de développement en vue de la réduction de la pauvreté et la qualité de vie des démunis que l'aide cible au bout du compte (CCIC 2005a, p. 4). En appuyant les OSC dans ce rôle, les bailleurs de fonds peuvent explorer d'autres moyens d'aider les démunis. Dans une étude empirique sur l'efficacité de l'aide fournie par les mécanismes bilatéraux et par les ONG, Masud et Yontcheva (2005) concluent que les ONG sont

efficaces pour réduire la pauvreté à cause de leurs liens directs avec les bénéficiaires ultimes – les personnes démunies et vulnérables.

L'interaction directe avec les acteurs non étatiques permet aussi aux donateurs de fonder sur les réalités locales leurs négociations relatives aux programmes et aux politiques avec les gouvernements des pays hôtes. Elle peut fournir aux donateurs un lien solide et en temps réel sur la réalité actuelle des démunis et peut enrichir la contribution des donateurs aux discussions sur les politiques.

C. Reconnaître la dimension politique du développement

Une autre caractéristique remarquable de la Déclaration de Paris est l'hypothèse implicite d'un consensus national concernant les besoins et les priorités d'un pays. Ce que l'on retire de la Déclaration de Paris est que la prise en charge locale est définie par l'existence d'une stratégie nationale unique de développement, prise en charge par le gouvernement central, et que c'est la seule expression légitime des besoins d'un pays. On évoque à peine une impression de débat politique à savoir que la société civile pourrait légitimement offrir un autre point de vue ou qu'il faudrait appuyer sa capacité d'exprimer ces solutions de rechange. La Déclaration de Paris reconnaît à la fois l'amélioration de la gouvernance et la responsabilisation gouvernementale, mais le document en dit peu sur les modalités utilisables pour atteindre ces objectifs, au-delà de la création de « cadres axés sur les résultats ».

Dans un document de consensus comme la Déclaration de Paris, cela est compréhensible, mais cela constitue une grave faiblesse, considérant qu'une piètre gouvernance et des institutions faibles sont de plus en plus perçues comme l'obstacle fondamental au développement dans un grand nombre de pays en stagnation et qui dépendent de l'aide (Van de Walle, 2005; Fukuyama, 2004; Dollar et Pritchett, 1998). Ainsi que l'explique Van de Walle à l'égard d'un groupe de pays à faible croissance qu'il analyse, ces pays se sont démocratisés davantage ces dernières années, mais le pouvoir demeure concentré entre les mains du président et le clientélisme demeure intense (pages 13 à 18). Ceci est vrai non seulement des États fragiles, mais également des pays plus stables, notamment les pays partenaires de l'ACDI, dont nombre figurent dans l'échantillon de Van de Walle (Van de Walle, pages 9-10).

Van de Walle soutient que le népotisme (ou le favoritisme) existe partout et peut exister sans miner fondamentalement le développement. Toutefois, le clientélisme fondé sur le népotisme doit être distingué de ce qu'il appelle le « prébendalisme », ce dernier supposant une gestion du pouvoir par l'octroi de « prébendes » ou charges publiques permettant aux titulaires de ces charges de les exploiter pour un gain personnel. Cette forme de clientélisme mine gravement la capacité des États à fonctionner et agit comme un impôt sur le secteur privé, décourageant l'investissement et l'initiative. Dans ces systèmes (p. 34),

[Traduction]

... une élite politique au pouvoir tire profit du statu quo politique existant et il n'existe aucun motif de croire qu'elle sera disposée à abandonner les avantages qu'elle dérive du pouvoir. Le développement est peu probable sans l'intervention d'agents externes de changement, compte tenu de

l'absence, au niveau intérieur, d'une coalition politique appuyant un développement rapide.

Il soutient en outre (p. 35) qu'il y aurait, dans ces contextes, peu de perspectives pour les approches technocratiques au renforcement des capacités. Même si l'aide étrangère doit oeuvrer afin d'augmenter la capacité des institutions de l'État de promouvoir le développement, cet aspect est problématique dans les régimes prébendalistes, qui prospèrent grâce à la faible capacité de l'État et à une politique clientéliste. Il termine en concluant que les gouvernements de ces États stagnants à faible revenu sont habituellement ambivalents en ce qui a trait au renforcement de leurs propres capacités.

Même si les conditions varient considérablement d'un pays à l'autre, il ressort clairement de ce genre d'analyse que le rôle des donateurs dans la promotion du changement est plus politique qu'on ne semble l'entendre ou le reconnaître dans la Déclaration de Paris (voir aussi Centre for the Future State, 2005). Nier cette réalité risque d'aboutir à l'une des contradictions les plus profondes et les plus déconcertantes des approches actuelles à l'aide étrangère, dans laquelle les donateurs peuvent se retrouver à soutenir des États faibles, contribuant finalement au maintien de régimes qui étouffent le développement (Van de Walle, chapitre 3; Djankov, 2005; Centre for the Future State, 2005)!

Les parties signataires de la Déclaration de Paris sont, sans le moindre doute, toutes conscientes de ces réalités, même si certaines choses ne peuvent être dites aussi franchement dans les milieux diplomatiques. L'expression euphémique « dialogue sur la politique » est de plus en plus utilisée à propos des tractations qui interviennent quand les donateurs et les gouvernements nationaux abordent les questions de développement. Toutefois, le choix de cette expression pose en soi problème, soit parce qu'elle suppose des choix de politiques spécifiques de la part des donateurs, ou encore, un champ d'action relativement limité des instruments de changement à la disposition des agents externes. À titre d'agents de changement, les donateurs ne disposent pas uniquement du dialogue politique. Ils peuvent également orienter des fonds vers des processus axés sur le changement, diriger l'aide vers des intervenants non étatiques, aider à rassembler les intervenants et appuyer les processus démocratiques de diverses façons.

Au cœur même de la Déclaration de Paris est la réalité qu'il n'y a pas de développement durable sans prise en charge locale. Il ne se produira pas parce que les changements introduits grâce à l'aide étrangère ne seront pas efficaces à défaut d'une connaissance et d'une prise de conscience locales et ne seront pas soutenus en l'absence d'investissements locaux en termes d'efforts, d'initiatives et de ressources. Le défi essentiel des donateurs est donc de trouver comment promouvoir les processus de changement difficiles tout en respectant et en favorisant la prise en charge locale. Cela exige une vision beaucoup plus éclairée de la prise en charge locale que ce qu'on retrouve dans la Déclaration de Paris.

Dans l'environnement politiquement aseptisé du programme international d'efficacité de l'aide, on accorde en fait très peu d'attention à ce qui permet une prise en charge locale efficace. En fait, l'expression souvent utilisée est « prise en charge par le pays » (bien que ce terme soit évité dans la Déclaration de Paris), expression plutôt vague où on semble considérer comme identiques la prise en charge locale et la prise en charge par le gouvernement central. Toutefois, ainsi que le soutiennent de façon convaincante Ostrom

et coll., la prise en charge locale, pour contribuer à l'efficacité de l'aide, doit en fait se situer le plus près possible des bénéficiaires ultimes, car c'est la prise en charge par ceux-ci qui est à l'origine de la durabilité. Pour paraphraser les auteurs de cette étude (p. 243),

[Traduction]

... la différence entre un *receveur* et un *bénéficiaire* de l'aide au développement fait ressortir la difficulté de morceler la prise en charge. Dans certains cas, les receveurs de l'aide sont les bénéficiaires ciblés, tandis que dans d'autres cas, les bénéficiaires n'ont que peu ou rien à dire. Le titulaire officiel (le « preneur en charge ») est le gouvernement national qui, en fait, ne connaît peut-être pas beaucoup les problèmes qu'affrontent les bénéficiaires ciblés ou s'y intéresse peu. La responsabilité et la responsabilisation du preneur en charge, au sens classique du terme, deviennent des formes presque non reconnaissables par le système d'aide au développement. Lorsque le preneur en charge n'est pas l'un des bénéficiaires, confier la prise en charge à un agent d'un gouvernement lointain peut n'être que peu utile pour changer les incitatifs « pervers »... dans l'aide classique au développement. Cela n'influe pas non plus sur la circulation ou l'exactitude de l'information entre les bénéficiaires et le preneur en charge officiel.

Ce qu'il faut conclure de ces observations est que la coopération efficace en matière de développement exige qu'on se soucie expressément de la nature politique du développement et de la prise en charge locale. Dans le contexte des discussions sur les intervenants non étatiques, cela fait ressortir le rôle des organisations de la société civile en tant que véhicules d'expression des citoyens dans la gouvernance démocratique et soulève des questions sur le rôle des donateurs dans la prestation d'un soutien direct à la société civile. La Banque mondiale, dans une publication récente, reconnaît le rôle que la société civile peut jouer dans la gouvernance démocratique : selon elle, les « acteurs sociaux », y compris les journalistes, les associations professionnelles, les organisations de la société civile et les parlements, ont un rôle de premier plan à jouer pour ce qui est d'exiger des changements positifs et d'obtenir un rendement efficace des fonctions de l'État (Banque mondiale, 2005).

Il n'y a pas loin entre la reconnaissance de cet argument peu controversé et suggérer qu'un appui extérieur à la société civile est logique dans les pays moins avancés, où la société civile est faible, où les gouvernements se méfient de la société civile, et où il n'existe pas d'autre source de soutien.

L'une des raisons militent en faveur d'un appui aux intervenants non étatiques est d'aider les citoyens à assumer leurs droits d'organisation et à exiger la promotion et la protection de leurs droits. Les gouvernements peuvent faciliter le processus, mais ils ne peuvent pas toujours agir au nom des citoyens et, souvent, hésitent à s'attaquer aux causes de la pauvreté, plus précisément celles découlant des droits. Cette hésitation transpire, à l'échelon international, tout comme dans la Déclaration de Paris elle-même, dans la façon dont sont formulés les ODM, sans la moindre mention des causes essentielles de la pauvreté, notamment les questions de droits de la personne, les inégalités et les conflits (INS/FMANU, 2005; Alston, 2004).

Le Conseil canadien pour la coopération internationale (2005a) fait ressortir le rôle essentiel des intervenants non étatiques pour mobiliser les citoyens afin qu'ils fassent valoir leurs droits en matière de réduction de la pauvreté et de développement démocratique, et reconnaît ainsi que la lutte pour l'égalité est essentiellement un processus politique où il n'y aura pas nécessairement harmonie entre tous les intervenants. Les intervenants non étatiques assument à cet égard une vaste gamme de rôles, notamment : le renforcement des capacités des organisations de base, la mobilisation des bénévoles et des ressources, la promotion des processus participatifs innovateurs, la promotion des droits de la femme, le rassemblement des collectivités, la création de moyens organisés d'expression des droits de la personne et des intérêts des pauvres et des sans-pouvoir et l'appui aux expériences d'apprentissage régionales ou internationales.

Les intervenants non étatiques jouent un rôle essentiel pour assurer la durabilité des investissements pour le développement en demandant des comptes aux gouvernements, car cette relation de reddition de comptes peut survivre à la relation entre les gouvernements bénéficiaires et les donateurs. Des efforts concertés s'imposent pour renforcer la capacité, les incitatifs et les attitudes afin d'élargir et d'approfondir la responsabilisation entre les gouvernements et les citoyens. Même si les donateurs peuvent pousser les gouvernements d'accueil à être plus réceptifs aux besoins des citoyens, les intervenants non étatiques eux-mêmes doivent avoir les moyens et les ressources nécessaires pour exiger de leurs gouvernements qu'ils rendent des comptes. Cela est d'autant plus important dans les pays qui dépendent fortement de l'aide, où la relation d'aide elle-même tend à gauchir la responsabilisation du gouvernement vers l'extérieur, c'est-à-dire vers les donateurs, plutôt que vers l'intérieur, vers les parties intéressées à l'intérieur du pays (de Renzio, 2005b, p. 2).

Les moyens offerts aux donateurs pour promouvoir au maximum le rôle des intervenants non étatiques pour la construction d'États efficaces dépendront des circonstances locales, notamment les réalités historiques et culturelles et les structures officieuses du pouvoir. Par exemple, le Centre for the Future State fait une mise en garde contre les hypothèses trop faciles selon lesquelles seules sont efficaces les organisations indépendantes de la société civile. Les recherches menées par le Centre suggèrent certaines conclusions opposées, à savoir que l'État joue un rôle essentiel dans la constitution de la société civile elle-même et, plus souvent qu'autrement, ce sont les organisations qui entretiennent des liens avec le gouvernement ou avec les partis politiques qui réussissent à faire entendre la voix des pauvres (2005, p. 21). Cela ne signifie pas qu'il serait inefficace d'offrir directement du soutien aux organisations de la société civile. Toutefois, il faut y voir la nécessité d'adopter un point de vue plus global dans lequel on tient compte de la nature des négociations entre les intervenants étatiques et non étatiques. Les auteurs de l'étude résument la situation ainsi (p. 5) :

[Traduction]

Si l'établissement d'États et de pouvoirs publics plus efficaces et plus responsables est perçu non pas comme un exercice technocratique de transfert des institutions officielles, mais plutôt comme un processus politique supposant une interaction entre l'État et toute une gamme de groupes d'intérêts variés dans la société, il faut en tirer certaines

conclusions, notamment la nécessité que les intervenants externes aient la meilleure connaissance possible du contexte socio-politique et institutionnel, éviter de « monopoliser » l'espace politique, agir de façon plus cohérente et moins cavalière dans la promotion de nouvelles politiques sans égard à la capacité locale de les mettre en oeuvre, être conscients de leur impact sur les relations locales et les incitatifs, y compris les risques de dépendance à l'égard de l'aide, et être beaucoup moins naïfs en matières politiques.

Pour conclure, il ressort clairement de cette analyse qu'il faut aller au-delà de la perspective technocratique de la Déclaration de Paris et reconnaître expressément la nature politique du développement et les rôles divers que peuvent jouer les intervenants non étatiques en demandant aux gouvernements de rendre des comptes et de promouvoir les droits de la personne. Les donateurs peuvent contribuer de diverses façons, mais pour le faire efficacement, ils auront besoin d'une approche beaucoup plus subtile que ce n'était le cas par le passé ou que ce que suppose la Déclaration de Paris.

D. Revoir les limites de la planification

L'une des hypothèses implicites du programme international d'EA, tel qu'on le constate dans les approches-programmes, est que les investissements dans le développement sont « programmables ». C'est un modèle de développement émanant de planificateurs, un modèle logique en soi, et approprié à l'époque. Il convient tout particulièrement dans les domaines où le relèvement d'échelle d'investissements adéquats (plus d'écoles, plus de filets moustiquaires, élimination des frais de scolarité) peut générer des progrès importants dans la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. Le travail de Jeffrey Sachs dans le projet du Millénaire des Nations Unies (2005) et dans le cadre du sommet piloté par la Banque mondiale sur le relèvement d'échelle de la lutte contre la pauvreté (Scaling Up Poverty Reduction) à Shanghai, en mai 2004, sont des exemples de ce genre de réflexion. Les approches-programmes acquièrent leur maximum de pertinence dans les domaines de ce genre, où on dispose de solutions connues, que l'on peut facilement porter à une échelle supérieure. Ce n'est pas un hasard si les approches sectorielles, par exemple, se situent dans des secteurs comme l'éducation et la santé, où il est plus facile de procéder à un relèvement d'échelle des efforts.

Toutefois, il faut se poser des questions sur le choix de modèles différents de partenariats et de prestation des services dans des circonstances différentes. Dans la documentation publiée sur l'efficacité de l'aide, on attire vivement l'attention sur les questions de « coûts de transactions ». Dans la Déclaration de Paris, on dégage plusieurs moyens de gérer les coûts de transactions, en travaillant de concert et en évitant le double emploi. Toutefois, en soi, travailler de concert suppose des frais de coordination et l'établissement d'un consensus (de Renzio, 2005a, OCDE 2004 dans de Renzio et Mulley, 2006). La formule optimale de gestion des coûts de transactions dépendra forcément des particularités de l'investissement ou du service en question. Dans le cas des services publics à répliquer à grande échelle, il est possible de réduire les coûts de transactions par une mise en commun des ressources et la centralisation du pouvoir décisionnel. Les efforts exigeant une adaptation à des circonstances et besoins différents

seraient sans doute plus efficaces en recourant à des moyens supposant des approches plus participatives, plus décentralisées.

Pritchett et Woolcock (2002) établissent une distinction utile à cet égard entre trois catégories d'activités :

- Les « politiques », que les auteurs considèrent comme avant tout technocratiques (établies par « dix personnes plus brillantes que les autres »)
- Les « programmes », qui sont d'abord bureaucratiques (mis en oeuvre par « 10 000 bureaucrates sincères »)
- Les « pratiques », qui sont avant tout idiosyncrasiques, c'est-à-dire qu'elles sont spécifiques aux besoins et aux circonstances de situations et de clients en particulier et ne peuvent être normalisées.

Pritchett et Woolcock estiment que les politiques, les programmes et les pratiques sont des domaines différents d'intervention exigeant des réponses institutionnelles différentes. Conformément à cette manière de penser, certaines activités, notamment construire d'autres écoles, recruter et former davantage d'enseignants, fournir plus de manuels scolaires, construire des routes rurales, peuvent se définir comme « programmables ». Dans le cadre des approches-programmes, on accorde une attention considérable aux activités programmables, là où existent des économies d'échelle évidentes à augmenter les efforts de collaboration et d'harmonisation et où existe une nécessité d'uniformisation. Les ententes de co-financement, par exemple, les fonds mis en commun et le soutien budgétaire, ainsi que les mécanismes conjoints de surveillance et d'examen, sont des éléments logiques du modèle coopératif associé à ce type d'effort.

De plus en plus, ces efforts de programmation sont jumelés à des efforts au niveau de la politique. Là aussi, une collaboration plus étroite peut générer des gains en termes d'amélioration de la cohérence stratégique d'ensemble. Puisque l'un des grands buts des approches-programmes est de simultanément utiliser et renforcer les systèmes des partenaires, le dialogue politique porte en grande partie sur la qualité des systèmes des partenaires, par exemple, gestion des finances publiques, marchés publics et budgétisation. Toutefois, puisque les questions de politique sont souvent le travail d'experts, on observe une division considérable du travail : certains des principaux donateurs, par exemple la Banque mondiale ou le DFID, assument la direction dans certains domaines. L'ACDI, également, prend de plus en plus les devants ou joue un rôle direct dans certains domaines. En pareil cas, cela peut supposer l'utilisation de fonds parallèles dans le mode « projets », la mise en réserve de fonds pour certaines activités ou même le recrutement d'un partenaire canadien qui aura un rôle d'accompagnateur.

Prenons, enfin, la catégorie que Pritchett et Woolcock appellent « pratiques », qui suppose des activités que l'on ne peut facilement « programmer » selon des formules fixées et qui font appel à un grand nombre de participants, et non pas simplement à « dix personnes plus brillantes que les autres » pour leur mise en oeuvre. Dans cette catégorie d'activités, on trouverait notamment le développement communautaire, la prestation proprement dite de services d'éducation en classe ou de services de santé aux patients, selon le cas, le renforcement des capacités à un niveau décentralisé, les transferts technologiques, les services de vulgarisation agricole et toutes sortes d'activités de recherche ou d'innovation.

Ces activités exigent une approche différente, qui favorise la diversité, l'expérimentation et l'apprentissage, et des relations d'un type particulier entre les fournisseurs de services et les bénéficiaires. Cela nécessite l'adoption de ce qui suit :

- modèles d'exécution qui dépendent plus probablement du professionnalisme que de règles et de procédures;
- approches participatives décentralisées plutôt qu'une planification émanant d'un échelon supérieur;
- division du travail, plutôt qu'efforts conjoints;
- poursuite d'efforts simultanément sur de multiples fronts, par opposition à la reproduction à l'échelle de formules connues.

Cela ne veut pas dire que les principes d'efficacité de l'aide ne s'appliquent pas dans ces domaines. Toutefois, ils doivent l'être avec une certaine discrétion et être enrichis par une compréhension plus profonde des limites du gouvernement et du modèle de programmation du planificateur. En termes de coopération au développement, cela ne signifie pas qu'il faudrait revenir aux projets autonomes et espérer que tout aille pour le mieux. Toutefois, cela peut supposer la recherche de formes plus libres de coopération, comportant plus de latitude pour l'innovation et une concentration plus grande de l'effort sur les activités au niveau micro et « méso » et une plus grande division du travail.

Dans ce contexte, une approche-programme ne comporterait pas nécessairement une programmation détaillée des activités, mais pourrait supposer l'établissement d'un cadre permettant de veiller à ce qu'il y ait « coopération décentralisée » dans un contexte permettant d'établir les priorités et de mieux partager l'information. Dans l'étude sur le programme de développement humain au niveau local à Cuba (Program for Human Development at the Local Level) de Gagné et Filiatrault, 2004, on trouve un exemple intéressant de cette approche. C'est le cas d'une approche-programme dont la fin expresse est de favoriser la création de partenariats à un échelon décentralisé et de façon plus cohérente.

Un autre exemple d'effort concerté visant d'abord les « pratiques », au sens que leur donnent Pritchett et Woolcock, est celui de la coalition Youth and HIV/AIDS (les jeunes et le VIH/sida) de quatre partenaires canadiens (Aide à l'enfance, Plan de parrainage du Canada, Vision mondiale, CARE Canada) à l'œuvre dans quatre pays d'Afrique. Les membres de la coalition collaborent avec les organisations homologues locales et les groupes communautaires afin de dégager et de mettre en oeuvre des moyens par lesquels les collectivités pourront affronter la multitude d'enjeux sociaux découlant de la pandémie de sida, y compris l'éducation des enfants, le travail des jeunes et la transformation des structures familiales. Les membres de la coalition et leurs partenaires coordonnent leurs activités au niveau de la couverture géographique et du programme, partagent les compétences et les leçons tirées dans leurs créneaux et amorcent les activités conjointes de renforcement des capacités afin de trouver des solutions locales aux problèmes locaux.

Il est également possible d'imaginer une division du travail qui n'implique pas une approche concertée de type approche-programme, mais tire plutôt parti du créneau professionnel d'une institution et des relations avec les organismes homologues. À titre d'exemple, l'Association des infirmières et infirmiers du Canada a pour objectif de

renforcer la profession d'infirmière et les associations d'infirmières dans nombre de pays en développement.

L'essentiel n'est pas d'établir qu'une approche est nécessairement meilleure qu'une autre, mais de parvenir à un équilibre approprié entre les « politiques », les « programmes » et les « pratiques », tout en reconnaissant qu'à des activités différentes conviennent des catégories d'intervenants différents. La description faite par Uphoff des « deux erreurs », à savoir l'approche descendante des planificateurs et l'approche ascendante de la base, nous rappelle que des prises de positions rigides de part ou d'autre sont peu susceptibles de servir les fins de l'efficacité de l'aide.

[Traduction]

La première [erreur] est l'erreur paternaliste : la croyance que les planificateurs, les techniciens et les experts possèdent la totalité des connaissances, de la sagesse et des vertus nécessaires pour concrétiser le développement et que les pauvres doivent en être les bénéficiaires réceptifs et reconnaissants. Est tout aussi erronée l'erreur populiste selon laquelle les pauvres eux-mêmes possèdent tout ce qui est nécessaire pour leur propre avancement, qu'ils peuvent se passer entièrement des « bureaucrates » et des « technocrates ». Malgré l'existence d'enclaves et d'exemples impressionnants d'« autodéveloppement », les programmes régionaux et nationaux qui ont offert aux pauvres de grands avantages ont été des entreprises mutuelles concurrentes procédant à la fois du mode descendant et du mode ascendant (1988, p. 48).

Easterly (2006) établit une distinction analogue entre « planificateurs » et « chercheurs » dans l'aide internationale. Les planificateurs, selon lui, dirigent le programme d'aide en poursuivant des objectifs idéalistes irréalisables et de grande envergure. Le planificateur voit dans la pauvreté un « problème d'ingénierie technique » dont il possède la ou les solutions (p. 2). Par ailleurs, les entrepreneurs, les hommes politiques, les ONG et le personnel des organismes d'aide sont plus susceptibles d'être des chercheurs pour lesquels les « grands plans » ne font que détourner l'attention et les ressources des « interventions faisables » qui pourraient être mises au jour. Les chercheurs, selon lui, constatent que la « pauvreté » est un mélange complexe de facteurs politiques, sociaux, historiques, institutionnels et technologiques (pages 3 et 4).

Le programme international d'efficacité de l'aide ne fait pas la distinction entre les divers types d'activités et d'efforts. Une sensibilisation accrue aux réalités différentes aiderait les intervenants qui se soucient de l'efficacité de l'aide à se demander quels sont les modèles de partenariat ou de division du travail qui conviennent le mieux aux circonstances. Cela permettrait d'obtenir une gamme plus vaste de modèles de collaboration et de coopération que ne le laisse entendre une partie du discours actuel sur l'efficacité de l'aide.

IV. Applications aux partenariats canadiens

Cette dernière section s'inspire de l'analyse précédente des principes et des facteurs de l'efficacité de l'aide pour explorer quelques questions relatives aux partenariats canadiens. Il s'agit moins d'une analyse exhaustive de ces questions que d'un examen de

l'utilité du modèle enrichi de l'efficacité de l'aide proposé dans le présent document en fonction de quelques questions délicates examinées actuellement à l'ACDI et ailleurs. Nous exprimons les idées ci-dessous dans cet esprit, pleinement conscients qu'un document comme le nôtre est loin d'examiner en profondeur toutes les questions qui y sont abordées.

A. Engagement des Canadiens

Une grande partie des discussions sur les partenariats canadiens tourne autour de l'engagement des Canadiens dans la coopération au développement. L'un des buts visés par le présent document consiste à encourager un examen attentif des critères de l'efficacité de l'aide dans l'évaluation des différentes options pour l'engagement canadien. Selon cette approche, par exemple, lier l'aide canadienne à l'achat de biens et services, comme on le faisait autrefois, ne serait probablement plus considéré comme une façon d'associer les Canadiens au développement.

Une perspective axée sur l'efficacité de l'aide incite l'ACDI à examiner avec soin différents moyens d'associer les Canadiens et les avantages de chacun d'eux. Dans la mesure où la mobilisation de ressources supplémentaires est reconnue comme un but légitime, comme nous l'avons vu ci-dessus, on peut faire valoir que l'engagement canadien est un moyen de :

- Mobiliser des efforts et des ressources supplémentaires
- Maintenir l'appui au programme de développement de l'ACDI
- Promouvoir une attitude favorable au développement dans les politiques pangouvernementales canadiennes (par exemple, la politique commerciale et la politique de développement)

La valeur de l'engagement du public est largement reconnue. Ainsi, le CAD l'a reconnue dans son examen par les pairs de 2002 du programme d'aide canadien et a affirmé que la capacité des membres du CAD d'obtenir la participation de leurs citoyens exige un investissement dans la mobilisation et l'élargissement de l'appui des citoyens (OCDE-CAD, 2003a).

Même si un bon programme de communication peut aider à appuyer les initiatives de développement du Canada, cet appui sera probablement superficiel et n'influencera probablement pas la politique canadienne, pas plus qu'il ne renforcera la capacité du Canada d'intervenir efficacement sur la scène mondiale. La notion d'« engagement » implique davantage, soit la participation active des citoyens, que cela signifie faire l'effort de se renseigner davantage, participer à des activités de défense des intérêts ou donner activement de l'argent, du temps et de l'énergie (adapté de ACIDI, 2005b, p. 3). Il nous paraît évident qu'apporter une contribution donne à ceux qui contribuent le sentiment de prendre les choses en main. Ces citoyens sont également en mesure de donner un appui informé et crucial afin de favoriser des politiques de coopération au développement plus vigoureuses, plus efficaces et plus cohérentes, qui aideront à poursuivre l'efficacité du développement à long terme (OCDE-CAD, 2003b, p. 10).

La reconnaissance que la meilleure forme d'engagement consiste à apporter une contribution personnelle aide grandement à concilier l'objectif de l'efficacité de l'aide avec celui de l'engagement des Canadiens, étant donné que le rôle de l'ACDI, dans ce

contexte, ne consiste pas tant à acheter des services qui pourraient ne pas être concurrentiels qu'à *faciliter les efforts déployés par les Canadiens pour apporter une contribution*. Il en découle un modèle de l'engagement canadien qui a peu de choses à voir avec l'aide liée, mais qui va bien au-delà de l'éducation et de la communication comme mécanismes de promotion de l'engagement. L'avantage évident de cette approche est que les efforts de l'ACDI pour engager les Canadiens peuvent être réconciliés avec ses objectifs d'efficacité de l'aide en raison de l'effet multiplicateur en cause.

Les contributions canadiennes peuvent prendre plusieurs formes, et il faut examiner attentivement les avantages et les inconvénients de chacune. Dans certains cas, comme les programmes d'engagement de la jeunesse gérés par l'ACDI, les activités peuvent être financées par des fonds non reliés à l'aide affectés expressément à cette fin, ce qui élimine les risques de conflits. Le coût de l'activité sera jugé fondé ou non selon la stratégie à long terme de l'ACDI pour accroître le nombre de Canadiens engagés et bien informés en mesure de faire une différence au fil de leur carrière professionnelle.

Une approche stratégique de l'engagement exige qu'on s'efforce de déterminer quelles activités d'engagement du public sont les plus efficaces pour susciter diverses formes de participation des Canadiens à la coopération au développement. Un important facteur à cet égard est la définition des principales populations ciblées. Ces populations peuvent comprendre, par exemple, les enseignants actuels et futurs, les étudiants du niveau postsecondaire et les jeunes, les leaders d'opinion dans les médias et ailleurs, les responsables de la politique étrangère, les parlementaires, et des membres influents de la diaspora (ACDI, 2005b, p. 6). Pour promouvoir leur engagement, il faut recourir à divers mécanismes allant de l'éducation publique à la promotion de l'engagement des citoyens en tant que volontaires, partisans ou bailleurs de fonds du développement.

Nous ne sommes pas en mesure de discuter de l'efficacité de divers mécanismes d'engagement dans le présent document, mais nous aimerions signaler un examen du Programme de coopération volontaire en 2005, dont les résultats appuient une vision du volontariat où celui-ci constitue un mécanisme efficace pour obtenir des résultats et engager les Canadiens dans le développement de manière à avoir des répercussions profondes sur les volontaires. D'après l'évaluation, les organisations des pays en développement qui font appel à des volontaires canadiens « ont une opinion en grande partie favorable des effets des volontaires et des [organismes de coopération volontaire] sur la motivation, les capacités et le rendement de leurs organisations ». En ce qui concerne les effets sur les volontaires, l'évaluation conclut qu'il y a eu des effets marquants « sur leurs valeurs et leurs convictions en tant que citoyens du monde, sur leurs compétences et les décisions sur les études et la carrière prises à leur retour, et leur appui et leur participation au développement communautaire local ou international ». L'analyse du « pouvoir du volontariat » faite dans cette évaluation révèle que les motivations et les valeurs ainsi que le fait que les volontaires proviennent d'horizons différents de ceux de leurs homologues dans les pays en développement sont des facteurs cruciaux de l'incidence sur le développement (ACDI, 2005c, p. 3 et 4).

Cette analyse semble indiquer qu'il n'y a pas nécessairement d'incompatibilité entre les objectifs d'efficacité de l'aide du Canada et l'engagement canadien, en particulier dans une perspective à long terme, et si l'on accepte, comme nous le supposons, que la forme

d'engagement la plus efficace est celle où les Canadiens apportent leur propre contribution et où le rôle de l'ACDI est considéré comme un rôle de facilitation de cette contribution. En cas d'éventuelles tensions, il faut tenir compte de l'efficacité des coûts. Dans certains cas, notamment dans les programmes à l'intention des jeunes ou l'éducation générale, il peut être justifié d'éviter un conflit entre les objectifs en utilisant des fonds qui ne proviennent pas du budget de l'aide.

B. Partenaires canadiens et partenaires dans les pays hôtes

Une question étroitement liée à celle de l'engagement canadien est le recours à des partenaires canadiens pour acheminer l'aide canadienne. Même si la promotion de l'engagement canadien implique qu'une certaine partie du financement de l'ACDI passera par des Canadiens ou des organisations canadiennes, cela ne veut pas dire que la plus grande partie des fonds que l'ACDI consacre aux projets et programmes de développement devraient passer par des partenaires canadiens. D'ailleurs, si l'on accepte l'idée de l'importance du leadership des partenaires du pays hôte, de la prise en charge locale et de l'utilisation des systèmes locaux, il faut s'attendre à ce que l'ACDI choisisse de plus en plus d'acheminer son aide directement vers les partenaires des pays en développement – aussi bien les organismes gouvernementaux que les organisations non gouvernementales.

Il existe divers mécanismes pour acheminer les fonds directement vers les acteurs non étatiques des pays en développement. Ils comprennent l'utilisation de fonds locaux, l'appui institutionnel aux organisations des pays hôtes, ou le financement direct de projets et de programmes. Ils peuvent être utilisés par l'ACDI seule ou par un groupe de donateurs, comme s'est le cas de l'appui des donateurs à de grandes ONG du Bangladesh comme le BRAC et Proshika. Comme l'a révélé un récent document sur les options de l'appui à la société civile en Tanzanie, les donateurs choisissent d'investir dans diverses approches qui font appel ou non à leurs partenaires nationaux (Wood, 2004). La meilleure stratégie pour acheminer les ressources le plus efficacement possible vers les partenaires des pays hôtes, ou pour obtenir certains services, a de fortes chances d'être un mélange de plusieurs approches. Elle a aussi bien des chances de varier considérablement d'un cas à l'autre et au fil du temps, à mesure que de nouvelles options sont explorées ou que les réalités institutionnelles évoluent.

Pourquoi et dans quelles conditions l'ACDI devrait-elle acheminer des fonds à des partenaires canadiens ou par leur entremise plutôt que directement vers des partenaires ou des institutions du pays hôte? Quatre raisons pourraient justifier l'adoption partielle ou intégrale d'une telle approche :

- Pour obtenir la participation de partenaires canadiens en tant qu'intermédiaires préférés entre l'ACDI et les organisations locales.
- Pour obtenir certains services contribuant directement aux objectifs de l'initiative.
- Pour mobiliser des ressources supplémentaires, tout en engageant les Canadiens dans les processus de développement.
- Pour établir des relations durables et à long terme entre le pays hôte et les partenaires canadiens.

Les deux premières raisons se fondent sur des « questions d'agence » qui, dans les faits, empêchent souvent l'ACDI de donner simplement carte blanche aux acteurs non étatiques des pays hôtes qu'elle ne connaît pas ou en qui elle n'a pas tout à fait confiance, parce que les relations ne sont pas établies depuis assez longtemps. L'efficacité de l'aide exige des investissements considérables dans l'établissement de liens, dans les discussions sur les politiques, dans la compréhension des changements possibles et stratégiquement souhaitables, et dans la négociation des exigences relatives à la responsabilité des résultats de l'aide. L'une des questions que l'ACDI doit se poser avant de décider de faire appel à des partenaires canadiens est si elle est elle-même la plus en mesure d'interagir directement avec les partenaires locaux pour jouer ces rôles ou si les organisations partenaires le feraient mieux qu'elle. Plus la base institutionnelle du pays hôte est faible, plus il est probablement avantageux pour l'ACDI de poursuivre des options qui font appel à des partenaires canadiens ou à d'autres agents remplissant les conditions nécessaires (ONG internationales ou organisations multilatérales, par exemple).

En règle générale, si l'ACDI décide d'acheminer le financement par un partenaire canadien, l'objectif consistera à satisfaire les quatre fonctions décrites ci-dessus. Le partenaire canadien devient donc davantage qu'une simple courroie de transmission des fonds de l'ACDI. Il est également une source d'expertise et de services, une source de ressources supplémentaires, un moyen d'engager les Canadiens, et peut-être un tremplin vers la création de partenariats institutionnels à long terme capables d'apporter des retombées longtemps après la fin d'une initiative en particulier.

Ces relations à long terme entre les partenaires canadiens et leurs homologues dans les pays hôtes insistent sur les liens de personne à personne, qui sont prisés par les deux parties, à cause de leur potentiel à long terme d'apprentissage horizontal, de renforcement des capacités et d'accès à des réseaux mondiaux. Ces liens seront probablement des facteurs de plus en plus importants pour la société civile dans un monde de plus en plus planétaire où la solidarité sur des questions comme la cohérence des politiques, la gouvernance et la responsabilisation prend une importance grandissante.

Comme nous l'avons indiqué dans la section II A, il est trop simpliste d'envisager le choix de l'ACDI au sujet de la manière d'engager les partenaires canadiens et du pays hôte comme s'il visait simplement à lier l'aide. Les partenariats supposent la recherche d'avantages qui vont au-delà de ceux qui découlent de simples procédures contractuelles. Pour trouver la ou les meilleures formules dans ces circonstances, il faut comprendre des relations complexes et les réalités institutionnelles, y compris les capacités de l'ACDI sur le terrain, qui évoluent avec le temps, et qui dépendent énormément du contexte.

Un facteur important sera la mesure dans laquelle on s'attend à ce que les partenaires canadiens travaillent avec leurs homologues du Sud en fonction de leurs préférences et motivations communes, tout en apportant des connaissances et une expérience supplémentaire. Les avantages de la participation de partenaires canadiens peuvent comprendre l'accès à un marché de compétences, de connaissances et d'expérience plus vaste que ce qui existe à l'interne à l'ACDI. Ce qui importe, ce n'est pas seulement les connaissances génériques des spécialistes de l'ACDI, mais aussi les connaissances portant précisément sur les besoins, les capacités et le potentiel de réalités particulières du Sud. Elles découlent le plus souvent de l'établissement de relations à long terme que

l'ACDI trouve peut-être difficiles à établir avec des partenaires du Sud particuliers, en raison du roulement élevé du personnel ou de facteurs politiques.

À mesure que l'ACDI et les partenaires canadiens s'efforceront de s'adapter à un monde changeant et à des perceptions changeantes de ce qui constitue une aide efficace, il est probable qu'une plus grande partie du financement de l'ACDI ira directement aux partenaires du Sud. La Direction générale des Amériques, par exemple, utilise de plus en plus des fonds de développement locaux, gérés dans une grande mesure par du personnel recruté sur place, et applique des approches axées sur la collaboration des gouvernements des pays hôtes et d'autres parties intéressées. Des agents qui ont donné un compte rendu sur ces fonds locaux au Pérou, en Bolivie et en Haïti à une réunion des représentants sur le terrain de la Direction générale des Amériques le 8 mars 2006 ont présenté une évaluation très positive de la capacité de ces fonds de réagir rapidement et avec souplesse aux possibilités émergentes, d'une manière efficace par rapport aux coûts. Ils ont également souligné la cohérence entre la manière dont les fonds sont gérés et les principes de l'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris et ailleurs. La Direction générale des Amériques a indiqué que ces fonds représentent actuellement environ 30 p. 100 de son financement bilatéral.

La gestion fructueuse de ces fonds semble indiquer que l'ACDI a réussi à surmonter certaines des difficultés auxquelles elle est confrontée en tant qu'organisation centralisée en misant sur le personnel recruté sur place, dont le taux de roulement est moins élevé et qui connaît plus profondément les réalités locales, et en s'alliant avec des organisations des pays hôtes⁶. Des mécanismes comme les fonds locaux que l'ACDI peut gérer directement pour acheminer les fonds aux partenaires locaux offrent ce qui semble être un moyen viable et efficient de fonctionner par l'entremise de partenaires canadiens. D'autres donateurs ont également fait un usage considérable de ces fonds dans le monde entier et, à l'avenir, les donateurs pourront peut-être mettre en commun le financement destiné à des fonds locaux et donner un rôle de leadership à des organisations cadres gouvernementales et non gouvernementales du pays hôte.

L'évolution des pratiques exemplaires internationales est évidente et d'autres innovations sont à prévoir. Le défi actuel consiste à trouver des formules de collaboration et de partenariat qui exploitent les avantages de l'engagement des partenaires canadiens tout en appliquant les principes et les leçons de l'efficacité de l'aide.

Comme nous l'avons noté, étant donné que le modèle de l'efficacité de l'aide va dans le sens d'un alignement avec les priorités et les systèmes du Sud, il semble logique, de prime abord, que l'ACDI appuie directement des acteurs non étatiques du Sud, dans la mesure où cela est possible et souhaitable. Mais cela n'exclut pas un appui à des partenariats canadiens. Les partenaires canadiens peuvent souvent ajouter de la valeur à cause de leurs compétences, de leurs connaissances et de leur expérience, ainsi que de l'engagement qu'ils démontrent dans leurs relations avec des acteurs non étatiques du Sud d'optique commune, à cause des ressources supplémentaires qu'ils apportent ou à cause de la possibilité d'établir des relations durables entre les partenaires canadiens et ceux des pays hôtes.

⁶ Andrew Natsios, l'administrateur sortant de USAID, a présenté des arguments semblables au sujet de USAID, considéré comme l'un des bailleurs de fonds les plus décentralisés au monde (Natsios, 2006).

C. La valeur des mécanismes réactifs

L'importance accordée aux approches-programmes dans la coopération au développement et les critiques des projets contenues dans le modèle de l'efficacité de l'aide ont soulevé des doutes au sujet de l'utilité des mécanismes réactifs. Mais comme nous l'avons indiqué avec insistance, toutes les activités ne peuvent pas et ne devraient pas être planifiées, et toutes les connaissances ne peuvent pas être saisies dans des programmes centralisés.

Les mécanismes réactifs servent à trouver des possibilités d'utilisation stratégique des fonds qui, autrement, n'attireraient pas l'attention. À cet égard, ils sont une espèce de *mécanisme de marché des idées*. Contrairement aux activités qui peuvent être programmées et reproduites sur une grande échelle, les fonds réactifs visent souvent à appuyer des activités ponctuelles ou très précises présentant une valeur stratégique particulière.

Souvent, ces initiatives sont bien adaptées pour mettre à l'essai ou élaborer des approches nouvelles ou innovantes ou réaliser des projets pilotes. Ainsi, les approches réactives sont souvent utilisées (par le CRDI ou les conseils de recherche) pour financer des projets de recherche. De manière générale, on peut faire valoir ce qui pourrait être qualifié d'« entrepreneuriat social ». Les mécanismes réactifs donnent des possibilités souples d'exprimer diverses perspectives, ce qui contribue au dynamisme et à la diversité des points de vue qui enrichissent une société et provoquent le changement.

Les fonds réactifs sont également une façon d'acheminer de petits montants à des fins de développement, ce qui encourage les bénéficiaires à utiliser efficacement les ressources limitées à leur disposition. Cette approche est pertinente dans des secteurs d'activité où les ressources sont particulièrement rares ou où les fonds de l'ACDI peuvent permettre de mobiliser des fonds ou des ressources communautaires complémentaires.

Enfin, les partenariats réactifs permettent également à l'ACDI et au gouvernement du Canada de maintenir une présence canadienne dans des pays où l'intérêt de la politique étrangère le justifie mais où la présence bilatérale est limitée, notamment lorsque le pays présente un intérêt stratégique pour le Canada ou pour sa région.

On peut donc trouver de nombreux arguments en faveur de l'utilisation des mécanismes réactifs. Les options pour appuyer ces mécanismes à l'ACDI pourraient comprendre la participation de certains fonds de développement locaux qui ont été créés dans de nombreux pays, ou un appui fourni par l'entremise d'organisations partenaires canadiennes, lorsqu'on juge qu'elles ajoutent de la valeur en jouant un rôle d'accompagnement auprès d'organisations du Sud, notamment celles de la société civile.

D. Approches-programmes et acteurs non étatiques

La place des acteurs non étatiques dans les approches-programmes est souvent l'une des premières questions soulevées dans les discussions sur l'efficacité de l'aide et les partenariats. L'inquiétude des acteurs non étatiques au sujet des approches-programmes est compréhensible, étant donné le rôle croissant qu'elles jouent dans la coopération internationale, le rôle accru qu'elles devraient jouer en vertu de la Déclaration de Paris, et l'importance que la plupart d'entre elles accordent au leadership gouvernemental. À

l'ACDI, les approches-programmes ont représenté environ 30 p. 100 des nouveaux engagements bilatéraux des directions générales géographiques ces trois dernières années.

Il y a cependant une place pour les acteurs non étatiques dans des approches-programmes. Les acteurs non étatiques peuvent jouer un rôle même dans des approches-programmes gouvernementales, à titre de membres des discussions nationales sur les politiques, comme agents de mise en œuvre des approches-programmes, ou pour tenir les gouvernements responsables des résultats sur le terrain. Il est également très possible de concevoir des approches-programmes où des acteurs non étatiques dirigeraient les programmes. D'ailleurs, le raisonnement qui a mené à l'adoption de ce concept à l'ACDI s'est inspiré de l'appui déjà bien établi de l'ACDI à un mode d'approche-programme pour de grandes ONG du Bangladesh, le BRAC et Proshika. Le but visé était l'élaboration d'un concept qui décrirait une façon d'associer à la coopération au développement des partenaires autres que le gouvernement.

On peut aussi imaginer des initiatives semblables à une approche-programme faisant appel à plusieurs donateurs et plusieurs parties intéressées pour renforcer la société civile dans un pays. Même si la société civile n'est pas un « secteur » au sens où peuvent l'être l'éducation ou la santé, elle peut profiter d'une approche plus exhaustive et plus harmonisée, et peut inclure la mise en commun de fonds et les discussions sur les politiques visant à améliorer le cadre habilitant dans lequel une société civile diversifiée peut fonctionner et s'épanouir.

Même si les exemples existants d'un appui de l'ACDI à des approches-programmes dans des ONG, comme le BRAC et Proshika, ont consisté principalement à transférer directement des fonds de l'ACDI à ces ONG, rien n'empêche des partenaires canadiens de participer à des approches-programmes ou des initiatives semblables avec des acteurs non étatiques dans les pays en développement. Des exemples que nous connaissons bien comprennent :

- Un appui semblable à une approche-programme pendant de nombreuses années à une ONG du Zimbabwe appelée ORAP par un consortium de donateurs comprenant principalement des ONG (Nkomo et Saxby, 2003)⁷
- La participation de Vision mondiale au programme d'éradication de la trypanosomose au Honduras (Nakagawa, 2005) et une campagne semblable de lutte contre la tuberculose aux Philippines
- La participation de la Fédération canadienne des municipalités à une initiative semblable à une approche-programme au Ghana (Carlton, 2005)
- L'élaboration d'une initiative semblable à une approche-programme au Sénégal par l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC)

Il y a aussi des exemples de collaboration et d'harmonisation accrue des activités des ONG canadiennes. Nous avons évoqué ci-dessus un consortium d'ONG canadiennes œuvrant de concert avec des partenaires des pays hôtes pour lutter contre le VIH/sida au niveau communautaire en Afrique. De même, nous constatons plusieurs innovations

⁷ Cette ONG a malheureusement éprouvé des difficultés à cause de la situation politique dans ce pays, mais elle demeure un exemple intéressant de ce qui peut être fait.

intéressantes par des organisations de volontariat, comme une collaboration accrue, une approche plus axée sur les programmes dans l'utilisation des ressources et un accord entre deux de ces organisations (le CECI et l'EUMC) en vue d'offrir des programmes conjoints à l'étranger en vertu d'un accord partagé avec l'ACDI.

Ces exemples montrent qu'il est très possible pour les acteurs non étatiques canadiens de devenir partenaires dans des approches-programmes ou de collaborer plus étroitement avec d'autres partenaires dans des initiatives semblables à des approches-programmes ou tout au moins plus harmonisées, en particulier si les organisations en cause ont une envergure internationale (p. ex. Vision mondiale) ou sont des organisations cadres, comme la Fédération canadienne des municipalités ou l'ACCC.

Il arrive aussi que des ONG canadiennes jouent un rôle de facilitation pour que leurs partenaires locaux participent aux discussions sur les politiques relatives aux approches-programmes. Ainsi, de Fonds d'engagement de la société civile de CARE, subventionné par l'ACDI, développe des capacités au sein d'organisations communautaires tanzaniennes de comprendre le DSRP et les engagements sectoriels et de surveiller leur mise en œuvre au niveau local. Le CRDI, qui fonctionne essentiellement comme une sorte d'ONG internationale, a fourni un appui considérable au fil des années, afin de renforcer les capacités d'analyse des politiques dans de nombreux pays en développement de la planète, parfois grâce à du financement de l'ACDI. Enfin, il se peut aussi que des acteurs non étatiques canadiens obtiennent des contrats découlant d'appels d'offres internationaux en vertu d'approches-programmes. Mais il faut reconnaître que la plus grande partie du financement des approches-programmes vise un approvisionnement local, auquel ne participeraient pas des partenaires canadiens.

En résumé, les approches-programmes n'excluent pas nécessairement les acteurs non étatiques. Les acteurs non étatiques des pays en développement ont clairement un rôle à jouer, et l'on pourrait imaginer des approches-programmes ou des initiatives semblables visant expressément à les appuyer. Les acteurs non étatiques canadiens ou étrangers auraient peut-être un peu plus de mal à se trouver une place, mais ils pourraient aider les acteurs non étatiques locaux à participer efficacement à des approches-programmes. L'ACDI pourrait jouer un rôle de soutien à cet égard et pourrait encourager les acteurs non étatiques canadiens à appuyer leurs homologues du Sud utilisant des approches-programmes ou des approches semblables.

E. Concentration sectorielle ou diversité

Un autre domaine où il faut faire des choix de politique est celui du degré de planification et de cohérence que l'ACDI souhaiterait dans les interventions qu'elle appuie, en général ou dans des pays en particulier. Une question particulièrement épineuse est la concentration sectorielle dans les pays partenaires et si des choix sectoriels devraient s'appliquer à tous les programmes de l'ACDI dans un pays.

Il y a de solides arguments en faveur de la concentration sectorielle. L'un d'eux est simplement qu'elle permet une certaine division du travail entre les donateurs en se concentrant dans certains secteurs et en laissant les autres donateurs se concentrer dans d'autres. La concentration sectorielle permet à l'ACDI d'acquérir une expertise sur le

terrain dans certains domaines et une masse critique pour participer à la concertation sur les politiques.

Il y a cependant aussi des arguments généraux en faveur d'approches plus globales. Ainsi, certains bureaux géographiques de l'ACDI commencent maintenant à investir dans l'appui budgétaire général afin d'avoir leur mot à dire dans les discussions sur les importantes réformes et questions au niveau macro pouvant avoir des répercussions importantes sur la réussite des activités sectorielles. De même, il peut falloir compléter les activités de gouvernement à gouvernement par des mesures visant à renforcer la société civile, ou appuyer plus directement la réduction de la pauvreté à la base. Certains ont soutenu qu'il est utile pour l'ACDI d'être présente au niveau macro et à la base afin de mieux comprendre les enjeux stratégiques dans un pays.

Le présent document a insisté sur l'importance d'exploiter l'engagement et les connaissances des éventuels partenaires de la société civile – dans les pays ou au Canada – et décrit les divers rôles que ces partenaires peuvent jouer, notamment dans l'innovation, ou pour pallier des lacunes. En excluant automatiquement l'investissement dans ces partenariats à cause de la concentration sectorielle, on se priverait de possibilités d'interventions stratégiques.

Les partenaires peuvent avoir des stratégies de concentrations différentes de celles de l'ACDI pour des raisons historiques (présence sur le terrain dans certains pays et secteurs) ou parce que les ressources spécialisées auxquelles ils peuvent faire appel ne correspondent pas aux secteurs de concentration de l'ACDI. Il faudrait envisager d'appuyer des partenaires capables de démontrer leurs capacités de mobiliser des ressources et d'influer efficacement sur le changement.

Ces facteurs laissent penser qu'il faut promouvoir avec prudence la concentration sectorielle quand il y a des partenariats avec des acteurs non étatiques. Ce qui semble importer davantage que des formules qui limiteraient les secteurs d'intervention serait une stratégie de concentration et de diversification tenant compte des domaines où l'ACDI et ses partenaires ont acquis les connaissances nécessaires pour être efficaces, une stratégie où les diverses interventions sont ciblées stratégiquement de manière à faire une différence non seulement dans le cadre de l'intervention de l'ACDI mais aussi des efforts déployés par tous les partenaires dans un pays.

F. Approches concurrentielles ou « non concurrentielles »

Des questions se posent au sujet des types de mécanismes concurrentiels qui peuvent être utilisés pour rationner les fonds de partenariat. Parce que des distinctions claires n'ont pas toujours été établies entre les accords contractuels et les accords de partenariat, on a eu tendance à vouloir appliquer une terminologie et des règles semblables aux deux. L'expression « fournisseur unique », par exemple, vient du monde contractuel, mais est aussi utilisée mal à propos dans les accords de partenariat.

Chose certaine, les distinctions entre les accords contractuels et les accords de partenariat n'ont pas toujours été aussi claires qu'on pourrait le penser. Les accords purement contractuels sont faciles à définir quand les biens ou les services à fournir sont faciles à observer ou à mesurer. Autrement, notamment dans le cas des projets de renforcement des capacités, où le degré d'incertitude et de souplesse intrinsèque est très élevé, la nature

de la relation repose nécessairement sur la confiance, la culture et les valeurs institutionnelles communes, et les objectifs partagés, comme nous l'avons vu ci-dessus, plutôt que sur le contrôle et la responsabilité contractuelle de fournir un produit ou un service en particulier. Les concours pour des accords de partenariat ne peuvent pas se dérouler comme des concours pour des services commerciaux, parce qu'il n'y a souvent aucune manière satisfaisante de faire appliquer ces « contrats ». Ce qui importe le plus dans ces circonstances, ce sont les objectifs communs et la capacité institutionnelle du partenaire de les poursuivre.

De plus, le principal facteur déterminant de la capacité du partenaire de poursuivre des objectifs de développement est probablement la continuité de la participation. Il en est ainsi parce qu'il s'agit dans ces cas de ce que nous avons appelé des « pratiques », où les principaux contrôles sur la qualité sont le professionnalisme des fournisseurs de services et les relations de confiance et de service qu'ils ont établies avec leurs « clients ». Dans un examen des projets de renforcement des capacités « modèles » entrepris par la Direction générale des politiques de l'ACDI, l'une des constatations intéressantes à cet égard est que les projets les plus réussis étaient inévitablement des projets de phase II ou III, ce qui confirme l'importance de l'engagement continu pendant une période relativement longue (Lavergne et al., 2004).

Le CCIC a indiqué que les processus concurrentiels ne sont peut-être pas pertinents dans les relations de partenariat à cause de leurs implications négatives potentielles sur des partenariats soutenus et à long terme entre des OSC du Canada et des pays en développement (CCIC, 2005c). Mais il y a inévitablement une forme de concurrence en jeu, soit dans l'établissement des relations de partenariat au départ, soit dans l'examen de ces relations en fonction du rendement dans les phases précédentes.

Mais ce qu'il faut peut-être, c'est de reconnaître plus explicitement les raisons pour lesquelles les relations de partenariat sont différentes et de comprendre plus clairement les critères permettant de déterminer avec quels partenaires on veut travailler. Certains processus compétitifs actuels, par exemple ceux qui rejettent explicitement le critère du rendement antérieur, peuvent convenir pour les relations contractuelles où les offres peuvent être évaluées en fonction du prix et de la qualité, mais ne pas convenir du tout pour les accords de partenariat.

Une approche différente, adoptée par la Direction du secteur volontaire – programmes, de la Direction générale du partenariat canadien de l'ADCI, consiste à appliquer un modèle itératif qui permet à l'ACDI d'éliminer des partenaires ou d'en accepter de nouveaux en fonction de l'expérience et du rendement, tout en favorisant une perspective à long terme. À cela s'ajoute un Fonds du secteur volontaire, qui permet aux partenaires potentiels d'acquérir de l'expérience pouvant les rendre admissibles plus tard à du financement de programme. Il pourrait falloir rechercher davantage à l'avenir des moyens d'encourager les fusions, la collaboration ou la formation de consortiums pour élargir la participation d'acteurs divers.

G. Rôles de la DG du partenariat canadien et des autres directions générales de l'ACDI

Une dernière question pour l'ACDI est comment s'organiser de manière à appuyer le mieux possible le partenariat canadien dans les pays en développement. Les directions générales géographiques de l'ACDI, la Direction générale du partenariat canadien et la Direction des programmes multilatéraux fournissent toutes du financement considérable à des acteurs non étatiques canadiens, la plupart du temps par des mécanismes réactifs. Cette division du travail permet aux directions générales géographiques d'organiser l'affectation des fonds en fonction des réalités et des besoins des pays, tandis que la Direction générale du partenariat canadien s'occupe des mécanismes qui ciblent diverses catégories de partenaires canadiens. La Direction générale des programmes multilatéraux s'occupe principalement d'aide humanitaire.

Étant donné que le modèle actuel de l'efficacité de l'aide est axé sur les pays et prévoit une coordination et une harmonisation accrues entre les donateurs, il y a une certaine tendance à vouloir affecter les ressources de l'aide sur une base géographique. Les approches-programmes, par exemple, sont le mieux organisées la plupart du temps en fonction des pays, et les bureaux géographiques sont le mieux en mesure d'affecter les ressources aux approches-programmes. De même, le modèle de l'efficacité de l'aide nous pousse dans la direction d'une planification gouvernementale accrue et d'approches plus intégrées, plutôt que vers des approches plus décentralisées et pluralistes.

La Direction générale du partenariat canadien subit ainsi des pressions croissantes pour qu'elle aligne ses programmes sur les programmes nationaux de l'ACDI. Mais si cette approche axée sur les pays est poussée jusqu'à sa conclusion logique, elle soulève des questions fondamentales au sujet de l'existence même de la Direction générale du partenariat canadien comme organe de financement. On peut se demander si toutes les décisions de financement ne devraient pas effectivement relever des directions générales géographiques, qui sont le mieux placées pour faire des choix entre des demandes opposées au niveau des pays.

Afin de comprendre le rôle de la Direction générale du partenariat canadien du point de vue de l'efficacité de l'aide – en particulier son rôle comme source de financement – il faut exploiter le modèle enrichi d'efficacité de l'aide exploré dans le présent document. À notre avis, la Direction générale du partenariat canadien existe principalement pour faciliter l'engagement des Canadiens, c'est-à-dire leur donner la possibilité de contribuer au développement en partenariat avec leurs homologues du Sud. Le modèle organisationnel pour ce faire est loin d'être géographique. Il faut comprendre la manière dont les Canadiens eux-mêmes sont organisés pour appuyer le développement, et il faut aussi une structure qui permet les différents types de contributions que les Canadiens souhaitent apporter. Si l'ACDI veut appuyer l'existence d'une telle structure, elle ne peut pas le faire facilement par l'entremise des directions générales géographiques.

Le modèle canadien a permis de fournir un appui à un vaste éventail d'organisations de la société civile – ONG, associations professionnelles et organisations de volontariat, entre autres – qui ont vu le jour en grande partie à cause du financement provenant de toutes les directions générales de programmes de l'ACDI. Au fil des décennies, il en est résulté un réseau d'organisations au sein desquelles les Canadiens qui souhaitent s'engager dans

le développement peuvent le faire. Ils peuvent en outre le faire d'une multitude de façons, qui correspondent à leur propre compréhension, leurs modes de contribution ou expertise. Même si l'on peut envisager et encourager une certaine rationalisation de cette machinerie, la richesse de cet appareil ouvre des possibilités pour l'éventail le plus vaste possible de Canadiens, depuis les écoliers intéressés à parrainer un enfant jusqu'à des cadres à la retraite souhaitant partager leur expertise.

L'existence de ce réservoir d'acteurs non étatiques, que l'ACDI elle-même a contribué à bâtir au fil des années, peut être considérée comme un atout qui permet à toutes les directions générales de programmes d'être plus efficaces. Mais pour que cela se produise dans les faits, une autre condition importante doit être remplie. Il faut que les choix ne penchent pas exagérément en faveur de certains besoins et priorités pour des raisons de « stimulation de l'offre ». Cette condition est importante. Les partenaires canadiens jouent un rôle déterminant à l'ACDI, et leur seule présence peut influencer les priorités de l'ACDI de façons qui ne sont pas toujours les plus efficaces.

Il n'y a évidemment aucun moyen de savoir comment équilibrer au mieux le financement entre les diverses directions générales de l'ACDI; aucun moyen non plus de savoir ce qui devrait être affecté aux mécanismes ou aux projets réactifs. Il s'agit tout au mieux d'un équilibre délicat auquel on peut parvenir en mettant en place des structures comme celles qui existent actuellement à l'ACDI et qui permettent à l'Agence d'exploiter diverses possibilités. On reconnaît depuis longtemps que cette structure a du bon sens, mais cela semble avoir été perdu de vue dans certains cas en raison d'objectifs de l'efficacité de l'aide définis un peu étroitement et fondés sur un modèle particulier de programmation.

V. Conclusions

Comme nous l'avons déjà expliqué, notre objectif consistait à illustrer comment le modèle l'efficacité de l'aide internationale, enrichi par les divers facteurs que nous avons proposés, peut servir à résoudre avec plus de rigueur quelques problèmes délicats que pose le partenariat. Nous constatons que les principes actuels de l'efficacité de l'aide et le modèle actuel de l'efficacité de l'aide internationale sont en soi clairement insuffisants pour répondre à un grand nombre de questions. Dans certains cas, ils nous éloignent carrément de la bonne voie, notamment lorsque les partenariats sont traités simplement comme une autre forme d'aide liée. Nous espérons qu'en élargissant ou en enrichissant notre compréhension de ce qui rend l'aide efficace, nous faciliterons les discussions entre des parties également déterminées à assurer l'efficacité de l'aide telle qu'on la comprend généralement.

Cette étude montre la nécessité d'éviter des interprétations mécaniques de l'efficacité de l'aide. Ce que nous avons appelé le « modèle de l'efficacité de l'aide internationale » actuel désigne un modèle particulier de mesures à prendre pour améliorer l'efficacité de l'aide, conçu pour tenir compte de situations historiques particulières. Les principes et les approches proposées dans ce modèle expriment de précieuses leçons tirées de l'expérience et sont devenus le consensus international sur les mesures à prendre.

Ce consensus arrive à un moment où il faut accroître les interventions coordonnées en faveur du développement et renforcer les systèmes nationaux et la gouvernance dans de nombreuses régions du globe. Il s'agit d'une réalisation remarquable qui constitue un

moyen nécessaire mais insuffisant pour accroître l'efficacité de l'aide. Il serait toutefois dangereux d'appliquer trop mécaniquement ce consensus, qui ne suffit pas en soi pour guider tous les aspects du comportement des donateurs.

VI. Bibliographie

Nota : Des liens sont fournis ci-dessous dans la mesure du possible. Certains sont des liens vers le site extranet de l'ACDI sur les approches-programmes, qui est protégé par des mots de passe. Les lecteurs externes qui ont besoin d'avoir accès à ce site devraient s'abonner, en suivant le lien sur la page d'accueil à <http://web.acdi-cida.gc.ca/pbas>.

- ACDI (2005a). *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Développement*. Gatineau, ACDI, avril 2005.
- ACDI (2005b). *A Strategy for Engaging Canadians in Development (2005-2010)*. Ébauche pour discussion interne. 1^{er} décembre 2005.
- ACDI (2005c). *Le pouvoir du volontariat : Examen du Programme canadien de coopération volontaire – Rapport d'évaluation*. Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, Gatineau, ACDI, mars 2005.
- ACDI (2004a). *Plan d'action sur l'harmonisation (2004-2005)*. Gatineau, Direction générale des politiques, ACDI, septembre 2004.
- ACDI (2002). *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Gatineau, ACDI, septembre 2002.
- ACDI (2001) *The Canadian International Development Agency's Experience with the DSRP Process in Bolivia: A Report Prepared by ACDI's Bolivia Country Program and Policy Branch*. Gatineau, ACDI, 11 décembre 2001.
- Aid Effectiveness Discussion Forum (2005). *The Impact of DeCanadianizing Canadian Aid*. Ottawa.
- Alston, Philip (2004) *A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals*. Document préparé pour l'Équipe du Projet Objectifs du Millénaire chargée de la pauvreté et du développement économique.
- Banque mondiale. Operations Evaluation Department (2003) *Toward Country-led Development: a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework, Synthesis Report*. Banque mondiale.
- Banque mondiale. Groupe de travail de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités en Afrique (2005). *Bâtir des États performants, créer des sociétés engagées*. Banque mondiale, septembre 2005.
- Berg, Elliot J. (1993). *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York, PNUD.
- Blagescu, Monica et John Young (2005). *Partnerships and Accountability: Current Thinking and Approaches Among Agencies Supporting Civil Society Organizations*. Londres, ODI, août 2005.

- Booth, David (2003). « Introduction and Overview », dans *Fighting Poverty in Africa – Are DSRPs making a difference?*, sous la direction de D. Booth, Overseas Development Institute, 2003.
- Burnside, Craig et David Dollar (1997). *Aid, Policies and Growth*. Policy Research Working Papers 1777. Washington D.C., Banque mondiale.
- Burnside, Craig et David Dollar (2004). *Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence*. Policy Research Working Papers 3251. Washington D.C., Banque mondiale.
- Carlton, Brock (2005). *Presentation on the Federation of Canadian Municipalities' approach in Ghana*. Présentation Power Point. International Workshop on Decentralized Partnerships for Decentralized Development: Pooling Forces for Enhanced Effectiveness, tenu au CRDI, Ottawa, 13-15 octobre 2005.
- Centre for the Future State (2005). *Signposts to More Effective States: Responding to Governance Challenges in Developing Countries*. Institute of Development Studies, Sussex.
- Clemens, Michael, Steven Radelet et Rikhil Bhavnani. (2004). *Counting Chickens When They Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth*. Center for Global Development Working Paper Number 44, juillet 2004, révisé en novembre 2004.
- Collier, Paul (2002). *Making Aid Smart: Institutional Incentives Facing Donor Organizations and Their Implications for Aid Effectiveness*. USAID Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth
- Conseil canadien pour la coopération internationale (2005a). *Renforcement des partenariats avec la société civile : Questions liées au programme canadien de coopération internationale* ». Document d'information n° 1 du CCIC. Ottawa, CCIC, octobre 2005.
- Conseil canadien pour la coopération internationale (2005b). *Renforcement des partenariats avec la société civile : La marginalisation des OSC dans le programme de coopération internationale du Canada* ». Document d'information n° 2 du CCIC. Ottawa, CCIC, octobre 2005.
- Conseil canadien pour la coopération internationale (2005c). *Renforcement des partenariats avec la société civile : Questions liées aux exigences opérationnelles de l'ACDI et la création de partenariats*. Document d'information n° 3 du CCIC. Ottawa, CCIC, octobre 2005.
- Conseil canadien pour la coopération internationale (2005d). *Renforcement des partenariats avec la société civile : L'engagement de la population et le développement du sens de la citoyenneté mondiale* ». Document d'information n° 4 du CCIC. Ottawa, CCIC, octobre 2005.
- Conseil canadien pour la coopération internationale (2005e). *Code d'éthique*. Site Internet du CCIC.

- Coordination Sud (2005). *Reforming Aid to Enhance Its Effectiveness*. Énoncé de position de Coordination Sud au 2^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, février 2005.
- de Renzio, Paolo et al. (2005a). *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies*. ODI Working Paper 248, juin 2005.
- de Renzio, Paolo (2005b). *Scaling Up versus Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for Reaching the MDGs in Africa*. ODI Briefing Paper, mai 2005.
- de Renzio, Paolo et Sarah Mulley (2006). *Donor Coordination and Good Governance: Donor-led and Recipient-led Approaches*. Global Economic Governance Programme, University College, Oxford, mars 2006.
- Demerjian, Annie (2002). *Partnering in Support of International Development Initiatives: The INTOSAI Case Study*. Ottawa, Conseils et Vérification Canada, octobre 2002.
- Djankov, Simeon, Jose G. Montalvo et Marta Reynal-Querol (2005). *The Curse of Aid*. La Banque mondiale, CEPR, et Universitat Pompeu Fabra, avril 2005.
- Dollar, David et Lant Pritchett (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Oxford University Press, pour la Banque mondiale.
- Easterly, William (2006). *Planners vs. Searchers in Foreign Aid*. Document préparé dans le cadre de la Distinguished Lecturers Series de la Banque asiatique de développement, Manille, 18 janvier 2006.
- Forum de haut niveau sur l'harmonisation (2005). *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*. Paris, mars 2005.
- Forum de haut niveau sur l'harmonisation (2003). *Déclaration de Rome sur l'harmonisation*. Rome, février 2003.
- Fukuyama, Francis (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press.
- Gagné, Darquis et Lise Filiatrault (2004). *Appui au développement local des Provinces orientales de Cuba dans le cadre du Programme de développement humain au niveau local (PDHL)*. Résultats de l'enquête continue sur les actions d'approches sectorielles de l'ACDI.
- Gould, Jeremy et Julia Ojanen (2003). *'Merging in the Circle' – The Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy*. Institute of Development Studies, Université de Helsinki, Policy Papers 2/2003.
- Government Accountability Office (GOA) (2002). *USAID Relies Heavily on Non-governmental Organizations, but Better Data Needed to Evaluate Approaches*. GOA Study, avril 2002.
- Groupe de travail sur le secteur bénévole (2001). *Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*.

- Hansen, Henrik et Finn Tarp (2000). *Aid Effectiveness Disputed*, dans *Foreign Aid and Development: Lessons Learned and Directions for the Future*, sous la direction de F. Tarp, Londres, Routledge, 2000.
- Institut Nord-Sud/Fédération mondiale des associations pour les Nations Unies (2005). *Nous les Peuples 2005 — Se mobiliser pour le changement : Messages de la société civile*. Ottawa, INS/WFUNA.
- International Meeting on Good Humanitarian Donorship (2003). *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*. Stockholm, juin 2003.
- Lavergne, Réal (2004). *Strengthening Aid Effectiveness – Principles, Operational Implications and Approaches*. Gatineau, Direction générale des politiques, ACDI, 9 janvier 2004.
- Lavergne, Réal (2003). *Les approches-programmes : Une nouvelle façon d’opérer. Express sur le développement*. Gatineau, ACDI, septembre 2003.
- Lavergne, Réal (2002). *Results-Based Management and Accountability for Enhanced Aid Effectiveness – A Reference Paper for CIDA Officers Engaged in Capacity Development and Program-Based Approaches such as SWAs*. Gatineau, Direction générale des politiques, ACDI, 30 juillet 2002.
- Lavergne, Réal et Anneli Alba (2003). *Guide d’introduction aux approches-programmes de l’ACDI*. Gatineau, Direction générale des politiques, ACDI, 27 septembre 2003.
- Lavergne, Réal, Evan Lewis et Danielle Pécore-Ugorji (2004). *Capacity Development in CIDA’s Bilateral Programming: A Stocktaking*. Gatineau, Direction générale des politiques, ACDI, 19 janvier 2004.
- Learning Network on Program-Based Approaches (LENPA) (2003). *Synthesis Report, Forum on Alignment Challenges in Programme-Based Approaches*. Bonn, 2003.
- Lister, Sarah et Warren Nyamugasira (2003). *Design Contradictions in the ‘New Architecture of Aid’? Reflections from Uganda on the Roles of Civil Society Organisations*. Development Policy Review, Volume 21, no. 1 p. 93-106.
- Magno, Melvin et Maureen Pearson (2005). *Kusog Baga (Healthy Lung) Project: Kusog Baga (Healthy Lung) Project: A Tuberculosis (TB) Control and Prevention Program A Tuberculosis (TB) Control and Prevention Program in the Philippines*. Présentation Power Point. International Workshop on Decentralized Partnerships for Decentralized Development: Pooling Forces for Enhanced Effectiveness, tenu au CRDI, Ottawa, 13-15 octobre 2005.
- Martens, Bertin (2005). *Why Do Aid Agencies Exist?* Development Policy Review, 2005, 23 (6): 643-663.
- Masud, Nadia et Boriana Yontcheva (2005). *Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid*. Document de travail du FMI 05/100, mai 2005.
- Maxwell, Simon (2004). *More aid? Yes – and use it to reshape aid architecture*. ODI Opinions. Londres, ODI, octobre 2004.

- Najam, Adil (2000). *The Four-C's of Third Sector-Gouvernement Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation*. *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 10, n° 4, été 2000.
- Nakagawa, Jun et al. (2005). Honduras Chagas - *Capacity Development Via Program-Based Approaches: Chagas Disease Control in Honduras*. Case study for the LENPA forum on Capacity Development Under approches-programmes, Washington, D.C. 25-27 avril 2005.
- Nancy, Gilles et Boriana Yontcheva (2006). *Does ONG Aid Go to the Poor? Empirical Evidence from Europe*. Document de travail du FMI 06/39, février 2006.
- Nations Unies (2002). *Report of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, mars 2002.
- Natsios, Andrew (2006). *Five Debates on International Development: The US Perspective*. *Development Policy Review*, 2006, 24(2): 131-139.
- Nkomo, Thandiwe et John Saxby (2003). *Case study on NGOs and Program-Based Approaches to Development Cooperation The Case of ORAP (Organization of Rural Associations for Progress)*. Site extranet de l'ACDI sur les approches-programmes, mai 2003,
- OCDE-CAD (2006). *Enquête sur l'harmonisation et l'alignement*. Édition préliminaire. Paris, OCDE-CAD.
- OCDE-CAD (2005). *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles*. Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships, 7 avril 2005.
- OCDE-CAD (2003). *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité - Document sur les bonnes pratiques*. Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD. Paris, OCDE-CAD, février 2003.
- OCDE-CAD (2003a). *Coopération pour le développement – Canada*. Paris, OCDE-CAD.
- OCDE-CAD (2003b). *Public Opinion and the Fight against Poverty*. Sous la direction de Ida Mc Donnell, Henri-Bernard Solignac Lecomte et Liam Wegimont, Paris, OCDE Development Centre Studies et le Centre Nord-Sud, 2003.
- OCDE-CAD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. Paris, OCDE, mai 1996.
- OCDE-CAD (1992). *CAD Principles for Effective Aid*. Paris, OCDE-CAD, juin 2005.
- Ostrom, Elinor et Clark Gibson, Sujai Shivakumar, Krister Andersson (2002). *Aid Incentives and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation – Main Report and Summary Report*. Sida Studies in Evaluation 02/01:1.
- Poohkay, Sandra et Michael Brownell (2004) *Implementing the Strengthening Aid Effectiveness Policy: Principles, Approaches and Instruments*. Gatineau, ACIDI, Groupe des affaires opérationnelles, Bureau du président, mars 2004.

- Pritchett, Lant et Michael Woolcock (2002). *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*. Center for Global Development, Working Paper n° 10, septembre 2002.
- Programme des Nations Unies pour le développement (1994). *Rapport mondial sur le développement humain*. Oxford, Oxford University Press.
- Rocha Menocal, Alina et Andrew Rogerson (2005). *Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System*. ODI Working Paper 259, janvier 2006..
- Roodman, David et Scott Standley (2006). *Tax Policies to Promote Private Charitable Giving in DAC Countries*. Center for Global Development, Working Paper 82.
- Second International Roundtable on Managing for Development Results (2004). *Joint Marrakech Memorandum*. Marrakech, février 2004.
- Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Uphoff, Norman (1988). *Assisted Self-Reliance: Working with, Rather than For, the Poor. Strengthening the Poor – What Have We Learned?* Sous la direction de Valeriana Kallab et Richard E. Feinberg. New Brunswick, Transaction Books.
- Van de Walle, Nicolas (2005). *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*. Center for Global Development.
- Williams, Gareth, Stephen Jones, Val Imber and Astrid Cox et al. (2003). *A Vision for the Future of Technical Assistance in the International Development System*. Final Report (Revised). Oxford Policy Management for DfID, juillet 2003.
- Wood, Jacqueline (2005). *Civil Society Landscape Study – Canadian Partnership Branch and Canadian Civil Society Organizations*. Document inédit pour la Direction générale du partenariat canadien, ACIDI, juin 2005.
- Wood, Jacqueline (2004). *Options Paper for Support to the “Demand” Side of Good Governance in Tanzania*. Document préparé pour le bureau géographique de la Tanzanie, ACIDI, octobre 2004.