

ontrac

No. 33 mai 2006

Bulletin d'information du Centre International de Recherche et de Formation des ONG (INTRAC)

TABLE DES MATIERES

point de vue Harmonisation de l'aide : problèmes pour la société civile

Publications d'INTRAC

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : une vue d'ensemble

L'Union européenne et son approche politique de l'assistance budgétaire

Nouvelles du renforcement des capacités

Conférence d'INTRAC sur la société civile et le renforcement des capacités :
Changements, défis et organisation de l'avenir

Harmonisation de l'aide et questions relatives à la dimension femmes-hommes : les défis

INTRAC de l'intérieur

Dans ce numéro :

Brian Pratt souligne les problèmes que l'adoption de la Déclaration de Paris et l'accent que met celle-ci sur l'harmonisation de l'aide posent à la société civile ; Linda Lönnqvist donne un aperçu de la Déclaration de Paris concernant l'efficacité de l'aide ; Janice Giffen expose les récents changements apportés au programme d'aide au développement de l'Union européenne et ses conséquences pour le financement de la société civile ; et Indrani Sigamany examine les implications potentielles de l'harmonisation de l'aide sur le travail de développement axé sur les sexospécificités.

Point de vue Harmonisation de l'aide : problèmes pour la société civile

Insister actuellement sur l'harmonisation de l'aide, comme le fait la Déclaration de Paris, est-ce une tentative supplémentaire de marginaliser la société civile dans les processus de développement ? Est-ce un signe de plus que la plupart des agences officielles multi- et bilatérales ne traitent plus la société civile comme un acteur important du développement, et considèrent sa contribution comme instrumentale dans le meilleur des cas et dans le pire comme marginale ?

Ces dernières années, nous avons constaté de nombreuses tentatives de rétablir l'État comme le seul moteur du développement. Cette tendance représente une contre-réaction au programme de diminution du rôle de l'État que l'on privilégiait à l'époque grisante qui a marqué la fin de la guerre froide, quand le secteur privé régnait en maître. Nous assistons à présent à une accentuation grandissante du rôle de l'État, comme étant la priorité de nouvelles formes de coopération internationale

au développement. Il y a déjà eu plusieurs initiatives de ce type depuis la moitié des années 1990, y compris les DRSP, un soutien de programme à l'échelle sectorielle et une aide budgétaire globale. La dernière trouvaille est le passage à l'harmonisation de l'aide (voir l'article de Linda Lönnqvist dans ce numéro).

L'empressement à harmoniser l'aide a apparemment deux raisons. La première est la nécessité d'améliorer l'administration publique de l'aide et la reconnaissance du fait que l'aide extérieure peut affaiblir l'administration publique. Actuellement, l'aide présente aux gouvernements bénéficiaires une série de procédures différentes, parfois incompatibles et contradictoires d'évaluation, d'approbation, de compte rendu. L'harmonisation cherche à réduire les frais de transaction à la fois pour les gouvernements bénéficiaires et les gouvernements donateurs. La deuxième raison est l'idée que l'harmonisation de l'aide, en étant subordonnée à l'amélioration de la gouvernance et de la transparence, améliorera en fin de compte l'efficacité de l'aide extérieure grâce à une diminution du gaspillage.

Du point de vue des gouvernements bénéficiaires et des principaux donateurs, l'harmonisation de l'aide présente des avantages évidents. Toutefois, nous sommes préoccupés par le fait qu'il y a très peu, voire aucune, référence à la société civile dans les opinions exprimées de manière de plus en plus unanime par les donateurs en ce qui concerne l'harmonisation de l'aide. Les seules mentions sont quelques références biaisées au fait que la société civile est le sous-traitant du gouvernement local, sauf dans les États plus fragiles, où la société civile a peut-être toujours un rôle plus important.

Dans les débats sur l'harmonisation de l'aide, il est implicite que toute l'aide internationale (y compris l'aide des ONG) devrait passer par les gouvernements locaux et s'inscrire dans un programme d'aide unifiée, établi par le gouvernement dans un cadre unique et cohérent.

Les critiques de ce modèle font remarquer que le concept d'harmonisation s'appuie sur plusieurs hypothèses qui pourraient se révéler aléatoires et donc faire apparaître les problèmes suivants :

- 1) Les plans de développement nationaux ne sont pas toujours le fruit de processus démocratiques et peuvent ne pas représenter les points de vue de tous les acteurs du développement.
- 2) Vu le nombre important de gouvernements instables dans le monde, on peut imaginer que certains de ceux qui bénéficient d'une assistance budgétaire, dans le cadre du nouveau modèle d'harmonisation, ne seront pas bloqués par la corruption et/ou leurs structures non démocratiques.
- 3) Se concentrer sur un fonds sectoriel unique (l'aide harmonisée) rend les pauvres vulnérables au changement politique causé tant par l'État que par les donateurs. L'histoire nous a déjà fourni de nombreux exemples de populations pénalisées en raison de leurs gouvernements, mais l'histoire montre également la manière dont la société civile est parvenue à s'intégrer beaucoup plus rapidement dans l'espace laissé par des États dévoyés que l'État et les donateurs officiels n'ont pu le faire.
- 4) Même si le gouvernement hôte est démocratique, certains ont l'impression que ce n'est pas le rôle, ni nécessairement la priorité de la société civile de se consacrer à l'accomplissement d'objectifs de développement convenus au niveau central par le gouvernement. Par définition, les groupes de la société civile ont leurs propres publics au nom desquels ils travaillent. Par exemple, les priorités d'une fédération de malvoyants seront évidemment différentes d'une approche de santé universelle globale ou d'aide sociale du

gouvernement central. C'est l'alternance entre ces priorités et les parties prenantes qui contribue à une réelle démocratie et diversité. Dans quelle mesure cette alternance continuera-t-elle à être autorisée ?

- 5) La société civile ne devrait pas exister pour aider les gouvernements à atteindre leurs objectifs, parce que cela la réduit à n'être qu'un instrument de l'État, lié à une série unique d'objectifs fixés par l'extérieur. Même quand les politiques du gouvernement sont favorables aux pauvres et à la démocratie, il faut apprécier la société civile pour sa diversité et son indépendance, et non parce qu'elle est un prolongement de l'État.

- 6) Il est vrai que souvent la réponse de la société civile peut être de fournir des services à court terme et ce peut être crucial dans une situation de crise. Dans les régimes répressifs, la société civile a également maintenu l'ouverture de l'espace démocratique pendant de nombreuses années et souvent, dans des conditions extrêmement difficiles.

Dans ce cas, pourquoi la question de l'harmonisation de l'aide officielle est-elle importante pour les ONG ? La réponse est l'ambiguïté de cette initiative à ménager le rôle de la société civile dans le développement.

Si nous examinons par exemple les nouveaux plans de l'UE concernant le financement, nous comprenons (voir l'article de Janice Giffen dans ce numéro) qu'à partir de 2007, il n'y aura plus de mécanisme de co-financement pour les ONG européennes. À la place, tous les financements passeront par les délégations de la Commission européenne et devront s'adapter aux plans stratégiques globaux des pays, convenus entre la délégation et le gouvernement bénéficiaire. Cette façon de faire concorderait avec le nouvel élan pour harmoniser l'aide et développer une appropriation accrue par les gouvernements bénéficiaires du programme d'aide dans leurs pays. En jeu, il y a non seulement la question de savoir comment les ONG européennes feront face à cette suppression de subventions, (bien que ceci pourrait avoir des répercussions très importantes pour pas mal d'entre elles, qui reçoivent une proportion considérable de leurs budgets sur les anciens programmes de cofinancement, connus sous l'appellation B7000); mais il y a également ses conséquences pour la création d'une société civile locale, indépendante et autonome dans les pays bénéficiaires, qui sont beaucoup plus préoccupantes. Par exemple, les politiques de la Déclaration de Paris, telles qu'elles sont illustrées par le plan de l'Union européenne, montrent une incapacité à comprendre la réelle valeur de la société civile dans un contexte de développement.

Rédigé par Brian Pratt

Directeur exécutif, INTRAC

Email: bpratt@intrac.org

Notes et références

Pour de plus amples informations sur la Déclaration de Paris concernant l'efficacité de l'aide, voir à l'adresse suivante: <http://www.aidharmonisation.org/> ou <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ReviewofProgressChallengesOpportunities.pdf>

Publications d'INTRAC

NOUVEAU : Praxis Paper 7, "Renforcement des capacités d'analyse et d'adaptation pour une meilleure efficacité organisationnelle"

par Mia Sorgenfrei et Rebecca Wrigley, avec les dessins de Bill Crooks.

"J'ai aimé la recherche...courageuse et bien nécessaire. J'ai apprécié la présentation d'exemples pratiques, tirés de la vraie vie de différentes régions du monde."

Les organisations de la société civile (OSC) opèrent dans un environnement complexe et en constante mutation, ce qui a des conséquences significatives pour leur efficacité. Ce document laisse entendre qu'en aidant les organisations de la société civile à comprendre et renforcer des capacités d'analyse et d'adaptation, nous pouvons les aider à améliorer leur efficacité. Les auteurs proposent une critique transdisciplinaire de la réflexion actuelle sur la capacité d'analyse et d'adaptation, en s'appuyant sur des domaines tels que l'apprentissage organisationnel et le changement, la gestion stratégique, la pensée des systèmes et la théorie de la complexité. Le document propose des considérations pratiques qui peuvent guider les futures démarches en vue de développer les capacités d'analyse et d'adaptation des organisations de la société civile.

Autres documents Praxis disponibles :

"Les réalités du changement : Comprendre le développement des dirigeants d'ONG africaines" par Rick James avec Julius Oladipo, Moses Isooba, Betsy Mboizi et Ida Kusiima (également disponible en français et russe).

"Développer la résilience organisationnelle face au VIH/sida : Implications pour le renforcement des capacités", par Rick James (également disponible en français, espagnol, chinois et russe).

"L'apprentissage organisationnel dans les ONG : Créer le motif, les moyens et l'occasion", par Bruce Britton (également disponible en français, espagnol, chinois et russe).

"Pour être à la hauteur des défis : l'évaluation des impacts du renforcement des capacités organisationnelles" par John Hailey, Rick James et Rebecca Wrigley (également disponible en français, espagnol, chinois, russe et arabe)

Vous pouvez télécharger gratuitement ces documents à l'adresse suivante : http://www.intrac.org/pages/praxis_papers.html.

Vous pouvez acheter une copie imprimée de chaque document pour £5.95 (soit en ligne sur www.intrac.org ou par fax au n° : + 44 (0)1865 201852).

Pour de plus amples informations sur les publications d'INTRAC, visitez notre site Web : www.intrac.org ou envoyez un courriel à swindsor-richards@intrac.org pour demander une copie de notre nouveau catalogue des publications 2006.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : une vue d'ensemble

"Si elle est mise en œuvre, (la déclaration de Paris) ... réduira les obstacles bureaucratiques, le coût de l'acheminement de l'aide, les conditionnalités irrationnelles, les réunions interminables et le mauvais emploi de talents de haut niveau dans les pays bénéficiaires via les réunions liées à l'aide, les visites et les missions. Elle supprimera les conditionnalités inutiles, l'aide liée,

les retards dans l'acheminement de l'aide et les montages institutionnels parallèles".

Ministère tanzanien des finances, The Guardian (Tanzanie), 10 mars 2005.¹

"Les donateurs pourraient essayer un peu plus de faciliter les interactions entre les États et leurs sociétés, plutôt que d'être immobilisés dans des approches fragmentées qui soutiennent soit les gouvernements, soit les groupes de la société civile, l'un à l'exclusion de l'autre".

Richard Manning, Président, Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, septembre 2005²

Vue d'ensemble et contexte

L'objectif annoncé de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide est d'adapter l'aide au développement à grande échelle aux besoins spécifiques des pays bénéficiaires et d'améliorer l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, les résultats et la responsabilité mutuelle. L'alignement de l'aide et l'harmonisation sont les aspects qui intéressent le plus les organisations de la société civile. L'impulsion pour l'agenda de l'efficacité de l'aide est venu au Sommet des Nations unies sur le financement du développement, qui a eu lieu à Monterrey en 2002, où des donateurs bi- et multilatéraux ont convenu d'accroître l'efficacité et le volume de l'aide. À ce sommet, l'assistance budgétaire générale et les fonds communs sont devenus les mécanismes privilégiés de l'aide. Cette dynamique a été poussée plus loin au Forum de haut niveau de Rome en 2003 sur l'harmonisation, qui visait à appuyer l'accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Le Forum de Paris et la Déclaration sur l'efficacité de l'aide (mars 2005) a suivi, avec des objectifs plus concrets, par exemple, récolter des données de base afin d'affiner les objectifs de mise en œuvre au niveau quantitatif, couvrir l'approvisionnement du pays partenaire et la gestion financière, et mettre en œuvre les plans d'action élaborés à Rome. Le prochain événement marquant à l'ordre du jour de l'efficacité de l'aide sera le 3^e Forum de haut niveau en 2008. Le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE est l'organe chargé de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, qui comporte des objectifs-cibles pour 2010.

L'agenda de l'efficacité de l'aide traite spécifiquement de l'aide des gouvernements donateurs et de grandes institutions multilatérales aux gouvernements du sud. Il ne renvoie pas directement aux ONG. Il intègre quelques rares participants officiels de la société civile comme des coalitions d'ONG à l'échelle continentale et de grandes fondations. Toutefois, il est probable que l'ardeur à centraliser le financement du développement fera passer au second plan les acteurs de développement de la société civile. Elle diminuera également le rôle de la société civile en tant que contrepoids sérieux au pouvoir de l'État. Une coalition séparée d'ONG a publié une déclaration demandant des objectifs-cibles plus ambitieux pour la Déclaration de Paris,³ et qui présente le point de vue des organisations de la société civile.

Efficacité de l'aide : l'ordre du jour

Officiellement, le but de la Déclaration de Paris est de réduire les frais de transaction auxquels les pays bénéficiaires sont confrontés pour gérer la mobilité de l'aide. *L'alignement de l'aide* axe l'acheminement de l'aide sur les priorités des pays partenaires et garantit que le pays a la capacité stratégique et financière de les mettre en œuvre. Elle s'efforce d'accélérer l'acheminement de l'aide et de diminuer le

¹<http://209.183.227.156/ipp/guardian/2005/03/10/34360.html>

² Rubrique "Invité", p. 16, Capacity.org Issue 26, septembre 2005 (9)

³ Déclaration ONG sur l'harmonisation de l'aide et l'alignement. Février 2005

conditionnement de l'aide⁴ qui profite au pays donateur davantage qu'au pays bénéficiaire. Il est toutefois intéressant que les objectifs et les délais pour diminuer le conditionnement de l'aide restent extrêmement vagues. Il est simplement fait mention de "poursuivre les progrès." *L'harmonisation de l'aide* exige des donateurs qu'ils coordonnent leurs activités et éliminent la répétition inutile.

Le tableau ci-dessous reprend les objectifs-cibles les plus significatifs de l'agenda de l'efficacité de l'aide. Les données de base pour les indicateurs de performance ont été affinées en réunissant une quantité de données en 2005. Cela signifie que les objectifs tels que "réduire de moitié" et "réduire" peuvent être surveillés avec plus de précision. Toutefois, ces cibles ont été critiquées parce qu'elles s'appuyaient sur les données des DRSP de la Banque mondiale, et qu'elles comportent inévitablement l'influence de la Banque mondiale⁵.

Objectifs-cibles d'efficacité de l'aide de l'OCDE-CAD pour 2010⁶

Indicateur	Objectif d'ici 2010
ALIGNEMENT – Questions donneurs/partenaires	
Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	Réduire de moitié la part des apports d'aide qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (avec au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).
Renforcement des capacités par un soutien coordonné (soit une assistance technique)	Au moins 50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre conformément aux stratégies nationales de développement.
Renforcement des capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles	Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets (unités de gestion en dehors des ministères, assistance de projets ou programmes financés par les donateurs)
L'aide est davantage prévisible	Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.
L'aide est non liée	Poursuivre les progrès.
HARMONISATION – Questions entre donateurs	
Utilisation de procédures ou dispositifs communs	66 % des apports d'aide (depuis 43 %) sont fournis dans le cadre d'approches programmes (c'est-à-dire assistance budgétaire – fonds communs et approches sectorielles)

⁴ Le conditionnement de l'aide renvoie à l'aide qui peut uniquement être utilisée pour acheter des biens et des services (par exemple l'approvisionnement alimentaire d'urgence, assistance technique) dans le pays donateur, stimulant ainsi l'économie du pays donateur.

⁵ Déclaration des ONG sur l'harmonisation de l'aide et l'alignement, février 2005

⁶ Adapté de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : Objectifs-cibles convenus pour les 12 indicateurs des progrès. Forum de haut niveau, Paris, 28 février – 2 mars 2005

Missions & travaux analytiques par pays conjoints	40 % des missions des donateurs qui impliquent des réunions avec des fonctionnaires sont effectuées conjointement. (par plus d'un donateur) et 66% du travail analytique par pays est commun.
---	---

Le CAD reconnaît que réaliser les progrès concernant l'alignement des programmes des donateurs risque d'être pénible et de prendre du temps⁷. Un problème majeur consiste à traduire les indicateurs en réalité. Mais à part les nombreux problèmes possibles de mise en œuvre, la Déclaration de Paris démontre une tendance centrale dans la coopération au développement : la consolidation de la circulation de l'aide sous une autorité centralisée. Ceci attirera de plus en plus la société civile dans le domaine politique, puisqu'elle deviendra dépendante des gouvernements pour le maintien de son financement. Les ONG du nord pourraient voir leur financement dirigé à nouveau vers les gouvernements du sud et les ONG du sud pourraient devoir subordonner leurs priorités à celles de leur État, ce qui brouillerait les frontières entre "non-gouvernementales" et "organisations".

Écrit par Linda Lönnqvist
Chercheuse, INTRAC
Email: llonnqvist@intrac.org

L'Union européenne et son approche politique de l'assistance budgétaire

Le programme d'aide au développement de l'UE a évolué sur une période d'environ trente ans pour terminer à fin des années 1990, avec plus de 90 lignes budgétaires différentes, qui couvrent plus de 30 règlements. Dans le cadre de ceux-ci, une bonne partie du financement destiné à la société civile et aux ONG est tombée sous la ligne budgétaire de cofinancement et une certaine "coopération décentralisée" est depuis peu envisageable avec les partenaires locaux. Toutefois, avec l'introduction de ses nouvelles perspectives financières, une partie de la réorganisation de la politique européenne de développement⁸, le nombre d'instruments disponibles pour l'aide au développement sera ramené à six. La DG Relex⁹, qui est responsable de l'aide au développement et des relations avec la plupart des endroits du monde, se concentre sur la distribution des subventions via le budget de l'État bénéficiaire, conformément à l'approche harmonisée actuelle de l'assistance budgétaire. Toutefois, la DG Dev¹⁰ a plaidé avec succès, pour l'inclusion d'autres instruments thématiques qui pourraient, dans des cas spécifiques, constituer une source alternative de financement pour des groupes de la société civile.

Les six principaux instruments disponibles d'après les nouvelles Perspectives financières

Trois de ces instruments sont horizontaux : **l'aide macroéconomique ; la stabilité & sécurité ; et l'aide humanitaire**. Les trois autres sont géographiques : **Instruments de préadhésion (IPA)**; **l'instrument de voisinage et de partenariat européen (IEVP)** ; et **l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique**, conçus pour venir en aide à

⁷ Richard Manning, président du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du CAD. Guest Column, p. 16, Capacity.org Issue 26, septembre 2005

⁸ La réorganisation a débuté en 2000.

⁹ Direction Générale des Relations extérieures de la CE.

¹⁰ Direction Générale du développement, responsable de la politique de développement et de l'aide aux pays d'Afrique, des-Caraïbes et du Pacifique

des politiques précises identifiées par l'UE pour des régions géographiques spécifiques.

Avec les instruments géographiques, la modalité de financement sera les documents de stratégie par pays (DSP) et les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN), qui seront établis par les gouvernements bénéficiaires en concertation avec la délégation de la CE. Les instruments géographiques accordent donc la priorité au développement de relations entre l'UE et les gouvernements nationaux. Ils se concentrent sur l'approche harmonisée actuelle, qui vise à développer l'appropriation et la responsabilité au niveau du gouvernement national, et concorde avec le modèle requis pour l'accomplissement des OMD. D'après ce modèle, les groupes locaux de la société civile sont encouragés à engager des négociations avec leur gouvernement afin d'accepter leur rôle dans la stratégie nationale de développement et d'avoir accès à un financement dans le cadre du Programme Indicatif National.

Instruments thématiques

Si un programme de la société civile ne peut être mis en œuvre par un instrument géographique, alors, en fonction de la région du monde concernée¹¹, l'organisation pourra introduire une demande au titre d'un des sept instruments thématiques, dont

1. Droits de l'homme et démocratie
2. Développement humain et social
3. Environnement et gestion durable des ressources naturelles
4. Sécurité alimentaire
5. Acteurs non-étatiques dans le développement
6. Immigration et asile
7. Coopération avec les pays industrialisés

La nature et la portée de ces instruments sont actuellement en cours d'élaboration. Des possibilités de consultation sont prévues, à travers différentes communications¹². Les premiers appels à propositions seront publiés en 2007. Alors que l'on devrait accueillir avec enthousiasme l'existence de tels instruments thématiques, il est clair d'après ce que l'on entend à leur sujet, que l'UE préfère financer des initiatives de la société civile via les PIN. Par exemple, la DG Relex évoque la nécessité de prouver la valeur ajoutée au fait de réaliser un programme de façon thématique, par exemple en montrant qu'il sera plus efficace pour le programme d'œuvrer en dehors de la stratégie nationale. Elle ajoute que dès qu'un programme peut être financé grâce aux instruments géographiques, c'est dans ce cas la stratégie à adopter.

Toutefois, dans la première des communications sur les programmes thématiques, la DG Dev prend la peine de souligner l'importance de ces sources de financement alternatives pour la société civile et les autres acteurs non-étatiques. Elle dit que la valeur ajoutée des acteurs non-étatiques "est dans leur indépendance à l'égard de

¹¹ Seul le premier sera disponible aux pays concernés par les instruments de préadhésion ; les six premiers seront disponibles pour les pays concernés par l'instrument de voisinage et de partenariat européen (IEVP) et l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique et le 7^e sera à disposition des pays industrialisés concernés par l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique.

¹² Les communications définiront la portée, analyseront le thème, son raisonnement, ses principes et priorités. La première Communication sur les acteurs non étatiques est parue en janvier 2006 et le processus de consultation est en cours. *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. Participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement.* Bruxelles 2006

l'État, dans leur proximité et leur compréhension de publics définis et leur capacité à exprimer leurs intérêts spécifiques ..."¹³.

Elle ajoute que cet instrument thématique "contribuera à établir la confiance entre les acteurs étatiques et non étatiques, par exemple, concernant le débat général, la prestation de services de base, etc. afin de faciliter leur progressive intégration dans les programmes géographiques quand ce n'est pas encore le cas."¹⁴

Malgré le fait que la DG Dev défende l'utilité de prévoir des sources alternatives de financement à travers les instruments thématiques, il est vraisemblable que la part de fonds attribuée aux instruments thématiques ne sera pas importante. La primauté des instruments géographiques correspond au mode actuel d'assistance budgétaire, mais cadre également avec la préférence de l'UE pour les instruments à finalité politique. Néanmoins, les valeurs de promotion de bonne gouvernance qu'a épousées l'UE risquent de se perdre dans la concentration d'efforts sur les instruments géographiques.

Écrit par Janice Giffen

Spécialiste du renforcement des capacités, INTRAC

Email: jgiffen@intrac.org

Nouvelles concernant le renforcement des capacités

Nous sommes heureux de vous présenter les nouvelles concernant le renforcement des capacités n° 21. Dans ce numéro, Cornelius Murombedzi étudie l'impact de l'harmonisation de l'aide sur la société civile, notamment à travers d'une analyse des organisations zambiennes qui traitent du VIH/SIDA. Il se concentre sur leurs différentes positions concernant l'harmonisation de l'aide et leurs effets potentiels sur leur capacité.

Harmonisation de l'aide et impact sur la société civile : l'expérience de la Zambie dans le secteur du VIH et SIDA

La société civile est un acteur déterminant dans la réaction multisectorielle au VIH/SIDA en Zambie. En effet, les organisations de la société civile (OSC) sont des participants déterminants dans les structures, pour planifier les programmes, les réunions d'évaluations communes pour les réponses de suivi au VIH/SIDA, et pour mettre en œuvre les programmes de prévention, de réduction des risques, de traitement et de soins. La participation des OSC à la réaction multisectorielle a été rendue possible par les ressources négociées par les agences bilatérales pour financer les programmes et les projets des OSC. Il semblerait que l'on considère habituellement chez les acteurs de la mise en œuvre de programmes et de projets que le rôle de la société civile est de remédier aux insuffisances des structures étatiques dans la prestation des services.

L'agenda d'harmonisation de l'aide qui est en cours risque d'avoir un impact profond sur la société civile et sa capacité à répondre aux attentes. Il multipliera les conditionnalités des ressources disponibles pour les OSC, puisque le contrôle de l'efficacité et de l'efficience de l'utilisation des ressources sera renforcé dans le cadre de la tendance générale à une gestion axée sur les résultats. Les partenaires de développement du G8 et les institutions multilatérales ont été au premier plan de ces discussions, pour déterminer le mécanisme le plus adéquat de distribution des fonds aux pays partenaires dans les pays en développement tels que la Zambie.

¹³ ibid p 4

¹⁴ ibid p 8

L'agenda politique pour les pays développés est de passer des approches de projet où des agences bilatérales ont établi des relations avec les OSC, à une approche plus axée sur les programmes. Le rapport de la GGT (Global Task Team on HIV/AIDS) fait valoir qu'une démarche par projet peut être utile pour lancer les activités rapidement. prétend que les modalités d'un projet peuvent être utiles pour commencer les activités rapidement. Toutefois, ce système risque de nuire à la durabilité à plus long terme parce qu'il limite la nature verticale des solutions apportées aux problèmes causés par le Sida en les isolant des mesures plus larges prises dans le domaine du développement, ce qui est, en définitive, contreproductif.

Certaines OSC ont reçu un financement direct par l'intermédiaire de dispositions bilatérales, grâce auxquelles elles sont devenues des agents de soutien aux projets dans le secteur du VIH/SIDA. Certaines des OSC les plus éminentes ont établi des relations à long terme avec des ONG internationales et des organisations bilatérales lors de la mise en œuvre de projets et de programmes. La relation entre la société civile et les organisations bilatérales et les ONG internationales a été souple et basée sur la confiance. Il s'en est suivi une prolifération des OSC impliquées dans des petits projets en rapport avec le VIH/SIDA.

Quelques exemples de modèles de déboursement à grande échelle pour les OSC

La Banque mondiale a une structure institutionnelle pour mettre en œuvre ses programmes VIH/SIDA en Zambie : le Programme plurinational de lutte contre le SIDA pour l'Afrique. Elle utilise le mécanisme de financement du secteur public pour distribuer les fonds aux OSC qui répondent aux critères fixés par la Banque. Alors que les ressources ont été lentes à venir au début, la Banque a assoupli certaines conditions sur les déboursements en facilitant l'obtention des subventions. Il y a toutefois des mesures draconiennes d'obligations de rendre compte pour vérifier l'utilisation des ressources par les OSC. Le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme utilise les mécanismes gouvernementaux pour distribuer les ressources affectées aux projets des OSC relatifs au VIH/SIDA. Bien que ces ressources soient distribuées par l'intermédiaire des systèmes gouvernementaux, les projets sont autonomes avec leurs propres systèmes de compte rendu et de comptes séparés. Dans la majorité des cas, les agences bilatérales soutiennent directement les OSC, qui rendent compte directement à celles-ci. Il est clair qu'en Zambie, des projets sont conduits à l'insu de l'organe de coordination, soit le Conseil national sida.

Les OSC les plus établies, qui sont parvenues à attirer un financement significatif, souffrent de l'obligation de faire de multiples comptes rendus et demandent une réponse coordonnée, en particulier de la part des bailleurs de fonds. Je constate qu'il y a plus d'intérêt pour l'harmonisation du financement et des comptes rendus dans les ONG établies, parce que cela permet de passer plus de temps sur les programmes, à atteindre les objectifs-cibles. Toutefois, de petites OSC continuent à prétendre qu'il est préférable d'avoir des relations directes avec les agences bilatérales parce qu'il est plus facile d'exploiter les fonds disponibles, même s'ils ne sont pas importants.

Les agences multilatérales et bilatérales ont établi un nouveau programme en matière d'harmonisation du financement du développement. Il est clair que les gouvernements de pays comme la Zambie accueilleront avec enthousiasme l'harmonisation de l'aide sur base du fait qu'il y aura plus de ressources disponibles pour le développement via l'État. Par contre, la société civile craint qu'elle ne limite l'attribution de fonds pour des programmes et projets gérés par les OSC. Ce sont principalement les représentants du gouvernement et plus spécifiquement le

ministère des finances en Zambie qui ont participé aux discussions sur l'harmonisation, dans la négociation des modalités de financement. Les discussions sont considérées comme techniques et liées à la performance des mécanismes d'État, en particulier aux systèmes de gestion financière et comptable et les OSC en sont donc exclues. Des objections ont été soulevées concernant l'assistance budgétaire et les approches sectorielles dans la mesure où elles pourraient entraver l'attribution de fonds à la société civile, en particulier pour des programmes VIH/SIDA. Les structures actuelles du processus budgétaire excluent la représentation de la société civile aux réelles prises de décision concernant l'affectation des ressources. Qui plus est, les systèmes budgétaires ne prévoient pas de mécanismes pour que les OSC répondent de leurs actes. Cela pose ensuite des problèmes concernant les changements fondamentaux à apporter aux structures gouvernementales pour adapter l'attribution de fonds aux ONG.

En Zambie, la société civile a participé au processus de planification (DRSP - documents stratégiques de réduction de la pauvreté) aboutissant à l'attribution du budget. L'influence de la société civile sur l'allocation a toutefois été limitée, sauf dans les cas où des ressources ont été spécifiquement affectées à des programmes de soutien et à des projets des OSC. Des représentants de la société civile ont élevé de sérieuses objections sur les conséquences de l'assistance budgétaire directe en Zambie, et notamment son impact sur le VIH/SIDA. La réalité sur le terrain est différente puisqu'il n'y a pas d'accord entre certains donateurs cruciaux concernant l'assistance budgétaire directe.

Rédigé par Cornelius Murombedzi

Spécialiste du renforcement des capacités, INTRAC

Email: cmurombedzi@intrac.org

**Conférence d'INTRAC sur la société civile et le renforcement des capacités
CHANGEMENTS, DEFIS ET ORGANISATION DE L'AVENIR**

11-13 décembre 2006, Oxford, R.-U.

INTRAC organise une conférence internationale importante sur le sujet du changement de l'environnement pour le renforcement des capacités de la société civile.

Six ans après l'entrée dans le nouveau millénaire, on a l'impression que le monde est très différent par rapport à la fin du 20^e siècle. Pour ceux qui sont engagés dans le renforcement des capacités, ces changements sont ressentis comme des pressions grandissantes à se conformer aux orthodoxies de l'industrie de l'aide. L'espace pour les différences d'opinions, pour l'exploration et l'expérimentation se rétrécit au fur et à mesure que les ordres du jour de "l'harmonisation" et "l'efficacité" deviennent populaires.

INTRAC estime que le temps est venu de réunir ceux qui encouragent les nouveaux principes de l'aide avec ceux qui sont engagés dans les processus de renforcement de la société civile à travers un développement des capacités auto-défini. Nous cherchons à nous donner les moyens d'un espace grâce auquel nous pouvons trouver un terrain d'entente et évoluer ensemble pour garantir que les acteurs de la société civile sont des agents de changement efficaces et autonomes, plutôt que des instruments pour les ordres du jour des agences officielles et gouvernementales.

Cette conférence se basera sur trois prémisses :

- *La conviction qu'une pratique de qualité du renforcement des capacités existe et apporte des résultats*
- *La perception qu'il existe une série de contraintes pour réaliser ce qui précède*
- *Le souhait de trouver un accord de fond concernant les politiques/pratiques des donateurs, dans la direction d'un renforcement des capacités qui s'accroche à ce que les futures orthodoxies apporteront*

Cette conférence s'adresse à une série d'invités du monde entier, parmi lesquels des représentants des agences officielles, des ONG internationales, des trusts et fondations; des praticiens du renforcement des capacités et des professeurs d'université et chercheurs.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Zoë Wilkinson, coordinatrice d'événements, zwilkinson@intrac.org

Harmonisation de l'aide et questions relatives à la dimension femmes-hommes: les défis

La crainte que la société civile ne soit marginalisée dans l'élan pour l'harmonisation de l'aide fait partie d'un tableau plus général. Les questions soulevées ici sont : où s'inscrivent les ONG individuelles qui travaillent à la base ? et de quelle manière la question des spécificités de sexe est-elle assimilée dans les considérations politiques actuelles ? Dans le Point de vue de ce numéro, Brian Pratt avance que se focaliser sur les fonds communs (harmonisation de l'aide) rend les pauvres vulnérables au changement politique à la fois par l'État et les donateurs. Cela semble très vraisemblable et sera illustré ici par une étude de cas d'une ONG qui s'attache à l'autonomisation des femmes exclues au Rajasthan, en Inde. Cet article allègue que les "pauvres" ne sont pas une entité homogène, mais qu'ils reflètent des couches de vulnérabilité y compris la caste, la classe et le sexe.

Astha : travail avec les femmes pauvres

Dans la ceinture sud du Rajasthan, en septembre 2005, 48 femmes de 22 Panchayats¹⁵ qui avaient été élues comme représentantes au gouvernement local ont participé à une formation de six jours sur la gouvernance, organisée au Centre de formation d'Astha. Sur ces 48 femmes élues, 40 étaient analphabètes et 37 étaient Dalits (exclues socialement et parmi les plus pauvres en Inde). En dehors des connotations évidentes liées aux spécificités de sexe de ce type d'autonomisation (où les femmes ont été élues au gouvernement local dans un État où les femmes ont le taux d'alphabétisation le plus faible d'Inde), la formation a repoussé les frontières non seulement de l'éducation, mais également de la caste et de la classe.¹⁶

Les femmes ont montré un grand potentiel et étaient très motivées d'apprendre. Certaines étaient timides, ayant quitté leur village pour la première fois, tandis que d'autres avaient surmonté la désapprobation de leur famille pour assister à la formation. Le courage dont avaient besoin certaines de ces femmes pour participer à la formation est souvent considéré comme allant de soi dans la plupart des environnements, tout comme la créativité des ONG qui entreprennent cette tâche délicate. Une organisation de soutien de terrain, petite mais efficace, appelée Astha,

¹⁵ Autorités locales

¹⁶ Pour de plus amples informations, voir : <http://www.thp.org/india/rajasthan/main.htm>

a organisé la formation de ces représentantes nouvellement élues, dans l'objectif de renforcer les démarches des gens par l'organisation, le travail en réseau et la sensibilisation.

Astha est un mot Hindi qui signifie 'foi profonde ou conviction', et pour l'équipe de militants sociaux et d'éducateurs qui travaillent pour cette ONG, il indique une foi profonde dans la force et la capacité des femmes et des hommes du commun. Il se rapporte également à la philosophie de l'ONG que l'organisation égale la force et le savoir égale le pouvoir. Plusieurs organisations de personnes (comptant plus de 35.000 membres au total) participent activement pour l'instant aux différents aspects des interventions d'Astha. L'ONG oeuvre pour le changement structurel et fait naître de nouvelles organisations de pauvres, qui changent la structure de la société. L'équipe d'Astha estime que les pauvres, s'ils sont organisés et informés, peuvent changer les conditions qui provoquent leur oppression, exploitation, et leur pauvreté continue. "Nous pensons que notre rôle est d'émanciper et d'organiser les gens pour travailler sur les problèmes de leur société en ayant accès et en utilisant les lois sociales déjà existantes", déclare Ginny Shrivastava, qui a fondé Astha en 1986.

Parmi les questions sur lesquelles travaille Astha, il y a les moyens d'existence liés à l'exploitation des terres, de l'eau et de la forêt, le travail des migrants, la sécurité alimentaire et le droit au travail. Il y a également les aspects tels que l'auto-gouvernance locale, l'analyse budgétaire, le crédit, la politique à l'égard des tribus et les questions tribales. Astha est principalement financé par des ONG internationales.

Les conséquences possibles de l'harmonisation de l'aide

Considérant les transformations actuelles au niveau macro de l'harmonisation de l'aide, comment une ONG telle que Astha, solide mais modeste, pourrait-elle résister ? Il est difficile de le dire, mais le travail unique et ciblé entrepris sans grande pompe ou cérémonie risque d'être gravement affaibli, malgré le discours favorable aux pauvres de l'harmonisation de l'aide et l'ensemble des mesures d'assistance budgétaire.

Les gouvernements central et local en Inde sont sous pression pour conduire des politiques économiques de croissance axées sur les exportations. Dans un tel environnement politique, les politiques soucieuses d'équité entre les sexes qui commençaient à prendre racine risquent de passer au second plan. En outre, dans une analyse récente de la révision Pékin + 10, des préoccupations ont été exprimées quant à l'hostilité du climat international pour les droits humains des femmes, et aux difficultés de garantir une large représentation de femmes du sud à la commission sur le statut des femmes (des Nations unies)¹⁷. Si la direction agressive que prend actuellement l'harmonisation de l'aide se confirme, il est clair que le travail des ONG telles que Astha sera menacé, ce qui soulève la question essentielle à poser aux décideurs : la structure actuelle de l'aide et les débats qui l'entourent sont-ils sensibles à la dimension femmes-hommes et considère-t-on ces questions comme étant dignes d'intérêt ?

Le défi pour la société civile est de trouver les moyens d'obliger les gouvernements à rendre compte de l'efficacité de leurs stratégies d'aide. Si le débat est attentif à garantir la sensibilité à l'égard des questions femmes-hommes (de même que d'autres questions et groupes potentiellement marginalisés), il devrait être possible

¹⁷ Painter, G. (2004) 'Gender, the Millennium Development Goals, and Human Rights in the Context of the 2005 Review Process', Rapport au Gender Development Network.

d'empêcher le climat politique mondial actuel de renforcer les fragilités existantes et de maintenir la féminisation séculaire de la pauvreté.

Rédigé par Indrani Sigamany

Spécialiste du renforcement des capacités, INTRAC

Email: isigamany@intrac.org

INTRAC de l'intérieur

INTRAC grandit au fur et à mesure que s'accroît la demande à l'égard de nos services et nous sommes heureux d'annoncer que Cornelius Murombedzi nous a rejoint en janvier en tant que spécialiste du renforcement des capacités. Le département de recherche est en force, prêt à répondre à de nouveaux défis intéressants, avec l'arrivée de Fran Deans et Linda Lönnqvist, tous deux chercheurs, au début de cette nouvelle année. En mars, nous avons accueilli Louise Oakley comme coordinatrice de Programme et Ingrid Kamikazi. Ingrid reprend le poste d'administrateur chargée de la formation et de la logistique. Nous nous séparons avec tristesse d'Agnes Daizi, qui est retournée au Zimbabwe. Anna Winterbottom est partie pour un nouveau projet en mars et nous lui souhaitons nos meilleurs vœux de réussite. Natalie Coward nous aide en tant que bénévole depuis quelques mois et nous lui en sommes reconnaissants.

Rédigé par Shelagh Windsor-Richards

Resources Manager, INTRAC

Email: swindsor-richards@intrac.org

ontrac

ISSN 1476-1327

Éditeurs: Linda Lönnqvist, chercheuse, Hannah Warren, chercheuse et Jacqueline Smith, responsable des publications, INTRAC

ontrac est le bulletin d'informations d'INTRAC (Centre International de Recherche et de Formation des ONG). Il est publié trois fois par an. Le contenu du bulletin d'informations peut être reproduit et traduit librement pour autant que les sources soient citées. INTRAC tient à remercier les organisations suivantes pour leur contribution à la production d'ontrac : Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Denmark, Novib, Save the Children Denmark, Save the Children Sweden et World Vision UK.

Pour vous abonner à ontrac, prenez contact avec INTRAC (info@intrac.org) en indiquant si vous souhaitez le recevoir par e-mail (anglais, arabe, chinois, français, portugais, russe ou espagnol) ou par courrier (en anglais et russe uniquement). Vous pouvez également vous abonner en ligne à la rubrique concernée : <http://www.intrac.org/>

INTRAC
PO Box 563
Oxford OX2 6RZ
Royaume-Uni

Tél: +44 (0) 1865 201 851
Fax: +44 (0) 1865 201 852
Email: info@intrac.org
Site web: <http://www.intrac.org>

INTRAC est une société anonyme portant le n° 2663796 et une association caritative enregistrée portant le n° 1016676.