

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

SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS ET DES RECOMMANDATIONS

Août 2008

– Version mise à jour pour publication par le CAD-OCDE (25 mars 2009) –



**Imprimé au Canada pour le
Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide
CAD-OCDE – Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide**

Troisième édition

**Les photos sont une gracieuseté
de certains membres du Groupe consultatif**

**Pour information :
Réal Lavergne, analyste principal des politiques
Agence canadienne de développement international**

La version électronique de ce document ainsi que des compléments
sont disponibles à l'adresse <http://web.acdi-cida.gc.ca/sc>,
après inscription.

Table des matières

SOMMAIRE	1
Contexte	1
Reconnaissance et voix au chapitre	1
La société civile et la Déclaration de Paris	2
Efficacité des OSC	3
Le dialogue multipartite : prochaines étapes	4
CONTEXTE	6
À propos du présent document	7
RECONNAISSANCE ET VOIX AU CHAPITRE	8
Que sont les OSC et qu'est-ce qui les rend différentes?	8
Les OSC comme acteurs du développement et comme agents de changement	9
Les OSC comme donateurs, intermédiaires et bénéficiaires de l'aide	10
La voix au chapitre des OSC	11
LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA DÉCLARATION DE PARIS	14
Enrichissement et application des principes de la Déclaration de Paris	14
Appropriation locale et démocratique	15
Alignement	16
Coordination et harmonisation	16
Gestion axée sur les résultats et responsabilisation	17
EFFICACITÉ DES OSC	20
Environnement porteur pour la société civile	20
Pratiques de financement	21
Partenariats d'OSC	23
LE DIALOGUE MULTIPARTITE : PROCHAINES ÉTAPES	24

SOMMAIRE

Le présent document résume l'essentiel des enseignements et recommandations du Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide (GC-SC), lesquels découlent d'analyses, de consultations multipartites et d'études de cas. Les recommandations formulées sont adressées à la collectivité des intervenants, y compris les gouvernements des pays en développement, les donateurs et les organisations de la société civile (OSC) des pays en développement et des pays développés.

Contexte

Le GC-SC a été créé en janvier 2007 en réaction au désir croissant des OSC d'amorcer un dialogue avec les donateurs et les gouvernements des pays en développement sur les questions d'efficacité de l'aide. Établi dans le but de conseiller le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, le GC-SC réunissait des donateurs, des gouvernements des pays en développement et des OSC des pays industrialisés et des pays en développement. L'objectif était de profiter du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui allait avoir lieu à Accra en septembre 2008, le FHN-3, pour promouvoir la participation de la société civile au débat et à l'établissement d'un consensus sur l'efficacité de l'aide internationale.

Le rôle du GC-SC n'était pas de parler au nom des OSC, qui peuvent s'exprimer en leur propre nom, mais plutôt de leur assurer une place à la table de consultation. Il s'agissait également d'élargir la conception du programme d'action sur l'efficacité de l'aide en faisant une place aux OSC en tant qu'acteurs du développement à part entière et en tant que donateurs, intermédiaires et bénéficiaires de l'aide.

Reconnaissance et voix au chapitre

Dans la Déclaration de Paris, entérinée en mars 2005, les OSC sont à juste titre désignées comme des participants potentiels dans le cadre de l'élaboration des priorités et du suivi des programmes de développement. Toutefois, la Déclaration ne reconnaît pas les OSC en tant qu'acteurs à part entière du développement, avec leurs propres priorités, programmes et modalités de partenariat. Par conséquent, elle ne tient pas compte de la riche diversité de ces acteurs sociaux dans une société démocratique et ne reconnaît pas la gamme complète de leurs rôles en tant qu'acteurs du développement et agents de changement.

Les OSC sont importantes en général, et plus particulièrement à titre de donateurs, intermédiaires et bénéficiaires de l'aide. Elles sont souvent d'une grande efficacité pour appuyer les pauvres et les exclus sociaux, en apportant une aide humanitaire, en mobilisant les efforts communautaires, en parlant en faveur des droits de la personne et de l'égalité entre les sexes et en contribuant à l'autonomie de certains groupes d'intérêts. Les OSC sont souvent d'importants fournisseurs de services. Leur force tient à leur diversité et à leur capacité d'innovation. De par ces compétences diversifiées, les OSC jouent un rôle complémentaire à celui des secteurs public et privé. Elles contribuent à enrichir le dialogue sur les politiques et la responsabilisation du secteur public en y apportant un regard nouveau, critique et indépendant. Leur participation au dialogue permet donc que les points de vue d'une pluralité d'intervenants soient pris en compte dans les stratégies et programmes nationaux de développement.

Outre leurs capacités à titre de partenaires du développement, les OSC des pays industrialisés constituent une source complémentaire non négligeable de fonds d'aide au développement. D'après les

estimations du secrétariat du CAD-OCDE, elles ont accordé de 20 à 25 milliards de dollars de leurs propres ressources à des partenaires des pays en développement en 2006, comparativement à des apports publics d'environ 104 milliards de dollars. Elles agissent également comme intermédiaires et bénéficiaires de l'aide. Selon les estimations, les fonds qui sont consentis aux OSC ou par leur entremise représentent environ 10 p. 100 des apports d'aide publique. On retiendra de ceci que l'efficacité de l'aide n'est pas uniquement l'affaire des donateurs et des gouvernements, mais aussi celle des OSC.

Le GC-SC a pu constater que les OSC ont beaucoup à offrir et sont prêtes à s'engager comme partenaires dynamiques et constructifs auprès des gouvernements et des donateurs.

Bien que la Déclaration de Paris prenne déjà acte du rôle des OSC dans la vie démocratique, selon le GC-SC, le Programme d'action d'Accra (PAA) devrait aller plus loin, en reconnaissant l'importance et la diversité de ces organisations, en tant qu'acteurs à part entière en matière de développement et d'action humanitaire, ainsi que les multiples façons dont elles contribuent au développement (recommandation 1). Le GC-SC recommande que soient ménagées de façon systématique des instances permettant à la société civile de se faire entendre à toutes les étapes du processus de développement, depuis l'élaboration des politiques et des programmes jusqu'à la mise en œuvre des programmes et à la reddition de comptes (recommandation 2). En même temps, toutes les parties devraient s'appliquer à rehausser autant que possible la valeur des contributions des OSC au dialogue. La société civile elle-même devrait s'organiser en vue d'accroître son efficacité et sa représentativité; et un soutien devrait être offert pour appuyer le renforcement des

capacités de dialogue tant de la société civile que des gouvernements (recommandation 3).

La société civile et la Déclaration de Paris

La deuxième série de recommandations mise de l'avant par le GC-SC touche l'interprétation des principes d'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris. Bien que l'importance de ces principes soit manifeste, la Déclaration de Paris ne s'attarde pas à ces principes, et insiste plutôt sur leur application en vue d'améliorer les relations entre les donateurs et les organismes centraux des gouvernements. Le GC-SC recommande qu'on jette un nouveau regard sur l'interprétation et l'application de ces principes afin que leur pertinence pour les OSC soit davantage mise en lumière (recommandation 4).

Il faudrait plus précisément élargir la notion de prise en charge, de façon à rendre compte de l'ampleur de l'appropriation requise pour assurer un développement durable, non seulement de la part des organismes centraux des gouvernements, mais aussi des parlements, des administrations locales, des collectivités et des OSC. Vue ainsi, l'appropriation s'applique à tous les aspects de l'élaboration et de l'exécution des programmes. Dans le cas des programmes gouvernementaux, elle renvoie à l'appropriation démocratique (recommandations 5 et 6).

Dans le même ordre d'idées, la notion d'alignement mériterait une acception plus large, qui inclurait l'alignement de tous les acteurs de développement externes sur les priorités et stratégies de leurs homologues locaux, et le recours à la totalité des structures institutionnelles des pays, y compris celles des OSC (recommandation 7).

En ce qui concerne les principes de coordination et d'harmonisation de l'aide,

les OSC craignent que l'application trop rigide de ces principes n'ait pour effet de réprimer l'initiative, de freiner l'innovation ou de détourner les énergies d'autres objectifs utiles. Par conséquent, il serait bon d'assurer une application équilibrée de ces principes, qui consisterait d'une part à promouvoir des approches programmatiques axées sur la collaboration et l'inclusion, mais qui accorderait une juste place à la diversité, à la répartition du travail et à l'innovation (recommandation 8).

Une application ainsi équilibrée des principes de coordination et d'harmonisation devrait inclure les éléments suivants (recommandation 9) :

- la reconnaissance, par tous les acteurs, des rôles complémentaires des gouvernements et des OSC, et des conséquences que cette complémentarité implique pour la coordination et l'harmonisation des efforts;
- un effort accru, de la part des gouvernements et des donateurs, pour appuyer la participation des OSC aux programmes qui relèvent d'une initiative gouvernementale, ainsi qu'un effort accru de la part des OSC pour prendre part à ces programmes (que ce soit à titre d'acteurs indépendants ou sur une base contractuelle, selon le cas);
- un effort accru, de la part des OSC, visant à coordonner et à harmoniser leurs activités avec celles de leurs collègues et des gouvernements;
- la reconnaissance que le renforcement de la société civile est un objectif méritant un appui systématique;
- la reconnaissance de la pertinence des mécanismes de financement réactif lorsqu'il s'agit de tirer parti de l'énergie et des idées innovatrices des citoyens et des OSC à titre d'agents de changement et de développement.

Les OSC acceptent tout naturellement que les principes de la responsabilisation et de la gestion axée sur les résultats servent de critères d'évaluation de leur propre rendement. Elles utilisent ces principes en outre comme point d'appui lorsqu'elles veulent presser les donateurs et les gouvernements de faire montre d'une plus grande responsabilisation à l'égard des résultats de développement. Les OSC qui ont participé aux consultations du GC-SC ont exprimé le souhait que ces principes servent à mesurer des changements profonds et à promouvoir la responsabilisation envers ceux dont le bien-être est en jeu. Cela suppose qu'on s'éloigne des pratiques actuelles, qui privilégient les indicateurs quantitatifs et la reddition de comptes envers les donateurs.

Le GC-SC recommande que les intervenants adoptent une approche davantage axée sur les résultats à caractère qualitatif et sur la participation, et qu'ils laissent plus de place que par le passé aux indicateurs du changement social (portant, par exemple, sur l'égalité entre les sexes, les droits de la personne ou les pratiques démocratiques). Les intervenants devraient se fier dans une plus grande mesure également aux mécanismes de reddition de comptes envers les bénéficiaires de l'aide et des programmes de développement (recommandation 11). Enfin, toutes les parties sont encouragées à adopter les normes les plus élevées en matière d'ouverture, de transparence et d'accès à l'information, y compris la collecte et l'utilisation de données ventilées par sexe (recommandation 11).

Efficacité des OSC

La troisième partie de ce rapport s'intéresse aux mesures que la collectivité des intervenants doit prendre pour que les OSC soient le plus efficaces possible dans leur rôle d'acteurs du développement, et plus

particulièrement comme acteurs de l'aide. Cela ne dépend pas exclusivement des OSC elles-mêmes. Les OSC sont comptables à leurs mandants et doivent rendre compte de leur propre comportement, mais leur efficacité est tributaire en outre des interventions et des politiques des gouvernements, des donateurs officiels et d'autres OSC. La promotion de l'efficacité des OSC est donc une responsabilité partagée.

Les intervenants devraient dresser un état des lieux de ce qui constitue un environnement porteur pour la société civile dans différents pays et instaurer un cadre plus propice à son action. Il faudrait en particulier se pencher sur les aspects suivants : le contexte réglementaire et législatif; l'ouverture du gouvernement et des donateurs au dialogue avec les OSC; la transparence et la responsabilisation concernant le partage de l'information; les mécanismes d'autorégulation, de responsabilisation et de collaboration des OSC elles-mêmes.

L'efficacité des OSC repose en outre sur la disponibilité du financement et sur les conditions et modalités qui s'y rattachent – qu'il s'agisse de fonds provenant de donateurs officiels ou d'OSC internationales et du Nord en appui aux OSC des pays en développement. Que ce soit en leur qualité de donateurs ou de bénéficiaires, tous les acteurs du développement – donateurs, gouvernements et OSC – devraient collaborer à l'application et à l'enrichissement des principes d'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris, selon les recommandations avancées ici (recommandation 13).

L'approche actuelle est fortement axée sur le financement des projets, et les fonds sont le plus souvent acheminés par l'entremise d'OSC du Nord et de partenariats Nord-Sud. Quoique la collaboration avec les OSC

partenaires du Nord continuera d'être valorisée, la nécessité s'impose d'explorer soigneusement de nouvelles approches qui recourent à des mécanismes tels le soutien de base, les appuis programmatiques et des appuis visant le renforcement global de la société civile dans le Sud (recommandations 14 à 16).

L'efficacité des OSC dépend, finalement, de la qualité des collaborations que les OSC instaurent entre elles sous la forme de réseaux, d'alliances, d'organismes-cadres ou de partenariats *ad hoc* facilitant l'atteinte de leurs objectifs. Un soutien devrait être assuré aux OSC pour les aider à mieux coordonner leurs efforts, et les OSC du Nord et du Sud devraient travailler de concert à définir les domaines où elles possèdent des avantages comparatifs, pour encourager les OSC du Sud à prendre de l'essor et à occuper une place plus importante dans la société au fil du temps (recommandation 17).

Le dialogue multipartite : prochaines étapes

Plusieurs échelons ont été gravés, mais il reste beaucoup à faire pour promouvoir des actions concrètes en ce qui a trait à la société civile et l'efficacité de l'aide. Le travail exécuté pendant la période précédant le FHN-3 n'était que l'amorce d'un processus à long terme de collaboration avec les OSC à l'efficacité de l'aide.

À cet égard, le GC-SC salue le lancement récent, en juin 2008, d'une ambitieuse initiative mondiale des OSC visant le dialogue et la recherche d'un consensus sur les principes et lignes directrices qui permettraient d'assurer l'efficacité du travail de développement de ces organisations. Ce processus, qui fera intervenir toute la gamme des intervenants, s'inscrit dans le prolongement du travail réalisé par le GC-SC.

Au regard de ces constats et antécédents, le GC-SC recommande ce qui suit :

- Dans la mesure du possible, il faudrait mettre en place des processus nationaux multipartites soutenus qui permettront de passer à l'action de façon collective selon les priorités et le contexte propres à chaque pays (recommandation 18).
- Les intervenants devraient veiller à mettre à l'essai les bonnes pratiques recommandées dans ce rapport et suivre les progrès de ces pratiques afin qu'elles puissent favoriser les apprentissages et alimenter le dialogue (recommandation 19).
- Les ministres à Accra devraient avaliser et appuyer le processus des OSC dont il a été question précédemment. Ce processus devrait être officiellement reconnu dans le Programme d'action d'Accra; en outre, les donateurs et les gouvernements des pays en développement devraient y coopérer avec les OSC (recommandation 20).
- La question des OSC et de leur efficacité devrait faire partie intégrante de tout processus et de tout accord touchant au développement et à l'aide internationale après Accra (recommandation 21).

CONTEXTE

La Déclaration de Paris de mars 2005 est un document marquant réunissant de façon cohérente un certain nombre de principes et d'engagements clés. Elle comporte également un cadre de responsabilité mutuelle et met en valeur un certain nombre d'indicateurs qui permettent de suivre les progrès dans sa mise en oeuvre. On reconnaît que la Déclaration de Paris est un élément essentiel d'un programme d'action plus global sur l'efficacité de l'aide susceptible de mettre à contribution de façon plus directe les acteurs de la société civile.

En tant qu'acteurs du développement, les organisations de la société civile (OSC) partagent l'intérêt des bailleurs de fonds et des gouvernements pour le concept de l'efficacité de l'aide comme levier puissant pour maintenir sur la bonne voie les efforts de développement, pour attirer l'attention sur les résultats au niveau des effets et des impacts et pour tirer des leçons des expériences antérieures en matière de bonnes pratiques. Cet intérêt partagé à l'égard de l'efficacité de l'aide constitue un point de départ du dialogue auquel sont conviés tous les acteurs de la coopération au développement, y compris les OSC. Les OSC contribuent de manière distincte et significative à l'efficacité de l'aide et du développement; et cela pour plusieurs raisons, que ce soit parce qu'elles sont indépendantes, à cause de leur rôle de promotion et de surveillance, de par leurs liens étroits avec les démunis ou grâce à leur efficacité en tant qu'intermédiaires de l'aide.

Nous résumons ici l'essentiel des enseignements et recommandations découlant du travail du GC-SC. Les recommandations sont adressées à l'ensemble de la collectivité des intervenants, y compris les donateurs, les gouvernements des pays en développement

et les OSC des pays industrialisés et des pays en développement.

Le GC-SC a été créé par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) en janvier 2007, en reconnaissance du rôle important que les OSC doivent jouer en tant qu'acteurs à part entière du développement et en tant qu'agents de coopération au développement, à titre de donateurs, de bénéficiaires et de partenaires de l'aide. Il a été constitué en groupe multipartite où sont représentés de manière équilibrée les donateurs, les gouvernements des pays en développement, les OSC du Nord et celles du Sud.

Son mandat comportait comme tâches :

- analyser les deux rôles essentiels de la société civile : son rôle comme acteur du développement au sens large; son rôle de chien de garde pour promouvoir la responsabilisation et exiger des résultats;
- faciliter un processus mettant à contribution de multiples intervenants dont le but consiste à clarifier :
 - o les rôles de la société civile dans le cadre de la Déclaration de Paris;
 - o les aspirations des OSC en ce qui concerne l'enrichissement des programmes d'efficacité de l'aide à l'échelle nationale et internationale;
 - o les considérations et principes essentiels appelés à être internationalement reconnus par toutes les parties concernées;
- conseiller le GT-EFF et le Comité directeur responsable du Forum de haut niveau d'Accra (FHN-3) à l'égard de l'intégration de la société civile et de l'efficacité de l'aide, et d'autres questions, au programme du FHN-3, dans le prolongement de la Déclaration de Paris;
- en consultation avec le Comité directeur, le GT-EFF et les OSC, préparer des propositions portant sur la société civile

et l'efficacité de l'aide qui feront l'objet de discussions dans le cadre du programme du Forum d'Accra.

Son travail comprenait notamment :

- la création d'un site extranet (<http://web.acdi-cida.gc.ca/sc>) pour mettre à la disposition du public les rapports des diverses consultations et des documents relatifs aux études de cas;
- des recherches et analyses qui ont abouti à la préparation de deux documents essentiels : le *Document conceptuel* et la *Synthèse des enjeux*;
- un vaste processus de consultation, dont une conférence internationale à Härnösand, en Suède, organisée par le centre de la société civile de l'Agence suédoise de coopération au développement international, des consultations et des séminaires nationaux dans 35 pays, six consultations régionales multipartites dans le Sud et deux consultations internationales réservées aux OSC à Bruxelles et à Nairobi. Les consultations tenues avant le FHN-3 ont mobilisé plus de 4 800 participants affiliés à quelque 3 600 OSC, donateurs et organismes gouvernementaux;
- un document intitulé *Synthèse des consultations régionales et des processus connexes menés par le Groupe consultatif* visant à exposer les résultats des consultations jusqu'au mois de décembre 2007;
- un forum international à Gatineau, au Canada, du 3 au 6 février 2008, réunissant 203 participants des quatre groupes d'intervenants représentés au GC-SC, qui a fait l'objet d'un rapport final.

Le GC-SC a constaté que la tenue de ce genre de dialogue suscitait un grand intérêt et que l'approche multipartite a favorisé un dialogue constructif sur la base d'objectifs communs. Le dialogue a été enrichi par les perspectives distinctes de chaque groupe d'intervenants.

Ce même dialogue multipartite a fait apparaître de plus en plus clairement que l'efficacité des OSC dépend non seulement des OSC, mais encore des comportements des donateurs et des gouvernements. L'approche multipartite permet à tous les partenaires d'étudier de concert de quelles façons ils peuvent contribuer à l'efficacité des OSC.

À propos du présent document

La présente *Synthèse des enseignements et des recommandations* porte sur les recommandations générales dont la mise en œuvre permettrait d'établir un cadre de relations plus coopératives entre les intervenants.

Elle s'accompagne de deux autres documents, l'un portant sur l'expérience et les bonnes pratiques (*La société civile et l'efficacité de l'aide : Recueil d'expériences et de bonnes pratiques*), l'autre étant un recueil d'études de cas (*Civil Society and Aid Effectiveness Case Book*). Ces documents mettent en lumière la faisabilité sur le plan concret et opérationnel des diverses recommandations mises de l'avant dans la *Synthèse*. Ce jeu de documents devrait servir de point de repère lors des discussions et de la mise en œuvre des recommandations à la suite du FHN-3.

RECONNAISSANCE ET VOIX AU CHAPITRE

Que sont les OSC et qu'est-ce qui les rend différentes?

Même si le nom du GC-SC se rapporte à la « société civile » en général, l'orientation de son travail visait plus spécialement les organisations de la société civile œuvrant comme agents de changement et de développement. Ce sont les organisations avec lesquelles les donateurs et les gouvernements interagissent habituellement.

On peut définir les OSC comme englobant la totalité des organisations à but non lucratif et non étatiques, en dehors de la famille, dans lesquelles les gens s'organisent pour satisfaire des intérêts communs dans le domaine public. Cela couvre toute une gamme d'organisations qu'on peut regrouper en trois grandes catégories : les associations mutuellistes; les organisations fondées pour défendre une cause particulière; celles axées sur le service. On y compte les organismes communautaires et les associations villageoises, les groupes environnementalistes, les groupes de défense des droits de la femme, les associations d'agriculteurs, les organismes confessionnels, les syndicats, les coopératives, les associations professionnelles, les chambres de commerce, les instituts de recherche indépendants et les médias à but non lucratif.

La définition des OSC en tant qu'organisations à but non lucratif et non étatiques fait valoir qu'elles dépendent de contributions volontaires et de ressources de l'extérieur. Mais il faut également comprendre que les OSC fonctionnent sur la base de valeurs, de croyances et d'objectifs qu'elles partagent avec les gens qu'elles servent ou qu'elles représentent. Cette capacité de réagir aux besoins de divers

groupes d'intérêts primaires explique la grande diversité des OSC en ce qui a trait à leurs valeurs et objectifs ou aux activités dans lesquelles est sont engagées. Cela explique aussi l'accent particulier mis sur les droits de la personne et la justice sociale, notamment les droits des femmes, des enfants et des peuples autochtones, qui forment le point de départ du travail de développement de nombre d'OSC.

Il est important de ne pas idéaliser les OSC par comparaison avec d'autres organisations. Les OSC reflètent les conditions et les défis de leurs pays respectifs. Dans les pays où prédominent des traditions culturelles autoritaires, là où se pratique la discrimination fondée sur la race, le sexe ou les groupes minoritaires et là où perdurent l'inégalité sociale et la corruption, on retrouvera certaines de ces caractéristiques dans les OSC elles-mêmes. La lutte pour l'épanouissement de valeurs démocratiques internes et pour un comportement organisationnel transparent pose autant de défis aux OSC qu'à d'autres organismes.

En outre, les OSC axées sur le développement ne se concentrent pas toutes sur les droits de la personne. Certaines sont délibérément exclusives, tandis que d'autres visent à répondre aux besoins de leurs membres en dehors de la promotion des droits de la personne.

Il est difficile, par conséquent, de parler de « la société civile » en général. Toutefois, en cherchant à promouvoir l'efficacité du développement et de l'aide, il est possible de se concentrer sur des OSC caractérisées par des rapports de solidarité sociale avec des populations marginalisées et par un souci de justice sociale.

Les questions de légitimité et de responsabilisation des OSC ont fréquemment été soulevées dans les consultations parrainées par le GC-SC et ont

été l'un des grands thèmes des discussions internes des OSC.

Contrairement aux gouvernements, les OSC ne prétendent pas représenter la population en général et ne tirent pas leur légitimité du scrutin. Cependant, elles ont le droit de revendiquer leur légitimité pour autant qu'elles représentent des segments précis de la population qui pourraient autrement se trouver marginalisés et qu'elles défendent des causes particulières, par exemple l'amélioration des services aux pauvres ou la durabilité de l'environnement.

Les OSC tirent leur légitimité des valeurs qui éclairent leurs actions et de leurs idéologies institutionnelles, des résultats qu'elles obtiennent, de leurs compétences et de leur expérience, des mécanismes de gouvernance et de responsabilisation qu'elles ont mis en place ainsi que de la transparence de leurs activités. Il arrive également qu'elles servent de porte-parole à certaines catégories de la population. Les organismes-cadres ou réseaux d'organisations ont souvent un niveau élevé de crédibilité institutionnelle en vertu des groupes qu'ils représentent.

Les OSC comme acteurs du développement et comme agents de changement

Les OSC remplissent plusieurs rôles importants. En tant qu'acteurs à part entière du développement, elles ont un rôle vital à jouer dans la vie démocratique et la bonne gouvernance, en attirant l'attention sur des questions qui pourraient autrement être négligées par les politiques, les organes politiques partisans et les gouvernements; elles sont un mécanisme par lequel les citoyens peuvent s'exprimer sur les questions politiques, sociales et économiques qui les intéressent. Elles complètent ainsi d'autres moyens pour responsabiliser les gouvernements devant les

citoyens par la participation et le discours démocratiques.

Les OSC jouent un rôle de premier plan dans les situations exigeant des interventions humanitaires ou un travail de consolidation de la paix, et dans les états fragiles ou en déroute, lorsque l'État n'est pas en mesure d'assumer pleinement son rôle en matière de développement.

En outre, elles excellent souvent à obtenir certains types de résultats en raison de leurs liens privilégiés avec les populations marginalisées ou avec des segments de population subissant une discrimination systémique – par exemple les femmes, les peuples autochtones ou les gens sans terre. L'efficacité des OSC est sans doute variable, mais l'existence de certaines OSC particulièrement efficaces est un argument solide pour essayer de tirer parti du dynamisme, des connaissances locales et des techniques de représentation de ces OSC. En travaillant de concert avec les gouvernements et les donateurs, les OSC peuvent aider à enrichir les résultats des politiques publiques. Elles sont également d'importants acteurs dans la coopération Sud-Sud.

Les OSC ont leur importance sur les plans quantitatif et qualitatif, quoique leur importance relative pour la société varie considérablement d'un pays à l'autre. On dit qu'il y a plus de un million d'OSC en Inde, et 200 000 aux Philippines. Leur nombre connaît une croissance rapide en Afrique, en Asie centrale et de l'Est, et ailleurs.

Les OSC oeuvrant dans le secteur du développement assument notamment les tâches suivantes :

- mobiliser les collectivités de la base et les pauvres ou les marginalisés;
- faire le suivi des politiques et pratiques des gouvernements et des donateurs et renforcer la responsabilisation des

gouvernements et des organes donateurs par l'application des connaissances locales;

- entreprendre des recherches et engager le dialogue sur les politiques;
- offrir des services et réaliser des programmes;
- établir des coalitions et réseaux afin de rehausser la coordination et l'impact de la société civile;
- mobiliser des ressources financières et humaines supplémentaires en matière d'aide;
- renseigner le public et aider à façonner les valeurs sociales que sont la solidarité et la justice sociale.

Les OSC comme donateurs, intermédiaires et bénéficiaires de l'aide

Les OSC regroupent une vaste gamme d'acteurs. Même si certaines peuvent être considérées avant tout comme des donateurs, nombre d'autres ont des rôles très divers en matière de développement. En tant que groupe, comparativement aux donateurs officiels, dont le mandat est plus uniformément centré sur l'aide étrangère, les OSC répugnent souvent à adopter le concept d'« efficacité de l'aide » comme point de départ, préférant situer le programme d'efficacité de l'aide dans un programme plus global d'« efficacité du développement », qui englobe l'efficacité des ressources, des politiques et des actions non liées à l'aide. À vrai dire, l'efficacité des OSC comme donateurs, intermédiaires et bénéficiaires de l'aide est intrinsèquement liée à leur efficacité comme agents de développement et comme agents du changement.

Cela dit, il est important de reconnaître l'importance quantitative des OSC dans la coopération au développement, à titre de donateurs, d'intermédiaires et de

bénéficiaires de l'aide. Comme donateurs, les OSC du Nord réunissent des ressources considérables pour le développement, en plus de ce que les gouvernements fournissent en aide publique au développement (APD). D'après les estimations du Secrétariat du CAD-OCDE, les OSC ont réuni de 20 à 25 milliards de dollars de sources non-gouvernementales en 2006ⁱ, comparativement à 104 milliards de dollars pour l'APD, y compris l'allègement de la dette. L'efficacité des OSC à titre de donateurs est donc essentielle à la réussite de l'effort mondial en matière d'aide.

Les OSC sont aussi des intermédiaires et des bénéficiaires de l'aide, et leur efficacité en matière de développement revêt à ce titre une grande importance. Elles servent d'intermédiaires lorsqu'elles font le lien entre les donateurs officiels et d'autres OSC. Les OSC du Nord ou du Sud peuvent recevoir des fonds d'APD à l'appui de leurs activités de développement; ou encore, les OSC du Sud peuvent bénéficier de l'aide d'OSC du Nord. Les OSC bénéficiaires incluent des groupes communautaires, des associations villageoises, des groupes de femmes... en somme, toute une gamme d'OSC partenaires de pays du Sud, qui sont les véritables exécutants des programmes des OSC dans ces pays. Les OSC du Nord qui travaillent de concert avec des OSC du Sud peuvent être tout à la fois donateurs, intermédiaires et bénéficiaires de l'aide.

On estime que les fonds consentis aux OSC en tant que bénéficiaires ou intermédiaires représentaient environ 10 p. 100 des flux d'APD destinés aux pays en développement en 2006ⁱⁱ. L'efficacité des OSC n'est donc pas une simple question de bonnes pratiques de financement de l'aide; elle exige également une exécution efficace des programmes et une responsabilisation à l'égard de l'obtention des résultats.

La voix au chapitre des OSC

Les OSC sont donc des intervenants de premier plan dans les pourparlers sur l'efficacité de l'aide et du développement pour deux raisons :

- en raison de leur importance comme acteurs à part entière du développement et de la vie démocratique – comme agents contribuant à des processus de développement plus inclusifs, comme promoteurs des intérêts et des droits de la personne de leurs groupes d'intérêts et comme sources de nouvelles options en matière de politique publique;
- en raison de la place qu'elles occupent dans la coopération au développement et les activités humanitaires en tant que donateurs, intermédiaires et bénéficiaires de l'aide.

L'importance des OSC sur ces plans est une bonne raison pour assurer systématiquement leur présence dans le dialogue sur la politique de développement et plus particulièrement dans les institutions et processus internationaux où il est question de l'efficacité de l'aide. En raison de l'importance de leurs rôles, les divers intervenants ont tout intérêt à veiller à ce que les OSC elles-mêmes soient aussi efficaces que possible. En outre, les OSC peuvent se faire les défenseurs du bien public, aider à promouvoir la responsabilisation à l'égard des résultats et favoriser l'avènement d'une compréhension plus riche, plus fouillée, de l'efficacité de l'aide, fondée sur un souci particulier pour les droits de la personne et la justice sociale.

Voilà donc les principaux arguments en faveur de la « voix au chapitre » des OSC. La légitimité des OSC, l'a-t-on mentionné, dépend de divers facteurs et diffère, par sa nature, de la légitimité politique des organes élus. Dans la même logique, si l'on peut soutenir que les OSC sont « politiques » dans la mesure où elles défendent des groupes ou des points de vue particuliers, leur légitimité repose néanmoins sur le caractère non partisan de leur engagement. Sous ce rapport, les OSC se distinguent des partis politiques. La légitimité de la participation des OSC au dialogue sur les politiques et aux discussions entourant l'efficacité de l'aide plus précisément découle de leur reconnaissance en tant qu'acteurs légitimes du développement.

Une démocratie vigoureuse exige qu'une pluralité d'opinions puissent se faire entendre. Or, lorsque les gouvernements ou les donateurs invitent des OSC à prendre part à un dialogue sur les politiques, ils ont tendance à choisir des OSC avec lesquelles ils sont en affinité. Cette pratique comporte un coût lorsqu'elle signifie que des perspectives divergentes sont réprimées ou que des populations marginalisées sont exclues. Les OSC qui ont pris part aux consultations du GC-SC estiment qu'il faut des mécanismes pour garantir l'expression de toute une gamme de points de vue, notamment ceux des organisations féminines, des organismes aux racines rurales ou d'autres OSC représentant les « sans-droits ».

Recommandations sur la reconnaissance et la voix au chapitre des OSC

1. Partant de ce qui précède, il est recommandé que tous les acteurs du développement prennent position pour reconnaître ce qui suit :
 - a) l'importance et la diversité de la société civile et des OSC en tant qu'acteurs à part entière en matière de politique et de développement;
 - b) le fait que les OSC ont une contribution distincte et légitime à apporter au développement et à l'efficacité de l'aide, et que leurs efforts complètent ceux des autres partenaires du développement;
 - c) le fait qu'une société civile forte est un atout qu'il vaut la peine de développer dans le cadre des efforts que déploie la société pour se transformer et approfondir des pratiques démocratiques permettant d'accueillir et de soutenir des visions concurrentes et des opinions divergentes.
2. Il est recommandé que soient ménagées de façon systématique des instances permettant aux OSC ayant des convictions et des orientations diverses de se faire entendre à toutes les étapes du processus de développement (planification, négociation, mise en œuvre, suivi et évaluation), et que cela soit reconnu comme une pratique normale dont la promotion s'impose à tous les paliers, de l'échelon local au niveau international.
3. En parallèle, il est recommandé que les intervenants amorcent un travail supplémentaire pour identifier les conditions qui permettront à la société civile de jouer un rôle efficace dans le dialogue sur les politiques et de maximiser la valeur de ses contributions à ce dialogue. Voici quelques-unes des questions qui mériteraient un surcroît d'attention :
 - a) Quel est le meilleur moyen pour les OSC d'ajouter une valeur collective au dialogue sur les politiques dans divers contextes? Quelles sont les contributions possibles de chaque catégorie d'OSC – depuis les organisations communautaires jusqu'aux centres d'études et de recherche – à différents niveaux et selon le type de discussion?
 - b) Quelles mesures les OSC peuvent-elles prendre pour veiller à représenter de façon fidèle et responsable les intérêts des collectivités et des groupes qu'elles affirment défendre?
 - c) Quelles mesures faut-il prendre pour encourager la participation des femmes et des autres groupes socialement exclus, et l'expression de points de vue divergents?
 - d) Comment peut-on renforcer durablement la capacité des OSC et des gouvernements à participer au dialogue sur les politiques?
 - e) Quelles leçons peut-on tirer des forums multilatéraux qui, ayant reconnu le rôle des OSC, ont déjà établi des normes régissant leur participation?
 - f) Faut-il créer un mécanisme permanent faisant intervenir le CAD-OCDE et le GT-EFF pour maintenir le dialogue avec les OSC concernant l'efficacité de l'aide après Accra et, le cas échéant, de quelle façon?

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA DÉCLARATION DE PARIS

L'importance des OSC dans le développement est largement reconnue et il en est fait acte, jusqu'à un certain point, dans la Déclaration de Paris. Toutefois, cette dernière n'offre que certaines orientations succinctes sur la façon dont les rôles des OSC peuvent être relevés dans le cadre des efforts internationaux en matière d'aide et de développement. La Déclaration de Paris s'attarde plutôt aux rapports entre les donateurs et les organismes centraux des gouvernements et à la nécessité d'une nouvelle approche de la coopération au développement aidant à renforcer l'État, au lieu de l'affaiblir comme c'était souvent le cas par le passé.

La Déclaration de Paris constitue un point de repère important à cet égard, et cela a été largement reconnu tout au long du processus consultatif du GC-SC. Toutefois, la Déclaration de Paris doit être vue comme une étape particulière dans le discours international sur l'efficacité de l'aide, une étape dont on doit tirer parti, mais qu'on se doit d'enrichir. Parce qu'elle met l'accent sur les liens entre les donateurs et les gouvernements des pays en développement, la Déclaration de Paris n'offre qu'un tableau limité de la coopération au développement, des divers intervenants concernés et de la façon dont ceux-ci doivent interagir pour garantir des résultats de développement durables. Les OSC estiment que la Déclaration de Paris ne les reconnaît pas en tant qu'agents à part entière de développement et de changement, dont les priorités ne coïncident pas toujours forcément avec celles des gouvernements.

En vertu de la place qu'elles occupent en tant qu'acteurs indépendants du développement et de l'engagement à l'égard de l'efficacité qu'elles partagent avec les

autres intervenants, les OSC ont exprimé des points de vue à propos de la Déclaration de Paris qui méritent d'être entendus et évalués. Certains de ceux-ci ont été évoqués dans l'exposé de principe préparé par le Comité directeur international de la société civile pour le Forum de haut niveau d'Accra et intitulé *De Paris 2005 à Accra 2008 : L'aide au développement va-t-elle devenir plus responsable et efficace? Une approche critique du plan d'action pour l'efficacité de l'aide*ⁱⁱⁱ.

Cet exposé de principe faisait écho aux appels des gouvernements des pays en développement en faveur d'efforts accrus pour délier l'aide et augmenter sa prévisibilité et aux appels généralisés en faveur d'une attention accrue aux enjeux transversaux comme les droits de la personne, l'exclusion sociale et l'égalité entre les hommes et les femmes. Il comprenait également les éléments suivants : une critique de la conditionnalité politique en tant qu'obstacle à l'appropriation nationale; un appel à une plus grande transparence comme fondement du dialogue sur les politiques et de la responsabilité mutuelle; le désir d'un rééquilibrage des relations de pouvoir entre les donateurs et les pays en développement; un appel à la réalisation d'évaluations indépendantes concernant le respect des engagements qui ont été pris dans la Déclaration de Paris.

Enrichissement et application des principes de la Déclaration de Paris

Il existe deux points de vue possibles lorsqu'on cherche à préciser le rapport entre les OSC et la Déclaration de Paris :

- Dans le premier, il s'agit de savoir si les OSC peuvent contribuer (et le cas échéant, de quelle façon) à une meilleure mise en œuvre de la Déclaration de Paris, vue avant tout comme un accord

entre les donateurs et les gouvernements pour une meilleure gestion de l'aide publique au développement.

- Dans le second, il s'agit de savoir si les principes d'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris peuvent s'appliquer au travail des OSC et si ces principes sont bien adaptés et suffisants à cette fin.

On distinguera, du même coup, deux démarches :

- l'application de la Déclaration de Paris à titre d'accord spécifique sur l'efficacité de l'aide entre les donateurs et les gouvernements des pays en développement;
- l'enrichissement du programme international sur l'efficacité de l'aide pour faciliter la participation des OSC.

Ces démarches sont toutes les deux légitimes et importantes.

Les recommandations du GC-SC concernant le programme de Paris et le programme d'action international sur l'efficacité de l'aide plus généralement reposent sur une conception large de l'efficacité de l'aide qu'on peut définir ainsi : « la mesure dans laquelle les ressources d'aide arrivent à produire des résultats de développement durables au profit des pauvres » (*Document conceptuel du GC-CS*, par. 46). La Déclaration de Paris doit donc être perçue comme un accord particulier conclu à un point précis dans le temps, dont l'interprétation peut être enrichie et qui peut être complétée ou remplacée au fil du temps par de nouvelles compréhensions et de nouveaux engagements. Sont proposées ci-après quelques recommandations générales et particulières relatives aux principes d'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris.

Recommandation

4. De manière générale, il est recommandé que tous les acteurs du développement, c'est-à-dire les donateurs, les gouvernements et les OSC, travaillent de concert à mettre en œuvre et à enrichir le programme d'action international sur l'efficacité de l'aide et :
 - a) qu'ils reconnaissent que la Déclaration de Paris est un accord historique entre les donateurs et les pays en développement conclu à un point précis dans le temps, pour régler un ensemble particulier d'enjeux dans le cadre d'obligations mutuelles;
 - b) qu'ils approfondissent leur compréhension de la Déclaration de Paris et en appliquent les principes en insistant sur l'appropriation locale et démocratique, la diversité sociale, l'égalité entre les sexes ainsi que la responsabilisation à l'égard de l'atteinte de résultats favorables aux pauvres et aux populations marginalisées, comme conditions essentielles de l'efficacité.

Voici ce que propose plus précisément le GC-SC pour chacun des principes de la Déclaration de Paris, en commençant par le principe de l'appropriation.

Appropriation locale et démocratique

Même si le principe d'appropriation est essentiel pour comprendre la Déclaration de Paris, cette dernière ne s'attarde pas sur l'approfondissement du principe comme tel. L'allusion est à la prise en charge *nationale*,

qui est à son tour associée au leadership gouvernemental à l'égard de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

L'importance fondamentale de l'appropriation, notion qui inclut le leadership gouvernemental dans les stratégies et politiques nationales de développement, ne fait aucun doute : l'aide ne peut conduire à un développement durable à moins que les acteurs du pays en développement ne se sentent engagés à

l'égard des projets financés. C'est d'ailleurs pour cette raison que les prescriptions politiques imposées par les donateurs ont produit des résultats mitigés et que tant de projets de développement s'effondrent après le départ des bailleurs de fonds.

Cependant, le type d'appropriation et d'engagement local nécessaire ne se borne pas au leadership qu'exercent les organismes centraux du gouvernement au moyen d'une stratégie nationale de développement. L'appropriation qu'il faut est à la fois généralisée et profondément enracinée; elle concerne tous ceux qui sont mis à contribution ou qui sont touchés par la

planification, la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes de développement visés par l'aide.

Le manque de clarté de la Déclaration de Paris sur ce point a semé la confusion sur le sens et l'importance de ce principe cardinal. Le recours au terme générique de « pays partenaire », qui évoque une interprétation consensuelle ou centralisée de l'appropriation par le « pays » dans son ensemble, n'a fait qu'empirer les choses. Il faut plutôt comprendre l'appropriation comme un processus qui repose sur une pluralité d'acteurs et qui tire sa légitimité de la participation démocratique.

Recommandations

5. Il est recommandé de revenir à ce qui est fondamental dans le principe de l'« appropriation » et de délaissier l'expression courante « appropriation nationale », qui est trompeuse. Il serait plus juste de parler d'« appropriation locale et démocratique », expression qui évoque la prise en charge non seulement par les organismes centraux des gouvernements, mais aussi par les parlements, les administrations locales, les citoyens, les collectivités, et les OSC.
6. Voici les mesures et approches complémentaires recommandées :
 - a) élargir considérablement l'éventail des intervenants dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies, programmes et initiatives de développement, et mobiliser les parlements, les partis politiques, les administrations locales et les diverses catégories d'OSC;
 - b) reconnaître que l'appropriation d'initiatives et de programmes spécifiques peut mettre à contribution le leadership de divers acteurs, tels des gouvernements nationaux, des organismes d'État décentralisés ou des OSC;
 - c) renforcer la capacité d'appropriation des divers intervenants au moyen d'initiatives de développement des capacités et d'un appui aux processus démocratiques;
 - d) dans la même perspective, adopter en matière de conditionnalité une approche nouvelle, selon laquelle les donateurs s'appliquent à faciliter le dialogue autour d'options stratégiques faisant l'objet d'un débat démocratique et investissent dans le renforcement de la capacité des gouvernements, des parlements et des OSC à élaborer, relativement aux politiques, des solutions politiques prises en charge localement.

Alignement

En ce qui a trait à l'alignement, la Déclaration de Paris insiste sur l'alignement des donateurs sur les priorités dégagées dans des stratégies nationales de développement comme le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, et l'alignement sur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, d'approvisionnement et de gestion des résultats.

Cependant, les OSC insistent plutôt sur la pluralité des points de vue, et il arrive souvent que les OSC du Nord travaillent directement avec les OSC des pays en développement. De la sorte, elles sont susceptibles de rattacher l'alignement aux

priorités et stratégies cernées par leurs OSC partenaires du Sud et leurs groupes d'intérêts. En termes de recours aux systèmes locaux, elles auront tendance à recourir aux mécanismes d'établissement des priorités et de mise en œuvre de ces mêmes partenaires de la société civile.

Les OSC contribuent donc à l'alignement à leur propre manière, en étant solidaires des priorités et des besoins de partenaires et de groupes d'intérêts qui contribuent parfois aux objectifs de développement en dehors des priorités du gouvernement. Cela exige une interprétation élargie du concept d'alignement, dans le même sens que l'appropriation locale et démocratique.

Recommandation

7. Il est recommandé que l'alignement soit compris au sens large du respect des priorités des partenaires locaux conjugué à l'utilisation et au renforcement des systèmes locaux au sens large. Le développement et l'utilisation des systèmes nationaux exigeront ainsi que l'on porte attention non seulement aux mécanismes gouvernementaux centralisés, tels les systèmes d'approvisionnement et de gestion des finances publiques, mais aussi à d'autres instances gouvernementales, aux pouvoirs décentralisés et aux OSC.

Coordination et harmonisation

Les déclarations de Rome et de Paris insistent sur la coordination et l'harmonisation des donateurs. Des améliorations à ce chapitre peuvent se défendre pour différents motifs, notamment la nécessité de réduire la dispersion et le double emploi, le désir de réduire les coûts de transactions inutiles et la nécessité d'adopter une vision plus globale de la programmation pour le développement.

Toutefois, la coordination et l'harmonisation ont elles-mêmes des coûts, parfois méconnus. Les OSC craignent qu'une

application abusive de ces principes n'ait pour effet de réprimer l'initiative, de freiner l'innovation ou de détourner les énergies d'autres objectifs utiles. Il faudrait un cadre conceptuel qui reconnaisse l'importance de l'équilibre sur ce plan. En effet, les discussions sur l'efficacité de l'aide délaissent graduellement les notions de coordination et d'harmonisation en faveur d'un principe plus souple, qui prône une vision plus intégrée du développement, tout en reconnaissant les avantages de la diversité et l'intérêt des efforts spécialisés déployés par différents acteurs.

Recommandations

8. Il est recommandé, au chapitre de la coordination et de l'harmonisation, de recourir à une approche équilibrée qui mette en relief la valeur des approches plus globales en matière de programmation de développement, tout en reconnaissant l'intérêt de la diversité et de l'innovation.
9. Les mesures suivantes sont recommandées en vue d'améliorer la coordination et l'harmonisation en ce qui concerne les OSC :
 - a) que tous les acteurs reconnaissent les rôles complémentaires des gouvernements et des OSC, et les implications de cette complémentarité pour la coordination et l'harmonisation des efforts;
 - b) que les gouvernements et les donateurs fassent un effort accru pour appuyer la participation des OSC aux programmes qui relèvent d'initiatives gouvernementales, et que les OSC fassent un effort accru pour prendre part à ces programmes (que ce soit à titre d'acteurs indépendants ou sur une base contractuelle);
 - c) que les OSC cherchent davantage à coordonner et harmoniser leurs activités avec celles d'autres OSC;
 - d) qu'on reconnaisse le renforcement de la société civile comme un objectif en soi que tous les intervenants du développement devraient chercher à atteindre par une action plus globale;
 - e) qu'on reconnaisse la pertinence des mécanismes de financement réactifs pour tirer parti de l'énergie et des idées innovatrices des citoyens et des OSC à titre d'agents de changement et de développement.

Gestion axée sur les résultats et responsabilisation

Les principes de gestion axée sur les résultats et de responsabilisation sont étroitement liés, puisque l'élément de responsabilisation le plus important dans l'optique de l'efficacité de l'aide devrait en toute logique avoir trait aux résultats. En tant que principes d'efficacité de l'aide, la gestion axée sur les résultats et la responsabilisation intéressent les OSC à la fois au chapitre de leurs propres obligations de rendre compte *et* dans leur rôle de chiens de garde pour promouvoir la responsabilisation des gouvernements et des donateurs concernant l'utilisation des deniers publics. Les OSC, depuis nombre d'années, pressent les donateurs et les gouvernements de prouver qu'ils obtiennent des résultats en matière de développement,

et travaillent à leur propre responsabilisation en se dotant de mécanismes adaptés à cette fin et de codes de conduite collectifs.

Le processus de consultation du GC-SC a fait ressortir plusieurs enjeux. En particulier, les donateurs et les gouvernements ont fréquemment cité la responsabilisation des OSC au titre de leurs préoccupations. En fait, les OSC rendent compte de l'emploi des fonds reçus auprès des donateurs, et de leur rendement global auprès de leurs propres conseils d'administration, mais il reste que la question générale de la responsabilisation des OSC mériterait d'être approfondie. Les gouvernements des pays en développement trouvent inquiétants le manque d'information sur les financements versés aux OSC ou qui transitent par elles ainsi que l'absence de tout mécanisme permettant d'évaluer l'impact global des OSC sur les

résultats de développement dans les pays ciblés.

Pour leur part, les OSC ont été promptes à critiquer les outils actuels de « gestion axée sur les résultats », qu'on a tendance à appliquer comme moyens de contrôle pour les donateurs au lieu de les utiliser pour promouvoir l'apprentissage, l'adoption de mesures correctives et la responsabilisation envers ceux dont le bien-être est en jeu. Elles ont posé de nombreuses questions également sur le choix de ce qu'il faut mesurer, sur la répartition des responsabilités, sur l'accès à l'information et sur les rôles qu'elles peuvent jouer. Les OSC préconisent une approche de la gestion axée sur les résultats reposant sur un processus itératif d'apprentissage et d'adaptation et des mécanismes de suivi des résultats autonomisant les bénéficiaires ultimes de l'aide.

On peut soulever des questions en outre sur les types de résultats qui sont les plus pertinents pour les OSC en tant qu'agents de changement ou de responsabilisation des instances publiques. Par exemple, les cadres de gestion du rendement dans les approches-programmes mettent le plus souvent l'accent soit sur la réforme des processus ou des politiques du gouvernement, soit sur des indicateurs de prestation des services, par exemple l'accès à l'éducation ou aux soins de santé primaires. Or les OSC, en tant qu'agents de changement, cherchent à accorder une plus grande attention à des indicateurs de changement institutionnel et social, par exemple les améliorations au niveau de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, la réduction des inégalités sociales, l'amélioration des pratiques en matière de droits de la personne et de démocratie, et à d'autres indicateurs qualitatifs de progrès social.

La nécessité de mesurer les progrès touchant la promotion des droits des femmes et l'égalité des sexes est particulièrement évidente. Il faudrait inclure des cibles et des indicateurs d'égalité entre les hommes et les femmes dans la conception et la mise en œuvre des stratégies et programmes de développement et utiliser systématiquement des données ventilées par sexe aux fins de suivi.

La *direction* de la responsabilisation est un enjeu déterminant. On établit dans la Déclaration de Paris une responsabilité partagée des donateurs et des gouvernements à l'égard des résultats de développement, mais dans la pratique, la responsabilisation en matière de coopération au développement tend à monter des bénéficiaires vers les donateurs. Cela mine la responsabilisation descendante vers les citoyens et les bénéficiaires et les systèmes de reddition de comptes qui encourageraient normalement cette responsabilisation descendante. Il semblerait donc que le concept de responsabilité mutuelle doive être élargi afin d'insister sur le fait qu'en définitive, tous les partenaires du développement sont responsables de la production de résultats qui profitent aux pauvres et aux populations marginalisées, ce qui soulève aussitôt un défi : comment amener les bénéficiaires visés par l'aide à pleinement participer à l'évaluation des résultats et à demander des comptes aux gouvernement, aux donateurs et aux OSC?

Un dernier point suscite aussi des interrogations : celui de la responsabilité mutuelle à l'égard de l'efficacité de l'aide, telle qu'elle est envisagée dans la Déclaration de Paris. Les participants aux consultations du GC-SC ont dit estimer que pour être efficace, l'application de ce principe exigerait des engagements institutionnels plus fermes en matière de transparence et des processus plus inclusifs qu'à présent. Les OSC devraient faire, et

font déjà, leur part pour enrichir les processus de responsabilité mutuelle aux échelons mondial et national (par des activités de recherche et dans le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau national), mais elles sont freinées par le manque d'accès à l'information. Nous le

GC-SC se joint à d'autres équipes de travail qui ont contribué à la préparation du FHN-3 pour demander l'adoption de normes de transparence et d'accès à l'information plus rigoureuses en ce qui concerne les flux et les politiques d'aide.

Recommandations

10. Les mesures qui suivent sont recommandées au sujet de la gestion axée sur les résultats et la responsabilisation :
 - a) l'adoption d'approches axées sur les résultats et de mécanismes de suivi des résultats conçus avant tout comme outils de gestion pour promouvoir l'apprentissage et l'adaptation, tout en autonomisant les bénéficiaires ultimes des programmes de développement;
 - b) l'adoption d'une approche plus percutante en matière de résultats, qui porte une attention accrue aux indicateurs de changement institutionnel et social et aux données ventilées par sexe ayant de l'importance pour les OSC en tant qu'agents de changement;
 - c) une approche mettant l'accent sur un rééquilibrage de la responsabilisation en faveur des bénéficiaires, en ce qui concerne les résultats;
 - d) le renforcement des systèmes de responsabilisation de tous les acteurs du développement dans le pays (donateurs, gouvernements et OSC);
 - e) une approche multipartite en matière de suivi et d'évaluation, favorisant la participation réelle et opportune des OSC et des populations bénéficiaires, dont les organismes de défense des droits des femmes et d'autres groupes socialement marginalisés.
11. Tous les partenaires du développement sont encouragés à adopter les normes les plus élevées possibles en matière d'ouverture, de transparence et d'accès à l'information :
 - a) Les donateurs et les institutions financières internationales devraient s'engager à transmettre des renseignements utiles, en temps opportun, aux autres intervenants sur leurs apports et leurs politiques d'aide, y compris leurs apports d'aide aux OSC.
 - b) Les gouvernements des pays en développement devraient travailler de concert avec les représentants élus et les OSC afin d'accroître la transparence des apports d'aide tant publique que non publique et d'améliorer la responsabilisation à l'égard des résultats de développement.

EFFICACITÉ DES OSC

Nous avons vu dans ce qui précède certains des moyens par lesquels les OSC peuvent contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en favorisant :

- une approche plus démocratique d'appropriation et d'alignement;
- une approche intégrée de la programmation pour le développement qui laisse néanmoins sa place à la diversité, à l'inclusion et à l'innovation;
- un modèle de gestion axée sur les résultats et de responsabilisation plus participatif et plus réceptif aux groupes d'intérêts locaux.

La présente section porte sur les moyens que la collectivité des partenaires doit prendre pour favoriser l'efficacité des OSC. L'accent est mis sur « l'efficacité des OSC », plutôt que sur « l'efficacité *de l'aide* des OSC », pour rappeler que c'est l'efficacité globale des OSC en tant qu'acteurs du développement qui importe.

Un programme d'action axé sur trois domaines d'effort collectif est proposé ici :

- le renforcement de l'environnement porteur;
- l'amélioration des modèles d'appui des donateurs (y compris les donateurs d'aide publique et les OSC du Nord);
- le renforcement des partenariats d'OSC.

Environnement porteur pour la société civile

La société civile ne peut fleurir que dans un environnement favorable, lequel est fonction des interventions et des politiques de tous les acteurs de développement : les donateurs, les gouvernements et les OSC elles-mêmes. Actuellement, les conditions varient énormément d'un pays à l'autre et, dans certains cas, on pourrait dire qu'elles constituent un environnement « invalidant »

tandis que dans d'autres, elles ont valeur de modèles.

Un environnement porteur suppose un ensemble complexe de conditions, notamment :

- des mécanismes visant à garantir la promotion et la protection des droits et libertés d'expression, de rassemblement et d'association pacifique, et du droit d'accès à l'information;
- des politiques qui visent expressément les OSC, par exemple les lois et règlements fiscaux touchant les OSC, y compris les dispositions relatives aux organismes caritatifs;
- des règlements et des normes qui favorisent la transparence et la responsabilisation des OSC devant leurs groupes d'intérêts;
- le régime juridique et judiciaire général et les mécanismes afférents par lesquels les OSC peuvent demander un redressement judiciaire;
- la mesure dans laquelle le dialogue multipartite est encouragé et mis en pratique;
- des mesures pour promouvoir la philanthropie et la responsabilité sociale des entreprises.

Même si la responsabilité de ces conditions relève en grande partie des gouvernements, les OSC elles-mêmes peuvent y contribuer en se chargeant d'établir et de promouvoir des normes communes en matière de responsabilisation et de pratiques exemplaires. Les donateurs exercent aussi une influence importante sur l'environnement porteur, par l'ouverture qu'ils manifestent à l'égard des OSC, par leurs efforts pour encourager la participation des OSC au dialogue sur les politiques et par les conditions qu'ils imposent aux OSC bénéficiaires.

La qualité de l'environnement exigera sans doute une attention plus poussée dans les situations de fragilité ou de conflit, lorsque les OSC ont besoin d'une certaine protection, lorsqu'elles sont seules à

vraiment pouvoir fournir certains types de services ou lorsqu'elles prennent part à des processus de consolidation de la paix et de reconstruction.

Recommandation

12. Il est recommandé :

- a) que les intervenants reconnaissent que la création d'un environnement porteur en faveur d'une société civile diversifiée, dynamique et démocratique est une condition fondamentale de l'efficacité des OSC;
- b) que les conditions permettant à la société civile de réaliser son potentiel dans différents pays soient méthodiquement évaluées, dans le but d'encourager l'application de meilleures pratiques par tous les groupes d'intervenants;
- c) que tous les intervenants du développement fassent le nécessaire pour assurer la transparence des OSC et faire en sorte qu'elles soient responsables d'abord et avant tout envers leurs groupes d'intérêts et les intervenants, tout en rendant compte aux donateurs et aux gouvernements de l'utilisation des fonds publics.

Pratiques de financement

Comme cela a été mentionné précédemment, les OSC ont une importance quantitative à titre de donateurs, de bénéficiaires et d'intermédiaires de l'aide. Ce qui les met, sous plusieurs rapports, au cœur du débat sur l'efficacité de l'aide et du développement. Les OSC des pays du Nord sont susceptibles d'agir à titre d'acteurs de l'aide simultanément comme donateurs, comme bénéficiaires et comme intermédiaires de l'aide publique. Pour leur part, les OSC du Sud sont davantage susceptibles d'être des bénéficiaires. Quoique les OSC puissent autofinancer une partie de leurs activités, elles reçoivent souvent un soutien financier considérable de donateurs officiels, d'autres OSC ou de leur propre gouvernement^{iv}.

Les donateurs officiels exercent une forte influence sur l'efficacité des OSC par l'entremise des conditions de leur soutien aux OSC et des choix stratégiques qu'ils font en faveur de telle ou telle OSC, tel

réseau d'OSC ou tel organisme-cadre. Voici quelques-uns des enjeux – dont certains ont déjà été soulevés – qui méritent une attention particulière :

- Il y a d'abord la question de l'équilibre entre les différentes formes d'aide. À l'heure actuelle, l'essentiel du financement des donateurs officiels passe par les OSC du Nord et peut être assujéti à des conditions passablement strictes. Il serait utile d'examiner de plus près les conditions auxquelles l'aide est accordée, ainsi que les avantages et inconvénients d'autres formes de soutien, tels un soutien direct aux projets et aux programmes des OSC du Sud ou des modèles de soutien plus intégrés pour le renforcement de la société civile dans son ensemble.
- Se pose ensuite la question de l'équilibre à rechercher entre les modèles de financement réactif et les approches plus directives ou axées sur les programmes. Lorsque les donateurs cherchent à harmoniser ou à coordonner leurs appuis

à la société civile, ils devraient s'interroger sur les répercussions que cela pourrait avoir sur leur capacité d'accommoder toute la gamme des besoins de financement dans les domaines des droits de la personne, du changement social ou des actions de revendication.

- Surgit enfin la question de la responsabilisation et des difficultés d'un modèle dans lequel la responsabilisation est ascendante, soit des OSC vers les donateurs, plutôt que descendante, soit des donateurs vers les groupes d'intérêts primaires des OSC.

Il s'agit d'enjeux complexes, qui ne se prêtent pas à des recommandations faciles. Ils exigent une réflexion supplémentaire, et

les solutions appropriées doivent correspondre aux exigences propres à chaque contexte.

Le rôle particulier des OSC du Nord ou des OSC internationales qui agissent à titre de donateurs demande également à être étudié. Lorsqu'une relation de donateur à bénéficiaire s'instaure entre des OSC, elle risque de comporter des dépendances et des déséquilibres de pouvoir semblables à ceux qui caractérisent les relations entre donateurs officiels et bénéficiaires^v. Bien que ces enjeux soient fréquemment atténués par la solidarité sociale qui lie les OSC entre elles, les OSC donatrices doivent reconnaître leur part de responsabilité dans l'élaboration et le respect de principes appropriés d'efficacité de leur aide.

Recommandations

13. Tant les donateurs officiels que les OSC qui agissent à titre de donateurs, de bénéficiaires et d'intermédiaires de l'aide devraient prendre les mesures qui s'imposent pour appliquer les principes enrichis d'efficacité de l'aide décrits dans la section précédente, c'est-à-dire :
 - a) respecter l'appropriation et le leadership de la part des partenaires locaux dans les pays en développement;
 - b) s'aligner sur les priorités des partenaires et recourir aux systèmes locaux;
 - c) mieux coordonner et harmoniser leurs efforts, tout en respectant la diversité et l'innovation;
 - d) appliquer la gestion axée sur les résultats, selon un processus dynamique et itératif;
 - e) accroître la responsabilisation, en particulier la reddition de comptes descendante, et la responsabilité mutuelle dans les relations entre donateurs et OSC bénéficiaires^{vi}.
14. Il est recommandé que les donateurs adoptent le renforcement général de la société civile aux échelons national, régional et international comme objectif méritant un appui de leur part.
15. Il est recommandé que les donateurs, y compris les OSC du Nord et les OSC internationales, mettent au point et appliquent un éventail de mécanismes de soutien mieux coordonnés et mieux harmonisés, qui comprendraient, entre autres éléments, un soutien de base ou aux programmes, des activités de renforcement des capacités, des mesures à long terme, divers mécanismes de financement réactif ainsi que des activités d'harmonisation des procédures contractuelles, de financement et de rapports.
16. Enfin, dans la mesure où les donateurs officiels versent des fonds par l'intermédiaire des OSC du Nord, il est recommandé qu'ils établissent des procédures et des règles permettant à ces OSC de s'acquitter de leurs responsabilités et d'appliquer les principes et les recommandations relatifs à l'efficacité de l'aide proposés dans le présent document.

Partenariats d'OSC

La question des partenariats d'OSC touche les efforts des OSC des pays en développement pour s'organiser localement en réseaux, en alliances et en organismes-cadres. Elle touche également les partenariats Nord-Sud, Sud-Sud ou mondiaux où les OSC de divers pays collaborent les unes avec les autres pour mieux atteindre leurs objectifs. De plus en plus, les OSC mettent en commun leurs efforts, tant à l'échelon national qu'au niveau international. La tâche d'améliorer la qualité de tels partenariats revient en priorité aux OSC elles-mêmes, mais les donateurs et les gouvernements peuvent y concourir à l'aide d'un appui financier et technique.

Voici certains des enjeux qui ont été signalés au courant de nos consultations par des OSC et d'autres entités, autres que la

question des pratiques de financement passée en revue dans la section précédente :

- l'utilité des partenariats d'OSC dans la recherche d'une efficacité globale accrue, et l'intérêt pour les donateurs de soutenir de tels partenariats;
- le souhait d'arriver à des partenariats plus équitables et plus durables entre les OSC du Nord, du Sud et internationales, moyennant une approche axée sur l'appropriation locale, la coopération et la participation;
- la valeur de la coopération Nord-Sud, Sud-Sud et triangulaire;
- la responsabilité des OSC du Nord et des OSC internationales pour ce qui est de promouvoir un dialogue stratégique inclusif ouvrant une place équitable et appropriée aux OSC des pays en développement pour qu'elles puissent prendre part au dialogue sur les politiques et aux processus décisionnels.

Recommandations

17. Il est recommandé :

- a) que les OSC reçoivent un appui dans leurs efforts pour coordonner leurs activités par l'entremise d'organismes-cadres, de groupes de travail, de réseaux et de coalitions;
- b) que les OSC du Nord et du Sud travaillent de concert à définir les domaines où elles possèdent des avantages comparatifs pour établir une répartition appropriée du travail susceptible d'encourager les OSC du Sud à se développer et à renforcer leur rôle dans la société au fil du temps.

LE DIALOGUE MULTIPARTITE : PROCHAINES ÉTAPES

Malgré les progrès considérables accomplis sur le plan d'une meilleure compréhension et d'une meilleure diffusion de celle-ci parmi les parties, il reste beaucoup à faire à l'échelle des pays et sur la scène internationale.

Un dialogue multipartite sur la société civile et l'efficacité de l'aide a été amorcé dans 35 pays avant la tenue du FHN-3.

Relativement poussé dans certains pays – au Mali, au Sénégal, en Afrique du Sud et en Tanzanie par exemple – ce dialogue n'en est qu'à ses premiers balbutiements dans d'autres. Ce genre de discussion doit se poursuivre dans l'optique de passer à l'action de façon collective, selon le contexte propre à chaque pays.

Il importe en outre que les pays, les donateurs et les OSC qui ont des enjeux communs soient en mesure de partager leurs expériences et d'apprendre les uns des autres, que ce soit à l'échelle régionale ou internationale. Divers moyens peuvent être adoptés pour y parvenir. Par exemple, des pays travaillant sur des lois habilitantes pourraient former une communauté

d'apprentissage pour partager leurs expériences.

Naturellement, ce genre d'apprentissage mutuel est plus susceptible de se produire dans le cadre d'une collaboration mondiale sur l'efficacité des OSC. À ce sujet, nous invitons la collectivité des intervenants à prendre connaissance d'une initiative ambitieuse d'envergure internationale qui vise à dégager au cours des deux prochaines années des principes et des lignes directrices sur l'efficacité du développement des OSC. Ce projet opportun a été lancé par les OSC elles-mêmes à Paris à la fin de juin 2008, à la suite d'un atelier exploratoire auquel ont participé 80 chefs de réseaux d'OSC de partout dans le monde; bon nombre de ces personnes avaient pris part au processus du GC-SC. Étant donné qu'il est question de leur efficacité, les OSC estiment qu'elles doivent prendre les rênes de cette initiative elles-mêmes, tout en reconnaissant l'importance de la participation d'un éventail d'intervenants et en encourageant une telle participation. Les détails du processus sont en train d'être fixés par un groupe facilitateur international de 25 OSC (Groupe de facilitation global) créé par les participants à la rencontre de juin.

Recommandations

18. Il est recommandé que des consultations multipartites soutenues sur l'efficacité des OSC soient amorcées ou étendues dans tous les pays, afin d'arriver à une compréhension précise et pragmatique des voies et moyens qui permettraient de renforcer la société civile et les OSC dans leurs rôles d'agents de développement, de participation et de responsabilisation.
19. Il est recommandé que tous les intervenants, conjointement et individuellement, mettent à l'essai de bonnes pratiques découlant des diverses recommandations issues du travail du Groupe consultatif et en suivent le progrès afin de contribuer à un processus permanent d'apprentissage et de dialogue.
20. Les ministres à Accra devraient avaliser et appuyer le processus de dialogue et de recherche de consensus, lancé par les OSC en juin 2008, au sujet des principes, lignes directrices et bonnes pratiques relatifs à l'efficacité des OSC. Ce processus, qui mettra à contribution une pluralité d'intervenants, devrait être reconnu dans le Programme d'action d'Accra; en outre, les donateurs et les gouvernements des pays en développement devraient collaborer avec les OSC pour reconnaître et assumer la responsabilité partagée par tous les acteurs quant à l'amélioration de l'efficacité du travail de développement des OSC.
21. Enfin, comme dernière recommandation, il est proposé que la question des OSC et de leur efficacité fasse partie intégrante de tout mécanisme et accord futur se rapportant au développement et à l'aide après le Forum d'Accra.

ⁱ Ce chiffre inclut un montant officiel de 14,7 milliards de dollars du CAD-OCDE. D'autres sources révèlent cependant que ce montant est sous-estimé. Lorsqu'on prend en compte les données d'autres sources, et notamment les statistiques pour les États-Unis tirées de l'édition 2007 de l'*Index of Philanthropy*, il semble que le montant correct se situe quelque part entre 20 et 25 milliards de dollars (correspondance par courriel).

ⁱⁱ Correspondance par courriel du Secrétariat du CAD-OCDE.

ⁱⁱⁱ On peut consulter cet article sur le site www.betteraid.org.

^{iv} Le financement public, qui a été relativement peu conséquent dans les pays en développement jusqu'à présent, pourrait augmenter à mesure que se dessinent de nouveaux modèles de partenariat entre les gouvernements et les OSC.

^v Ces relations de financement font généralement intervenir des OSC du Nord à titre de donateurs et des OSC du Sud à titre de bénéficiaires. Toutefois, les relations de financement entre OSC comportent parfois des transferts de fonds entre OSC du Nord, du Sud ou internationales, par exemple lorsque des organismes régionaux et internationaux de défense des droits des femmes reçoivent des fonds provenant d'autres OSC.

^{vi} Nous nous en tenons ici aux recommandations qui reposent sur les principes enrichis de la Déclaration de Paris. Cependant, nous reconnaissons l'intérêt manifesté par les OSC elles-mêmes à l'égard de la poursuite du travail d'élaboration de directives visant l'efficacité de leurs activités de développement. Nous ne souhaitons nullement court-circuiter les résultats de ces efforts, ni laisser entendre que les principes de la Déclaration de Paris – même dans leur version enrichie – soient les seuls à être pertinents pour ce qui touche l'efficacité des OSC à titre de donateurs, de bénéficiaires et d'intermédiaires de l'aide.



Disponible électroniquement

Enregistrez-vous

<http://web.acdi-cida.gc.ca/cs>