

Collection Outils et Méthodes
Document de référence N° 12

Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide

Améliorer la gouvernance des programmes
de développement

Janvier 2011



COMMISSION
EUROPÉENNE

Document de référence N° 12

**Impliquer les acteurs non étatiques
dans les nouvelles modalités d'aide**

Janvier 2011

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011.

ISBN 978-92-79-15114-9
doi: 10.2783/38733
ISSN 1830-8228

© Union européenne, 2011
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

IMPRIME SUR PAPIER RECYCLÉ

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| REMERCIEMENTS | 5 |
| LISTE DES ACRONYMES | 6 |
| NOTE DE SYNTHÈSE | 7 |
| INTRODUCTION | 17 |
| Chapitre 1: Pourquoi faire de la participation des Acteurs non étatiques (ANE) aux nouvelles modalités d'aide (NMA) une priorité? | 19 |
| 1.1. Le point de départ: l'essor du développement participatif en tant que priorité | 19 |
| 1.2. La déclaration de Paris et la société civile: un mariage houleux | 20 |
| 1.3. De Paris à Accra: surmonter le déficit démocratique en impliquant la société civile | 21 |
| 1.4. Pourquoi la Commission devrait-elle renforcer l'inclusion des ANE dans les NMA? | 22 |
| 1.5. Réflexions critiques au sujet du rôle des ANE dans le développement | 23 |
| Chapitre 2: Expériences de coopération de la CE avec les ANE | 25 |
| 2.1. La CE dispose d'un cadre politique assez sophistiqué pour traiter avec les acteurs non étatiques | 23 |
| 2.2. Un bilan mitigé en matière de mise en œuvre | 23 |
| 2.3. Inclure les ANE dans les NMA: une tâche en cours | 24 |
| 2.4. Passer à la vitesse supérieure | 25 |
| Chapitre 3: Une coopération stratégique avec les ANE dans les nouvelles modalités d'aide – l'approche globale | 29 |
| 3.1. Les fondamentaux: trouver le juste équilibre entre l'État et la société | 29 |
| 3.2. Les quatre fondamentaux et leurs principes pratiques | 30 |
| 3.2.1. Traiter les acteurs non étatiques en tant qu'acteurs | 30 |
| 3.2.2. Effectuer une analyse systématique des relations entre l'État et la société | 30 |
| 3.2.3. Explorer le potentiel d'inclusion des ANE dans les NMA | 31 |
| 3.2.4. Éviter de nuire – s'appréter à jouer de nouveaux rôles | 33 |
| Chapitre 4: Comment impliquer stratégiquement les ANE dans les NMA? | 35 |
| 4.1. 1 ^{er} point de repère: Les caractéristiques des NMA et leurs implications en matière de participation et de rôles des ANE | 35 |
| 4.1.1 Bref rappel des approches suivies par la CE en matière d'appui budgétaire | 35 |
| 4.1.2. Quelles sont les possibilités d'implication des ANE? | 38 |
| 4.1.3. Quels rôles les ANE peuvent-ils jouer dans les politiques nationales et les opérations d'appui budgétaire? | 40 |
| 4.2. 2 ^e point de repère: Analyse contextuelle – évaluer le rôle possible des ANE dans les NMA | 41 |
| 1 ^{re} étape: Dresser une cartographie des acteurs non étatiques | 42 |
| 2 ^e étape: Analyser la gouvernance – le modèle d'analyse de la gouvernance | 43 |
| 3 ^e étape: Dépasser les apparences – quelques questions fondamentales | 44 |
| 4.3. 3 ^e point de repère: Explorer une large palette de voies d'accès pour l'implication des ANE | 45 |
| 4.3.1. Programmation | 47 |
| 4.3.2. Identification et formulation | 51 |
| 4.3.3. Mise en œuvre et suivi | 56 |
| 4.4. 4 ^e point de repère: Combiner les outils, instruments et approches de la CE en vue d'une coopération stratégique avec les ANE | 62 |
| 4.4.1. Consultations et dialogue dans le cadre des NMA | 63 |
| 4.4.2. Développer la capacité des ANE à participer aux NMA | 65 |
| 4.4.3. Adapter les instruments et approches au contexte: le défi des complémentarités | 66 |

| | |
|--|------------|
| Chapitre 5: Former des partenariats intelligents avec d'autres acteurs | 69 |
| 5.1. Mener programme réaliste pour l'action conjointe des bailleurs de fonds: trois priorités | 69 |
| 5.1.1. Analyse et renforcement des connaissances conjoints | 69 |
| 5.1.2. Harmonisation et division du travail | 71 |
| 5.1.3. Des mécanismes de financement (conjoints) intelligents | 72 |
| 5.2. Les acteurs non étatiques et les autres acteurs de la chaîne de responsabilités nationale | 73 |
| 5.3. Des partenariats intelligents avec les pouvoirs publics locaux | 76 |
| Chapitre 6: Coopérer stratégiquement avec les ANE | 79 |
| 6.1. La participation des ANE aux NMA: une tâche complexe invitant à la créativité | 79 |
| 6.2. Apprendre à jouer de nouveaux rôles «politiques» | 79 |
| 6.3. Développer des capacités spécialisées et fournir des incitants | 81 |
| ÉPILOGUE – Un document «vivant» | 79 |
| OUTILS MÉTHODOLOGIQUES | |
| Outil méthodologique n° 1: Les rôles des ANE | 87 |
| Outil méthodologique n° 2: Différenciation des acteurs et niveaux d'analyse | 89 |
| Outil méthodologique n° 3: Le cadre d'analyse de la gouvernance de la CE | 91 |
| Outil méthodologique n° 4: Relations formelles et informelles entre acteurs étatiques et non étatiques | 93 |
| Outil méthodologique n° 5: Comment renforcer l'incidence et l'harmonisation des évaluations de la gouvernance? | 95 |
| Outil méthodologique n° 6: Les ANE et les autres acteurs de la chaîne de responsabilité nationale | 97 |
| Outil méthodologique n° 7: Capacités et incitations à coopérer avec les ANE | 99 |
| ÉTUDES DE CAS | |
| Étude de cas n° 1 – Inclusion des ANE dans la prestation de services dans le secteur de l'éducation: Maroc | 103 |
| Étude de cas n° 2 – Renforcer les citoyens, leur espace d'expression et leur responsabilité dans la prestation décentralisée de services: le programme de protection des services de base: Éthiopie | 105 |
| Étude de cas n° 3 – Coopérer avec les ANE dans le contexte de l'appui budgétaire général: Ghana | 109 |
| Étude de cas n° 4 – Coopérer avec les ANE dans le cadre d'un PAPS – le secteur émergent de la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement: Ghana | 113 |
| Étude de cas n° 5 – Utilisation des mécanismes de financement complémentaires pour appuyer les ANE dans le contexte des NMA: Inde | 115 |
| Étude de cas n° 6 – Inclure les ANE dans un environnement favorable: le secteur de la justice en Afrique du Sud | 119 |
| Étude de cas n° 7 – Inclure les ANE dans le suivi des programmes d'éducation: Équateur | 123 |
| Vue d'ensemble des fonctions et rôles des ANE dans le cadre de ces études de cas | 125 |
| ANNEXES | |
| Annexe 1: Comparaison entre les approches conventionnelle et stratégique à l'égard des ANE | 129 |
| Annexe 2: «Participation» des ANE au dialogue national sur les politiques | 130 |
| Annexe 3: Comparaison de l'inclusion des ANE dans la mise en œuvre des NMA – L'Afrique du Sud et le Maroc | 131 |
| Annexe 4: Incidence probable sur le financement des ANE – quelques indicateurs de la déclaration de Paris | 133 |
| Bibliographie | 134 |

REMERCIEMENTS

Ce document a été rédigé par le Centre européen de gestion des politiques de développement, ou ECDPM (Jan Vanheukelom, Jean Bossuyt et Gemma Piñol Puig), dans le cadre du programme sur la méthodologie de la distribution de l'aide de la Commission européenne.

Coordonné par l'ancienne unité «Gouvernance, sécurité, droit de l'homme et genre» d'EuropeAid, devenue DEVCO, ce travail s'est nourri de la contribution de plusieurs délégations de la CE, lors des discussions menées au cours de trois séances de travail avec différentes directions des DG RELEX et EuropeAid et lors d'un séminaire auquel les acteurs de la société civile ont pris part. Ce document de référence se base également sur des études antérieures de l'INTRAC et de l'*Overseas Development Institute* qui comprennent des analyses et informations précieuses.

L'état des connaissances, les enseignements et les expériences relatives aux relations entre les pouvoirs publics et la société civile et sur la coopération stratégique avec les ANE dans le cadre des programmes d'appui budgétaire et d'appui aux politiques sectorielles sont en constante évolution. Un groupe de travail en ligne (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/>) s'efforcera d'assurer, dans la mesure de ses possibilités, le suivi de cette évolution, tant au niveau de l'état des connaissances que des enseignements à tirer.

Liste des acronymes

| | |
|----------|---|
| ABG | Appui budgétaire général |
| ABMB | Appui budgétaire multibailleurs |
| ABS | Appui budgétaire sectoriel |
| ACP | Afrique, Caraïbes et Pacifique |
| AIDCO | Office de coopération EuropeAid |
| ANE | Acteur non étatique |
| AP | Approche-programme |
| APC | Accord de partenariat de Cotonou |
| BM | Banque mondiale |
| CAD | Comité d'aide au développement de l'OCDE |
| CAD-OCDE | Comité d'aide au développement de l'organisation de coopération et de développement économiques |
| CE | Commission européenne |
| CEP | Cadre d'évaluation de la performance |
| DEVCO | Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne |
| DFID | Ministère britannique du développement international |
| DSP | Document de stratégie pays |
| DSRP | Document de stratégie de réduction de la pauvreté |
| FEA | Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide |
| FED | Fonds européen de développement |
| GOVNET | Réseau sur la gouvernance du CAD-OCDE |
| IBP | International Budget Project |
| INTRAC | Centre international de formation et de recherche des ONG |
| NMA | Nouvelle modalité d'aide |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ODI | Overseas Development Institute |
| OMD | Objectifs du millénaire pour le développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OSC | Organisation de la société civile |
| PAA | Programme d'action d'Accra |
| PAPS | Programme d'appui aux politiques sectorielles |
| PEFA | Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière |
| PIN | Programme indicatif national |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| RELEX | Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne |
| SWAp | Sector-wide Approach (approche sectorielle) |
| UE | Union européenne |

NOTE DE SYNTHÈSE

Mise en contexte: Faire converger les acteurs non étatiques et les nouvelles modalités d'aide?

La Commission européenne et les États membres de l'UE se sont engagés à améliorer l'efficacité de l'aide au développement, dans un contexte d'attachement plus marqué à l'adaptation aux spécificités locales et à une meilleure connaissance des acteurs et des processus de développement propres à chaque pays. Il s'agit d'un objectif ambitieux, exigeant, en constante évolution, et dont certains volets apparaissent plus prometteurs que d'autres, surtout lorsqu'ils impliquent le rapprochement de plusieurs processus et acteurs différents. Ce document s'emploiera à intégrer trois de ces processus, sur la base de contributions multiples et de l'expérience de divers acteurs. Il formulera également des orientations à l'intention de différents spécialistes de la CE, en vue d'un renforcement de la coopération. Ce faisant, il entend encourager ou renforcer le rapprochement des acteurs et des processus, afin que l'aide internationale contribue plus efficacement aux processus de développement nationaux.

Le premier des processus visés par ce document **se réfère aux efforts entrepris par la Commission pour appliquer et améliorer des modalités d'aide** visant à appuyer les principes de l'efficacité de l'aide tels que l'appropriation, l'alignement et la responsabilité mutuelle. Les modalités d'aide en question sont l'appui budgétaire (AB), les approches sectorielles (SWAP) ou les programmes d'appui aux politiques sectorielles (PAPS). L'appui budgétaire et les programmes d'appui aux politiques sectorielles sont qualifiés, aux fins de ce document, de «nouvelles modalités d'aide» (NMA). L'appui budgétaire ne se traduit pas uniquement par le transfert de moyens financiers au bénéfice du Trésor d'un pays partenaire. Il s'agit d'une «solution intégrée» comprenant un dialogue sur les politiques, une orientation sur les résultats, le suivi des résultats, et des efforts d'harmonisation. L'appui budgétaire constitue donc une solution d'aide globale qui, dans le cadre de la nouvelle architecture de l'aide dont elle fait partie, vise à renforcer l'appropriation, l'alignement et la responsabilité au sein du pays partenaire.

Le deuxième processus renvoie aux initiatives prises par la Commission en vue de rendre sa coopération avec les acteurs non étatiques (ANE) plus efficace et plus stratégique. Cette dimension fait partie intégrante de la politique de «développement participatif» poursuivie par l'UE, laquelle vise à placer les ANE au centre des processus de développement et à élargir le principe d'appropriation pour permettre à ces acteurs de contribuer pleinement aux changements. Le bilan actuel des efforts entrepris par la CE en faveur du développement participatif montre qu'il est nécessaire et possible de mieux comprendre les ANE et d'appréhender toute la diversité de leurs rôles et fonctions ainsi que leurs objectifs. Il met également en garde contre le développement d'une vision angélique de ces acteurs et souligne la nécessité de reconnaître que tous ne sont pas partenaires du développement. Il existe de nombreux ANE «non citoyens».

Quant au troisième processus, il se réfère aux efforts entrepris afin d'approfondir l'état des connaissances au sujet des relations entre les pouvoirs publics et la société. Certains bailleurs de fonds, certaines parties de la communauté scientifique, de même que certaines organisations non gouvernementales, insistent sur la nécessité de ne pas aborder les ANE de manière isolée et de s'intéresser à une large palette d'acteurs, sans se concentrer distinctement sur le «renforcement des ANE», d'une part, et le soutien à la «capacité» des États, d'autre part. Le développement est intimement lié aux conditions locales et à l'évolution du paysage politique. Or les «nouvelles modalités d'aide» permettent justement aux partenaires extérieurs du développement (bailleurs de fonds, ONG internationales, agences multilatérales, etc.) de (a) redéfinir, dans le cadre d'une approche plus globale et plus stratégique, leur coopération avec les ANE et (b) se rapprocher des institutions publiques clés du pays partenaire, dont le budget et son processus d'élaboration. Ce faisant, les bailleurs de fonds ont une incidence multiple sur les relations entre l'État et la société. Il est également nécessaire d'affiner les connaissances de l'influence des bailleurs de fonds et des autres acteurs extérieurs sur les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens/acteurs non étatiques, du fonctionnement des institutions et du façon donc la politique influe les processus de développement.

Le présent document tire parti des processus en cours au niveau de la Commission européenne tout en y contribuant. Il s'appuie notamment sur les résultats du processus de renforcement de l'efficacité de l'aide budgétaire, lequel s'est accompagné de consultations et du développement de nouvelles orientations, ainsi que sur le «dialogue structuré¹ de la CE avec la société civile et les pouvoirs publics locaux. Ce faisant, ce document contribuera aussi au processus de dialogue relatif au renforcement de l'efficacité de la coopération entre la CE, les États membres de l'UE, les organisations de la société civile, les pouvoirs publics locaux et le Parlement européen. Par ailleurs, la CE suit une approche davantage fondée sur l'«économie politique» dans le cadre de ses analyses contextuelles (voir, par exemple, ses lignes directrices relatives à l'appui budgétaire et la future nouvelle version du manuel sur la gestion des cycles de projet et de programmation). Ce document de référence est également susceptible de contribuer à la définition des modalités de mise en œuvre du cadre d'analyse de la gouvernance de la CE dans une optique sectorielle, ainsi qu'à l'amélioration de la division du travail et de la coordination (dans le cadre des objectifs, plus généraux, du «cadre opérationnel de l'UE concernant l'efficacité de l'aide» et dans l'optique de l'organisation du quatrième forum de haut niveau qui aura lieu en Corée du Sud, fin 2011).

Différentes catégories de spécialistes de la CE sont impliquées dans les trois processus nommés, ou sont engagés dans les fonctions de gestion et de pilotage. D'abord il y a les spécialistes de la coopération avec les ANE. Il s'agit déjà, en soi,

1) Le dialogue structuré (2010-2011) est une initiative prise par la Commission européenne (CE) en réaction aux conclusions de différents rapports (évaluations des organisations de la société civile et rapport de la Cour des comptes) et à la demande des organisations de la société civile, des pouvoirs publics locaux et du Parlement européen. Il s'inscrit dans le cadre du programme d'action d'Accra.

d'un domaine de spécialisation diversifié. Deuxièmement, il y a les experts macro-économiques. Une troisième catégorie est celle des experts de programmes thématiques, notamment les conseillers en matière de gouvernance, dont certains travaillent sur des questions transversales. Ces différentes catégories de spécialistes n'emploient pas forcément le même langage. Le «document de référence» s'emploie à lever cet obstacle en jetant un pont entre les processus et les différentes spécialités. La tâche est certes complexe et ambitieuse, mais les discussions menées avec différents experts de la CE, sur le terrain comme au siège, ont démontré la nécessité d'y apporter l'attention et le soutien qu'elle mérite.

Comment engager les ANE de manière stratégique dans les nouvelles modalités d'aide?

Au fil de la formulation de sa politique de «développement participatif», la CE a été amenée à accorder de plus en plus d'importance aux ANE. Le développement n'est pas l'apanage des gouvernements ou des institutions publiques: il exige une société et des citoyens engagés, des États fonctionnels et des gouvernements réactifs. La CE entend expressément y faire participer les ANE comme acteurs de plein droit. Elle leur reconnaît la possibilité de jouer des rôles multiples, au-delà de celui de simples vecteurs de mise en œuvre d'objectifs définis par les organismes donateurs et au-delà d'un champ d'action qui serait limité arbitrairement par les gouvernements partenaires.

Pourquoi donc améliorer la participation des ANE dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles modalités d'aide? Pour répondre à cette question, il importe d'expliquer ce qui rend ces nouvelles modalités d'aide, dont l'appui budgétaire (sectoriel), si neuves, bien qu'il en soit question depuis un certain temps déjà. Par essence, les nouvelles modalités d'aide sont censées contribuer à la concrétisation des promesses et principes du programme de renforcement de l'efficacité de l'aide énoncé à Paris (2005) et perfectionné à Accra (2008). Toutefois, les principes de l'appropriation, de la responsabilité mutuelle et de l'alignement, pour ne citer qu'eux, se sont avérés complexes à interpréter et à mettre en œuvre.

Face aux pressions de la société civile et à l'importance croissante accordée aux relations entre les pouvoirs publics et la société, la Commission européenne a entrepris de se pencher davantage sur le double potentiel de l'appui budgétaire et des programmes d'appui aux politiques sectorielles. En premier lieu, ces modalités d'aide sont susceptibles d'appuyer les objectifs de la Commission en termes d'inclusion des acteurs non étatiques dans une approche participative du développement. En second lieu, elles ouvrent des perspectives en termes de meilleure compréhension de toute la palette des acteurs étatiques et non étatiques susceptibles de participer au progrès.

Dans la poursuite de cette vision, la CE devra faire preuve de prudence: il n'existe pas de modèle idéal en matière de relations entre l'État et la société; et il n'y a pas de place non plus pour une vision angélique des acteurs non étatiques tendant à assimiler automatiquement ceux-ci à des forces progressistes. Les acteurs extérieurs doivent, à tout moment, veiller à conserver un regard critique sur les rôles joués et susceptibles d'être joués par les acteurs étatiques et non étatiques, sans perdre de vue leur propre rôle et leur influence sur les processus d'évolution et de développement. Les acteurs extérieurs ont souvent tendance à surestimer l'influence qu'ils peuvent exercer par l'intermédiaire de modalités d'aide comme l'Appui Budgétaire. Il arrive également qu'ils sous-estiment le potentiel d'une action indirecte à longue échéance, par exemple en faisant participer côté à côté les acteurs publics et les acteurs non étatiques à la lutte contre la pauvreté ou en encourageant les États à suivre une politique plus axée sur le développement.

Partir des expériences du passé

Le rapprochement de ces deux volets du développement, les acteurs non étatiques et les nouvelles modalités d'aide, n'est pas une ambition tout à fait neuve pour la Commission européenne. Tout d'abord, cela fait déjà un certain temps que la CE travaille en coopération avec la société civile et par l'intermédiaire de celle-ci. Au fil des ans, elle a mis sur pied un cadre de politique relativement élaboré, une variété de lignes directrices, ainsi que divers instruments d'appui et mécanismes de participation. Les ANE ont d'ores et déjà participé à l'élaboration de certaines politiques et de certains instruments de l'UE.

Ensuite, plusieurs délégations de la CE ont déjà commencé à coopérer avec les ANE dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles modalités d'aide. Ces ANE sont appelés à intervenir à plusieurs moments au fil du cycle des opérations. Ce faisant, les délégations combinent souvent divers instruments de la Commission. Enfin, plusieurs autres évolutions tendent à renforcer l'importance des ANE dans les NMA. L'accent placé sur la gouvernance et les dimensions politiques des interventions sectorielles de la CE implique aussi une coopération plus poussée avec les acteurs étatiques et non étatiques à l'échelle sectorielle.

Les auteurs de cette étude ont rassemblé des informations au sujet des premières expériences vécues par les services de la Commission dans un certain nombre de pays partenaires. Beaucoup de ces expériences sont loin d'être achevées, mais les études de cas par pays permettent d'illustrer les difficultés et les possibilités attachées à une coopération stratégique avec les ANE.

Toutefois, malgré ces efforts, les dimensions politiques de la coopération avec la société civile restent problématiques pour la CE. Une évaluation globale de l'aide apportée par la Commission aux OSC et par l'intermédiaire de celles-ci révèle une tendance à un traitement et à un appui isolé des ANE par rapport aux autres acteurs étatiques et non étatiques. Elle met également en lumière une compréhension insuffisante des relations entre les pouvoirs publics et la société et le manque d'attention prêté par les bailleurs de fonds aux complexités des différents cadres politiques et institutionnels. Il reste donc un potentiel inexploité en termes de coopération plus systématique et plus stratégique avec les ANE, notamment là où le recours aux nouvelles modalités d'aide offre à la Commission de nombreuses voies d'accès possibles pour l'inclusion des ANE.

Les fondamentaux de la coopération avec les ANE – Orientations Stratégiques

Comment coopérer plus stratégiquement avec les ANE là où les bailleurs de fonds coopèrent étroitement avec l'État dans la lutte contre la pauvreté et appliquent des nouvelles modalités d'aide? Les orientations stratégiques énoncées dans ce document insistent sur la nécessité d'éviter toute approche unilatérale. Compte tenu des résultats peu concluants livrés, entre autres, par la conditionnalité politique sans concession et les efforts unilatéraux visant à l'*«achat de réformes»*, les bailleurs de fonds devraient apprendre à adopter une attitude plus effacée et tenter de définir au mieux les modalités d'équilibrage de leur aide entre les acteurs étatiques et non étatiques. En effet, les processus de développement impliquent des changements sociaux, politiques et institutionnels par essence complexes. Le développement d'une approche stratégique envers les ANE exige l'adoption d'une «perspective mieux informée sur le plan politique et plus inclusive».

Cet exercice d'équilibrage se doit de respecter **quatre fondamentaux**:

- **1^{er} Fondamental: Traiter les acteurs non étatiques en tant qu'acteurs.** Cela signifie que les ANE ne peuvent être instrumentalisés ni considérés comme de simples «bénéficiaires de l'aide». Ce sont des structures vivantes, agissant de plein droit et poursuivant leurs priorités.

Orientation stratégique n° 1

1. Reconnaître la diversité des ANE: élargir le champ des interlocuteurs «classiques» de la société civile
2. Dresser une cartographie objective des ANE ; évaluer et analyser leurs intérêts, leurs valeurs, leur histoire, leur influence, leurs fonctions et leurs structures de gouvernance
3. Reconnaître l'indépendance des ANE: une contribution significative des ANE n'est possible qu'en reconnaissant à ces derniers un statut d'acteurs de plein droit

- **2^{ème} Fondamental: Effectuer une analyse systématique des relations entre l'État et la société.** Les processus de développement sont, par nature, politiques. Les ressources, la terre, les opportunités, voire l'aide au développement elle-même, sont disponibles en quantité limitée et leur accès est souvent restreint. Les élites politiques se servent de leur pouvoir pour contrôler ces ressources ou l'accès à celles-ci. L'objectif des nouvelles modalités d'aide étant le renforcement de l'État, il importe de déterminer si ce dernier se montre sensible aux besoins de tous ses citoyens et aux exigences de la société civile organisée, ou s'il sert avant tout l'intérêt des élites. Nous proposons, aux fins d'une analyse plus systématique de ces relations, les orientations stratégiques ci-dessous.

Orientation stratégique n° 2

1. Déplacer le centre de gravité d'une approche normative vers une approche analytique
2. Instaurer un recours systématique à l'économie politique et à l'analyse de la gouvernance
3. Encourager, par des mesures incitatives, l'apprentissage continu

- **3^{ème} Fondamental: Exploiter toute la palette des possibilités offertes par les nouvelles modalités d'aide.** Les NMA peuvent être considérées comme des «solutions intégrées» auxquelles la CE contribue de diverses manières (instruments, mécanismes de financement et mécanismes de dialogue). Elles s'adressent à divers acteurs étatiques et non étatiques et appellent des formes multiples d'action collective de la part des bailleurs de fonds, voire différents degrés d'harmonisation. Il convient de veiller, dans chaque contexte, à définir le bon équilibre entre ces variables. Quatre questions clés se posent à cet égard.

- Quel est le bon équilibre entre acteurs étatiques et non étatiques?
- Quelle est la bonne combinaison en matière de contribution des ANE?
- Quelle est la bonne combinaison en matière de contribution de la CE?
- Quelles sont les formes adaptées de coopération entre les bailleurs de fonds?

Orientation stratégique n° 3

1. Veiller à définir un bon équilibre stratégique entre les modalités et les instruments existants. La CE exerce une responsabilité globale quant aux effets combinés de ses efforts de développement.
2. Veiller à l'équilibre de l'aide entre les acteurs étatiques et non étatiques. La CE partage avec d'autres bailleurs de fonds une responsabilité quant aux effets à plus long terme de son action sur les relations entre les pouvoirs publics et la société, au-delà des cycles de projets et de programmation.
3. Évaluer les possibilités et les nécessités de coopération avec les ANE en dehors du contexte des nouvelles modalités d'aide. Cela vaut particulièrement en situation de fragilité, ou si l'État reste sourd aux demandes des ANE et des citoyens.
4. Appliquer le principe du «séquençage» de l'aide aux ANE dans le contexte des NMA.

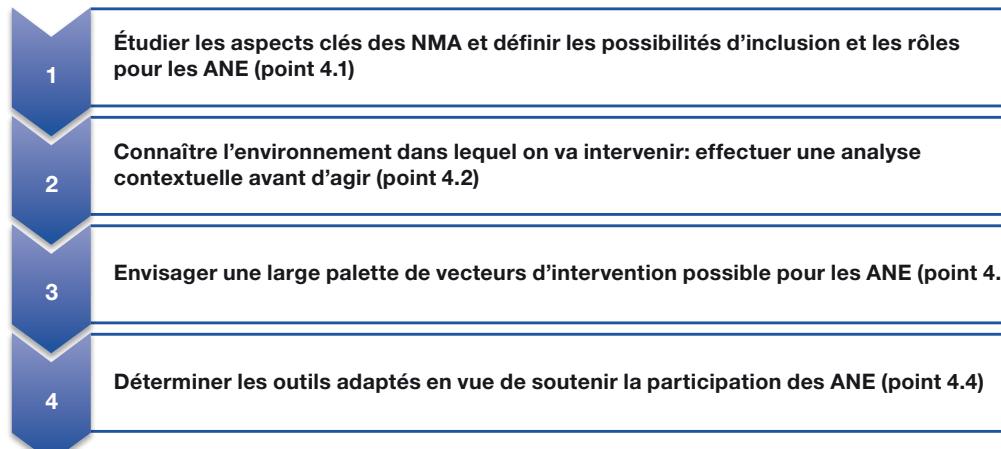
- **4ème Fondamental: Éviter d'aggraver la situation et s'apprêter à jouer de nouveaux rôles.** Le développement repose en premier lieu sur les relations entre les pouvoirs publics et la société au niveau national, plutôt que sur les contributions et les préférences des bailleurs de fonds. Les acteurs extérieurs doivent à tout prix faire preuve de prudence. L'adoption par la CE de nouveaux rôles, souvent plus politiques, de médiateur, d'agent du changement, d'initiateur et d'innovateur pourrait contribuer à la mise en place d'une coopération stratégique pertinente avec les acteurs non étatiques.

Orientation stratégique n° 4

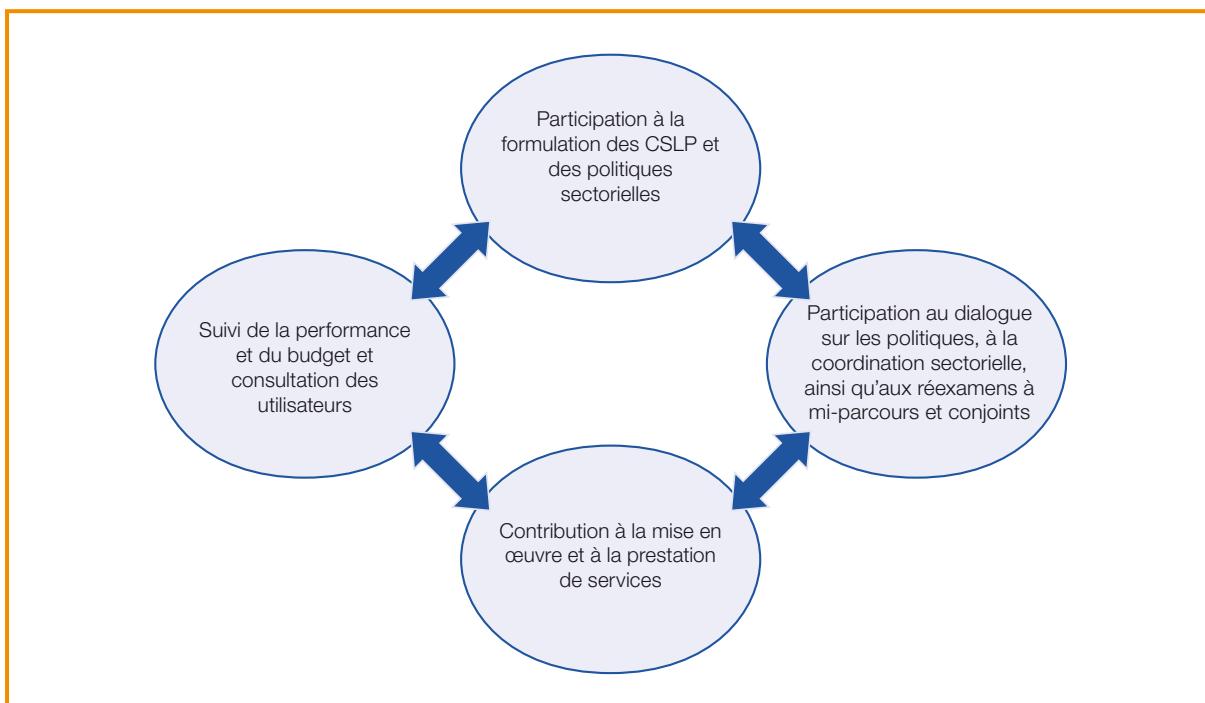
1. Éviter d'aborder l'efficacité de l'aide et le rôle des ANE selon un angle technocratique et unilatéral
2. S'apprêter à jouer, en tant que CE, de nouveaux rôles reposant sur une meilleure compréhension des relations entre l'État et la société

Coopérer stratégiquement avec les ANE – Orientations Pratiques

Cela fait relativement peu de temps que la CE et d'autres bailleurs de fonds coopèrent avec les ANE dans le cadre de programmes d'appui budgétaire ou d'appui aux politiques sectorielles. L'état des connaissances reste lacunaire, mais s'étoffe à mesure que se multiplient et s'intensifient les expériences de mise en œuvre des NMA et de coopération avec les ANE. Les orientations opérationnelles reprises ci-dessous présentent, à cet égard, quatre points de repère successifs sur la voie d'une coopération plus stratégique avec les ANE dans le cadre des nouvelles modalités d'aide.



Le premier point de repère renvoie aux caractéristiques essentielles des approches suivies par la CE à l'égard des NMA. Tant l'appui budgétaire que les PAPS sont en fait des «solutions standard», impliquant des acteurs/bénéficiaires multiples et des contributions multiples de la CE (moyens financiers, savoir-faire technique, dialogue sur les politiques, etc.) et mettant l'accent sur l'appropriation et l'harmonisation. Ces modalités sont constamment réétudiées et adaptées. C'est à ce stade qu'apparaissent les différentes voies d'accès pour une participation des ANE, via «quatre rôles primordiaux» que les acteurs non étatiques sont appelés à jouer dans les NMA (voir schéma ci-dessous).



Le deuxième point de repère renvoie à la nécessité de bien comprendre le rôle susceptible d'être joué par les ANE en fonction du contexte. Une analyse contextuelle circonstanciée est une composante clé de tout effort visant à coopérer de manière plus stratégique avec les ANE. Mais sur quoi doit porter une telle analyse? En raison de leur nature et de leur potentiel, les «nouvelles modalités d'aide» permettent à la CE et à d'autres bailleurs de fonds d'entamer une coopération avec des institutions étatiques clés concernant des questions stratégiques telles que les priorités dans les dépenses publiques et l'organisation de l'appareil d'État. Il convient de tenir compte de ces dimensions dans l'analyse contextuelle, qui doit également comporter une évaluation correcte des relations entre l'État et la société, et du rôle joué par les ANE. Nous proposons donc une analyse contextuelle en trois étapes.

- La *première étape* consiste à dresser une cartographie des acteurs non étatiques ou, du moins, de ceux susceptibles d'exercer une influence dans un secteur donné ou sur des questions de politiques sectorielles ou transversales.
- La *deuxième étape* consiste à visualiser et à analyser les relations en termes de gouvernance et de reddition de comptes.
- La *troisième étape* vise à approfondir l'analyse contextuelle. L'attention du lecteur sera attirée sur une série de points importants. Les acteurs extérieurs sont invités à regarder au-delà du cadre juridique ou des mécanismes et normes administratifs formels. De fait, les facteurs moins visibles peuvent importer davantage que les facteurs visibles comme obstacles ou accélérateurs du processus de changement ou de réforme. C'est souvent là que se situent les véritables lieux de pouvoir et d'influence.

Le troisième point de repère offre des guidances pour trouver des voies d'accès adaptées à la CE pour s'engager stratégiquement avec les ANE. Les auteurs présentent une série d'orientations à cet effet, avec comme principe directeur le «cycle des opérations» de la CE. Il convient, pour chacune des trois grandes phases du cycle des opérations, à savoir la programmation, l'identification/formulation et la mise en œuvre/suivi, de répondre à quatre grandes questions.

- *Quels sont, pour chacune des phases, les grands thèmes à aborder?*
- *Quels sont les rôles et vecteurs d'intervention potentiels des ANE?*
- *Quelles sont les principales questions stratégiques et opérationnelles à prendre en considération par le personnel de la CE?*
- *Et quelles bonnes pratiques et outils/astuces apparaissent?*

Une fois la cartographie et l'analyse contextuelle réalisées, le **quatrième point de repère** renvoie à la définition des modalités de coopération avec les ANE. Il s'agit pour la Commission de *combiner les outils, approches et instruments* dont elle dispose. Il n'y a pas de solution unique ou de modèle à suivre. Les choix qui seront faits dépendront des interactions des États avec (a) les acteurs non étatiques et (b) la communauté des bailleurs de fonds. Trois aspects méritent une attention particulière de la CE au stade de l'adaptation des outils, approches et instruments aux réalités de terrain.

- *Le renforcement des capacités des ANE en termes d'exploration, d'identification et d'utilisation des vecteurs d'intervention et des possibilités de coopération avec l'État et les citoyens dans le cadre des NMA.* Ce renforcement des capacités pourra varier en forme et en contenu sur la base d'une analyse circonstanciée des relations entre l'État et les ANE.
- *La consultation et le dialogue.* En particulier dans le contexte des nouvelles modalités d'aide, des consultations et le dialogue avec multiples acteurs peuvent contribuer mieux à identifier des facteurs favorables et défavorables à la participation des ANE dans leurs différents rôles et fonctions.
- *La combinaison des instruments géographiques et thématiques dans une perspective stratégique.* Souvent, ces instruments ne se substituent pas l'un à l'autre, mais méritent d'être combinés. Les orientations livrées à ce sujet évitent l'écueil prescriptif ou normatif. Ce qui compte est de procéder à une évaluation et à une analyse correcte des besoins et de comparer ces derniers aux possibilités. Ainsi, le choix des outils, des stratégies de renforcement de la capacité et des instruments peut différer selon que l'on se trouve face à un État ouvert à une coopération avec les ANE mais limité dans sa volonté par un manque de capacités ou, au contraire, à un État exerçant une pression sur les ANE.

1^{er} ensemble d'orientations pratiques: combinaison des outils, approches et instruments

- Analyser l'espace de consultation des ANE et les possibilités d'amélioration de ce cadre;
- Définir clairement la finalité de la consultation et adopter une approche nuancée;
- Tirer parti du potentiel et de la dynamique de consultation locaux;
- Faire primer la qualité des consultations sur leur nombre: on peut obtenir plus avec moins;
- Impliquer davantage de collaborateurs de la CE dans les étapes de préparation et d'exécution des processus de consultation, assurer la continuité;
- Considérer le soutien accordé aux ANE en vue du renforcement de leurs capacités comme un processus continu;
- Mener une réflexion concernant la diversité des rôles joués par les ANE et des mesures de renforcement des capacités qui en résultent;
- Veiller à un équilibrage stratégique des instruments financiers, compte tenu des besoins et des possibilités identifiés.

Développer des partenariats intelligents

Cet agenda multi-acteurs et de multiples outils est d'autant plus complexe que dans les pays où la CE applique les nouvelles modalités d'aide, elle n'est pas la seule à coopérer avec les acteurs non étatiques. C'est également le cas d'autres bailleurs de fonds et de diverses ONG internationales. La CE devra développer des partenariats intelligents, avec trois catégories d'acteurs: les autres bailleurs de fonds, les institutions nationales Etatiques de reddition de comptes, et les pouvoirs publics locaux.

L'harmonisation entre les bailleurs de fonds est une **première** composante clé des nouvelles modalités d'aide. La valeur ajoutée potentielle de l'harmonisation des efforts tient à l'augmentation des connaissances au sujet des relations entre l'État et la société, ainsi qu'au sujet des institutions formelles et informelles et de leur action sur les facteurs favorables ou défavorables au progrès. Ces connaissances peuvent à leur tour contribuer à la définition d'approches stratégiques multibailleurs tirant parti d'une division du travail et de partenariats intelligents et ciblant un ensemble plus complet d'acteurs non étatiques nationaux et internationaux. Les bailleurs de fonds peuvent également axer leurs efforts conjoints sur le renforcement d'un environnement favorable à l'établissement de relations fructueuses entre l'État et la société. De plus, la convergence des efforts est susceptible d'améliorer les vecteurs d'appui techniques et financiers aux ANE nationaux et étrangers, dans un souci de cohérence et de viabilité.

En **deuxième** lieu, les bailleurs de fonds peuvent également contribuer à l'amélioration de la reddition de comptes et de la transparence en coopérant avec des institutions clés de l'État. Il s'agit, encore une fois, d'une entreprise complexe, comprenant de nombreux pièges. Mais l'harmonisation peut remédier à l'appui fragmentaire apporté aux institutions de reddition de comptes, et mener à la définition d'approches plus systémiques. Une telle approche prête attention aux interactions entre les partis politiques, les parlements, les institutions supérieures de contrôle, les médias et les citoyens, ainsi qu'à la manière dont ces interactions stimulent ou, au contraire, freinent le progrès.

Une **troisième** catégorie de partenariats implique les pouvoirs publics locaux. La décentralisation peut prendre plusieurs formes. Dans le cadre des nouvelles modalités d'aide, la CE appuie, dans certains cas, le renforcement des capacités des pouvoirs publics locaux parallèlement au soutien apporté aux acteurs non étatiques.

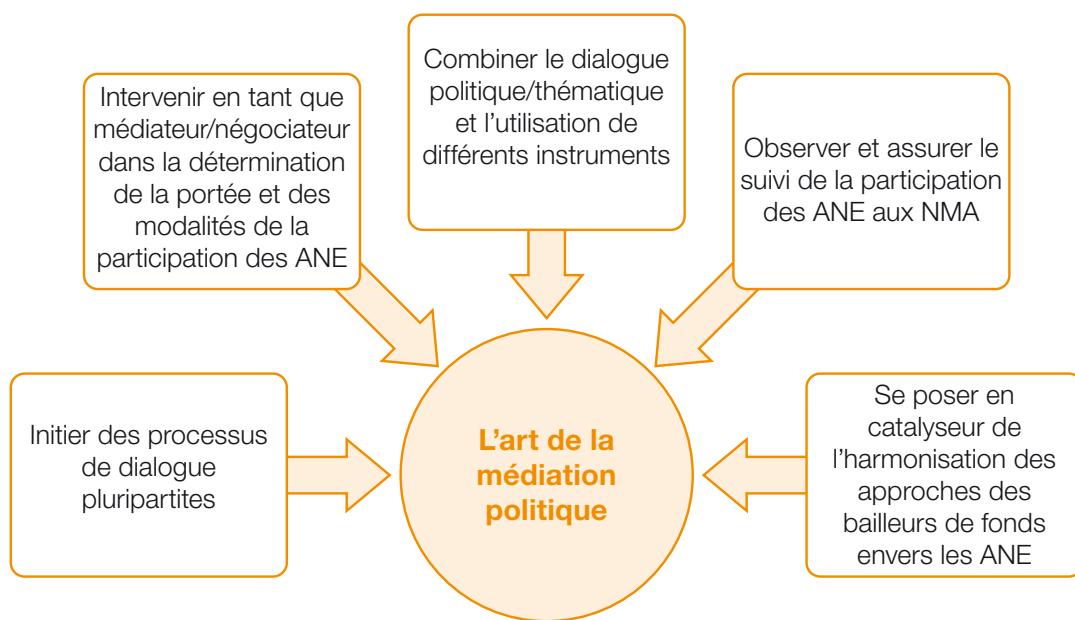
2^e ensemble d'orientations pratiques: partenariats intelligents

- Procéder à une évaluation proactive et débattre des capacités et des stratégies de développement des autres bailleurs de fonds, dans l'optique d'harmoniser les connaissances relatives aux processus de développement
- Tirer parti des capacités domestiques d'évaluation, de recherche et de débat au sujet des questions de développement et les renforcer
- Faciliter la transparence et les possibilités d'apprentissage entre bailleurs de fonds et ANE
- Initier ou participer à des efforts visant à améliorer l'harmonisation et la division du travail en matière d'élaboration de stratégies, de capacité et d'aide financière à une large palette d'ONG nationales et internationales.
- Considérer le processus de responsabilité domestique comme un «système» à soutenir sur le long terme plutôt qu'au moyen de mesures isolées à l'initiative des bailleurs de fonds
- Procéder à une analyse axée sur l'«économie politique» de manière à mieux comprendre les forces et faiblesses des différents acteurs et institutions faisant partie de la chaîne de responsabilités, ainsi que leurs interactions
- Procéder à une analyse circonstanciée de l'influence des bailleurs de fonds sur les relations et les institutions faisant partie de la chaîne de responsabilités ou de leur influence sur la réactivité des institutions publiques
- Contribuer à renforcer la transparence parmi les bailleurs de fonds, et sensibiliser ces derniers à favoriser, voire à promouvoir, l'action collective

Changements à apporter au niveau de la CE en vue d'une coopération plus stratégique avec les ANE

Quels changements la mise en œuvre de ce programme complet et ambitieux implique-t-elle au niveau de la CE? Si elle veut venir à bout des obstacles pratiques et stratégiques entravant sa coopération avec les ANE dans le contexte des NMA, la Commission devra progressivement s'attaquer aux dimensions politiques du développement. Pour cela, elle devra s'habituer et apprendre à jouer de nouveaux rôles: celui d'un agent du changement, d'un honnête courtier. En fonction des circonstances et des possibilités, elle pourrait aussi être amenée à explorer des manières plus créatives afin d'assurer l'efficacité de son rôle de médiateur politique.

L'adoption d'un rôle de médiateur politique par la CE - implications?



La tâche s'annonce considérable et vise à lier trois processus en cours, le premier à l'appui d'une participation stratégique des ANE, le deuxième à l'appui du développement de nouvelles modalités d'aide, et le troisième visant à établir un lien entre ces processus et les efforts d'approfondissement de la compréhension des réalités politiques, des processus de développement et de la nature des relations entre l'État et la société.

Pour mettre en œuvre ce programme et assumer les différents rôles qui en découlent, la CE doit établir des priorités et des mesures incitatives en termes d'apprentissage, et se doter d'une série de capacités précises.

3^e ensemble d'orientations pratiques: levée des obstacles pratiques et stratégiques au sein de la CE

Les capacités suivantes méritent une attention, un appui et des mesures incitatives:

- réaliser des analyses axées sur l'économie politique, interpréter les constatations et en exploiter les résultats;
- se doter d'approches créatives et holistiques à l'égard des ANE;
- mener un dialogue sur les politique/thématisique fructueux;
- adopter une approche systémique de la mise en œuvre;
- assurer le suivi des résultats et tirer des enseignements de l'expérience accumulée;
- communiquer, développer des réseaux et construire des relations durables.

Un document vivant

Comme la plupart des documents, ce document ambitionne d'être utilisé, lu et diffusé. Afin de «doper» sa performance, un groupe de discussion en ligne sera lancé sur la **plateforme capacity4dev** de la Commission européenne. Ce groupe de discussion aura un double objectif. Il visera d'abord à élargir progressivement la base des expériences et à affiner les enseignements pouvant en être tirés. Il tentera ensuite de mettre en relation les spécialistes et acteurs de terrain impliqués dans un ou plusieurs des processus en cours relatifs aux acteurs non étatiques, aux nouvelles modalités d'aide et aux efforts visant à renforcer l'efficacité de l'aide.

Au bout du compte, ces efforts ne visent pas uniquement à renforcer l'efficacité de l'aide au développement. En coopérant avec les acteurs non étatiques, les institutions publiques et les gouvernements du pays partenaire, notamment dans le cadre de l'application des nouvelles modalités d'aide, la CE entend renforcer les forces de changement qui contribuent au développement et à la lutte contre la pauvreté. En ce sens, l'aide peut contribuer, mais jamais se substituer, à un développement efficace.

Introduction

Nous avons assisté, au cours des dix dernières années, à une évolution spectaculaire de la manière de penser le développement. Le bilan mitigé des politiques d'aide dictées de l'extérieur a suscité un regain d'intérêt pour l'*«appropriation»* (comme condition préalable d'un développement durable) et pour la *«redécouverte de l'État»* (comme agent central du processus de développement). Cette nouvelle approche se reflète dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), qui appelle les organismes donateurs à appuyer des stratégies de développement nationales, et à abandonner les approches par projets au profit d'approches macroéconomiques et sectorielles mises en œuvre au moyen de «nouvelles modalités d'aide» telles que l'appui budgétaire et les approches sectorielles, ou «programmes d'appui aux politiques sectorielles» (voir encadré n° 1). La Commission et l'Union européennes contribuent de manière déterminante au renforcement de l'efficacité du système d'aide et à son alignement sur les systèmes nationaux via, entre autres, un recours accru à l'appui budgétaire. Le présent document de référence met l'accent sur les *nouvelles modalités d'aide*, en raison de leur lien avec les efforts de renforcement de l'efficacité de l'aide.

Encadré n° 1. En quoi les «nouvelles modalités d'aide» sont-elles si «neuves»?

L'*«appui budgétaire»* existe depuis longtemps. Il s'agit d'une méthode de financement du budget d'un pays partenaire. Ce document fait référence à une nouvelle génération d'appui budgétaire, née avec le nouveau millénaire, dans le cadre des efforts visant à renforcer l'efficacité de l'aide. Pour la CE, l'appui budgétaire va au-delà d'un simple transfert de moyens financiers au bénéfice du budget national d'un pays partenaire. L'appui budgétaire presté par la Commission s'inscrit dans le cadre d'un *«paquet d'aide ou de coopération»* qui comprend, en plus des transferts financiers, un dialogue sur les politiques, des évaluations de la performance et le renforcement des capacités. La CE voit également dans l'appui budgétaire une *«modalité d'aide privilégiée»*, dans la mesure où il est susceptible de contribuer de manière déterminante au respect par la CE des principes de la déclaration de Paris concernant l'efficacité de l'aide, parmi lesquels l'harmonisation, l'appropriation et l'alignement.

On appelle *«appui budgétaire sectoriel»* un appui budgétaire presté en soutien d'objectifs sectoriels. Les efforts entrepris afin de renforcer l'efficacité de l'aide au niveau sectoriel ont débouché sur la création de *«programmes d'appui aux politiques sectorielles»* (souvent appelés *«approches sectorielles»*, ou SWAp, à l'extérieur de la CE). Dans le cadre des PAPS, les bailleurs de fonds s'engagent également à respecter les principes d'alignement, d'harmonisation, d'appropriation, de souci du résultat et de responsabilité mutuelle. Les PAPS peuvent, en fonction du choix des bailleurs de fonds, combiner une assistance par projets et un appui budgétaire (sectoriel). La CE privilie généralement le recours à un appui budgétaire sectoriel dans le cadre de ses programmes d'appui aux politiques sectorielles.

Par conséquent, le présent document se réfère à l'appui budgétaire et aux PAPS en tant que *«nouvelles modalités de l'aide au développement»*.

Du point de vue du développement, la tendance qui consiste dorénavant à privilégier le soutien aux politiques nationales est généralement jugée positive, car elle permet de réinstaller l'État partenaire aux commandes du développement et ouvre la voie à une nouvelle relation entre États partenaires et bailleurs de fonds, dans une optique de résultats. Toutefois, cette nouvelle approche comprend également des risques. Elle peut entraîner une recentralisation du pouvoir et des moyens aux mains du gouvernement, ce qui cadre peu avec l'interprétation moderne du développement en tant que processus pluripartite, devant être confié à une variété d'acteurs locaux, y compris *«non étatiques»*, avec l'intervention du secteur privé et des pouvoirs publics locaux. Dans beaucoup de pays tiers, la culture démocratique et les régimes de gouvernance restent relativement faibles. Il pourrait s'avérer périlleux de recourir aux NMA dans de tels environnements dans lesquels il n'existe aucune institution nationale (parlements, tribunaux, etc.) ou organisation de la société civile capable de forcer le gouvernement à répondre de son action. Qui plus est, cette nouvelle approche n'est pas forcément compatible avec les engagements pris antérieurement envers les acteurs non étatiques. La Commission européenne a adopté, à partir de l'année 2000, le principe d'un *«développement participatif»* reconnaissant la place légitime revenant aux organisations de la société civile dans le processus de développement et la nécessité de permettre à ces dernières de s'exprimer, de prendre part au dialogue politique, social et économique, de participer au suivi des politiques publiques et d'exiger que les pouvoirs publics rendent des comptes.

On s'attendrait donc normalement à une pleine participation des ANE à la mise en œuvre de la déclaration de Paris et de l'évolution subséquente vers les NMA. Toutefois, en pratique, cette participation s'avère difficile à assurer, ce qui fait craindre que le

recours aux NMA puisse en réalité affaiblir le rôle des ANE, réduire l'espace qui leur est reconnu dans les politiques nationales, limiter les possibilités de dialogue direct avec les bailleurs de fonds et diminuer, globalement, les niveaux de financement.

Le sommet d'Accra, qui a succédé en 2008 au forum de haut niveau de Paris sur l'efficacité de l'aide, a pris acte du déficit démocratique de l'architecture de l'aide au développement post-Paris. Le programme d'action d'Accra appelle à renforcer sensiblement la participation des ANE afin d'approfondir le dialogue sur les politiques nationales, d'améliorer l'efficacité du développement et de renforcer les processus de responsabilité démocratique domestiques. Le défi à relever par la CE consiste à assurer un lien plus étroit entre le programme sur l'efficacité de l'aide (et, donc, le recours aux NMA) et les principes du développement participatif (visant au premier chef à assurer une mobilisation/montée en influence réelle des ANE). Dans un tel contexte, les NMA ne sont pas uniquement considérées comme de nouvelles options en termes de mécanismes de financement, mais constituent un instrument décisif de soutien aux politiques nationales, au succès desquelles les ANE peuvent contribuer. Ces objectifs sont partagés par d'autres bailleurs de fonds qui, eux aussi, explorent diverses voies et moyens en vue d'assurer une meilleure intégration des ANE au NMA et, partant, d'obtenir de meilleurs résultats en termes de développement et de gouvernance.

Le présent document cherche à relever ce défi et à explorer ce domaine d'action relativement inédit. Il s'appuie sur le bilan de l'action entreprise par la CE en matière de soutien à la société civile et de mise en œuvre des nouvelles modalités d'aide. Il entend fournir aux collaborateurs de la CE des orientations en vue de coopérer de manière plus stratégique et plus efficace avec les ANE. Grâce à cette coopération stratégique, la CE devrait permettre aux ANE de participer réellement au dialogue, à la mise en œuvre et au suivi des politiques de développement générales et sectorielles de leurs pays.

Il s'attache principalement à analyser le rôle qui revient aux ANE dans les stratégies de la CE en matière de coopération au développement et dans les NMA, tout en reconnaissant la nécessité d'un élargissement systématique du propos, en se penchant sur la participation de la société civile aux politiques nationales, indépendamment des programmes d'appui mis en place par les bailleurs de fonds. L'interaction entre ces deux types de processus (mécanismes nationaux et consultations à l'initiative des bailleurs de fonds) constitue un facteur déterminant dont il convient de tenir compte.

Il s'adresse au personnel de la CE actifs dans le travail d'appui macro-économique, les opérations sectorielles, les programmes de gouvernance et le renforcement de la société civile. Il invite à la création de synergies entre ces différents domaines de spécialisation, en vue d'améliorer l'efficacité des opérations d'appui budgétaire, tout en permettant aux acteurs non étatiques de s'imposer et d'occuper la place qui leur revient légitimement dans le processus de développement.

Il est divisé en six chapitres.

- Le **chapitre 1** entreprend d'analyser les raisons qui expliquent l'attention prêtée pour l'heure à la participation des ANE aux NMA et les motifs pour lesquels la CE doit définir une politique quant à cette participation.
- Le **chapitre 2** s'emploie à analyser les formes actuelles de coopération de la CE avec les ANE en général et, plus particulièrement, dans le cadre des politiques et programmes qu'elle soutient à travers les nouvelles modalités d'aide. Il relève un intérêt croissant pour l'inclusion des ANE aux NMA, ainsi que de nouvelles pratiques prometteuses. Une stratégie cohérente visant à exploiter pleinement et stratégiquement le potentiel des ANE fait toutefois encore défaut dans de nombreux cas.
- Partant de ce constat, le **chapitre 3**, propose une approche stratégique d'inclusion des ANE au NMA. Il formule une série de fondamentaux et de principes pratiques visant à étayer cette stratégie.
- Le **chapitre 4** se base sur les bonnes pratiques émergentes dans le domaine pour formuler un programme, une carte d'orientations pratiques, d'outils et d'astuces en vue du développement d'approches par pays visant à mieux inclure les ANE aux NMA durant tout le cycle des opérations.
- Le **chapitre 5** défend l'opinion selon laquelle la CE ne doit pas tenter de concrétiser seule ce programme ambitieux, mais plutôt chercher à conclure des partenariats avec d'autres acteurs.
- Le **chapitre 6** explore des pistes pour le renforcement de la capacité globale de la CE en termes de coopération stratégique avec les ANE dans le cadre des NMA.

Ce document s'appuie sur deux études antérieures menées respectivement par l'INTRAC et l'ODI. Il tire également parti de divers séminaires organisés avec les collaborateurs de la CE au siège, de la consultation des premières délégations de la CE qui ont entrepris de tester l'intégration des ANE aux NMA (voir à ce sujet les études de cas par pays et les expériences décrites au fil de ce document), ainsi que d'un séminaire organisé dans le cadre du dialogue structuré.

Chapitre 1: Pourquoi faire de la participation des ANE aux nouvelles modalités d'aide une priorité?

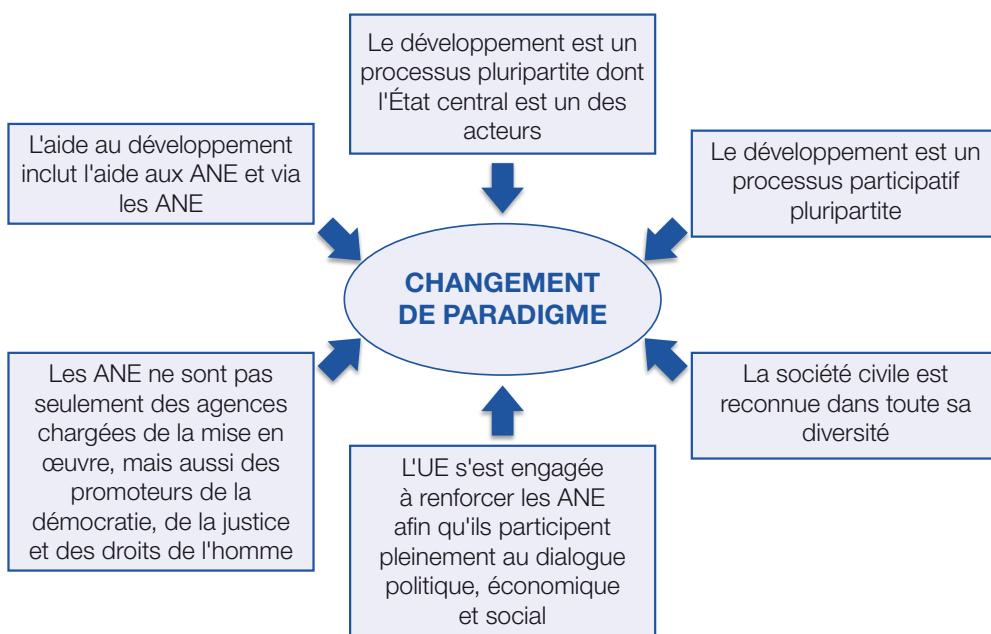
1.1. Le point de départ: l'essor du développement participatif en tant que priorité

Si l'on veut comprendre pourquoi la question de la participation des acteurs non étatiques aux nouvelles modalités d'aide prend de l'ampleur, il faut remonter à la fin des années 90. Sur fond d'ouvertures démocratiques apparues dans le monde en développement après la chute du Mur de Berlin, la communauté internationale a adopté une vision plus sophistiquée et plus ambitieuse du rôle de la société civile dans les processus de développement et de coopération. Selon le nouveau paradigme (Figure n° 1), le développement n'est plus l'apanage des gouvernements centraux, mais un processus participatif pluripartite qui exige à la fois des États fonctionnels et des sociétés engagées. Les organisations de la société civile doivent être reconnues dans toute leur diversité; elles ne doivent plus être considérées comme des «bénéficiaires» des projets d'aide ni comme de simples agences chargées de leur mise en œuvre, mais plutôt comme des «acteurs» légitimes, de plein droit, avec une identité et une valeur ajoutée bien à elles. C'est particulièrement vrai pour leur rôle en tant qu'agents sociaux et politiques de la démocratisation et de la gouvernance (grâce à leur participation aux processus de dialogue, aux campagnes de sensibilisation et aux demandes accrues de redevabilité).

La Commission a elle aussi fait siennes les priorités en matière de développement participatif. L'accord de partenariat de Cotonou signé en 2000 est le premier grand document thématique de la Commission à avoir consacré juridiquement la participation d'un large éventail d'acteurs non étatiques²⁾ en tant que principe fondamental de la coopération avec les pays ACP (article 2) et à avoir énoncé des règles et des modalités de base pour cette participation dans toutes les sphères de la coopération (articles 4-8). La communication sur la participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement (2002) est explicite quant à la nécessité d'associer les ANE dans les cinq étapes clés du processus de développement: la préparation des stratégies nationales et des documents stratégiques par pays de la CE; le dialogue sur les politiques dans les domaines d'intervention; la mise en œuvre et le processus de contrôle.

Dans le consensus européen pour le développement (2005), la Commission a réitéré son engagement politique à garantir la participation de «tous les partenaires au processus de développement des pays» et «au dialogue politique, social et économique»; à soutenir le «développement des capacités des acteurs non étatiques»; à «renforcer leur participation» et à apporter une aide «de différentes manières qui peuvent être complémentaires, y compris le soutien à la société civile et via la société civile». Permettre la participation de ces acteurs fait désormais partie des priorités en matière de gouvernance démocratique. Selon cette vision politique, la promotion de la participation de la société civile est perçue comme un moyen d'encourager la démocratie, la justice sociale et la gouvernance; de renforcer la pertinence des politiques et programmes de développement; et d'améliorer les résultats, l'appropriation et la responsabilité en matière de développement.

Figure n° 1: Le nouveau paradigme du développement participatif



2) Pour une définition du concept d'«acteurs non étatiques», voir l'outil méthodologique 1. Dans le présent document, les termes «organisations de la société civile (OSC)» et «acteurs non étatiques» sont utilisés indifféremment.

1.2. La déclaration de Paris et la société civile: un mariage houleux

La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) constitue un jalon dans le processus de rationalisation du système d'aide mis sur pied ces quatre dernières décennies. Les bailleurs de fonds et les bénéficiaires ont adopté une nouvelle convention, la déclaration de Paris, fondée sur les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle. La pièce maîtresse de la nouvelle rapproche consiste à rétablir l'État en tant que partenaire essentiel du développement et grand coordinateur des politiques, des programmes, des budgets et des acteurs en matière de développement.

La déclaration de Paris comporte des engagements fermes en faveur des approches fondées sur des programmes, par opposition aux mécanismes d'aide conventionnels axés sur les projets. Le consensus européen pour le développement (2006) reconnaît que divers instruments d'aide de la Commission peuvent être utilisés de façon complémentaire. En pratique toutefois, les nouvelles modalités d'aide telles que l'appui budgétaire général et les programmes d'appui aux politiques sectorielles se sont rapidement distinguées. Elles étaient considérées comme la conséquence logique du souhait de soutenir les pays dans l'élaboration de leurs propres politiques et programmes nationaux et sectoriels. Dans le cadre de la déclaration de Paris, l'UE s'est notamment engagée à acheminer 50 % de l'aide de gouvernement à gouvernement par le canal des systèmes nationaux, y compris en augmentant le pourcentage de l'aide apportée par l'UE via l'appui budgétaire ou les approches sectorielles.

Les organisations de la société civile n'étaient pas hostiles aux principes inscrits dans la déclaration de Paris, en particulier l'accent mis sur l'appropriation et la meilleure gouvernance de l'aide. Elles reconnaissaient également les avantages potentiels de l'appui budgétaire, pour autant que le changement s'effectue de manière transparente et responsable et qu'il s'accompagne des garanties nécessaires quant à la participation effective des OSC.

Ces garanties ont été difficiles à obtenir les premières années de la mise en œuvre. La déclaration de Paris a reconnu la nécessité d'une vaste appropriation des politiques nationales de développement et d'une responsabilisation vis-à-vis des citoyens et du parlement. Néanmoins, elle ne s'est pas étendue sur le rôle de la société civile dans l'ensemble de ce processus. Par conséquent, la plupart des initiatives prises dans ce domaine avaient, pour l'essentiel, l'État pour centre et étaient stimulées par les bailleurs de fonds. Leur orientation était «technique» et elles semblaient surtout viser la réduction des coûts de transaction de la gestion de l'aide, par un acheminement des fonds via l'État, en recourant de préférence à l'appui budgétaire. Il n'y a guère eu de réflexion critique au sujet de l'incidence du processus de renforcement de l'efficacité de l'aide sur la société civile, son nouveau rôle, sa valeur ajoutée, l'appui nécessaire et les modalités de financement appropriées au sein de la nouvelle architecture. Dans l'ensemble, la déclaration de Paris ne contenait pas d'indicateurs concernant la démocratisation ni la participation de la société civile. La valeur ajoutée potentielle de la société civile en termes de contribution aux processus de dialogue, promotion des changements politiques, revendication des droits ou exigence de redevabilité de l'Etat est restée largement sous-estimée.

La société civile (au Nord comme au Sud) a critiqué cette interprétation technique et essentiellement mécaniste de l'appropriation et de l'alignement, qui entraînait des tensions concernant les efforts de renforcement du développement participatif, exigeant d'intégrer la participation de la société civile dans tous les processus de développement pertinents. Les organisations de la société civile ont aussi exprimé de profondes préoccupations quant à l'incidence potentiellement négative que la mise en œuvre de la déclaration de Paris, dans sa conception initiale, pouvait avoir sur leur espace de manœuvre et sur leur travail (voir l'encadré n° 2).

Encadré n° 2. L'incidence potentiellement négative de la déclaration de Paris sur le rôle des OSC

Une approche technocratique de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, trop focalisée sur l'amélioration de la gestion de l'aide, impliquerait les risques suivants:

- recentralisation des ressources consacrées au développement et à l'aide dans les mains des gouvernements, sans les nécessaires pouvoirs compensatoires et sans contrôle de l'obligation de rendre compte (en aval);
- politisation de l'aide apportée par l'intermédiaire des OSC par des gouvernements axés sur le contrôle et se réfugiant derrière le programme apparemment technique d'harmonisation et d'alignement;
- «instrumentalisation» de la société civile en tant que sous-traitants pour la prestation de services;
- espace réduit pour l'implication significative des OSC dans les processus de dialogue sur les politiques;
- capacité moindre à agir en tant qu'agence de surveillance;
- diminution des flux financiers acheminés via les OSC.

1.3. De Paris à Accra: surmonter le déficit démocratique en impliquant la société civile

La déclaration de Paris a été revue lors du forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Accra en 2008, d'où est sorti le programme d'action d'Accra, qui reconnaît le déficit démocratique de la nouvelle architecture de l'aide et réclame une implication bien plus grande de tout un éventail d'acteurs nationaux, dont la société civile. Ce programme ouvre ainsi la voie à une convergence accrue entre la déclaration de Paris et les priorités du développement participatif. **Quatre facteurs d'incitation** poussent à la convergence croissante entre ces deux programmes:

- ***la pression exercée par la société civile***

À l'approche du forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra, les acteurs de la société civile se sont mobilisés de façon massive. Des positions politiques ont été préparées dans le but d'enrichir la portée de la déclaration de Paris via la création d'un groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide. Les propositions qui ont résulté de ce processus réclamaient notamment (i) d'élargir la notion d'appropriation pour y inclure une vision nationale partagée (et pas seulement une vision gouvernementale); (ii) d'insister sur l'«efficacité du développement» (plutôt que sur l'«efficacité de l'aide»); (iii) de confier un rôle plus actif à la société civile dans la gestion des résultats (afin d'obliger les gouvernements à rendre des comptes); et (iv) de compléter la recherche de responsabilité mutuelle par des systèmes de responsabilité nationaux renforcés vis-à-vis des citoyens.

- ***l'importance accordée à la société civile dans le programme d'action d'Accra (PAA)***

Le forum de haut niveau a clairement opté pour une approche plus «politique» de la question de l'efficacité de l'aide. Il a insisté en particulier sur la nécessité d'accroître la capacité de l'ensemble des acteurs du développement, y compris les parlements et les OSC, ainsi que de raffermir l'«engagement auprès des organisations de la société civile» par une meilleure coordination entre les efforts déployés par les OSC et les programmes gouvernementaux et par un renforcement des rôles des OSC – en tant qu'institutions de contrôle et de contre-pouvoir – afin de garantir l'obligation de rendre compte, au niveau national, des résultats obtenus.

- ***l'attention donnée aux dimensions politiques du développement et de l'aide***

La communauté internationale des bailleurs de fonds a augmenté de façon spectaculaire l'aide qu'elle apporte aux réformes politiques et institutionnelles dans les pays tiers. Dans ce processus, plusieurs bailleurs (dont la Commission) cherchent de plus en plus à comprendre l'«économie politique» qui sous-tend les relations entre l'État et la société civile. Ils accordent une attention accrue aux règles en vigueur, aux intérêts, aux relations de pouvoir et à la manière dont les ressources et les chances sont réparties. Ces dimensions essentielles de la gouvernance – souvent moins visibles et pourtant bien présentes derrière la façade – déterminent dans une large mesure la façon dont l'autorité est exercée, au nom de quoi les institutions fonctionnent, et la façon dont les relations entre les dirigeants et les groupes organisés de la société ou les citoyens opèrent. L'appui budgétaire a le potentiel de «rapprocher» les bailleurs de fonds des processus politiques nationaux dans un pays donné. Cette position peut aider à déceler les possibilités d'ouvrir davantage l'espace démocratique à la participation de la société civile aux processus de changement ou de développement national.

Politique et économie politique: définitions

La politique peut être perçue comme «toutes les activités de coopération, de conflit et de négociation impliquées dans la prise de décisions sur l'utilisation, la production et la répartition des ressources», que ces activités soient formelles ou informelles, publiques ou privées, ou tout cela à la fois. Une conception aussi basique nous permet de réfléchir à la politique comme à une activité *nécessaire* qui se produit chaque fois que deux personnes au moins participent à la prise de décisions sur les ressources. Elle permet aussi d'intégrer les idées conventionnelles sur la *politique* (pouvoir, autorité et processus décisionnel collectif) et l'*économie* (allocation de ressources rares) dans une compréhension élargie des relations entre elles». (3)

L'économie politique est l'«interaction des processus politiques et économiques dans une société: la répartition du pouvoir et de la richesse entre les différents groupes et individus, et les processus qui créent, maintiennent et transforment ces relations au fil du temps». (4)

- ***La demande locale accrue de responsabilité***

Dans de nombreux pays, les groupes de la société civile et les citoyens s'organisent de façon ascendante afin d'obtenir une participation plus effective aux processus politiques, plus de transparence et de responsabilité. Ces exigences sociétales

3) Leftwich, A. (2008) *Developmental states, effective states and poverty reduction: The primacy of politics*, UNRISD Project on Poverty Reduction and Policy Regimes.

4) *Political Economy How-To-Note*, A DFID Practice Paper, January 2009.

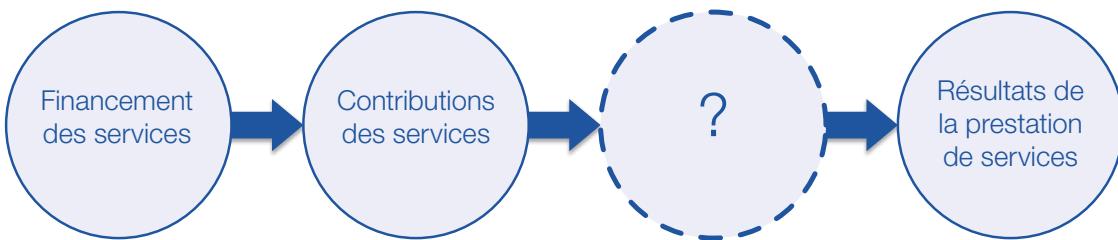
renforcées reflètent les dynamiques locales destinées à améliorer le fonctionnement de la démocratie pour de meilleurs résultats en matière de développement (au niveau national, dans un secteur donné, au niveau local). Les auditions publiques, les audits participatifs, les sondages d'opinion publique sur la qualité des services, les initiatives de contrôle des dépenses n'en sont que quelques exemples. Bon nombre de ces processus se déroulent en dehors des politiques et programmes liés à l'aide. Ils peuvent apporter une contribution nationale aux efforts plus vastes en matière de responsabilité du programme d'action d'Accra (avec l'accent mis sur la responsabilité nationale et sur le rôle de la société civile).

La pression combinée de ces quatre facteurs d'incitation a entraîné une convergence accrue entre les priorités de Paris/Accra et les efforts en matière de développement participatif. L'enjeu consiste désormais à «connecter» de manière systématique et efficace ces deux priorités dans le développement mondial soutenu par les bailleurs de fonds ainsi que dans les politiques et programmes sectoriels.

1.4. Pourquoi la Commission devrait-elle renforcer l'inclusion des ANE dans les NMA?

Il existe au moins cinq bonnes raisons/incitations pour que la Commission renforce la participation des ANE aux NMA:

- **garantir une application plus cohérente des engagements du programme d'action d'Accra en faveur des ANE.** Jusqu'à présent, la cohérence entre les deux programmes a été plutôt limitée (chapitre 2), malgré des exceptions notables;
- **poursuivre l'appui politique en faveur de l'utilisation des nouvelles modalités d'aide** contre la mauvaise gouvernance et le risque fiduciaire en soutenant l'émergence et la consolidation d'institutions nationales (à la fois de la sphère politique et de la société civile) à même d'évaluer la performance du gouvernement, de contrôler les dépenses budgétaires et de réclamer des comptes. Des institutions nationales aux pouvoirs renforcés peuvent constituer de véritables alliés dans les efforts à long terme déployés par l'UE afin d'utiliser l'appui budgétaire comme un moyen de promouvoir les réformes institutionnelles et d'éclairer un dialogue politique résolu et/ou sur les politiques;
- **obtenir une évaluation plus réaliste de la faisabilité des réformes** soutenues via les nouvelles modalités d'aide en appliquant une approche axée sur l'*économie politique* et en repérant les «facteurs de changement» possibles. Il s'agit également d'évaluer de façon réaliste la capacité de transformation des ANE en tant qu'agents de démocratisation et de gouvernance dans une société donnée;
- **faire en sorte que l'appui budgétaire permette la prestation de services.** L'appui budgétaire sectoriel est de plus en plus utilisé pour promouvoir une meilleure prestation des services de base. Une étude récente intitulée «Sector Budget Support in Practice»⁵ indique que l'ABS en tant que modalité d'aide peut s'avérer efficace à cet effet. Les données disponibles montrent qu'il contribue à garantir une efficacité accrue dans l'utilisation des ressources publiques et à soutenir la quantité ou le développement des services. L'ABS a toutefois moins réussi à s'attaquer aux questions de la *qualité et de l'équité*, notamment parce que les gouvernements bénéficiaires se concentrent presque exclusivement sur la planification et l'élaboration du budget «en amont» de l'ABS. Ils accordent moins d'attention (incitations) à ce qui est nécessaire «en aval» pour garantir la transformation effective des ressources en services de qualité. À ce jour, les approches sectorielles n'ont pas suffisamment résolu la question du «*maillon manquant*» dans la chaîne de prestation des services, comme l'illustre le schéma ci-dessous.
- Lorsqu'elles négocient les politiques sectorielles, les parties consacrent habituellement beaucoup de temps et d'énergie à discuter des questions du financement (premier cercle) et du type de services à améliorer (deuxième cercle). Néanmoins, une attention moins soutenue est accordée à l'étape suivante de la chaîne de prestation des services, c'est-à-dire les processus et systèmes nécessaires pour organiser correctement la prestation réelle de services sur le terrain. Ce maillon de la chaîne (troisième cercle) reste souvent une boîte noire, d'où la notion de «maillon manquant» dans l'appui budgétaire sectoriel à la prestation de services. Si l'on veut atteindre des «résultats» (quatrième cercle), notamment au niveau de la qualité et de l'équité, ce «maillon manquant» devrait être pris plus au sérieux. Pratiquement, il faut pour ce faire répondre sans équivoques aux questions opérationnelles suivantes: *Quels processus permettront de gérer les prestataires de services en première ligne? Comment surveiller au mieux la prestation effective de services? Comment pallier les contraintes (souvent importantes) en matière de ressources humaines? Comment assurer la responsabilité en matière de prestation des services?*

Figure n° 2: Le maillon manquant dans l'appui budgétaire sectoriel à la prestation de services

Source: «*Making sector budget support work for service delivery: good practice recommendations*», ODI Project Briefing N° 37, février 2010.

- **regarder au-delà de l'aide et préciser les résultats plus vastes que les NMA doivent atteindre.** La contribution potentielle des NMA ne doit pas être réduite à l'amélioration de l'efficacité et aux résultats de l'aide. En garantissant une implication stratégique des ANE dans les NMA, la Commission peut aussi contribuer à d'importants «résultats politiques», comme le renforcement de l'appropriation démocratique et de la responsabilité.

1.5. Réflexions critiques au sujet du rôle des ANE dans le développement

Si les rôles précieux que les ANE peuvent jouer dans le processus de développement (en tant que prestataires de services, experts dans leurs domaines, agences de surveillance, responsables de la mise en œuvre et du financement des programmes de développement) (6) sont de plus en plus reconnus, la prudence est aussi de mise! Lorsqu'on envisage des stratégies d'inclusion des ANE, il faut tenir compte de certaines limitations, suppositions, et de certains pièges et défis. (7)

- **La relation particulière entre les ANE et l'État**

Durant une grande partie des années 70 et 80, l'État n'avait pas la cote auprès de nombreux concepteurs et praticiens du développement. Il s'agissait pour l'essentiel d'une réaction à ce qui était perçu comme l'inefficacité flagrante de l'État, son inaptitude à gérer efficacement les processus de développement et la «capture» de l'État par les élites pour servir leurs propres intérêts. La solution proposée passait donc par une réduction du rôle de l'État et par un rétrécissement de ses fonctions. Ces dernières ont été remplacées par des systèmes dictés par le marché, qui étaient censés corriger les inefficacités de l'État. L'imperfection de ces approches et leur impuissance à relever les défis du développement ont toutefois été de plus en plus reconnus. C'est pourquoi, depuis le milieu des années 90, la réflexion porte essentiellement sur la manière de renforcer l'État pour maintenir la prestation de services de base et servir de mécanisme de coordination pour les politiques, les programmes, les budgets et les acteurs du développement.

- **La capacité de l'État et sa réactivité vont de pair**

Parallèlement, l'aide apportée aux ANE s'est centrée sur le renforcement de la coopération avec l'État. Ainsi qu'Unsworth le souligne, «l'État lui-même joue un rôle déterminant dans la constitution de la société civile ... [et] la capacité à réunir des intérêts et à les canaliser via des institutions représentatives constitue un ingrédient (atout ?) essentiel du développement de la capacité de réponse de l'État»⁸. En d'autres termes, la capacité de l'État et sa réactivité à la demande vont de pair. Cela veut dire que les ANE peuvent jouer des rôles importants en tant qu'interlocuteurs (intermédiaire ?) entre l'État et ses citoyens. D'après Hudson, «la responsabilité nationale émerge (ou pas) via le fonctionnement de systèmes de responsabilité rassemblant toute une série d'institutions»⁹. Les ANE peuvent compter parmi ces institutions, mais l'accent doit être mis sur l'État et sur la qualité de sa relation avec les citoyens.

- **Le rapport entre possibilité de s'exprimer et responsabilité**

Les ANE occupent une partie de l'«espace de la société civile» entre les États et leurs citoyens et peuvent jouer des rôles majeurs en permettant aux citoyens de faire entendre leur voix et d'assumer des responsabilités, contribuant en cela à améliorer les résultats du développement. Il convient toutefois de contester certaines idées reçues concernant les liens entre possibilité de s'exprimer et responsabilité. Comme une récente évaluation l'a souligné, «il est difficile de supposer que le fait de renforcer la faculté d'expression entraînera à lui seul, d'une manière ou d'une autre, une responsabilité accrue»¹⁰.

6) INTRAC (2009). *The participation of NSAs in poverty reduction strategies, sector approaches and monitoring of policy implementation*.

7) Cette section est largement tirée de l'étude de l'ODI sur les ANE et les nouvelles modalités de l'aide qui a précédé l'élaboration du présent document.

8) Unsworth, S. (2006) *Getting Better Governance: Insights from new Research*, Dublin: Trócaire Development Review.

9) Hudson, A. (2009) Background Paper for the Launch of the Work-stream on Aid and Domestic Accountability, Paris: OECD DAC Network on Governance.

10) Rocha Menocal, A. et Sharma, B. (2008) Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Synthesis Report, Londres: DFID.

L'apport de la faculté de s'exprimer à la redevabilité dépend du contexte politique, ainsi que de l'efficacité, de la capacité ou de la volonté des États à répondre aux demandes des citoyens. Une réflexion critique s'impose également sur les personnes qui sont capables de «faire entendre leur voix» et sur leur représentativité, car toutes les voix ne sont pas égales ni entendues de façon égale. La possibilité de s'exprimer peut saper la responsabilité lorsqu'elle renforce la possibilité de se faire entendre de certains groupes ou de certaines personnes et qu'elle affaiblit la responsabilité vis-à-vis de pans plus larges de la société. Il faut donc contester les modèles simplistes qui supposent l'existence d'une sorte de lien fortuit et automatique entre un champ d'expression plus large et une responsabilité accrue.

- ***La diversité et la légitimité des ANE***

Les ANE ne forment pas un groupe homogène, pas plus qu'ils ne représentent un ensemble unique d'intérêts. Ils ne sont pas exempts de la dynamique politique et de pouvoir qui façonne le reste de la société. Le rôle des ANE ne devrait pas être accepté sans réserve et avec naïveté.

On a assisté ces 15 dernières années à une prolifération massive de l'ampleur et du nombre d'ANE dans de nombreux pays en développement. Cette expansion rapide appelle à la prudence et à ne pas tenir pour acquis le bien «inhérent» des différents ANE. Unsworth met en garde contre la dichotomie simpliste entre la société civile en tant que «sphère autonome et démocratique», par opposition à un «État autoritaire». En réalité, il y a autant de gageures que de côtés positifs à la société «civile». Par exemple, des études réalisées au Mozambique et au Népal ont montré qu'une prolifération d'organisations de la société civile n'était pas nécessairement révélatrice de la force du système politique, dès lors que de nombreux groupes (en particulier des ONG) n'étaient en réalité «guère plus que des entreprises personnelles» et ne servaient qu'à recevoir des fonds. Il existe par ailleurs une tendance dominante à se concentrer sur les «interlocuteurs classiques» tels que les ONG nationales. Il peut en résulter un manque de questionnement au sujet de la légitimité, de la représentativité et de la crédibilité de ces acteurs. Mais cette tendance exclut aussi les acteurs «non traditionnels» que sont notamment les syndicats, les mouvements sociaux et les groupes religieux¹¹.

- ***Associer les ANE: évitez d'aggraver la situation (ne pas nuire !)***

Kelsall souligne la nécessité de comprendre la redevabilité tant formelle qu'informelle et rappelle que les bailleurs de fonds peuvent nuire à des relations de responsabilité existantes lorsqu'ils ne «vont pas dans le sens» de ces relations. À titre d'exemple, il cite un ouvrage de Jim Igoe, qui constate qu'une ONG pastorale dans le nord de la Tanzanie «construite à partir des relations patron-client avec les plus âgés» avait été forcée par des bailleurs de fonds à adopter une constitution écrite et des procédures formelles, avec pour résultat un éloignement de la direction de l'organisation par rapport à sa base et une réduction de son efficacité¹². De manière plus générale, il y a un risque à adopter des structures types ou des modèles d'ANE qui ne soient pas en phase avec le contexte local. Ce risque confirme qu'il convient de faire reposer toute coopération avec les ANE sur une compréhension approfondie du contexte politique et d'adopter une approche de «non-nuisance» pour cette coopération. Une analyse fondée sur «l'économie politique» peut apporter des instruments utiles pour comprendre le contexte politique, y compris les incitations et les structures de pouvoir.

11) Ibid.

12) Kelsall, T. (2008) *Going with the grain in African development? Power and Politics in Africa*, Discussion Paper N° 1 Londres: ODI.

Chapitre 2: Expériences de coopération de la CE avec les ANE

2.1. La CE dispose d'un cadre politique sophistiqué pour traiter avec les acteurs non étatiques

Au Nord comme au Sud, les ANE assument de plus en plus de rôles et de responsabilités. Depuis la fin des années 90, ils mènent une lutte sans cesse plus active pour une meilleure gouvernance et une responsabilité accrue dans leurs pays et régions respectifs. La Commission et les États membres de l'UE ont reconnu ces tendances et ont officiellement fait du *développement participatif* un principe fondamental de la coopération. Depuis lors, des efforts sont consentis afin de développer un cadre politique pour la coopération de la CE avec les ANE comme «prestataires de services» et comme «acteurs de la gouvernance» (en promouvant la démocratie, les droits de l'homme, la justice sociale et la responsabilité). Dans le cadre de ce processus, la CE a précisé ses engagements vis-à-vis des ANE en termes de dialogue, de modalités de soutien et d'instruments de financement.

Tous les documents stratégiques indiquent clairement que la participation des ANE est plus qu'un instrument destiné à améliorer l'efficacité de l'aide; ils reconnaissent qu'associer les ANE revient à donner à la population une possibilité de se faire entendre et un rôle dans son propre développement. Il s'agit de construire le capital social, de sociétés démocratiques et d'États redéposables. C'est précisément en raison de cet ensemble élargi d'objectifs politiques que les documents stratégiques invitent la CE à adopter une perspective de transformation sociétale lorsqu'elle traite avec les ANE.

En réponse à cela, les interventions de la CE en faveur des ANE ont progressivement gagné en importance, en pertinence et en solidité, en particulier sur le terrain. Les ANE se sont vu donner de nouvelles possibilités de:

- participer aux processus politiques en amont (par exemple, le document de stratégie de réduction de la pauvreté);
- être consultés dans les processus de programmation de la CE, ce qui a entraîné dans plusieurs cas la formulation de stratégies claires en faveur des ANE dans les documents de stratégie par pays (DSP);
- veiller à ce que ces DSP reposent sur une prise en compte suffisante de la valeur ajoutée des ANE, sur une reconnaissance de leurs différents rôles et sur une plus grande complémentarité dans l'utilisation des instruments d'appui à la société civile;
- participer aux processus de renforcement de l'État dans les pays fragiles, en situation de conflit ou d'après-conflit;
- être soutenus au moyen d'instruments géographiques, en tant qu'agences chargées de la mise en œuvre et comme partenaires de dialogue;
- obtenir des financements accrus pour leur action militante;
- bénéficier d'une nouvelle génération de programmes de renforcement des capacités (en particulier dans les pays ACP) avec comme objectif clair de leur permettre, en tant qu'«acteurs», de jouer le rôle qui leur revient de plein droit dans le développement.

2.2. Un bilan mitigé en matière de mise en œuvre

Traduire une nouvelle politique en un ensemble cohérent de stratégies de mise en œuvre et de pratiques requiert du temps. C'est aussi le cas du *développement participatif*, qui a été officiellement adopté en 2000 et a marqué une profonde rupture avec les approches centrées sur l'État qui dominaient la coopération de la CE depuis la dernière décennie.

Dix ans plus tard, l'on peut dire que la CE se trouve en plein processus de transition au niveau de la mise en œuvre du programme des ANE. Des évolutions positives s'observent dans de nombreux pays partenaires (dans tous les secteurs d'intervention et dans tous les instruments). Ces approches innovantes de la coopération avec les ANE coexistent toutefois avec les approches traditionnelles, qui sont descendantes, dictées par l'offre et/ou instrumentales. Cette analyse est corroborée par deux rapports récents sur l'aide de la CE aux ANE. Tant l'évaluation indépendante sur l'aide de la CE fournie via les organisations de la société civile (2008) que le rapport de la Cour des comptes européenne sur «la gestion, par la Commission, de la participation des ANE à la coopération communautaire au développement» (2009) tirent des conclusions largement semblables: de nombreux progrès ont été réalisés, mais il reste d'importants défis à relever afin d'appliquer efficacement les ambitions politiques déclarées concernant les ANE. Ces défis consistent notamment à:

- (i) garantir un leadership politique et managérial (en particulier dans les «partenariats difficiles»);
- (ii) adopter une approche stratégique globale par pays pour la coopération avec les ANE;

- (iii) améliorer les mécanismes de consultation;
- (iv) intégrer pleinement la participation dans tous les secteurs et domaines;
- (v) investir dans l'étude du fonctionnement de la société civile et déterminer les procédures appropriées afin de coopérer de façon stratégique avec les ANE.

Les deux rapports indiquent aussi que la CE éprouve des difficultés (tout comme d'autres organismes donateurs) à accepter la «*politique*» qui sous-tend la coopération avec la société civile. Les dimensions politiques de l'appui à la société civile sont omniprésentes. Malgré toutes les déclarations rhétoriques en faveur du développement participatif, de nombreux gouvernements du Sud rechignent à faire de la place à une participation significative des ANE et à de véritables contrôles de la redevabilité de l'Etat. Les frontières entre l'État et la société civile sont souvent floues. Les tentatives de gagner à ses vues la société civile ou de l'*«instrumentaliser»* font partie du jeu. Dans le même temps, les dichotomies simplistes entre la société civile en tant que «sphère démocratique» par opposition à un État autoritaire sont à éviter (section 1.5).

Les organismes donateurs se retrouvent donc dans une position délicate. Soutenir la société civile en tant qu'acteurs de gouvernance ne consiste pas seulement à fournir des ressources financières et un soutien au renforcement des capacités. C'est aussi une question de disposition à agir en tant qu'*«acteur politique»*. L'exercice n'a rien d'aisé, parce qu'il implique que la CE et les autres bailleurs de fonds étoffent leur compréhension des dimensions politiques dans le contexte où ils opèrent, des relations entre l'État et la société, du rôle des élites, etc. Cela nécessite aussi de ne pas adopter une *«vision trop angélique»* des ANE et d'évaluer adéquatement leurs intérêts, leurs rôles, leurs structures de gouvernance et leur capacité de transformation (13). Cette compréhension ainsi renforcée peut éclairer les bailleurs de fonds afin qu'ils participent aux processus visant à élargir ou à défendre l'espace de manœuvre des ANE.

2.3. Inclure les ANE dans les NMA: une tâche en cours

L'évaluation de l'aide de la CE délivrée par l'intermédiaire des organisations de la société civile a montré que la CE s'était livrée au départ à une réflexion stratégique assez limitée sur l'incidence de la nouvelle architecture de l'aide sur les ANE, ainsi que sur les incompatibilités possibles entre les engagements de Paris et ceux de la CE en matière de développement participatif. Les nouveaux rôles que les ANE pourraient jouer dans les NMA, notamment afin de garantir la responsabilité en aval, n'ont pas reçu une attention suffisante. L'évaluation a aussi épingle le recours limité à la société civile en tant qu'intermédiaire pour la prestation de l'aide (par exemple dans les interventions sectorielles), ainsi que la nécessité pour les bailleurs de fonds d'harmoniser le soutien apporté aux ANE, comme le promettait la déclaration de Paris.

Les choses ont pourtant évolué avec le temps. Peu à peu, la question de la participation des ANE aux NMA a fait son chemin, comme en témoignent:

- ***Le débat politique suivi sur le rôle de la société civile.*** À l'approche du forum de haut niveau à Accra, la question a de plus en plus fait débat, tant au sein de la CE/UE que dans les forums internationaux (par exemple, le groupe consultatif du CAD sur les OSC et l'efficacité de l'aide). Ces discussions ont contribué à façonner le programme d'action d'Accra en créant plus d'espace pour la participation effective des ANE. Ce débat se poursuit actuellement à différents niveaux;
- ***les innovations dans ce domaine.*** Plusieurs délégations de la CE n'ont pas attendu de recevoir des lignes directrices politiques concrètes pour inclure les ANE dans les NMA, notamment dans les programmes sectoriels. Les lignes directrices de la CE relatives à l'ABG/ABS ont insisté sur l'inclusion des ANE dans les cadres de consultation et de coordination. Dans la pratique, plusieurs délégations de la CE sont allées plus loin. Elles se sont livrées à des expériences innovantes, en utilisant toute une série de voies d'accès pour la participation des ANE à différentes phases du cycle opérationnel (par exemple, la conception des politiques et le dialogue sur les politiques, les cadres de coordination sectoriels, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des résultats et des incidences) et en combinant souvent plusieurs instruments dans le processus. Ces expériences novatrices seront détaillées au chapitre 4. Elles ont été déterminantes pour élargir le soutien politique à la participation des ANE aux NMA;
- ***l'inclusion de références au rôle des ANE dans les nouvelles lignes directrices de la CE.*** La sensibilisation croissante aux liens potentiellement vertueux entre les ANE et les NMA se reflète aussi dans les lignes directrices et documents de référence récents de la CE (voir l'encadré n° 3);
- ***le lancement du «Dialogue structuré pour un partenariat efficace pour le développement» (2010).*** Cette initiative reflète une tentative renouvelée de la CE de participer à un dialogue direct avec les ANE (ainsi qu'avec les gouvernements locaux) sur les manières les plus adaptées d'organiser les relations de partenariat, tout en tenant compte de la dynamique du système de coopération international. Un des groupes de travail traite explicitement de la question de la *«complémentarité et la cohérence dans le cadre du programme d'action d'Accra»*. Il reconnaît la relation entre les appels à l'appropriation démocratique (inclus dans le PAA) et l'appui de la CE/UE au principe du développement participatif (c'est-à-dire le développement en tant que processus pluripartite). Il reconnaît que, pour tenir ce double

13) Pour une vue d'ensemble des pièges qu'une telle «vision angélique» de la société civile représente, voir Molenaers, N. et R. Renard. 2009. *The Trouble with Participation: Assessing the New Aid Paradigm*. In: *Doing Good or Doing Better*, The Scientific Council for Government Policy, the Netherlands), Amsterdam University Press, 2010.

engagement (partenariats plurilatéraux et efficacité du développement), «il faudra repenser des notions clés comme l'appropriation, l'alignement ou la responsabilité» et que «la CE devra relever plusieurs nouveaux défis stratégiques et opérationnels», notamment en ce qui concerne son rôle d'«acteur politique».

Encadré n° 3: La reconnaissance accrue du rôle des ANE dans les NMA

Plusieurs lignes directrices ou documents de référence récents de la CE illustrent la reconnaissance accrue des rôles des ANE:

- *des références au rôle des ANE figurent dans les lignes directrices de la CE relatives à l'appui budgétaire général et à l'appui aux programmes sectoriels*¹⁴ (pour plus de détails, voir le chapitre 4.1);
- *le document de référence de la CE intitulé «Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles» (2008) souligne le rôle central que les ANE peuvent jouer dans les processus de gouvernance démocratique. Ce document présente un modèle d'analyse de la gouvernance sectorielle qui place délibérément les ANE au centre. Ce modèle part du principe qu'en dernière analyse, le gouvernement doit en fin de compte être contrôlé et gouverné par le peuple, et rendre des comptes au peuple (voir aussi le chapitre 4.2);*
- *le document de référence n° 5 de la CE, intitulé «Approches sectorielles en agriculture et développement rural» (2008) souligne les rôles multiples que les ANE (appelés «société civile») jouent dans l'agriculture et le développement rural;*
- *le guide de programmation pour les documents de stratégie* (2009) souligne la nécessité d'une approche pluridimensionnelle du développement des capacités, qui couvre le développement de la «capacité de plaidoyer» et du «rôle de superviseur» vis-à-vis des actions des institutions étatiques. Il invite les délégations de la CE à assurer l'inclusion des ANE dans les «programmes d'appui macro-économiques et les programmes sectoriels dans lesquels ceux-ci ont une valeur ajoutée». Il suggère également que le développement nécessaire des capacités des ANE peut être assuré «soit par le programme spécifique de renforcement des capacités des ANE, soit par le biais des composantes d'assistance technique qui accompagnent en général les appuis macro-économiques ou sectoriels, soit enfin, dans des contextes politiques peu favorables, par le biais des programmes thématiques».

2.4. Passer à la vitesse supérieure

La question de la participation des ANE aux NMA est clairement une priorité et devrait le rester. De nouvelles occasions d'aborder ce sujet seront données dans le contexte des changements en cours au sein de la CE, comme la révision des lignes directrices sur l'appui budgétaire ou sur la gestion du cycle de projet (PPCM). La préparation du prochain forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, prévu en 2011 offre une autre occasion d'approfondir le débat sur le rôle des ANE dans les NMA et de spécifier comment cet objectif peut être atteint dans la pratique. La société civile organisée s'y implique aussi de plus en plus, et formule des propositions sur des stratégies de mise en œuvre effectives. Les délégations de la CE font preuve d'un intérêt croissant en intégrant des composantes des ANE dans les «paquets d'aide» de l'appui budgétaire.

Tous ces éléments indiquent que la CE devrait passer à la vitesse supérieure. Pour ce faire, elle doit:

- reconnaître la possibilité d'inclure davantage les ANE dans les NMA afin d'approfondir l'appropriation par les pays et la responsabilité nationale;
- définir une approche plus stratégique de l'inclusion des ANE dans les NMA. Le but est d'éviter une approche instrumentale de la coopération avec les ANE. La CE pourrait ainsi préciser les raisons qui sous-tendent une coopération accrue avec les ANE dans les NMA («pourquoi faisons-nous cela?»), inscrire la participation des ANE dans le cadre plus vaste des processus politiques nationaux et dans les relations entre l'État et la société civile («quels processus de gouvernance tentons-nous d'influencer?») et clarifier le rôle de la CE (et des autres bailleurs de fonds) dans ces processus («quels nouveaux rôles devons-nous assumer afin de garantir une participation effective des ANE?»).

Le chapitre 3 explique en détail ce que l'inclusion stratégique des ANE dans le contexte des NMA peut impliquer.

14) CE (2007). *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*. Guidelines No 1, AIDCO-DEV-RELEX (janvier 2007) et CE (2007). *Support to sector Programmes. Covering the three financing modalities: Sector Budget support, Pool Funding and EC project procedures*. Juillet 2007.

Chapitre 3: Une coopération stratégique avec les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide – l'approche globale

3.1. Les fondamentaux: trouver le juste équilibre entre l'État et la société

L'analyse faite au chapitre 2 montre qu'il existe un consensus croissant au sujet de la nécessité de revoir le rôle des ANE dans les NMA. Cette révision peut toutefois revêtir différentes formes.

Une approche plutôt **technique et instrumentale** partirait de la nécessité pratique d'améliorer le recours aux NMA en tant qu'intermédiaires importants pour canaliser les ressources d'aide. Ce qui reviendrait à identifier où les ANE pourraient enrichir le processus entre les bailleurs de fonds et les gouvernements partenaires lorsque ces derniers élaborent et mettent en œuvre des interventions d'appui budgétaire ou des programmes sectoriels. L'accent serait mis sur les contributions possibles des ANE à un meilleur processus d'aide et à une meilleure gestion de l'instrument de l'appui budgétaire. Dans ce *cadre instrumental*, les interlocuteurs publics pourraient accepter d'ouvrir la voie à la participation ciblée d'un groupe présélectionné d'ANE capables de s'occuper de questions bien définies, définies par les bailleurs de fonds et les gouvernements partenaires.

Une autre approche adopte un point de vue plus large, **plus politique**. Elle prend pour levier la question des rôles des ANE dans les NMA pour aborder une autre question plus fondamentale: *comment trouver le juste équilibre entre l'État et les acteurs non étatiques dans les processus de développement?* La nouvelle architecture de l'aide souligne l'importance de l'appropriation et de la responsabilité, mais elle ne dit pas vraiment comment parvenir à l'appropriation par les pays. La vision plus nuancée qui émerge des débats sur l'efficacité de l'aide et de la recherche, place les relations entre l'État, les acteurs non étatiques et les citoyens davantage au centre du développement. Cette vision repose sur l'hypothèse selon laquelle le changement doit venir de l'intérieur – par l'interaction des acteurs nationaux – et non de l'extérieur. Les bailleurs de fonds doivent dès lors s'employer à mieux comprendre les relations entre l'État, la société et les ANE. Ils pourront ainsi évaluer de façon plus réaliste leurs contributions possibles au changement progressif et comment jouer les «second rôles». Cette compréhension approfondie leur permettra également de trouver un meilleur équilibre entre l'État et les acteurs non étatiques dans le processus d'aide

Cet équilibre fait souvent défaut dans les processus politiques nationaux ainsi que dans l'application des NMA. Les bailleurs de fonds ont encore tendance à surestimer leur propre influence sur les politiques nationales. Trop souvent, les ANE sont pris en considération en fonction des priorités des bailleurs de fonds et des instruments d'aide disponibles, et pas suffisamment appréciés en tant qu'acteurs à part entière, susceptibles de coopérer avec les citoyens et avec l'État, en dehors des projets et programmes de développement des bailleurs de fonds.

Dans cette perspective politique plus large, travailler avec l'État et via l'État reste la pierre angulaire de la nouvelle architecture de l'aide. Cette approche doit toutefois aller de pair avec un rééquilibrage de l'attention accordée aux citoyens et aux acteurs non étatiques. En effet, les ANE sont des acteurs clés qui remplissent des fonctions essentielles dans des processus politiques endogènes, en contestant les abus de pouvoirs, en exigeant que les gouvernements rendent des comptes et en négociant au nom de groupes de citoyens, promouvant ainsi les institutions publiques qui contribuent réellement au développement. Il convient donc de soutenir l'émergence et/ou la consolidation des ANE dans la sphère publique en tant qu'intermédiaires entre l'État et les citoyens.

Dans cette perspective, les ANE ne sont pas considérés comme le centre de gravité, mais plutôt comme moyen ou vecteur pour œuvrer à ce nouvel équilibre. La CE est donc amenée à repenser à la fois l'approche globale de la coopération avec les ANE et son propre rôle.

Pour ce faire, **quatre fondamentaux** doivent être pris en considération

- traiter les acteurs non étatiques en tant qu'acteurs;
- effectuer une analyse systématique des relations entre l'État et la société;
- exploiter et soutenir tout le potentiel des ANE dans les NMA et au-delà;
- éviter de nuire et s'apprêter à jouer de nouveaux rôles.

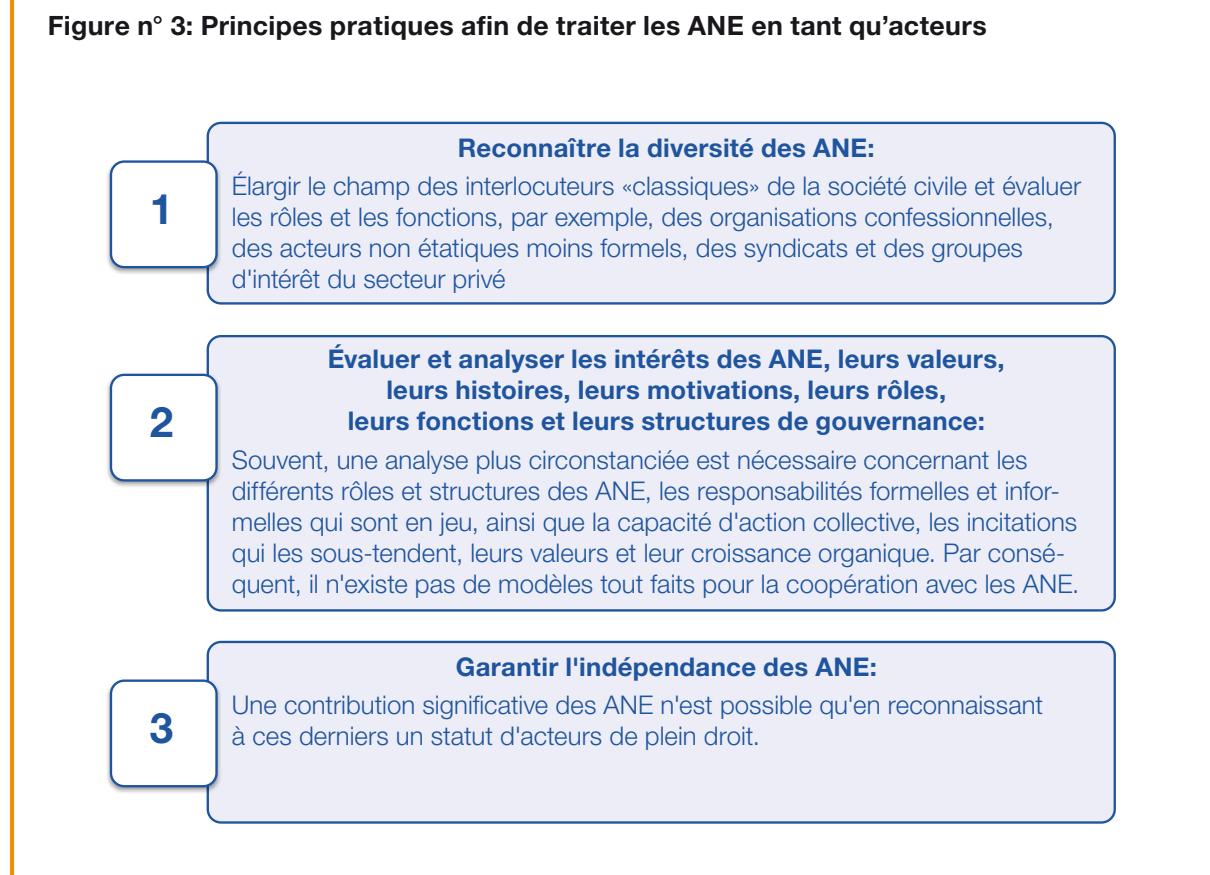
3.2. Les quatre fondamentaux et leurs principes pratiques

3.2.1. Traiter les acteurs non étatiques en tant qu'acteurs

Il s'agit du premier préalable à une coopération plus stratégique avec les ANE dans les NMA. Cela implique de surmonter les approches instrumentales du soutien aux ANE, qui restent encore assez dominantes dans les pratiques actuelles des bailleurs de fonds. Que veut dire «traiter les ANE en tant qu'acteurs»? Premièrement, cela implique de reconnaître l'identité spécifique des ANE dans leur diversité complexe en tant que structures vivantes – et souvent fragiles – (de gouvernance), qui existent de plein droit, ont une histoire, des racines particulières dans la société, des intérêts et des priorités qu'elles poursuivent. Deuxièmement, cela veut dire accepter de nouer avec les ANE des relations qui reposent sur des objectifs partagés et sur une compréhension mutuelle des droits et des responsabilités de chacun. Un engagement plus stratégique exige une relation qui aille au-delà du financement. Troisièmement, cela passe par une attention accrue au renforcement de la position des ANE en tant qu'acteurs indispensables et indépendants dans les processus politiques nationaux.

Pour ce faire, il convient de respecter les **principes pratiques** suivants:

Figure n° 3: Principes pratiques afin de traiter les ANE en tant qu'acteurs



3.2.2. Effectuer une analyse systématique des relations entre l'État et la société

Les bailleurs de fonds admettent de plus en plus que les processus de développement sont pour l'essentiel des processus politiques qui concernent les questions de pouvoir et d'économie politique de la vie réelle. Souvent, le langage technocratique et managérial de l'aide cache la nature conflictuelle sous-jacente de ces processus. Le concept d'appropriation large, par exemple, fait allusion à l'idée d'un consensus national. En réalité, l'aide est une question de choix difficiles et de priorités dans un environnement caractérisé par le besoin, l'exclusion et le manque. Dès lors, que signifie le fait que les bailleurs de fonds cherchent de concert à renforcer l'État, tout en renforçant aussi la responsabilité nationale et en élargissant la base pour l'appropriation? Un programme de développement aussi ambitieux exige une connaissance approfondie des relations entre l'État et la société: la façon dont l'autorité publique fonctionne, les intérêts et le pouvoir des acteurs clés, les incitations qui déterminent leurs préférences et leurs actions, l'organisation formelle et informelle des institutions, les incitations à l'action collective, etc.

Les questions typiques à se poser sont notamment: *comment et pourquoi des groupes organisés au sein de la société interagissent-ils avec l'État via des processus politiques de négociation et de confrontation? Quel espace politique y a-t-il pour la divergence et le débat? Quels mécanismes formels et informels de responsabilité sont en place? À qui les réformes sont-elles susceptibles de profiter ou de nuire? Qu'est-ce qui incite à l'action collective?*

Pour y parvenir les **principes pratiques** suivants sont proposés:

Figure n° 4: Principes pratiques pour l'analyse des relations entre l'État et la société de façon plus systématique et effective

1

Déplacer le centre de gravité d'une approche normative vers une approche analytique:

Une approche pragmatique, qui s'efforce de comprendre la dynamique entre les acteurs nationaux plutôt que d'imposer une vision des choses telles qu'elles devraient être, contribue à la fixation d'objectifs réalistes et à la détermination des facteurs nationaux de changement.

2

Introduire un recours systématique à l'analyse fondée sur l'économie politique et à l'analyse de la gouvernance:

Si les bailleurs de fonds veulent se détacher d'une perspective de «ce qu'il faudrait faire» pour se diriger vers une perspective de «ce qui pourrait être fait», un angle analytique est nécessaire afin de pouvoir détecter et comprendre tant les limites que les possibilités de changement. De plus en plus, l'analyse fondée sur l'économie politique et la gouvernance offre cet angle et permet aux bailleurs de fonds de calibrer leur aide en fonction de ce qui est politiquement faisable.

3

Encourager, par des mesures incitatives, l'apprentissage continu:

Une meilleure compréhension des possibilités de changement progressif requiert un processus continu de création de connaissances et d'apprentissage. Cela implique de préférence des praticiens qui couvrent différentes disciplines au sein de la CE.

3.2.3. Explorer le potentiel d'inclusion des ANE dans les NMA

L'appui budgétaire et les PAPS sont apparus comme deux réponses aux défis d'efficacité de l'aide. Dans l'appui budgétaire, l'accent est davantage placé sur l'alignement des bailleurs de fonds sur les politiques nationales et les systèmes des gouvernements partenaires. Dans les PAPS, il est mis sur l'élaboration des politiques sectorielles, la participation de tous les acteurs sectoriels concernés et une combinaison efficace de modalités de financement (projets, fonds communs et appui budgétaire). Dans les deux modalités, la CE peut coopérer plus stratégiquement avec tout un ensemble d'acteurs étatiques (allant des institutions de contrôle et de contre-pouvoir aux agences exécutives, de régulation et autres agences publiques). Elle peut également combiner cette coopération avec un appui aux ANE, et ce de façon harmonisée et coordonnée avec d'autres bailleurs de fonds. Les questions suivantes peuvent aider à déterminer la combinaison des variables ci après la plus appropriée – les acteurs, les instruments et les modalités de coopération:

- **Quel est le bon équilibre entre acteurs étatiques et non étatiques?** Dans de nombreux pays, la place laissée aux partenariats constructifs est limitée. Pour tenter de déterminer le bon équilibre entre acteurs étatiques et non étatiques, il faut commencer par analyser les perspectives que les ANE eux-mêmes estiment avoir de coopérer avec l'État. Les questions pertinentes à se poser sont notamment: *Quelles possibilités les ANE ont-ils de mobiliser les citoyens et d'interagir avec le gouvernement et d'autres organes de l'État? Quelle est leur valeur ajoutée? Comment la CE peut-elle utiliser pleinement l'accès aux acteurs étatiques et non étatiques afin ouvrir des espaces de collaboration? Quand inciter et encourager la participation des ANE?*

- **Quelle est la bonne combinaison en matière de contribution des ANE?** Les types de contributions que l'on peut attendre des ANE varient d'un pays à l'autre. Elles vont de la participation au dialogue sur les stratégies de réduction de la pauvreté du pays partenaire et sur ses politiques sectorielles, aux contributions à la prestation de services, au renforcement des capacités, à la sensibilisation et au suivi, en passant par la participation à la révision du cadre de conditionnalité et au dialogue politique. Il n'y a pas de modèle tout fait. Une évaluation appropriée de leurs forces et faiblesses ainsi que de leurs niveaux d'ambition et priorités devrait permettre de trouver la meilleure combinaison en matière de contribution des ANE.
- **Quelle est la bonne combinaison en matière de contribution de la CE?** La CE est bien placée pour combiner instruments (géographiques et thématiques), modalités de financement (projets, fonds communs, appui budgétaire) et dialogue (aux niveaux décisionnel et politique) afin d'étayer ses choix stratégiques. L'expérience montre toutefois qu'il n'est pas facile de combiner stratégiquement tous ces atouts.
- **Quelles sont les formes adaptées de coopération entre les bailleurs de fonds?** Que se passe-t-il lorsque le choix ou la palette d'outils ou d'instruments de la CE s'avère inadéquat pour fournir un soutien stratégique aux ANE? Après tout, les ANE sont divers et leurs limites peuvent être conséquentes. Pourtant, la CE est bien placée, parmi les États membres de l'UE et les autres bailleurs de fonds, pour promouvoir des approches stratégiques communes plus harmonisées à l'égard des ANE. Cela peut aller de l'échange d'informations avec d'autres partenaires du développement, à l'apprentissage conjoint, en passant par la répartition des tâches et une recherche active de l'action collective qui permet de réduire le fardeau de gestion des ANE et de renforcer leurs capacités à produire de la valeur ajoutée.
- **Que faire dans les environnements difficiles?** Il existe toutefois des cas – plus extrêmes – à envisager. Que se passe-t-il lorsque les possibilités de coopération constructive entre les acteurs étatiques et non étatiques s'amenuisent ou sont non existantes? La place laissée aux ANE pour qu'ils «participent» aux nouvelles modalités d'aide évolue avec le temps; elle peut s'agrandir, mais elle peut aussi se réduire. Dans les milieux politiques où les gouvernements partenaires ne permettent pas une coopération significative avec les ANE, la CE est confrontée à des choix difficiles; des choix qui concernent la forme et le contenu de son dialogue sur les politiques, mais aussi les possibilités de travailler avec les ANE en dehors du cadre des NMA – options qui peuvent revêtir la forme d'un renforcement des capacités, de projets pilotes, d'un appui à la recherche indépendante, aux fonctions de surveillance et aux médias indépendants, etc. La position par défaut que le présent document promeut est une position de coopération continue avec les ANE, même dans les environnements défavorables à cette coopération.

Figure n° 5: Principes pratiques pour l'exploration du potentiel d'inclusion des ANE dans les NMA

- 1 Veiller à définir un équilibre stratégique entre toutes les modalités et tous les instruments existants:**
La CE exerce une responsabilité globale quant aux effets combinés de tous ses efforts de développement.
- 2 Veiller à l'équilibre de l'aide entre les acteurs étatiques et non étatiques:**
La CE partage avec d'autres bailleurs de fonds une responsabilité quant aux effets à plus long terme de son action sur les relations entre les pouvoirs publics et la société, au-delà des cycles de projets et de programmation.
- 3 Évaluer les possibilités et les nécessités de coopération avec les ANE en dehors du contexte des nouvelles modalités d'aide:**
Ceci vaut particulièrement dans les situations où l'État ne répond pas aux accords de collaboration avec les ANE ou au développement participatif.
- 4 Appliquer le principe du séquençage de l'aide aux ANE dans le contexte des NMA:**
En choisissant, au besoin, une approche échelonnée, consistant à "préparer le terrain" (par exemple au moyen de projets moins ambitieux ou ciblés) en vue d'une inclusion progressivement plus forte et plus substantielle des ANE dans les NMA.

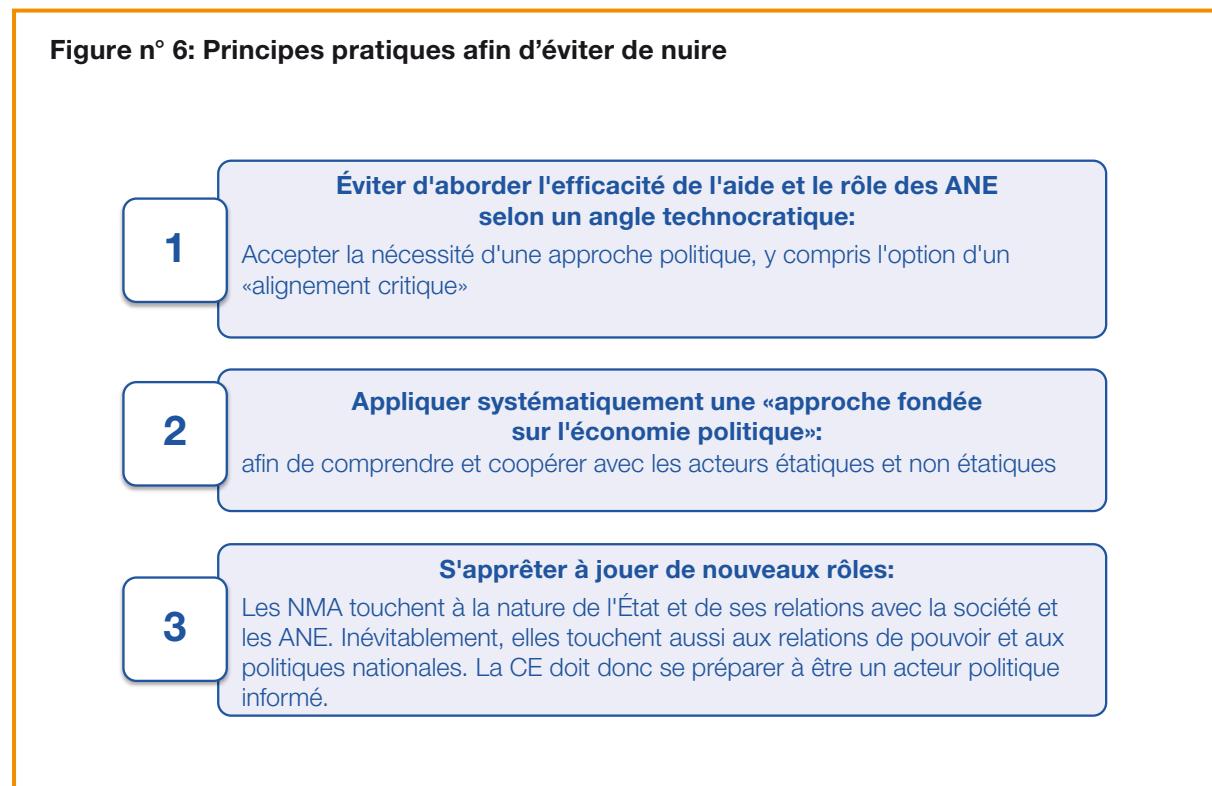
3.2.4. Éviter de nuire – s'apprêter à jouer de nouveaux rôles

L'engagement en faveur d'un transfert de l'appropriation de l'aide et des processus de développement des bailleurs de fonds vers les pays partenaires fait partie intégrante du programme des NMA. Le rôle et l'influence des bailleurs de fonds dans l'application des NMA demeurent toutefois importants. Une perspective étriquée des bailleurs de fonds peut souvent entraîner une mauvaise perception des interactions entre l'État et la société et une mauvaise compréhension de l'état de préparation à la réforme politique et de la nature des limites de capacités et politiques de la transformation institutionnelle. Des programmes d'aide peu éclairés risquent aussi de renforcer ou de prolonger les déséquilibres existants au niveau du pouvoir, ainsi que les dysfonctionnements dans les relations entre les acteurs étatiques et non étatiques.

Sur la base de ce constat, la CE doit procéder à un changement majeur dans sa façon de penser et dans sa pratique: ce sont les relations entre les pouvoirs publics nationaux et la société qui sont au cœur du développement, et non l'aide. Il faut donc passer d'une «approche conventionnelle» à une nouvelle «approche stratégique» de la coopération avec les ANE dans les NMA. Ce changement d'approche exigera aussi de la CE qu'elle combine les éléments plus techniques du programme d'aide avec de nouveaux rôles, souvent plus politiques, tels que:

- *le rôle de médiateur* en encourageant une coopération fonctionnelle entre l'État et les ANE;
- *le rôle d'initiateur* vis-à-vis des ANE, des bailleurs de fonds, etc.;
- *le rôle d'agent du changement* en exploitant de manière proactive les possibilités de soutenir la réforme;
- *et le rôle d'innovateur* en promouvant le développement des connaissances sur des questions essentielles telles que le lien entre la responsabilité et la mobilisation des ressources nationales.

Figure n° 6: Principes pratiques afin d'éviter de nuire



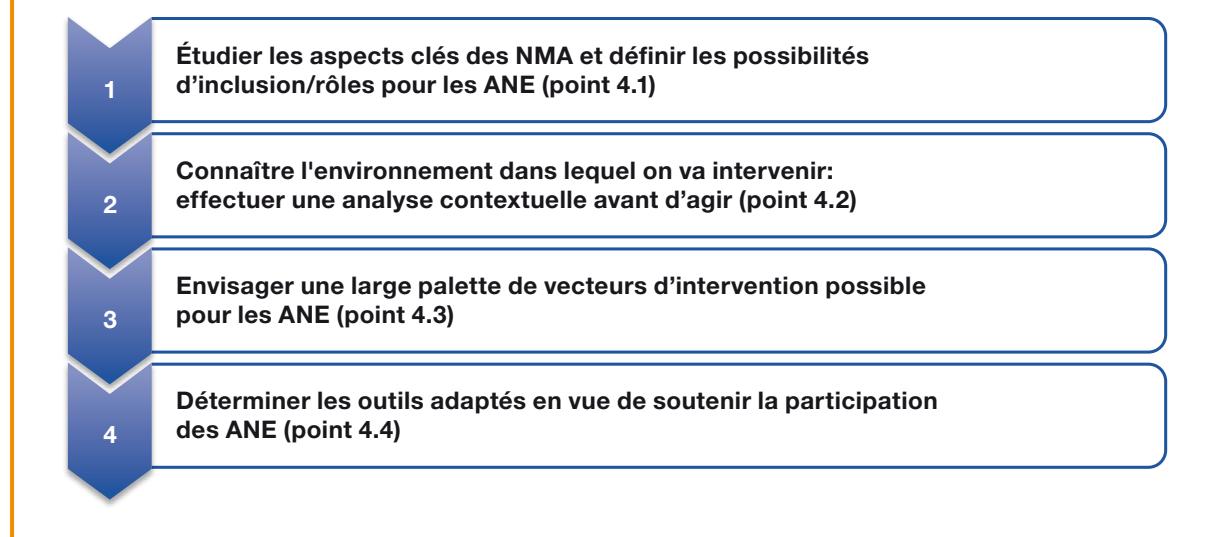
Pour davantage de détails sur les rôles plus larges que la CE doit assumer dans la nouvelle architecture de l'aide, voir le chapitre 6. L'annexe 1 donne aussi une vue d'ensemble schématique des différences entre l'approche conventionnelle des acteurs non étatiques et les caractéristiques d'une coordination plus stratégique avec les ANE.

Chapitre 4: Comment impliquer stratégiquement les ANE dans les NMA?

Ce chapitre livre des orientations pratiques concernant les modalités d'application de l'«approche stratégique» proposée en vue d'impliquer les ANE dans les NMA d'un bout à l'autre du cycle des opérations. Il se base sur les bonnes pratiques émergentes au sein de la CE et d'autres organismes donateurs. Il s'agit toutefois d'un domaine d'action relativement neuf, qui devra continuer d'être expérimenté et analysé au cours des prochaines années afin d'en tirer de nouveaux enseignements. Les bailleurs de fonds auraient tort de rechercher un schéma directeur pour leur action. C'est la situation locale qui déterminera en grande partie ce qui est faisable en termes de participation des ANE, à un moment donné, dans un pays ou secteur donné. Partant, il existe aussi une limite aux orientations générales pouvant être livrées quant à d'éventuelles stratégies d'implication des ANE. Les lignes directrices, outils et astuces énumérés ci-dessous doivent donc être considérés comme une gamme d'options plutôt que comme un manuel de recettes modulaires.

Aux fins de la structuration des orientations pratiques, les auteurs proposent une feuille de route comprenant **quatre grands points de repères** censés guider une réflexion stratégique et pragmatique au sujet de l'implication des ANE aux NMA dans des contextes divers, en partant des approches et outils existants de la CE. Cette feuille de route ne se veut pas un tracé linéaire et mécaniste. Elle met plutôt l'accent sur les principaux défis pratiques susceptibles d'être rencontrés par la CE à mesure qu'elle tentera d'accroître la participation des ANE aux NMA, dans un souci d'amélioration du développement et de la gouvernance.

Figure n° 7: Les quatre points de repère de la feuille de route



4.1. 1^{er} point de repère: Les caractéristiques des NMA et leurs implications en termes de participation des ANE

Le premier point de repère invite à examiner la nature évolutive des nouvelles modalités d'aide en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide. L'identification des possibilités d'implication stratégique des ANE passe en premier lieu par une analyse des caractéristiques de l'appui budgétaire, des approches sectorielles, ou PAPS, et opportunités et point d'entrée à la participation des ANE.

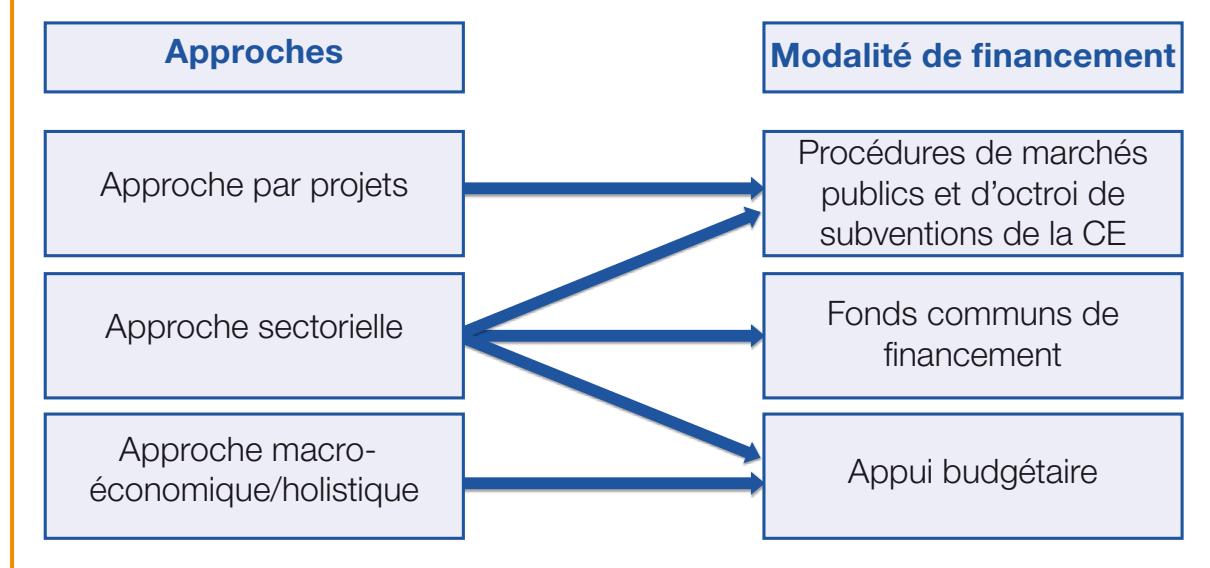
4.1.1 Bref rappel des approches suivies par la CE en matière d'appui budgétaire

L'appui budgétaire est «le transfert de moyens financiers de la part d'un organisme extérieur de financement vers le budget national d'un pays partenaire, le paiement étant tributaire du respect par l'État partenaire de certaines conditions. Les moyens financiers ainsi reçus sont intégrés au budget de l'État partenaire au même titre que toute autre recette et sont donc utilisés conformément au système de gestion des finances publiques de cet État.»¹⁵

¹⁵⁾ Commission européenne, *Aid Delivery Methods: Guidelines on the programming, design and management of general budget support*, Bruxelles, 2007.

La notion d'«appui budgétaire général» (ABG) désigne une relation entre un bailleur de fonds et un gouvernement fondée sur un transfert de moyens financiers du ou des États donateurs au profit du budget de l'État bénéficiaire. Le transfert de ces moyens dépend du respect de certaines conditions générales par l'État partenaire et d'indicateurs de performance spécifiques permettant de quantifier les progrès accomplis en matière de mise en œuvre. Parmi les modalités de financement dont dispose la CE, l'appui budgétaire est la seule à s'inscrire dans une approche macro-économique et holistique de la coopération au développement. L'ABG s'accompagne d'un dialogue sur les politiques entre États donateurs et États bénéficiaires. Il implique l'alignement sur les politiques et systèmes nationaux ainsi qu'une harmonisation entre les bailleurs de fonds qui y contribuent. L'approche sectorielle, quant à elle, vise à regrouper les parties prenantes à savoir les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les ANE, en vue de renforcer l'appropriation nationale des politiques sectorielles et de l'allocation des moyens tout en réduisant les coûts d'opération. Traditionnellement, diverses modalités de financement permettent d'appuyer les approches sectorielles, parmi lesquelles l'octroi de subventions et les fonds communs de financement. Toutefois conformément aux principes censés régir l'efficacité de l'aide, la CE a de plus en plus tendance à privilégier l'«appui budgétaire sectoriel» (ABS) pour le financement des approches sectorielles, afin de mieux coordonner politiques, programmes et budgets nationaux. Ces différentes méthodes sont illustrées à la figure n° 8 ci-dessous¹⁶.

Schéma n° 8 : Méthodes d'acheminement de l'aide utilisées par la CE



Source: Commission européenne, *Aid Delivery Methods: Guidelines on the programming, design and management of general budget support*, 2007.

«L'appui budgétaire général» et «l'appui budgétaire sectoriel» ont pour principal point commun qu'ils impliquent un transfert de moyens du bailleur de fonds vers le budget de l'État bénéficiaire. Toutefois, les objectifs et le niveau du dialogue sur les politiques (niveau macro contre niveau sectoriel) diffèrent. Partant, les possibilités d'implication des ANE diffèrent également.

Le tableau ci-après met en évidence certaines des différences essentielles entre l'ABG et ABS.

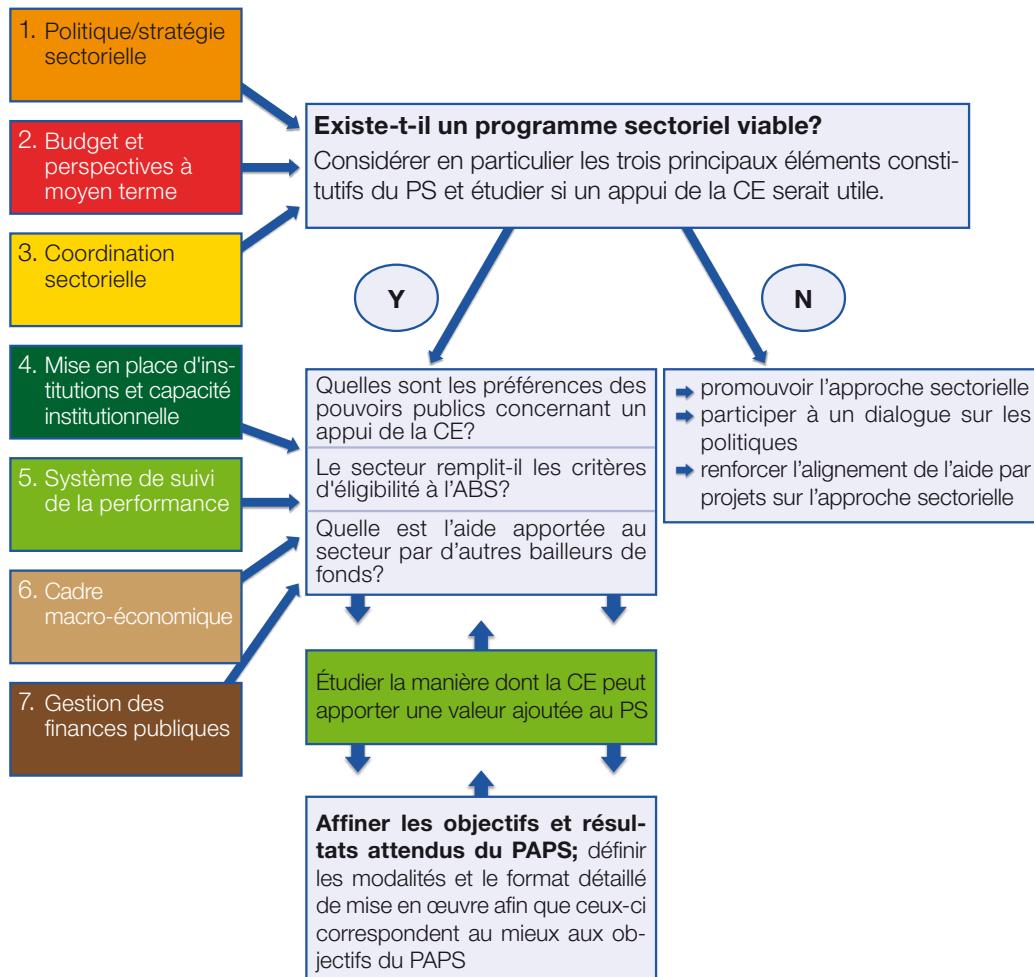
¹⁶) Le document de référence n° 5 relatif aux approches sectorielles dans le domaine agricole et du développement rural de 2009 recommande néanmoins de choisir la modalité de financement la plus adaptée, sans recourir systématiquement à l'ABS (voir point 6.6).

Tableau n° 1: Principales différences entre appui budgétaire général et appui budgétaire sectoriel

| Domaine | Appui budgétaire général | Appui budgétaire sectoriel |
|------------------------------------|---|---|
| Modalité de financement | Appui budgétaire : transfert de moyens financiers vers le budget national du pays partenaire, qui utilise ces moyens conformément à son propre système de gestion des finances publiques | |
| Objectifs | Soutien de la politique/stratégie nationale de développement ou de réformes | Soutien d'un programme et d'une stratégie sectoriels |
| Dialogue sur les politiques | Accent placé sur la politique/stratégie nationale de développement ou de réformes (en appui à un accord d'association ou DSRP, p. ex.) | Accent placé sur une politique/stratégie de développement et de réformes au niveau sectoriel (appui d'un programme dans le secteur éducatif, p. ex.) |
| Caractéristiques | <p>Accent placé sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) les objectifs nationaux, susceptibles de couvrir certains objectifs sectoriels déterminants pour la politique/stratégie nationale de développement ou de réformes; (ii) l'amélioration ou la préservation de la stabilité macro-économique; (iii) l'amélioration globale de la gestion des finances publiques; (iv) l'amélioration du cadre budgétaire en vue de la concrétisation des objectifs thématiques et stratégiques nationaux; (v) le souci de viser l'utilisation d'indicateurs de performances «fondés sur les résultats» | <p>Accent placé sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) l'amélioration de la performance sectorielle; (ii) l'amélioration globale de la gestion des finances publiques, moyennant une attention particulière aux questions propres au secteur; (iii) le renforcement du cadre macro-économique, dans la mesure où ce dernier compte pour la concrétisation des objectifs sectoriels; (iv) l'amélioration du cadre budgétaire sectoriel; (v) l'utilisation d'indicateurs de performance «fondés sur les résultats», tout en prêtant attention à la chaîne des résultats, des «intrants» aux «extrants» et aux «résultats» |

Source: Commission européenne, *Aid Delivery Methods: Guidelines on the programming, design and management of general budget support*, 2007

Pour évaluer l'opportunité de procéder à une aide sectorielle dans un pays partenaire, la CE analyse sept éléments relatifs à la portée et à la faisabilité de l'appui envisagé. La figure n° 9 résume ces sept éléments et fournit un cadre d'analyse des éventuelles «voies d'accès» pour une participation des ANE.

Figure n° 9 : Les sept composantes clés et le processus de conception des PAPS

Source: lignes directrices de la CE relatives à l'appui aux programmes sectoriels, 2007

La CE s'emploie pour l'heure à revoir ses orientations relatives aux opérations d'appui budgétaire. Parallèlement, la Commission et les États membres de l'UE mènent un débat animé au sujet de l'avenir de cette modalité¹⁷⁾. Les principales tendances qui se dégagent dans ce débat sont les suivantes: (i) la nécessité de fondre les deux types d'appui budgétaire (ABG et ABS); (ii) la recherche d'outils et de systèmes plus réalistes pour la mesure de la performance; (iii) un intérêt accru pour les acteurs de la chaîne des responsabilités au niveau national (pour compléter et enrichir le dialogue sur les politiques mené entre le gouvernement et les bailleurs de fonds); et (iv) un débat plus large au sujet des dimensions politiques de l'appui budgétaire.

4.1.2. Quelles sont les possibilités d'implication des ANE?

Pour ce qui est de l'appui budgétaire général, les possibilités d'implication des ANE sont intrinsèquement liées à la nature et aux objectifs spécifiques de cette modalité de l'aide. L'ABS vise au premier chef à soutenir la politique nationale de développement et à canaliser l'acheminement des moyens. Cette modalité met l'accent sur la gestion des finances publiques et les systèmes budgétaires y afférents plutôt que sur des questions plus proprement sectorielles/thématisques. Elle peut impliquer des négociations sur une grande variété des questions techniques et exiger des compétences spécialisées en matière d'analyse macro-économique, d'analyse budgétaire et de suivi des dépenses publiques, soit autant d'obstacles susceptibles d'empêcher les ANE d'apporter une contribution utile au processus. Toutefois, on a assisté, ces dix dernières années à une augmentation remarquable de l'intérêt pour les questions de finances publiques parmi les ANE. Les organisations de la société civile, notamment celles impliquées dans des activités de recherche, de plaidoyer, de vigilance ou de réflexion, participent de plus en plus aux débats sur les politiques macro-économiques et aux processus budgétaires au niveau national comme au niveau local. C'est ce qu'il illustre l'encadré n° 4.

17) Commission européenne, *Livre vert de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: l'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers*, Bruxelles.

Encadré n° 4: La participation des ANE au travail d'analyse budgétaire et de plaidoyer

Les années 1990 ont vu l'avènement d'une large palette d'initiatives non gouvernementales visant à renforcer la participation citoyenne aux processus d'analyse budgétaire et de gestion des finances publiques. Ces initiatives s'inscrivaient dans le cadre de processus plus larges de démocratisation et répondaient à un appel citoyen à une meilleure responsabilité démocratique. Certains faits marquants permettent d'illustrer cette tendance.

- Selon les estimations de l'*International Budget Project* (IPB), près de 100 organisations ont participé à ce genre d'activités dans 70 pays en 2005, alors qu'elles étaient moins de dix une décennie auparavant.
- Parmi ces activités, on peut trouver des ANE spécialisés dans les questions de gouvernance économique au niveau national (*Malawi Economic Justice Network*¹⁸, p. ex.) ou mondial (réseau *Transparency International*, p. ex.).
- De plus en plus, le travail de plaidoyer budgétaire repose sur des travaux de recherche solides (étayés par des données empiriques) et non plus sur des informations anecdotiques.
- Les ANE impliqués dans les matières budgétaires voient à présent le parlement, et plus particulièrement la commission des comptes publics, comme une cible clé des efforts de pression visant une amélioration de la gestion des finances publiques, en attirant par exemple leur attention sur le rapport de la cour des comptes et la nécessité pour le parlement de procéder à des auditions et à des débats parlementaires dignes de ce nom.
- La littérature scientifique¹⁹ démontre qu'il est effectivement utile d'œuvrer pour le renforcement ou la facilitation de la participation citoyenne aux processus et politiques budgétaires, en vue d'une répartition et d'une utilisation plus juste et plus équitable des dépenses publiques.

Les lignes directrices de la CE relatives à l'ABG évoquent une série de rôles susceptibles d'être joués par les ANE (encadré n° 5). Dans beaucoup de pays, les ANE participent activement aux politiques macro-économiques telles que les stratégies de lutte contre la pauvreté, avec, à la clé, des leçons précieuses. Le souci de plus en plus marqué des bailleurs de fonds de veiller à un renforcement de la chaîne des responsabilités au niveau national, notamment en lien avec les opérations d'appui budgétaire, devrait selon toute vraisemblance encourager une participation encore plus poussée des ANE aux processus d'ABG.

Encadré n° 5: Les ANE dans les lignes directrices relatives à l'ABG

Les lignes directrices relatives à l'ABG comprennent une série de dispositions concernant les ANE, dont les plus importantes sont reprises ci-dessous.

- «Concernant la question des parties prenantes et des bénéficiaires, il convient d'encourager les contacts avec les acteurs non étatiques. On est souvent tenté, dans les opérations d'ABG, de concentrer l'attention sur le débat et le dialogue avec les autorités publiques, en négligeant le potentiel de discussion et de consultation avec les ONG, les associations professionnelles et les syndicats. Ces groupes peuvent contribuer à une meilleure formulation des opérations d'ABG, à la mise en œuvre de ces dernières et une compréhension plus large de l'approche de la CE en matière d'octroi d'appui budgétaire.»
- Il convient de «veiller à garantir une transparence maximale dans la définition des indicateurs et des objectifs, en consultation avec les autorités publiques, les autres bailleurs de fonds et les acteurs non étatiques».
- «Il est recommandé, afin de limiter le risque de tomber dans une approche centrée sur une liste de contributions "nécessaires", de mettre en place un dialogue structuré et une approche progressive faisant intervenir les principales parties prenantes.»
- «Quels sont les organisations et acteurs à appuyer? (...) Dans le cas de l'appui budgétaire, il pourrait s'agir du ministère des finances, des institutions supérieures de contrôle, des instituts nationaux des statistiques, du parlement et de sa commission des finances, des organisations chargées de la surveillance des PAPS et des acteurs non étatiques impliqués dans les questions de gestion des finances publiques.»
- «Le suivi des critères de paiement (...) Le dialogue portera majoritairement sur les critères de paiement. Il s'agira donc également d'une occasion d'élargir le débat, avec le pays partenaire, les bailleurs de fonds et les acteurs non étatiques, sur les questions auxquelles se rapportent ces critères.»

Source: Commission européenne, *Aid Delivery Methods: Guidelines on the programming, design and management of general budget support*, 2007.

18) Le *Malawi Economic Justice Network* regroupe plus d'une centaine d'organisations actives dans les questions de gouvernance économique, dont des ONG, des organisations citoyennes, des syndicats, des médias et des représentants du monde académique (voir www.mejn.mw).

19) Voir, par exemple, Robinson, M., *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action*, Institute for Development Studies, document de travail n° 279, 2006.

En matière de PAPS, les possibilités de participation des ANE sont intrinsèquement liées à la nature spécifique du secteur concerné. Les secteurs sociaux traditionnels, notamment (santé, éducation, eau et hygiène, etc.), mais également les domaines de l'agriculture et du développement rural sont, plus que d'autres, susceptibles de regrouper des ANE disposant d'un savoir-faire authentique découlant d'une implication de longue date dans la fourniture de services et/ou le travail de plaidoyer sur le terrain, voire d'expériences assimilables à des partenariats public-privé. Il n'est donc pas surprenant que les lignes directrices de la CE relatives aux PAPS s'avèrent plus explicites concernant le rôle des ANE et les stratégies susceptibles d'être suivies par la CE afin de veiller à leur implication (encadré n° 6).

Encadré n° 6: Les ANE dans les lignes directrices relatives aux PAPS

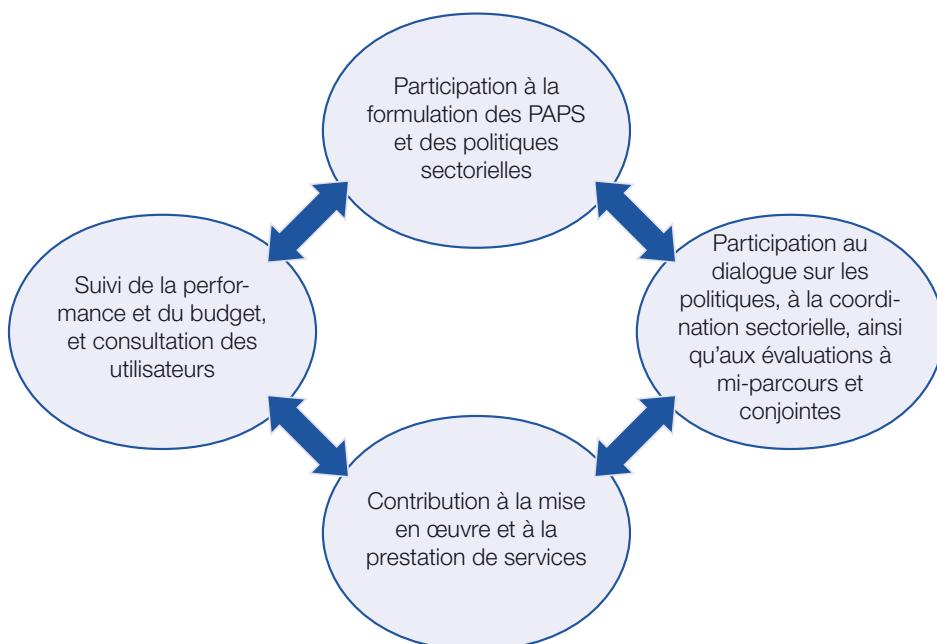
Les lignes directrices relatives aux PAPS comprennent une série de dispositions concernant les ANE, dont les plus importantes sont reprises ci-dessous.

- «Une politique sectorielle consiste en un énoncé des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics à l'égard d'un secteur en particulier et d'un résumé des méthodes prévues pour les concrétiser. Les politiques sectorielles émanent généralement de processus consultatifs entre les pouvoirs exécutif et législatif et d'autres parties prenantes au niveau national...»
 - «Une bonne politique sectorielle détaille les rôles qu'il est proposé de confier aux autorités publiques, d'une part, et aux acteurs non étatiques du secteur, d'autre part. Elle fait la distinction entre les activités de réglementation de la fourniture de services par le marché et le financement ou l'exécution directs de services par les pouvoirs publics... »
 - «La CE a conscience de l'importance de faire participer une large palette de parties prenantes aux processus de développement. Ce souci exige une approche réaliste, tenant compte des différences entre les parties prenantes en termes de rôles et de capacités. L'appui de la CE aux organisations de la société civile peut constituer un complément précieux de ses PAPS. Les trois éléments ci-dessous méritent d'être soulignés.
- **En premier lieu**, il sera déterminant d'adapter l'approche au pays et au secteur. Par le passé, l'approche sectorielle a pris pour habitude d'évoluer dans des secteurs à forte dimension de service public recevant un soutien financier significatif de l'État. Une nouvelle génération d'approches sectorielles dans des secteurs émergents et indépendamment des relations d'aide au développement exige une approche souple définie au cas par cas.
- **En deuxième lieu**, les décisions en matière de fourniture de services publics et de réglementation doivent tenir compte des préoccupations et des exigences des utilisateurs et être guidées par une compréhension des services fournis par le secteur non étatique. Le programme sectoriel doit donc prévoir une consultation et des structures de prise de décision adaptées.
- **En troisième lieu**, il est essentiel d'étudier les rôles adaptés aux différentes parties prenantes au sein du programme sectoriel. Partant, il convient aussi de réfléchir aux mécanismes ou forums de consultation susceptibles de convenir le mieux à l'exercice de ces différents rôles.»

Source: *lignes directrices de la CE relatives à l'appui aux programmes sectoriels, 2007.*

4.1.3. Quels rôles les ANE peuvent-ils jouer dans les politiques nationales et les opérations d'appui budgétaire?

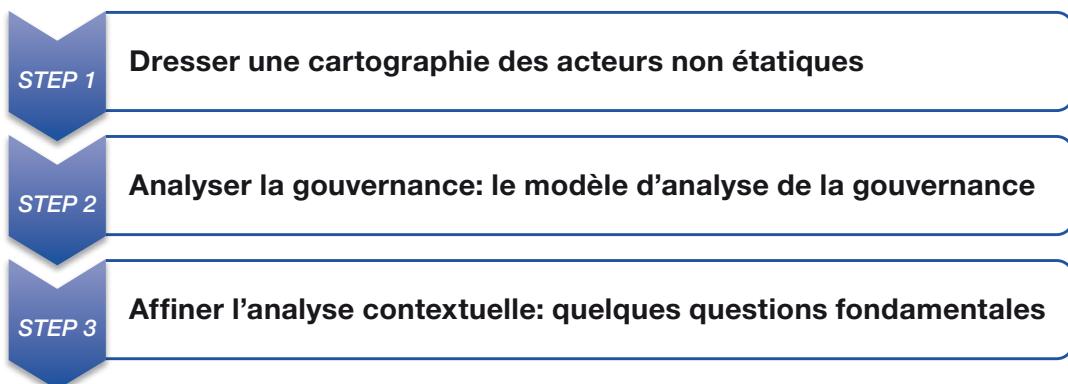
Afin de saisir les possibilités de participation des ANE offertes par l'ABG et les approches sectorielles, il importe de s'accorder sur les différents rôles pouvant revenir à ces acteurs d'un bout à l'autre du cycle des politiques. Les efforts en faveur tant du développement participatif que de l'efficacité de l'aide (réfléchis dans le programme d'action d'Accra) font la part belle à la nécessité de veiller à l'inclusion des ANE en amont (au stade de la formulation des politiques) comme en aval (aux stades de la prestation de services, du suivi de la mise en œuvre et du contrôle de la responsabilité démocratique au niveau national). Le rapprochement de ces deux programmes permet d'identifier **quatre rôles clés** susceptibles d'être joués par les ANE, illustrés dans la figure ci-dessous.

Figure n° 10 : Rôles des ANE dans le cycle politique des NMA

De toute évidence, les ANE ne manquent pas d'occasions pour contribuer utilement à la conception et à la mise en œuvre des NMA. Ils sont appelés, en pratique du moins, à endosser des rôles divers dans le processus, à développer des interactions concrètes avec l'État et les bailleurs de fonds et à contribuer à l'amélioration du bilan de développement et de la gouvernance/responsabilité démocratique. Toutefois, ces possibilités prendront un visage bien différent en fonction des réalités nationales ainsi que de la bonne volonté et de la capacité des États. Il n'existe aucune recette miracle concernant ces «interfaces». Le choix stratégique des acteurs et instruments à privilégier par la CE sera guidé par une compréhension approfondie des «règles du jeu» et des relations entre l'État et la société. Ce sera le thème abordé au prochain point.

4.2. 2^e point de repère: Analyse contextuelle – évaluer le rôle possible des ANE dans les NMA

La CE, entre autres, procède déjà à un exercice substantiel d'analyse contextuelle dans le cadre de l'élaboration de ses documents de stratégie par pays, de la programmation de l'appui budgétaire et de l'élaboration de profils de gouvernance dans les pays ACP dans le cadre de son «initiative gouvernance». Toutefois, une coopération stratégique avec les ANE dans le cadre des NMA exige une analyse plus poussée. Les quelques pages qui suivent détaillent une *approche en trois étapes* visant à mettre en évidence les informations ou le diagnostic nécessaires à cette fin.

Figure n° 11 : Trois étapes pour une compréhension plus poussée des relations entre l'État et la société

1^{re} étape: Dresser une cartographie des acteurs non étatiques

Une première étape consiste à dresser une cartographie des principaux ANE actifs ou susceptibles de l'être dans un secteur en particulier ou dans des domaines d'action thématiques et transversaux. Cartographier les ANE permet de mieux comprendre leur structure, leurs intérêts, leurs motivations, leurs capacités et le rôle qu'ils jouent, leurs modèles de gouvernance, leurs relations avec d'autres acteurs et le pouvoir qu'ils exercent. Cet exercice permet également d'évaluer leur légitimité, en se posant la question de savoir qui ils représentent et de quelle manière. Un exercice de cartographie bien mené peut constituer la première pierre d'une analyse contextuelle visant spécialement à contribuer à une efficacité accrue de la planification et de la programmation des nouvelles modalités d'aide.

La cartographie des ANE n'est pas un exercice inédit pour la CE, dont l'«étude de capitalisation»²⁰ permet de dégager une série d'orientations pratiques utiles pour éviter de se livrer à des exercices futiles se limitant à un simple «dénombrement» des acteurs non étatiques.

- **Définir le bon type de cartographie**

En fonction des réalités et des besoins du pays, les délégations de la CE disposent de plusieurs options en matière de cartographie des ANE. Elles peuvent, en premier lieu, décider d'entreprendre un exercice général d'identification dans le cadre du processus de programmation. Elles peuvent également opter pour un exercice plus ciblé, sous la forme d'une cartographie sectorielle dans un domaine d'intervention privilégié, par exemple. Enfin, il peut également être utile de procéder à une identification des ONG spécialisées susceptibles de participer au plaidoyer, à la recherche en matière de politiques et à la surveillance des processus budgétaires.

- **Reconnaître que les ANE sont des acteurs vivants faisant partie d'un système dynamique**

Il convient d'adoindre à une analyse factuelle et descriptive une analyse qualitative vivant à différencier les différentes catégories d'acteurs se dessinant dans un contexte donné. L'analyse doit se fonder sur les caractéristiques, rôles et dynamiques essentielles des ANE (voir outil méthodologique n° 1 pour une vue d'ensemble des rôles et une description des compétences requises).

- **Identifier parmi les ANE, les acteurs clés au centre de chaque niveau structurel**

Les acteurs non étatiques sont souvent tellement nombreux qu'il s'avère impossible de les recenser tous. Il s'avèrera plus faisable et plus réaliste de procéder à une sélection sur la base de critères tels que le niveau d'intervention, les zones et secteurs de coopération et les relations avec les collectivités locales et les communautés (voir outils méthodologiques n° 2 et n° 3).

- **Analyser le cadre juridique, institutionnel et politique dans lequel évoluent les ANE**

Certaines de ces questions ont déjà été posées au point précédent, de même que certaines questions relatives au cadre informel des activités des ANE. Il s'agit, à ce stade, de préciser davantage l'analyse en se concentrant sur une région donnée ou un secteur d'activité des ANE. Les pouvoirs publics locaux peuvent, par exemple, adopter une attitude et des relations par rapport aux ANE qui diffèrent de celles adoptées par les niveaux de pouvoir supérieurs. Il importe également de faire la distinction entre les «règles du jeu» formelles et informelles, car les unes comme les autres peuvent présenter des possibilités de coopération avec l'État (voir également la troisième étape).

- **Évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités. Les nouvelles modalités d'aide exigent de nouvelles capacités, de la part des bailleurs de fonds, des États partenaires et des acteurs non étatiques.**

Il est possible de renforcer les capacités des ANE pour leur permettre de contribuer véritablement au dialogue sur les politiques (sectorielles), aux activités de suivi, à la prestation de services dans le cadre de «partenariats public-privé», au pilotage de projets, à l'analyse budgétaire, à la mise en place de coalitions, etc. Il importe donc d'identifier correctement leurs besoins en matière de renforcement des capacités (voir également point 4.4.2).

- **Évaluer la représentativité, la légitimité et les structures de gouvernance interne des ANE**

Les questions liées à la représentativité, à la légitimité et aux structures de gouvernance interne des ANE font régulièrement surface dans le cadre du travail des bailleurs de fonds. Lorsqu'ils expriment un avis, les acteurs de la société civile parlent-ils en leur nom propre ou représentent-ils un ensemble plus large de parties prenantes? Dans le cadre de son appui à la coopération entre les autorités publiques et la société civile, la CE doit se doter d'une connaissance plus poussée des structures de gouvernance interne, de la responsabilité par rapport aux citoyens ou collectivités locales et de la légitimité des ANE. Il importe de savoir au nom de qui les ANE s'expriment et quels sont les intérêts qu'ils regroupent.

20) Commission européenne, *Étude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non étatiques sous le 9^e FED*, 2009.

Encadré n° 7: Les différents types de légitimité

- Légitimité juridique: respect des obligations juridiques et législatives
- Légitimité politique: légitimité démocratique fondée sur l'existence de processus décisionnels permettant aux personnes représentées de participer aux décisions, d'influencer les résultats et d'exiger des dirigeants de l'organisation qu'ils rendent compte de leur action
- Légitimité morale: légitimité justifiée par le fait que l'OSC agit au nom de valeurs morales et de normes généralement reconnues
- Légitimité technique ou fondée sur la performance: savoir-faire, connaissances, information ou compétences pertinentes dans certains domaines. Par exemple, un groupement travaillant avec succès en faveur des personnes âgées peut intervenir pour représenter les intérêts de ces dernières au cours du processus d'élaboration de politiques les concernant.

Source: Rao, A. et Naidoo, K., *The evolving politics of global civil society legitimacy*, 2004.

2^e étape: Analyser la gouvernance – le modèle d'analyse de la gouvernance

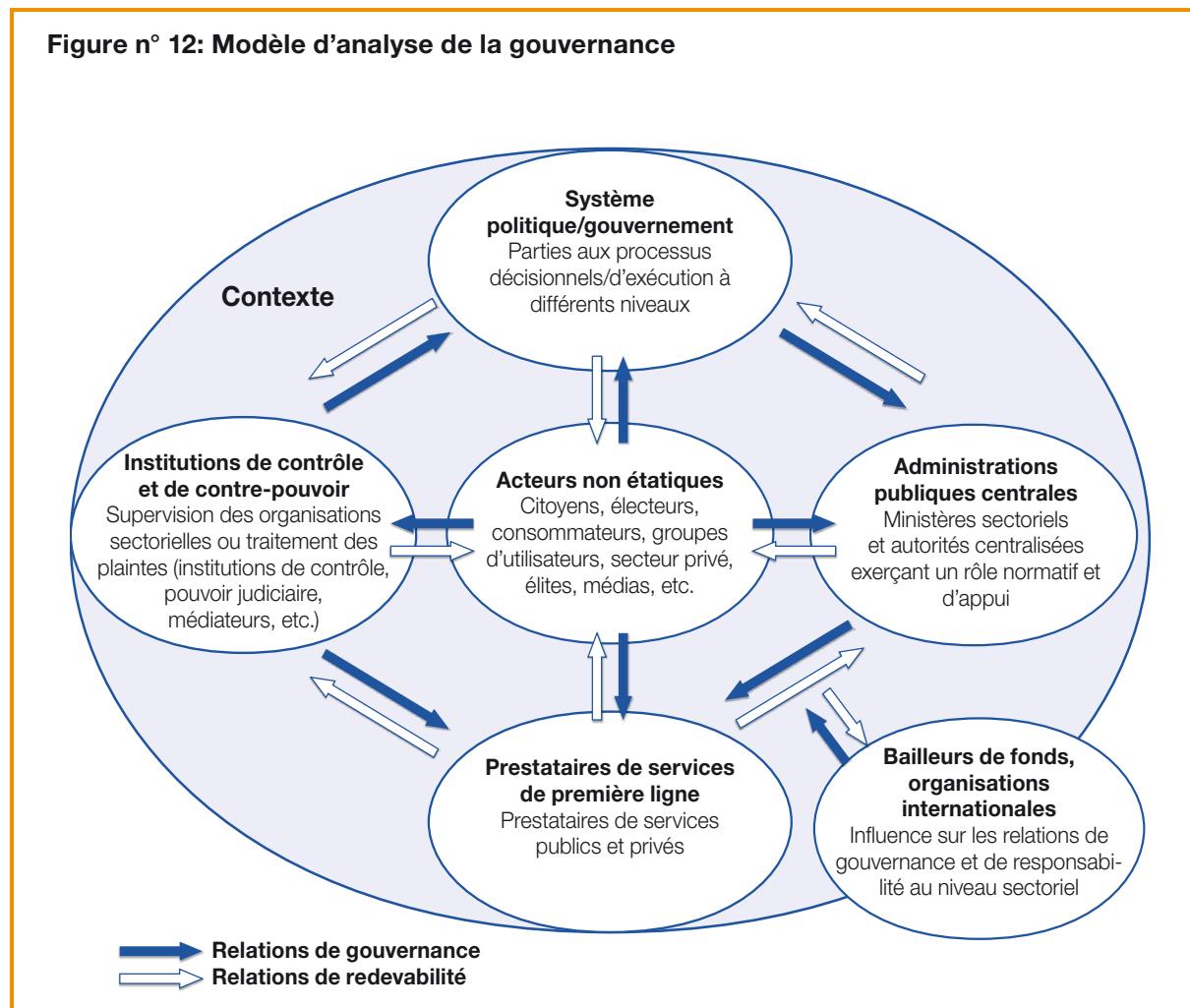
Les ANE n'évoluent pas en vase clos. La deuxième étape consiste à étudier les relations qu'entretiennent les ANE avec les autres groupes d'acteurs, principalement étatiques, parmi lesquels les institutions de contrôle et de contre-pouvoir, les prestataires de service de première ligne, les administrations publiques et agences, le système politique et le gouvernement. Des acteurs extérieurs, comme les bailleurs de fonds, peuvent également influencer le comportement et l'efficacité des ANE ou d'autres acteurs intérieurs. La CE a publié un document de référence présentant un «modèle d'analyse de la gouvernance»²¹ pour la cartographie, la visualisation et le diagnostic des relations de gouvernance et de responsabilité entre les acteurs. Les ANE sont placés à dessein au centre de la représentation graphique de ce modèle (voir figure n° 12), qui part de l'hypothèse que plus les citoyens font entendre leur voix et valoir leurs exigences, plus l'État se montre réactif et responsable et, éventuellement, améliore son bilan en matière de développement.

Ce modèle invite les spécialistes de la CE à étudier l'influence, intentionnelle ou non, qu'ils exercent eux-mêmes sur les acteurs des pays partenaires. Pour toutes ces catégories d'acteurs, le document de référence livre des orientations détaillées, étape par étape, en vue de dresser un tableau exhaustif:

- du rôle et de l'importance de certains acteurs clés, qu'ils soient ou non étatiques;
- des intérêts poursuivis par lesdits acteurs;
- du pouvoir et des moyens qu'ils détiennent ou exploitent;
- de leurs principales relations et de ce qui motive leur comportement;
- des éventuels moteurs du changement.

Bien que développé pour les opérations sectorielles de la CE, cet outil peut également être utilisé à des fins transversales (en combinaison avec d'autres outils de diagnostic tels que les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière), en vue de se livrer à des analyses contextuelles au niveau national ou thématiques et, naturellement, dans le but d'évaluer et de comprendre le rôle des ANE dans le contexte des nouvelles modalités d'aide. Le lecteur est prié de se référer à l'outil méthodologique n° 3 pour avoir plus de détails au sujet de l'exécution d'une telle analyse de la gouvernance sectorielle.

21) Commission européenne, Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles, document de référence n° 4, 2008.

Figure n° 12: Modèle d'analyse de la gouvernance

Source: EC (2008), Reference Document No 4, *Analysing and Addressing Governance in Sector Operations*.

3^e étape: Dépasser les apparences – quelques questions fondamentales

Les relations entre l'État et la société civile sont bien trop souvent prises pour argent comptant. Elles sont jugées en fonction de leurs caractéristiques formelles, très souvent sur la base d'une analyse superficielle de la constitution ou des structures et procédures étatiques formelles. Or dans toute société, les relations entre l'État et la société mêlent pratiques formelles, informelles et institutionnalisées, que nous appellerons «règles du jeu». L'œil est attiré par les dispositifs formels et plus visibles: les lois, les règles, les codes, etc.²² Cela n'est cependant pas suffisant, car ces éléments doivent être interprétés en relation avec les pratiques et institutions informelles.

Deux des composantes des nouvelles modalités d'aide, à savoir le budget et la stratégie de lutte contre la pauvreté, permettent d'illustrer plus clairement cette distinction entre institutions formelles et informelles. Le budget public revêt un côté formel dans la mesure où il détaille un menu de priorités en matière de dépenses publiques aux côtés des recettes correspondantes. Toutefois, il ne s'agit que d'un exercice théorique. *Que représente le budget en réalité? Détaille-t-il de manière réaliste les recettes attendues et dépenses planifiées, ou les chiffres sont-ils truqués? Quelle est sa crédibilité? Les priorités ont-elles été débattues et les choix reflètent-ils un consensus? A-t-il été sérieusement planifié à l'avance? Existe-t-il des mécanismes et institutions de surveillance, de suivi et d'audit? Quel rôle jouent les institutions de contrôle et de contre-pouvoir?*

Beaucoup des pays en développement coopérant avec des bailleurs de fonds dans le cadre des nouvelles modalités d'aide se dotent d'une «stratégie de réduction de la pauvreté». Sur le plan formel, ce document détaille un ensemble consensuel de priorités à mettre en œuvre en matière de lutte contre la pauvreté, mais en réalité un tel consensus n'existe pas. Les pouvoirs publics peuvent s'être dotés de mécanismes visant un dialogue, souvent largement répercuté auprès du public, avec les acteurs non étatiques. Toutefois, en coulisse, ils accordent souvent plus de valeur à des discussions pragmatiques au sein de réseaux informels ou dans les «salons privés » avec les élites et les détenteurs du pouvoir, qui exercent davantage d'influence (voir annexe n° 4).

22) Les *profils de gouvernance* de la CE résument une série de données clés quant aux dispositifs formels dans neufs domaines présentant un intérêt dans la plupart des pays ACP.

Il devient de plus en plus courant de s'intéresser à ce qui se passe au-delà des mécanismes et institutions formels et de tenir compte de la dimension moins formelle des relations entre les pouvoirs publics et la société. Certains bailleurs de fonds, dont la CE, commencent à poser de telles questions dans le but d'obtenir un aperçu plus fidèle de la réalité des «règles du jeu», c'est-à-dire de la distribution du pouvoir au sein de la société, des mécanismes de fonctionnement réel du système politique et de la manière dont les institutions stimulent ou, au contraire, freinent le changement.

Il convient, pour mettre en lumière ces «règles du jeu», de s'intéresser aux caractéristiques de 4 mécanismes²³.

- ***Le cadre formel***

Le cadre juridique et administratif officiel est fixé par les lois et la constitution. Les bailleurs de fonds prennent souvent pour argent comptant ces «règles du jeu» officielles et investissent beaucoup de temps et d'énergie dans leur transformation. Les domaines d'intervention privilégiés des nouvelles modalités d'aide sont ici le système de gestion des finances publiques, les réformes du secteur public, les politiques sectorielles et transversales, etc. Certes, ces mécanismes contribuent à donner forme aux «règles du jeu» informelles, mais on ne peut exclure, dans les pays en développement, que les modifications apportées au cadre formel sous l'impulsion des bailleurs de fonds ne contribuent pas à l'amélioration de la situation, dans la mesure où, d'entrée de jeu, les mécanismes formels ne sont pas respectés en pratique.

- ***Le paysage politique***

Le paysage politique dépend en partie seulement du cadre juridique formel. Il importe, au stade de l'analyse du système politique, de s'arrêter un instant sur les relations sociales et les processus politiques informels. Ces aspects informels sont plus difficiles à déceler. Or ils sont déterminants si l'on veut appréhender correctement la manière dont les hommes et femmes politiques se hissent et se maintiennent au pouvoir, ce qui, à son tour, est crucial pour comprendre la manière dont les partis politiques et les ANE s'organisent et entreprennent des actions collectives, ainsi que leurs raisons et méthodes pour mobiliser les citoyens. Une classe politique tendant à se différencier par un discours identitaire ou des pratiques népotiques est moins susceptible de mobiliser les citoyens autour de promesses de biens publics.

- ***Le cadre institutionalisé***

On parle d'«institutionnalisation» lorsque les pouvoirs publics et les acteurs non étatiques suivent des règles et procédures publiques, transparentes et connues. L'existence d'un cadre institutionnalisé est importante dans la mesure où elle peut informer les bailleurs de fonds au sujet de la prévisibilité du comportement des acteurs intérieurs. À l'autre extrémité du spectre, on trouve des formes de pouvoir extrêmement personnalisées. Celles-ci sont moins prévisibles et incitent moins les ANE à s'organiser collectivement ou à mobiliser des personnes partageant des intérêts ou préoccupations semblables. La commission parlementaire des comptes publics de Zambie a capté l'attention des organisations de la société civile et des médias en organisant des audiences publiques au sujet du budget. Ce qui importe, c'est de savoir si cette pratique sera réitérée, car elle pourrait se solder par des appels plus pressants en vue d'une amélioration de la gestion des finances publiques. En conclusion, l'«institutionnalisation» peut contribuer à une coopération constructive entre les pouvoirs publics et la société.

- ***L'équilibre du pouvoir***

Un système politique fonctionnel repose sur un équilibre entre le contrôle et l'autorité exercés par l'exécutif, d'une part, et la responsabilité vis-à-vis des citoyens, d'autre part. Toute rupture de cet équilibre peut mener à l'anarchisme ou à l'autoritarisme.

Quelles sont les implications pour les collaborateurs de terrain des délégations de la CE? Cette lecture confirme que les nouvelles modalités d'aide abordent des processus de transformation complexes et, essentiellement, des *réformes profondes de l'État*. Afin de savoir avec qui coopérer, les bailleurs de fonds doivent donc mener des analyses fondées sur l'économie politique, en tenant compte de quatre dimensions essentielles: le cadre formel, le paysage politique, l'institutionnalisation et l'équilibre du pouvoir. L'outil méthodologique n° 4 indique le type de questions susceptibles d'être posées dans ce contexte et les domaines dans lesquels les ANE pourraient jouer un rôle plus prépondérant.

4.3. 3^e point de repère: Explorer une large palette de voies d'accès pour l'implication des ANE

Il est temps à présent de suivre le troisième point de repère sur la voie de la définition d'une approche plus stratégique de l'implication des ANE dans les NMA. Dans la période post-Accra, une telle approche ne vise pas uniquement à améliorer l'efficacité de l'aide, mais également à renforcer l'appropriation au niveau national, à concrétiser davantage le développement, à obtenir de meilleurs résultats (prestation de services) et à renforcer les systèmes intérieurs de responsabilité démocratique. Une fois en mesure de tirer parti d'une bonne compréhension du potentiel de participation des ANE aux NMA (point 4.1) et de se fonder sur une analyse réaliste tant des relations entre les pouvoirs publics et la société que de la capacité réformatrice des ANE au sein d'un pays donné (point 4.2), les délégations peuvent à présent explorer des «voies» ou «points d'accès» concrets permettant de veiller à une participation plus poussée et stratégique des ANE *d'un bout à l'autre du cycle des opérations d'appui budgétaire*.

23) Inspirées du «Framework for Strategic Governance and Corruption Analysis. Designing Strategic Responses Towards Good Governance», ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, 2008.

Dans le cadre de l'application des orientations pratiques décrites ci-dessous, il importera de veiller à une série de points critiques.

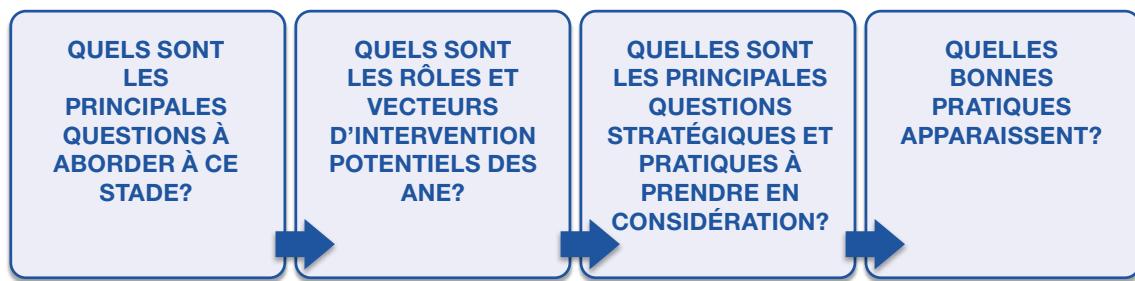
- se rappeler que l'on se trouve face à un chantier et à un «terrain glissant», nécessitant d'apprendre à mesure que l'on progresse, d'expérimenter et de se confronter à une analyse critique. En d'autres termes, il n'existe pas de formule magique.
- distinguer le dialogue sur les politiques et les processus de consultation au niveau du pays partenaire (c'est-à-dire les mécanismes de dialogue entre les États et les acteurs non étatiques) d'une part, et le dialogue avec les ANE découlant des processus de coopération au développement, d'autre part. Au moment d'impliquer les ANE, les délégations doivent mener une réflexion soignée quant à la nature des relations entre ces deux processus.
- éviter d'adopter des approches normatives et technocratiques fondées sur des hypothèses fausses ou non vérifiées (par exemple, l'hypothèse selon laquelle les bailleurs de fonds évolueraient au sein d'environnements fortement institutionnalisés ou au sein desquels les ANE et l'État coopèreraient pour le bien commun ou en tant qu'«agents multiplicateurs du développement»).
- se référer systématiquement et invariablement à l'«approche globale» et aux «quatre fondamentaux» y afférents proposés au chapitre 3 du présent document, dans le but de veiller au réalisme de la stratégie de coopération et à son adéquation aux réalités du terrain.

Afin de veiller à la pertinence des orientations pratiques proposées, le présent document renvoie à des réalités quotidiennes vécues par les délégations de la CE en matière de gestion, ainsi qu'à diverses expériences de terrain. En conséquence, cette partie pratique:

- s'inspire des orientations déjà formulées par la CE concernant l'ABG et les programmes d'appui sectoriels, tout en reconnaissant la possibilité d'une révision prochaine de ces orientations; veille à couvrir simultanément les deux modalités, sans toutefois faire l'économie, lorsque cela s'avère nécessaire, d'une évocation des particularités liées aux approches sectorielles/ABS;
- assure l'interface avec les différentes options existantes quant aux approches susceptibles d'être suivies par la CE (approche par projets, PAPS et approche globale et macro-économique, p. ex.), les modalités de financement (appui budgétaire, financement groupé et subventions, p. ex.), les outils (lignes directrices relatives à la gestion des cycles de projets , p. ex.), et les résultats escomptés (fiche d'identification, proposition de financement, p. ex.);
- tient compte de la nécessité d'adopter une «approche holistique» de la coopération avec les ANE, en évitant d'établir une distinction artificielle entre la participation des ANE aux NMA (ce dont traite spécifiquement le présent document) et leurs rôles dans les politiques nationales (indépendamment de l'aide au développement);
- est structurée sur le modèle du cycle des opérations, sous une forme légèrement simplifiée, en mettant l'accent sur trois grandes phases, à savoir (i) la programmation, (ii) l'identification et la formulation et (iii) la mise en œuvre et le suivi.

Les auteurs proposent d'aborder ces trois phases par l'intermédiaire de quatre questions.

Figure n° 13: Quatre questions fondamentales en vue de l'identification des voies d'accès éventuelles des ANE aux NMA



4.3.1. Programmation

Première étape du cycle des opérations, la programmation se traduit par l'élaboration de stratégies pluriannuelles et de programmes indicatifs. La CE détermine les modalités du soutien à apporter aux efforts accomplis par le pays partenaire en vue de concrétiser ses propres objectifs de développement (tels qu'énoncés dans les stratégies nationales et les politiques sectorielles) sur la base d'un diagnostic par pays, des enseignements et expériences tirés de la coopération passée et en cours et d'une comparaison de la valeur ajoutée par différents bailleurs de fonds. Les lignes directrices de la CE en matière de programmation insistent sur l'implication qualitative de différentes parties prenantes, dont les ANE et les collectivités locales, avec pour objectif la rédaction d'un document de stratégie pays et l'adoption d'un programme indicatif national accepté par tous. La programmation s'effectue sur une «base flexible», ce qui permet, au besoin, de réorienter la stratégie globale d'appui à l'issue de réexamens à mi-parcours et en fin de période.

L'appui budgétaire, en tant que «solution d'aide intégrée», fournit une occasion unique de dialogue sur les priorités thématiques générales et les réformes clés du pays partenaire. La CE entend également soutenir les approches sectorielles, ou du moins encourager les gouvernements à évoluer dans ce sens. Lorsque les conditions le permettent, les PAPS peuvent être financés par un appui budgétaire sectoriel. Le cadre fixé par le processus de programmation et les réexamens y afférents peuvent se prêter à la mise en place d'un dialogue sur les politiques entre les bailleurs de fonds et les États partenaires quant à l'opportunité ou non de recourir à l'appui budgétaire.

Les ANE ont clairement un intérêt à participer aux processus de programmation pour influencer tant la stratégie générale de la CE que le débat sur leur implication possible dans les NMA. La CE doit veiller à ne pas manquer cette phase initiale et à faciliter une participation effective des ANE d'entrée de jeu, en tenant compte des réalités propres au pays et de la nécessité de ne pas empiéter sur les compétences des gouvernements. Il est possible de préciser davantage la manière de procéder en répondant aux questions de la figure n° 13 (voir page 46) pour la phase de programmation.

1^{re} étape: Quelles sont les principales questions à aborder dans le cadre de la phase de programmation concernant les NMA et la participation des ANE en général?

(1) Concernant les NMA, la difficulté à ce stade consiste à décider de recourir ou non à un programme d'appui budgétaire. Les lignes directrices de la CE détaillent trois critères à cette fin:

- l'appréciation des avantages escomptés d'un recours à l'appui budgétaire et de sa contribution potentielle aux objectifs de la stratégie de la CE sur place;
- l'évaluation, à titre provisoire, de l'éligibilité du pays à l'appui budgétaire;
- les risques et difficultés qui pourraient apparaître au stade de la mise en œuvre, notamment le risque de non-utilisation des moyens de l'appui budgétaire.

Les pays qui ont recours à l'appui budgétaire dans le cadre de leurs stratégies et programmes indicatifs devront justifier cette décision. Les lignes directrices de la CE relatives à l'ABG et aux PAPS fournissent, les unes comme les autres, des orientations quant aux modalités d'exécution de ces analyses. L'éligibilité des pays intégrant l'appui budgétaire à leurs stratégies nationales sera réévaluée et confirmée lors de la phase d'identification et de formulation.

(2) Concernant la participation des ANE en général, la difficulté consistera à définir une stratégie nationale cohérente de coopération et d'appui aux ANE, couvrant tous les domaines et instruments de coopération pertinents (dont les NMA).

2^e étape: Quels sont les rôles et vecteurs d'intervention potentiels des ANE?

Compte tenu de ces difficultés, les délégations de la CE pourraient envisager, en fonction des réalités nationales et de la nature et du poids de la société civile, de faire participer les ANE au processus de programmation via les rôles et vecteurs d'intervention suivants:

- la participation à l'analyse des réalités nationales, y compris les relations entre l'État et la société civile;
- la participation à la définition des stratégies nationales de développement ou des politiques sectorielles (vecteurs respectifs de l'ABG et des PAPS);
- la participation à l'évaluation des trois critères sous-tendant la décision de recourir à l'appui budgétaire;
- la participation à la programmation des stratégies de soutien aux ANE par la CE en combinant instruments géographiques et thématiques.

3^{ème} étape: Quelles sont les principales questions stratégiques et pratiques à prendre en considération par le personnel de la CE?

- *Comment défendre/protéger un espace permettant une participation significative des ANE? Cela s'avère particulièrement difficile dans les États autoritaires hostiles à la participation d'une société civile autonome ou dans les régimes démocratiques fragiles, caractérisés par un faible niveau d'interaction entre l'État et la société civile et d'importantes contraintes capacitives.*
- *Comment veiller à la mise en place de processus de consultation de qualité sur les stratégies nationales/sectorielles (soit la phase critique de l'élaboration des politiques nationales, indépendamment des stratégies d'aide des bailleurs de fonds)?*
- *Comment faire participer au mieux les ANE au processus global de programmation de la CE, dont la décision d'opter ou non pour les NMA? À quelle valeur ajoutée réaliste peut-on s'attendre de la part des ANE à ce stade du cycle des opérations dans un pays donné?*
- *Est-il nécessaire de procéder à un exercice de cartographie des ANE dans le cadre du processus de programmation?*
- *Comment veiller à la cohérence de la stratégie globale de la CE en matière de soutien aux ANE à travers les secteurs, approches, modalités et instruments de financement?*
- *Comment veiller à la cohérence entre les efforts entrepris en vue d'une «programmation conjointe» et un soutien stratégique et coordonné aux ANE (en tant qu'acteurs clés du développement et de la gouvernance)?*

4^{ème} étape: Émergence d'outils, astuces et bonnes pratiques?

Appliquer les lignes directrices déjà formulées par la CE et dresser un bilan des leçons

La CE dispose déjà d'orientations quant aux modalités de coopération avec les ANE dans le cadre des processus de programmation, parmi lesquelles les «directives sur les principes et bonnes pratiques en matière de participation des acteurs non étatiques aux dialogues et consultations sur le développement» (novembre 2004). Le «guide de programmation pour les documents de stratégie» comprend une fiche de programmation relative à la «consultation des acteurs non étatiques et des autorités locales dans le cadre de la préparation des documents de stratégie par pays» (mars 2009). Cette fiche précise les objectifs et difficultés stratégiques/méthodologiques liés à la poursuite d'un dialogue fructueux. Elle répète que le rôle de la CE est de *faciliter* le dialogue entre les acteurs non étatiques et les pouvoirs publics et non de se substituer à ces derniers, qui sont au premier chef responsables de créer des conditions politiques, économiques et sociales propices.

La CE s'efforce également de procéder à un bilan critique des pratiques existantes en matière de participation des ANE aux processus de programmation. Soixante-quatre délégations de la CE ont récemment participé à un réexamen des processus de consultation menés dans le cadre de la programmation du 10^e FED dans les pays et régions ACP²⁴. L'étude s'est concentrée sur la méthode de consultation plutôt que sur le résultat du processus politique et a permis de mettre en lumière des évolutions positives dans de nombreux pays, malgré l'importance de la tâche qui reste à accomplir. Elle relève, par exemple, l'organisation de «consultations» dans 33 pays en voie d'établissement d'un dialogue plus institutionnalisé avec les parties prenantes. Dans ces cas d'espèce, les ANE ont été informés des décisions prises quant à la programmation du 10^e FED et ont été associés à la phase de définition et de formulation des orientations. Dans 31 cas, le dialogue s'est avéré plus ponctuel, sous la forme de simples séances d'informations, sans aucun signe de suivi ou d'institutionnalisation.

S'inspirer des bonnes pratiques

En 2008, une évaluation portant sur l'«acheminement de l'aide de la CE par l'intermédiaire des organisations de la société civile» a mis en évidence lénorme diversité des stratégies susceptibles d'être adoptées par la CE à l'égard des ANE, allant d'approches relativement élaborées (impliquant une vision stratégique sur la valeur ajoutée spécifique des ANE) à une prise en compte purement instrumentale et éphémère de ceux-ci. La diversité des approches adoptées à l'égard des OSC ne peut s'expliquer de manière définitive. Il existe des stratégies bien réfléchies dans toutes les régions dans lesquelles la CE est active, avec des documents de stratégie par pays de grande qualité, exposant avec clarté une vision quant au rôle des ANE et les stratégies de soutien nécessaires, dans des pays en conflit (comme la Somalie) et dans le cadre de partenariats difficiles (comme en Éthiopie). La prise en considération et le respect, en pratique, de la distinction entre la participation de la société civile aux processus de dialogue nationaux (en dehors du système de coopération) et à la programmation des efforts de la CE en matière de développement, sont de plus en plus répandus.

Toutes les parties ont encore des leçons à tirer en matière d'intégration des ANE à la programmation, en particulier pour ce qui est de veiller à une implication significative des ANE aux choix de programmation relatifs aux NMA. L'encadré n° 8 s'arrête un instant sur les documents de stratégie pays du Ghana et de l'Équateur, qui témoignent d'une réflexion solide quant aux rôles des ANE dans les processus de développement nationaux et dans les stratégies d'intervention de la CE.

24) Voir http://ec.europa development/center/repository/Consultation-non-state-Actor-and-local-Authorities-Public %20report_en.pdf

Encadré n° 8: Approches stratégiques en vue de la participation des ANE à la programmation

(1) Ghana: participation des ANE et des autorités locales à l'élaboration du document de stratégie pays

Le document de stratégie pays du Ghana est le résultat d'un processus participatif incluant divers acteurs étatiques et non étatiques, dont les chefs traditionnels. Il repose sur les cadres politiques nationaux et les processus de consultation en cours entre le gouvernement et les parties prenantes nationales (notamment un examen mené dans le cadre du «mécanisme africain d'évaluation entre pairs»). Des séminaires organisés à différents niveaux ont connu un franc succès.

Les débats ont fait la part belle à la modalité d'appui budgétaire, aux côtés des questions liées à la décentralisation et à la gouvernance locale. Les parties prenantes ont exprimé des préoccupations à l'égard de l'appui budgétaire sectoriel et général, dont ils craignaient qu'ils ne profitent pas à la population pauvre. Il a été tenu compte de ces préoccupations dans la conception du PAPS en soutien à la décentralisation.

Les ANE sont abordés sous un angle transversal dans le DSP, dans les domaines prioritaires et non prioritaires. Plusieurs rôles essentiels leur sont reconnus: participation au dialogue, suivi de la prestation de services, responsabilité sociale et vigilance. Qui plus est, la CE s'est aussi engagée à appuyer les ANE au moyen d'un programme spécifique de développement des capacités (voir cas n° 3 et 4).

(2) Équateur: participation des ANE à la préparation du document de stratégie pays

L'Équateur fait, lui aussi, figure d'exemple pour ses efforts et son rôle médiateur en vue d'une participation réelle des ANE à la rédaction du document de stratégie pays (2007-2013). La délégation a mené une étude afin d'actualiser sa connaissance des réalités politiques, économiques et sociales et d'identifier les acteurs étatiques et non étatiques importants. Elle a également organisé en 2005 des séminaires de consultation thématiques à large échelle, sur les politiques sectorielles, la décentralisation, le développement local et la coopération économique. Ces séminaires visaient à informer les principales parties prenantes et à débattre avec elles de l'analyse contextuelle et des éventuels secteurs prioritaires à inclure au DSP. Une grande variété d'organisations représentant des intérêts et des approches différents y ont participé activement. Par la suite, la délégation s'est employée à maintenir un processus plus suivi de consultation des ANE (voir cas n° 7).

Agir comme acteur politique informé

L'appui apporté par la CE aux ANE en tant que partenaires du dialogue et organismes de plaidoyer peut influencer l'équilibre des pouvoirs établi dans un pays donné. Le soutien de la CE implique *de facto* une intervention dans la relation entre l'État et la société. Ce faisant, elle influence inévitablement les relations de pouvoir, de responsabilité et de gouvernance au sens large. La CE doit donc, en tant qu'acteur, mener une analyse critique de son influence sur tous les acteurs et parties prenantes du pays dans lequel elle intervient pour déterminer la contribution qu'elle peut apporter aux processus de réforme et de changement. Elle peut jouer un rôle d'«acteur politique informé» pouvant se présenter sous les différentes formes décrites ci-dessous.

- Les délégations peuvent intervenir, de concert avec d'autres bailleurs, pour empêcher les gouvernements d'adopter des lois, règlements ou pratiques tendant à limiter davantage le champ d'action des ONG. Dans certains pays, cette pression politique a contribué à la modération (au Pérou, p. ex.), tandis que dans d'autres États (Égypte, Éthiopie, p. ex.), les tentatives visant à influencer les politiques publiques se sont avérées moins fructueuses.
- Les délégations peuvent contribuer à un élargissement progressif de l'espace de consultation des ANE en amont de l'élaboration des politiques nationales/sectorielles et de la programmation (Ghana et Zambie, p. ex.).
- Les délégations peuvent «passer des marchés» avec des gouvernements «hostiles» pour forcer ces derniers à inclure des programmes innovants de soutien au développement de la capacité des ANE, et permettre à ces derniers de devenir acteur de la gouvernance dans le cadre des DSP/PIN, moyennant un financement des priorités gouvernementales (Mauritanie, p. ex.).
- Les délégations peuvent faire en sorte que les voix critiques des ANE soient également entendues dans le cadre des politiques et processus de programmation, dont celles des associations de vigilance et des défenseurs des droits de l'homme (Guatemala, p. ex.).

4.3.2. Identification et formulation

Cette phase du cycle des opérations a pour but de donner davantage corps aux grandes orientations politiques du DSP/PIN concernant le soutien envisagé par la CE. Cette phase débouche typiquement sur l'élaboration d'une fiche d'identification (au terme de la phase d'«identification»), ainsi que d'une proposition financière ou d'un programme d'action annuel/fiche d'action (au terme de la phase de «formulation»).

Dans le cas de l'ABS, les directives de la CE précisent que les étapes de l'identification et de la formulation doivent être considérées comme s'inscrivant dans la suite du processus de programmation et aborder des questions semblables liées aux critères d'éligibilité, à l'analyse du contexte et au choix des modalités de mise en œuvre (y compris les conditions à appliquer au transfert des fonds). Il importe, au stade de l'identification des vecteurs et modalités d'implication des ANE, de se montrer prudent quant aux chances de succès et au type de valeur ajoutée pouvant être apportée par les ANE. Il faut également veiller à ne pas «surcharger la barque»²⁵.

La phase d'identification a pour but de confirmer le choix fait au stade de la programmation de recourir à l'approche sectorielle, de vérifier l'actualité des hypothèses et, sur la base d'une analyse du programme sectoriel et de son système de gestion, de définir les objectifs de l'appui de la CE et le vecteur de financement le plus adapté. La phase de formulation consiste à définir de manière détaillée toutes les composantes du PAPS.

Le processus d'élaboration d'un PAPS offre plusieurs voies d'accès pour l'implication des ANE, susceptibles d'être étudiées et mises à l'essai par les délégations chargées du dialogue. Ceci s'applique par exemple aux trois composantes clés de tout programme sectoriel: (i) la politique et la stratégie sectorielles; (ii) le budget alloué au secteur et les perspectives à moyen terme; et (iii) le cadre de coordination sectoriel. Ces trois composantes clés jouent un rôle déterminant aux premiers stades du processus d'élaboration des PAPS, notamment pour déterminer l'existence d'un programme sectoriel viable susceptible d'être soutenu par la CE avec des chances de succès. Les lignes directrices relatives aux PAPS défendent l'inclusion des ANE à ce processus et insistent sur plusieurs points:

- développer des politiques sectorielles sur la base d'un «ensemble de processus consultatifs mêlant les pouvoirs exécutif et législatif et d'autres parties prenantes nationales». En pratique cela signifie que, au stade de l'analyse de la politique et de la stratégie sectorielles des pouvoirs publics, la CE doit aborder les niveaux d'appropriation et la participation des autres acteurs (non étatiques).
- déterminer les «rôles qu'il convient de confier aux différentes parties prenantes dans le cadre du programme sectoriel» et «étudier quels sont les mécanismes et forums de consultation les plus susceptibles de se prêter à l'exercice de ces différents rôles». En pratique, cela implique l'inclusion dans le cadre de la coordination sectoriel d'une large palette d'acteurs, dont des ANE. Il convient donc de prêter une attention particulière au rôle des coalitions, organisations faîtières, réseaux et autres plateformes de coordination du travail et de la participation de différents types d'ANE au niveau national et sectoriel. Ce constat invite également la CE à étudier de près la qualité des processus de consultation (pour s'assurer de l'existence d'un dialogue sur les politiques ouvert et transparent entre les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les ANE) ainsi que le soutien qu'il est nécessaire d'apporter aux ANE en matière de capacités (afin de leur permettre de jouer véritablement le rôle qui leur revient dans les politiques sectorielles).

Les ANE ont bien évidemment intérêt à être associés à la conception des opérations d'ABG/ABS et à la formulation des choix fondamentaux y afférents, à savoir le choix de recourir ou non à ce type de modalité et la détermination de la forme et des conditions de celles-ci. Une participation accrue des ANE semble donc justifiée. Toutefois, il peut ne pas être toujours possible ou réaliste de vouloir garantir une participation directe des ANE au processus de conception des NMA, notamment parce que le gouvernement d'un pays partenaire peut, de fait, s'opposer à un tel élargissement du dialogue. Dans de telles situations, il incombe tout particulièrement à la CE de veiller à «garantir» la mise en place (indirecte) des *voies d'accès* nécessaires en vue d'une participation significative des ANE en aval, au stade de la mise en œuvre. Cela fait partie intégrante de l'adoption d'une approche stratégique en matière de coopération avec les ANE dans le contexte d'une évolution des relations entre l'État et la société. Les délégations sont ici invitées à se doter d'une compréhension plus fine des dynamiques nationales d'interaction entre le gouvernement et la société civile (indépendamment de l'aide au développement) pour, ensuite, analyser le rôle potentiel à confier aux ANE dans le cadre des NMA, étudier la faisabilité politique d'une telle implication, «insister sans trop d'insistance» dans le dialogue et séquencer les stratégies d'aide aux ANE compte tenu de ces dynamiques nationales. Il peut s'avérer contreproductif de forcer la main aux pouvoirs publics, surtout dans les pays dans lesquels la culture politique du dialogue entre l'État et la société est peu développée. Dans de telles circonstances, la CE pourrait tenter d'intégrer les points de vue pertinents des ANE concernant la qualité des politiques et/ou de la gouvernance dans un secteur donné, conformément aux positions exprimées lors de consultations directes avec les bailleurs de fonds ou par le biais du travail de plaidoyer mené par ces mêmes ANE.

25) Ce risque a été relevé à l'occasion de l'évaluation conjointe d'appui budgétaire général de 2006, dont le rapport de synthèse précise: «Notre analyse de l'ABG/P indique à ce jour qu'il peut (contribuer à) apporter une aide dans plusieurs domaines. Cependant, son champ d'action potentiel représente lui-même un risque.» Il existe un grave danger de surcharge d'un instrument si l'on s'attend à ce qu'il atteigne trop d'objectifs trop rapidement. Le rapport formule également la recommandation suivante: «Lorsqu'on priorise l'axe des réformes de l'ABG/P, il est important de se rappeler que sa capacité à renforcer les systèmes de GFP est fondamentale pour ses autres effets.»

Le modèle présenté plus haut permet de détailler la marche à suivre au stade de l'identification et de la formulation.

On note un effort d'expérimentation et d'innovation concernant le renforcement de l'inclusion des ANE dans l'identification et la formulation des opérations d'appui budgétaire. Il est possible d'en dégager des orientations pratiques, décrites ci-dessous.

Les ANE et les sept domaines clés de l'évaluation

L'évaluation des sept domaines clés a lieu principalement au stade de l'identification, en étroite collaboration avec les autorités publiques de l'État partenaire. Le tableau ci-dessous reprend une série de questions pouvant être posées à chaque étape du processus d'évaluation pour s'assurer de la prise en compte de la perspective des ANE. L'accent est placé sur les PAPS, mais les diverses questions relatives aux ANE valent également pour l'ABG.

1^{re} étape: Quelles sont les questions pertinentes du point de vue des ANE à aborder dans le cadre de la phase d'identification et de formulation?

L'élaboration d'un programme d'ABG/ABS est une tâche complexe, exigeant un travail considérable et des négociations assez longues. De nombreuses orientations existent déjà quant à la manière de veiller au respect des différentes exigences d'un bon processus d'identification et de formulation. Aux fins de ce document, il semble pertinent de se concentrer sur les questions et tâches clés à aborder durant la phase combinée d'identification et de formulation et susceptibles de revêtir un intérêt particulier pour les ANE.

Nous retiendrons notamment:

- (1) une analyse exhaustive du pays/secteur;
- (2) l'analyse du respect des critères d'éligibilité sur la base des sept domaines d'évaluation;
- (3) la définition des objectifs, de la finalité et des résultats escomptés du programme proposé d'ABG/ABS et de toute aide complémentaire;
- (4) le recensement des acteurs pertinents (étatiques et non étatiques) et la définition de leurs rôles/responsabilités dans le programme et l'architecture institutionnelle (dans le dialogue sur les politiques et le cadre de coordination sectoriel, p. ex.);
- (5) l'identification des besoins des différents acteurs concernés en matière de renforcement des capacités et d'appui institutionnel;
- (6) la définition de la matrice de la conditionnalité, des indicateurs de performance et des systèmes de suivi;

2^e étape: Quels sont les rôles et vecteurs d'intervention potentiels des ANE en relation avec ces problématiques clés?

- La participation à l'analyse du pays/secteur, surtout dans le cadre d'un recours à des approches plus analytiques (mettant l'accent sur les relations de gouvernance et de responsabilité ou les dimensions d'économie politique)
- La participation à la définition de la stratégie nationale de développement ou à la politique sectorielle (compte parmi les critères essentiels d'éligibilité et parmi les conditions générales de paiement dans le cadre des opérations d'appui budgétaire)
- La participation à la coordination/coopération sectorielle
- La participation à la définition de critères de performance et des systèmes de suivi y afférents (dont modalités et moyens de recueil des données pertinentes au niveau local) et aux réexamens à mi-parcours et conjoints
- La participation à la réflexion sur les contributions possibles des NMA à l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la responsabilité démocratique sur le plan intérieur (conformément au programme d'action d'Accra)

3^e étape: Quelles sont les principales questions stratégiques et pratiques à prendre en considération?

- (1) Comment faciliter, dans la mesure du possible, la participation directe des ANE à la conception des différentes composantes d'un programme d'ABG/ABS?
- (2) Comment intégrer directement ou indirectement les points de vue des ANE dans le cadre de l'analyse de chacun des sept domaines clés?
- (3) Comment identifier les ANE qu'il convient d'inclure, compte tenu de leurs niveaux de représentation, de légitimité et de capacité? (Une cartographie des ANE devrait s'avérer utile ici)
- (4) Comment convaincre les pouvoirs publics de faire de la place à une participation plus poussée des ANE aux processus d'ABG et des PAPS?
- (5) Comment tirer parti des opérations d'appui budgétaire pour construire la confiance et des relations de partenariat entre les pouvoirs publics les ANE?
- (6) Quelle forme donner au programme de responsabilité démocratique domestique ou nationale devant accompagner les opérations d'appui budgétaire?
- (7) Comment définir des mesures complémentaires (projets et initiatives thématiques, p. ex.) susceptibles d'apporter une valeur ajoutée à l'ABG/ABS?
- (8) Comment allouer des moyens financiers au soutien de la participation des ANE (dont le choix des instruments adaptés pour l'acheminement de ces moyens)?

4^e étape: Émergence d'outils, astuces et bonnes pratiques?

Tableau n° 2: Sept questions visant la prise en compte des dimensions et préoccupations critiques des ANE

| Domaine d'évaluation | Questions |
|-------------------------------------|---|
| (1) Politique sectorielle | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les politiques sont-elles construites et avalisées par des acteurs domestiques et sont-elles rendues publiques?</i> • <i>Quelles parties prenantes participent d'ores et déjà au processus? Quel est le niveau de représentation de la population pauvre? Quelle a été l'influence des groupements d'intérêts sur le bilan sectoriel? Les pouvoirs publics locaux et régionaux ont-ils été impliqués?</i> • <i>La politique sectorielle prévoit-elle la possibilité de confier l'exécution de certaines missions de service public à d'autres acteurs (secteur privé, ONG, etc.)?</i> • <i>Quelles sont les relations de gouvernance et de responsabilité entre les prestataires de services, les citoyens/consommateurs, les décideurs politiques et les institutions de contrôle et de contre-pouvoir? Quelles sont les relations entre les prestataires de service et les autorités en matière de responsabilité et de gestion²⁶?</i> |
| (2) Budget sectoriel | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Quel est le degré de qualité du budget et de transparence du processus budgétaire? Les informations accompagnant le budget sont-elles complètes, fiables et faciles à exploiter? Les budgets et rapports d'audit sont-ils rendus publics?</i> • <i>Existe-t-il des mécanismes de promotion de la consultation et du débat entre les pouvoirs et avec la société civile?</i> • <i>Les groupements de la société civile ont-ils la possibilité de participer au suivi de l'exécution du budget?</i> • <i>Est-il possible d'assurer le suivi de l'exécution des budgets à des niveaux plus locaux?</i> • <i>Les bailleurs de fonds font-ils preuve de transparence dans l'octroi de leur soutien? De quels outils disposent-ils pour appuyer les relations de responsabilité et le renforcement des capacités, en matière de culture budgétaire, par exemple?</i> |
| (3) Coordination sectorielle | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Existe-t-il un mécanisme de consultation structurée avec les bénéficiaires?</i> • <i>Une différence est-elle faite entre les différentes fonctions susceptibles d'être exercées par les parties prenantes (de la remontée d'information à la formulation d'avis, de conseils ou de contributions concernant l'attribution des moyens, en passant par la gestion de services) et les différents types d'information et de participation y afférents (séparation des rôles joués par les OSC au stade du dialogue sur les politiques et de la prestation de services)?</i> • <i>La structure des mécanismes de consultation est-elle correctement intégrée au cadre de prestation de services?</i> • <i>Existe-t-il une coopération adaptée avec les pouvoirs publics locaux?</i> • <i>Les femmes sont-elles correctement représentées aux différentes étapes?</i> |

26) À première vue, cela peut sembler une question purement «technique». Elle mérite toutefois que l'on y prête attention, car elle est liée au problème du «chaînon manquant» dans la fourniture des services évoqué au point 4 du chapitre 1.

| Domaine d'évaluation | Questions |
|--|---|
| (4) Architecture institutionnelle et renforcement des capacités | <ul style="list-style-type: none"> Comment fonctionne l'environnement juridique et législatif dans lequel évoluent les différents acteurs? Que sait-on des arrangements institutionnels moins visibles, des mécanismes informels et des réseaux via lesquels l'État interagit avec les prestataires de services, intermédiaires, etc.? Les interactions entre les différents acteurs et institutions de la chaîne des responsabilités sont-elles suffisantes? Quid des institutions de contrôle, des médias, du parlement et des groupements d'intérêt et d'utilisateurs dans la société? Les élites ou détenteurs du pouvoir sont-ils sensibles aux pressions ou exigences des institutions de contrôle et de contre-pouvoir? Sont-ils sensibles aux demandes de la société civile organisée? Les pouvoirs publics et l'administration disposent-ils de suffisamment de capacités pour veiller à la participation des ANE sur des questions liées à la prestation des services, aux cadres législatifs, réformes sectorielles, etc.? Quelle est l'influence des acteurs extérieurs sur les relations de responsabilité démocratique à l'intérieur du pays? Comment les bailleurs de fonds peuvent-ils collaborer en vue d'appuyer le renforcement des capacités des ANE? |
| (5) Systèmes de suivi de la performance | <ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure les pouvoirs publics se préoccupent-ils effectivement des résultats et de la performance? Quels sont les intérêts des différents ministres, quels moyens contrôlent-ils et quelle est leur influence sur le bilan de leur secteur? Dans quelle mesure sont-ils effectivement acquis à l'amélioration de la gestion et du suivi des données? Quels sont les mécanismes existants en matière de gestion des données? Les indicateurs de performance sectoriels déclarés sont-ils très éloignés des capacités et systèmes en vigueur? Qu'est-ce qui détermine le degré de sensibilité aux demandes citoyennes? Qu'est-ce qui peut motiver l'amélioration de la performance? En cas d'intérêt pour les résultats d'un secteur, est-il pertinent et possible de faire participer les ANE au processus de sélection et/ou de suivi des indicateurs? Est-il utile d'inclure des indicateurs relatifs à la participation des ANE à la performance sectorielle? Les bailleurs de fonds coopèrent-ils en vue de renforcer les capacités des ANE et des pouvoirs publics à développer une coopération utile en matière de suivi de la performance? |
| (6) Analyse macro-économique | <ul style="list-style-type: none"> En quoi les questions de gouvernance macro-économique affectent-elles les réalités sectorielles? En quoi la qualité de la politique fiscale ou de la gouvernance monétaire nationales influence-t-elle le comportement du secteur? |

| Domaine d'évaluation | Questions |
|---|--|
| (7) Gestion des finances publiques | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les bailleurs de fonds ont-ils connaissance des considérations d'«économie politique» sous-tendant le budget et les systèmes de gestion des finances publiques?</i> • <i>Comprend-ils suffisamment les faiblesses en termes de gouvernance existant à différents niveaux de la chaîne de valeur sectorielle, du niveau de la formulation des politiques à celui de la prestation des services en passant par celui du cadre législatif?</i> • <i>Qu'est-ce qui peut motiver la réforme des systèmes de gestion des finances publiques? Quelles sont les possibilités de coopération avec les acteurs non étatiques à ce sujet?</i> • <i>Est-il utile de renforcer la culture budgétaire des ANE?</i> • <i>Quelles formes peuvent prendre les interactions entre l'État et la société civile dans le domaine de la gestion des finances publiques? Les ANE peuvent-ils apporter une contribution utile au processus de dépenses publiques et de responsabilité financière?</i> • <i>Les pouvoirs publics ont-ils mis en place suffisamment de mécanismes de sous-traitance/financement pour appuyer d'éventuels accords de fourniture de services ou de surveillance avec les ANE?</i> • <i>Existe-t-il, au niveau local ou régional, des possibilités de coopération utile avec les ANE en matière de gestion des finances publiques?</i> |

Encadré n° 9: L'intégration des ANE au stade de l'identification et de la formulation

Depuis la fin de l'apartheid, les autorités **sud-africaines** se montrent ouvertes à la participation des ANE au dialogue sur les politiques. Le dialogue mené entre la CE et les autorités a permis un élargissement de la participation des ANE à la mise en œuvre d'une partie des politiques publiques dans le domaine de la justice. Ainsi, une consultation est à présent organisée chaque année entre les autorités et la société civile concernant les affaires constitutionnelles et relatives aux droits de l'homme. Elle a lieu chaque année dans une province différente.

En **Équateur**, le partenariat entre la CE et les pouvoirs publics a permis de sécuriser davantage l'espace de participation des ANE aux processus intérieurs de responsabilité, notamment dans le secteur éducatif. L'un des principaux objectifs du PAPS dans le secteur éducatif consiste à améliorer les systèmes d'information, en partie grâce à une amélioration de la gouvernance sectorielle et au dialogue entre les autorités et la société civile. La Délégation est parvenue à favoriser la participation des ANE à la mise en œuvre du programme éducatif national. Les contours de cette participation ont été définis dans les conventions et documents de programmation correspondants. Il en résulte un cadre d'analyse de la performance propre au programme sectoriel intégrant des indicateurs spécifiques relatifs aux organisations de la société civile.

4.3.3. Mise en œuvre et suivi

Cette phase du cycle des opérations vise principalement à:

- suivre la mise en œuvre des programmes;
- mettre en place un dialogue continu et une bonne coordination;
- assurer le suivi des progrès via une évaluation globale de la performance et des mécanismes de suivi.

Dans tous ces domaines, il semble utile d'étudier soigneusement la portée et la faisabilité, dans un contexte donné, d'une participation effective des ANE susceptible d'apporter une valeur ajoutée aux nouvelles modalités d'aide tout en contribuant à un meilleur développement (en matière de quantité et de qualité des services, p. ex.) et à des objectifs politiques plus larges (soit l'appropriation domestique, l'efficacité du développement et la responsabilité démocratique intérieure).

1. La participation des ANE au processus de mise en œuvre importe en particulier pour les PAPS dans les secteurs traditionnels tournés vers la fourniture de services (santé, éducation, eau et hygiène, vulgarisation et moyens de production agricoles, services vétérinaires, etc.). Les ANE peuvent jouer plusieurs rôles dans la mise en œuvre de tels programmes sectoriels. En voici quelques exemples.

- Les ANE peuvent être en mesure d'accéder à des régions et villages reculés et isolés ou à des zones inaccessibles aux pouvoirs publics, dans les zones de conflits, par exemple. Ils sont également capables d'atteindre et d'entrer en contact avec des communautés exclues/marginalisées et des personnes «difficilement accessibles». Dans le secteur agricole, ils peuvent contribuer à combler le vide laissé par l'incapacité du secteur privé à remplir son rôle. Les ANE peuvent aussi, le cas échéant, mener des projets innovants et à petite échelle. Leur valeur ajoutée réside dans leur capacité à mener des projets pilotes et innovants à valeur de démonstration, puis à stimuler la demande ou à faire pression en vue de la réPLICATION à plus grande échelle des solutions éprouvées.
- Les ANE peuvent contribuer à remédier au problème du «chaînon manquant» en matière de fourniture de services (voir chapitre 1.4), tant en leur qualité de prestataires de première ligne que d'organismes de vigilance contrôlant la réalité et la qualité des services exécutés.
- La participation des ANE à la mise en œuvre des PAPS et à la fourniture des services y afférents devrait engendrer des avantages systémiques, notamment: (i) un accroissement de la confiance entre l'État et les ANE; (ii) la mise en place de partenariats public-privé fonctionnels; et (iii) l'institutionnalisation des bonnes pratiques dans les processus publics.

2. La participation des ANE au processus de dialogue sur les politiques va de soi dès que l'on considère les ANE comme «acteurs» ou «parties prenantes» des opérations d'appui budgétaire, en veillant, bien sûr, à ne pas empiéter sur les prérogatives des pouvoirs publics nationaux.

3. Concernant la participation des ANE au suivi de la performance, il convient tout d'abord d'insister sur le rôle central que revêt la qualité des résultats obtenus tant pour l'ABG que pour les PAPS. En pratique, ce souci se traduit par l'élaboration de cadres d'évaluation de la performance composés d'une série d'indicateurs. L'évolution de ces indicateurs fait l'objet d'un suivi périodique dans le but d'évaluer les progrès accomplis sur la voie de la concrétisation des objectifs thématiques et stratégiques, en partant du principe que le mécanisme de suivi fourni des éléments clés en vue du pilotage du dialogue sur les politiques et fait partie intégrante de la politique générale. Les lignes directrices de la CE évoquent également la difficulté de collecter les données nécessaires au suivi de ces indicateurs et, partant, la nécessité d'investir dans les systèmes et capacités de suivi au niveau national. Les ANE peuvent jouer différents rôles utiles en matière de suivi des performances. L'expérience montre que c'est principalement au stade du suivi que les ANE ont tendance à être inclus aux NMA, comme en témoignent les cas de mobilisation des ANE sur des thématiques telles que le suivi des dépenses en faveur des pauvres, les travaux de recherche et de plaidoyer fondés sur des éléments tangibles, la participation aux réexamens et évaluations, etc.

Le reste de ce chapitre est consacré aux trois étapes de la participation des ANE à la phase de mise en œuvre (dont le dialogue sur les politiques et le suivi de la performance). Encore une fois, il convient d'éviter de se montrer normatif. Il s'agit de jeter un regard réaliste sur les possibilités d'implication des ANE à ce stade. Dans la plupart des pays, les réalités en matière de gouvernance et de responsabilités ne sont pas propices à des «gains rapides». Encore une fois, les bailleurs de fonds ne doivent pas placer tous leurs espoirs dans les mécanismes institutionnels existants et les solutions technocratiques tels que les cadres d'analyse de la performance. Toutefois, une implication intelligente des ANE à ces trois processus peut *déclencher* des réformes ou *accélérer* les processus de réforme ou d'évolution en cours. Une telle implication peut contribuer à ouvrir l'espace, à renforcer la visibilité et à élargir le débat public au sujet des politiques et, à terme, accroître la transparence. Elle peut également aider les acteurs nationaux à évaluer, analyser et probablement participer au suivi de la performance. Il faut toutefois rester réaliste et ne pas attendre en vain des changements majeurs dans la gouvernance globale d'un secteur ou de processus budgétaires.

1^{re} étape: Quelles sont les principales questions à aborder dans le cadre de la phase de mise en œuvre/suivi?

- (1) Veiller à une participation effective des ANE à la mise en œuvre des PAPS, principalement au niveau de la prestation de services. En pratique, cela peut revenir à la mise en place de «partenariats public-privé» (PPP), dans des domaines tels que l'exécution de services en sous-traitance, le dialogue, le contrôle de la qualité (permettant de s'attaquer d'emblée au problème du «chaînon manquant» en matière de prestation de services, tel qu'évoqué au point 1.4);
- (2) Organiser un dialogue pluripartite fonctionnel et suivi (tant formel qu'informel) aux niveaux politique, stratégique et technique;
- (3) Soutenir la production par les ANE et autres parties prenantes de données d'expérimentation locales sur des dimensions clés de la prestation de services (quantité, accès, qualité, équité) en vue de nourrir tant les politiques nationales que les programmes d'aide mis en place par les bailleurs de fonds;
- (4) Assurer le suivi et l'évaluation des critères de paiement, en se fondant sur des diagnostics conjoints, sur les procédures et calendriers existants au niveau national et sur des conventions communes multibailleurs.

2^e étape: Quels sont les rôles et vecteurs d'intervention potentiels des ANE?

- (1) La participation à l'exécution de services au sein de programmes soutenus par l'intermédiaire d'un PAPS (dans les secteurs de la santé et de l'éducation, p. ex.)
- (2) La participation à un dialogue suivi sur les politiques dans le cadre de l'ABG ou des PAPS
- (3) La participation au suivi des performances
- (4) La participation aux exercices d'évaluation

3^e étape: Quelles sont les principales questions stratégiques et pratiques à prendre en considération par les collaborateurs de la CE?

- (1) Comment accroître l'espace de participation d'une large palette d'ANE prestataires de services capables de plaider pour la prise en compte de leurs intérêts (favorables aux populations pauvres) dans des secteurs soutenus par un PAPS?
- (2) Comment et dans quelle mesure les indicateurs de conditionnalité/performance peuvent-ils être mis à profit comme «déclencheurs» d'une participation accrue des ANE?
- (3) Comment contribuer à la mise en place de la législation, des mécanismes et des fonds nécessaires pour faciliter la délégation pratique de compétences d'exécution aux ANE?
- (4) Comment coopérer avec les ANE qui combinent les qualités de prestataires de services et d'organismes de plaidoyer/vigilance?
- (5) Comment inclure les ANE en tant que «chaînon manquant» en matière de fourniture de services?
- (6) Comment gérer les processus de dialogue pluripartites sur les politiques dans le cadre de l'ABG ou des PAPS d'une manière réaliste et dynamique, tout en tenant compte des intérêts divergents des parties prenantes et de la nécessité de mettre l'accent sur le renforcement des politiques nationales (plutôt que de se contenter de suivre un programme strict d'efficacité de l'aide)?
- (7) Comment exploiter de manière optimale toutes les voies d'accès existantes pour l'implication des ANE à un suivi indépendant de la performance de l'AGB ou des PAPS (via la production de données d'expérimentation locales reflétant la «réalité» de la prestation de services sur le terrain)?
- (8) Comment mettre en contact une large palette d'ANE (institutions académiques, groupes de réflexion, réseaux thématiques, grandes ONG, organisations citoyennes, etc.) et leur permettre de contribuer au processus de suivi de la performance?
- (9) Comment promouvoir un cercle vertueux d'appropriation et de responsabilisation?
- (10) Comment mieux aligner les réexamens conjoints sur les processus de suivi intérieurs (CSLP ou réexamens sectoriels)?
- (11) Comment construire des coalitions en faveur d'un renforcement de la chaîne des responsabilités (en matière de prestation de services ou d'utilisation des fonds de l'appui budgétaire) en forgeant des alliances avec les parties à la chaîne des responsabilités au niveau national (parlements, tribunaux, pouvoirs publics locaux et ANE, p. ex.)?

4^e étape: Émergence d'outils, astuces et bonnes pratiques?

Trois champs d'expériences dégagés à partir des pratiques de la CE

1. Participation des ANE à la mise en œuvre des NMA

Sur le terrain, les délégations coopèrent de plus en plus avec les ANE dans le cadre de la mise en œuvre des PAPS. Pour qu'elle remplisse ses promesses, une telle implication des ANE exige toutefois une organisation soigneuse et une gestion axée sur les processus et séquencée, en particulier dans les pays présentant une forte tradition de centralisation. La réPLICATION à grande échelle de ces partenariats et la génération de changements plus profonds peuvent également demander du temps. L'annexe 3 dresse un tableau comparatif de deux cas de participation des ANE aux PAPS, dans des contextes nationaux différents. L'exemple sud-africain concerne un PAPS dans le secteur judiciaire, impliquant un appui budgétaire sectoriel ainsi qu'un appel à propositions géré par la CE en vue d'un soutien additionnel aux ANE actifs dans ce secteur. L'exemple marocain concerne un PAPS dans le secteur de l'éducation, visant à combattre l'illettrisme. L'annexe 3 explore cinq dimensions pertinentes en matière de participation des ANE à la mise en œuvre d'un PAPS:

- la valeur ajoutée des ANE dans la mise en œuvre des NMA;
- les relations contractuelles;
- les dispositions de financement;
- les avantages de l'implication des ANE;
- les possibilités de réPLICATION à plus grande échelle.

2. Participation des ANE au dialogue sur les politiques (sectorielles)

Les lignes directrices de la CE concernant les programmes sectoriels reconnaissent explicitement la nécessité de faire participer les ANE aux cadres de coordination et processus de dialogue sectoriels. Au stade de la conception des PAPS, les délégations de la CE cherchent de plus en plus à contribuer à garantir une place pour les ANE au sein du dialogue sur les politiques sectorielles. Mais qu'en est-il, en pratique, dans la mise en œuvre?

Le dialogue sur les politiques est un processus dynamique et complexe très sensible sur le plan politique, et l'intégration des ANE à ces enceintes de discussion aura peu tendance à simplifier les choses. Il convient par ailleurs d'éviter l'écueil de réunions de coordination formelles et purement techniques offrant peu de chances aux ANE de faire une véritable différence. Le dialogue peut connaître des périodes difficiles. Les conflits font partie de l'équation. Partant, il importe que les délégations de la CE se dotent d'un rôle de médiation active appropriée (faisant équipe avec le personnel politique et technique). Le lecteur trouvera au point 4.4.1 ci-dessous davantage de détails au sujet des processus de consultation et de dialogue dans le contexte des NMA.

Encadré n° 10: Ghana – la participation des ANE au dialogue sur les politiques sectorielles

Au Ghana, plusieurs bailleurs de fonds coopèrent dans le cadre d'un partenariat d'appui budgétaire. Ils mettent, dans le cadre de ce processus, un point d'honneur à collaborer avec les ANE. La CE coprésidente un «groupe de travail sur la gouvernance sectorielle», qui coopère avec la société civile. Ces interactions ont d'ores et déjà permis aux bailleurs de fonds de se doter d'une meilleure connaissance des réalités du terrain et des acteurs clés et de se rendre davantage compte des possibilités de coopération plus suivie avec les ANE, dans certains domaines de coopération sectoriels précis, par exemple. Les ANE participent dorénavant à des groupes de travail sectoriels dans le domaine de l'éducation, de la gouvernance, de l'égalité hommes-femmes et de l'environnement (voir cas d'étude n° 3 et 4). Afin de renforcer leur culture budgétaire, les bailleurs de fonds entreprennent d'organiser des séminaires sur l'appui budgétaire et sur les processus de politique budgétaire, en coopération avec le ministère ghanéen des finances.

3. Participation des ANE au suivi de la performance

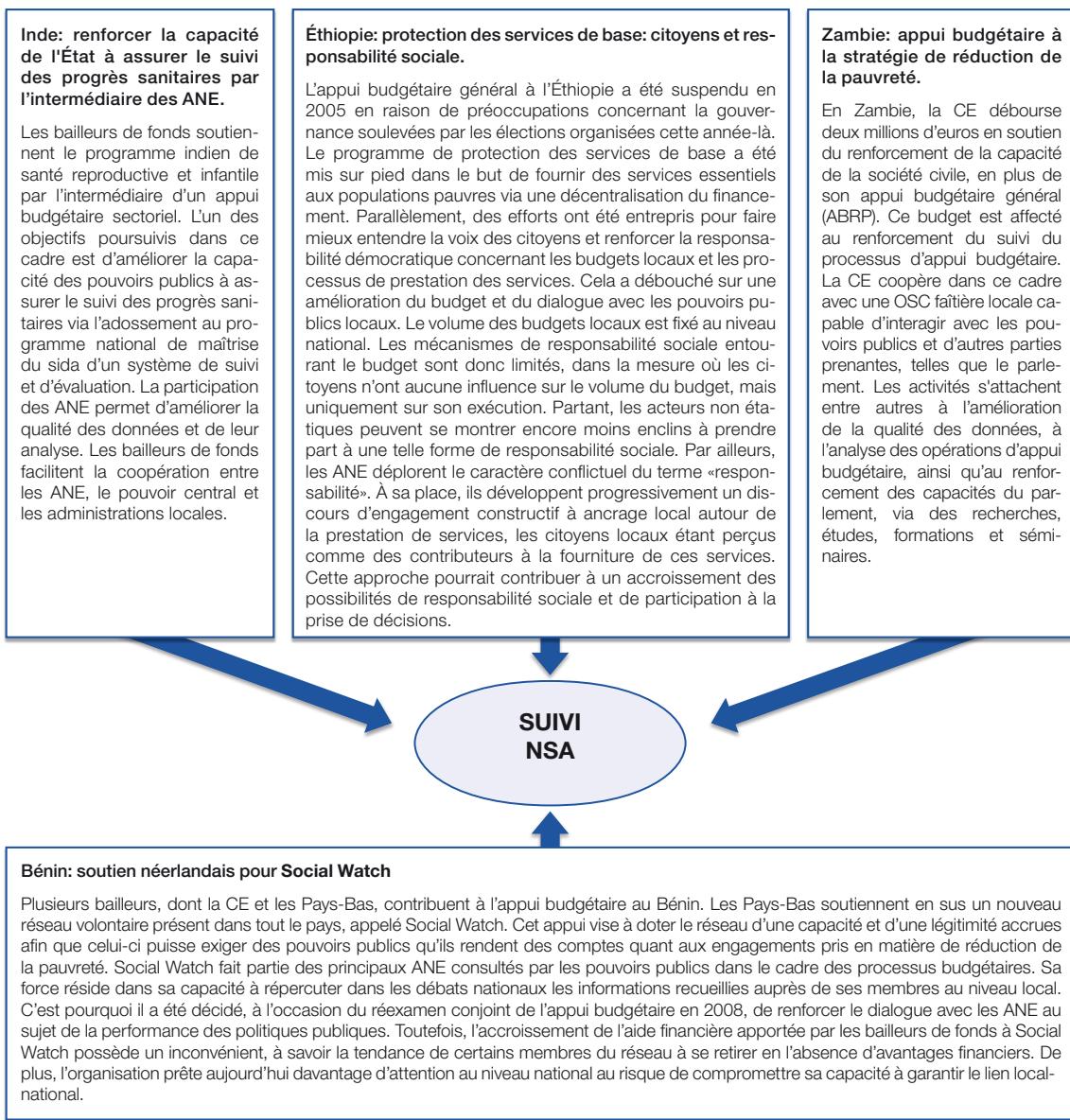
Deux catégories d'orientations pratiques semblent pertinentes à cet égard.

- *Expériences des délégations en matière d'inclusion des ANE au suivi.* Certaines délégations encouragent la participation des ANE au suivi de la performance de l'ABG et des PAPS. Le schéma repris à la page suivante présente ces expériences:

- *Domaines dans lesquels il serait possible d'exploiter davantage la valeur ajoutée des ANE.* Il existe deux domaines liés entre eux dans lesquels le potentiel de participation des ANE au suivi de la performance reste largement sous-exploité, notamment en ce qui concerne les PAPS.
 - ◊ Le premier domaine est celui du renforcement des relations de redevabilité en vue d'une amélioration des services et des mesures incitatives pouvant être prises à cette fin²⁷. À l'heure actuelle, les bailleurs de fonds et les ministères (des finances et/ou sectoriels) se partagent tous les incitants en matière de performance et de responsabilité. Très peu d'attention, voire aucune, n'est prêtée à la responsabilité et aux incitants en «première ligne» de la prestation de services, pour les individus et organisations impliqués directement dans leur mise en œuvre (enseignants, médecins, pouvoirs publics locaux, etc.) comme pour les utilisateurs de ces services (agriculteurs, patients, parents, etc.).
 - ◊ Le second est celui de la qualité des services. L'aspect susmentionné renvoie également audit «chaînon manquant» (voir point 1.4). Pour l'heure, les approches sectorielles s'attachent insuffisamment à remédier au problème du «chaînon manquant» dans la prestation de services, notamment les processus, relations (de responsabilité) et systèmes requis pour s'assurer que les exécutants de première ligne puissent fournir des services de qualité.

Divers ANE, notamment ceux impliqués directement dans la prestation des services sur le terrain, pourraient contribuer de manière utile à remédier à ce «déficit qualitatif», car:

- ils sont en mesure de recueillir auprès des utilisateurs finaux des informations au sujet de l'adéquation des services fournis par les prestataires de service aux besoins des utilisateurs et aux obstacles qui, selon ceux-ci, en entravent l'accès ;
- ils peuvent contribuer à la conception et à l'alimentation de systèmes d'assurance de la qualité susceptibles de compléter les systèmes de suivi plus quantitatifs des PAPS;
- ils peuvent transmettre les enseignements du niveau local au niveau national pour, éventuellement, venir enrichir le dialogue sur les politiques sectorielles.

Figure n° 14 : Suivi par les ANE

4.4. 4^e point de repère: Combiner les outils, instruments et approches de la CE en vue d'une coopération stratégique avec les ANE

Une fois identifiés les principaux acteurs non étatiques et les possibilités de coopération stratégique, la principale question restant à résoudre par la CE est celle des modalités de coopération. Comment la CE peut-elle combiner stratégiquement ses outils, instruments et approches aux différents stades du cycle des opérations? Compte tenu du dynamisme des relations entre l'État et la société, trois instruments existent.

- La CE peut assumer des rôles forts et proactifs dans le domaine des processus de consultation et de dialogue entre les acteurs étatiques et non étatiques.
- L'appui au renforcement des capacités jouera un rôle déterminant pour faire naître ou renforcer la présence des ANE en tant qu'acteurs représentant les intérêts des citoyens et comme interlocuteurs des pouvoirs publics.

- La CE peut combiner différents instruments et approches pour financer un ensemble cohérent d'initiatives visant une coopération plus fonctionnelle et plus stratégique avec les ANE, notamment dans le contexte des nouvelles modalités d'aide.

La CE jouit déjà d'une expérience substantielle dans tous ces domaines. Il s'agit à présent de développer ces expériences et de mettre en lumière les aspects pratiques particulièrement utiles en matière de renforcement de la participation des ANE.

4.4.1. Consultations et dialogue dans le cadre des NMA

La particularité du processus de consultation tel qu'il se présente dans le contexte des NMA réside dans le rôle de médiateur revenant aux délégations, chargées de «faciliter la tenue d'un dialogue entre les ANE d'une part et les pouvoirs publics locaux et nationaux d'autre part, sans se substituer au gouvernement». Le guide de programmation des documents de stratégie expose clairement quel est le rôle de la CE en matière d'encouragement des consultations entre l'État et la société civile. L'expérience accumulée est substantielle et a d'ores et déjà débouché sur l'identification de bonnes pratiques (voir encadré n° 12). Quoiqu'il en soit, ces consultations permettent aux bailleurs de fonds, aux pouvoirs publics et aux acteurs non étatiques (en bi- ou tripartite, selon le contexte national) de discuter des stratégies de développement nationales ainsi que d'un accroissement des programmes sectoriels. L'expérience a également montré qu'un potentiel de conflit non négligeable peut découler de l'application de ces «bonnes pratiques» dans des environnements moins propices. Il appartiendra à l'ensemble de la délégation de définir, de commun accord, le niveau de risque politique qui sera assumé dans le processus.

L'appui budgétaire a pour effet d'associer étroitement la CE à certaines fonctions régaliennes et programmes de réforme des États partenaires. Cela procure à celle-ci un avantage concurrentiel lui permettant de se poser en défenseuse ou facilitatrice de mécanismes concrets de coopération entre l'État et la société. Partant, la nature des processus de consultation entre les ANE et les pouvoirs publics est également vouée à se modifier.

Encadré n° 11: Critères pour des consultations de qualité

L'exemple indien permet de dégager un certain nombre de réflexions utiles sur les «ingrédients clés» d'une consultation utile et de qualité avec les ANE, parmi lesquelles:

- sensibiliser toutes les parties prenantes aux objectifs, aux méthodes et au calendrier des processus de consultation;
- s'assurer de partager le bon niveau d'information au bon moment avec les ANE, en leur laissant suffisamment de temps pour analyser l'information et y réagir;
- aménager au cours du processus le temps et l'espace nécessaires pour étudier les points de vue des ANE et modifier les politiques ou programmes en fonction;
- s'assurer de prêter attention à une palette diversifiée d'ANE et d'opinions;
- réagir comme il se doit aux résultats de la consultation et veiller à la diffusion la plus large possible de ces derniers;
- chercher à faire naître ou à renforcer la volonté politique et l'adhésion des pouvoirs publics au processus de consultation;
- faciliter le dialogue entre les interlocuteurs étatiques et non étatiques par l'intermédiaire de contacts, de personnes aptes à présider et à faciliter ces réunions, d'espaces de réunion et de ressources;
- construire et renforcer, le cas échéant, les forums et plateformes de dialogue propres aux ANE;
- identifier les réseaux ou acteurs spécialisés dans le cadre de consultations sectorielles ou portant sur des questions en particulier;
- envisager la mise en place de processus de consultation aux niveaux décentralisé et local, en se concentrant moins sur la capitale et en facilitant la participation d'ANE plus petits et plus proches de la population.

Source: ODI, *Étude de cas sur l'Inde, 2009*.

Orientations concernant le rôle de médiateur de la CE en faveur du dialogue entre l'État et les ANE

- **Évaluer correctement l'espace de consultation des ANE et évaluer les possibilités d'amélioration**

Les consultations entre l'État et les ANE revêtent un caractère hautement politique. Au niveau formel, les pouvoirs publics peuvent sembler disposés à s'inscrire dans une perspective de «développement participatif», mais, en réalité, il existe de nombreux mécanismes informels qui contrecarrent la consultation et le dialogue (voir également point 2). De nombreux États d'Amérique latine possédaient déjà une tradition de participation des groupements de la société civile aux dialogues national et local ou aux efforts de suivi. Dans d'autres contextes, la consultation avec les ANE peut être perçue par les pouvoirs publics comme relevant de «dessein étrangers», surtout lorsqu'elle s'accompagne de mécanismes initiés par les bailleurs de fonds dans le but de renforcer encore davantage le rôle de ces ANE. La première tâche qui incombe donc à la CE est d'affiner son analyse de la manière dont les pouvoirs publics d'un pays partenaire encouragent ou, au contraire, freinent le progrès vers un développement participatif. Il convient, ensuite, d'étudier les vecteurs d'intervention potentiels en vue de renforcer la confiance et d'élargir l'espace de consultation et de dialogue. Les efforts de la CE peuvent engendrer un renforcement progressif du niveau de confiance, comme en témoigne l'exemple équatorien. Une fois la confiance établie, les consultations se sont avérées productives et ont débouché sur des formes pratiques de collaboration avec les ANE dans le cadre d'un programme sectoriel.

- **Définir clairement l'objectif de la consultation et adopter une approche nuancée**

Il importe de définir avec soin la finalité des consultations et autres formes de coopération entre l'État et les ANE dont la CE s'emploie à faciliter ou à encourager l'organisation effective. Si le but de la CE est d'accroître l'adhésion des pouvoirs publics au principe de participation des ANE à un programme sectoriel, elle aura recours à des moyens différents de ceux qu'elle utilise si son objectif est de dialoguer avec les pouvoirs publics pour créer un espace légal pour les ANE. Il importe tout autant de fixer des objectifs réalistes en matière de participation et de consultation. Dans le cas extrême d'un manque de volonté de réforme et d'une faible capacité de coopération, il pourrait s'avérer préférable de ne pas imposer la consultation aux autorités, au risque de mettre en péril les attentes des ANE. Si le tableau est plus prometteur, tant en termes de volonté que de capacité, il peut être souhaitable d'avoir recours à différents instruments en vue d'encourager et de faciliter la participation des ANE au dialogue.

- **Tirer parti du potentiel et de la dynamique de consultation au niveau intérieur**

Les bailleurs doivent être prêts à faire preuve de créativité et à saisir les opportunités qui se présentent en matière de promotion du dialogue et des contacts entre l'État et la société. En Jordanie, par exemple, la CE a facilité un processus de mise en place, par l'intermédiaire de réformes législatives, d'un dialogue entre l'État et les ANE sur les questions sociales. Elle a joué un rôle de «catalyseur» dans ce processus d'«institutionnalisation» progressive des consultations. La plateforme de dialogue social entre l'État et la société civile a ensuite permis de débattre d'un sujet important en matière de sécurité sociale et de développement: le congé de maternité. Les consultations ont impliqué divers acteurs domestiques, parmi lesquels le patronat, dont le soutien a été vital pour surmonter les résistances et atteindre un consensus. On peut certes considérer que ces expériences, capacités et processus dépassent le cadre des consultations relatives à l'aide au développement à proprement parler, mais ils ont un poids décisif sur les processus évolutifs intérieurs et peuvent également porter un dialogue sur les processus de développement.

- **Faire primer la qualité des consultations sur leur nombre: faire plus avec moins**

En Inde, la Délégation s'est rendu compte que les processus de consultation avaient tendance, dans certains cas, à se changer en simple séances d'information de la CE ou des pouvoirs publics à l'intention des ANE, en lieu et place de processus plus substantiels de détermination des politiques. Ce constat illustre bien la nécessité d'adapter les orientations générales relatives à la consultation des ANE aux réalités locales²⁸. Ce n'est pas le nombre de consultations qui importe, mais bien leur qualité, exprimée en tant que mélange de savoir-faire, de crédibilité, de représentativité et d'ouverture.

- **Impliquer davantage de collaborateurs de la CE aux stades de la préparation et de l'exécution des processus de consultation; assurer la continuité**

Pour être en mesure de remplir plus efficacement son rôle de médiateur dans le contexte exigeant des nouvelles modalités d'aide, la CE doit veiller à structurer correctement ses propres consultations et son propre dialogue avec les ANE, grâce, notamment, à la participation de différentes disciplines ou domaines de spécialisation au sein du personnel des délégations . Cela pourrait encourager une réflexion sur la manière dont elle pourrait coopérer de manière plus stratégique avec les pouvoirs publics afin de renforcer leur responsabilité vis-à-vis des acteurs non étatiques du pays. Ces consultations et ce dialogue de la CE avec les ANE sont des processus continus, qui doivent être planifiés et gérés. Ils exigent, entre autres, une gestion de la continuité et la capacité pour la délégation de tirer des enseignements des expériences passées dans un contexte de renouvellement et de rotation incessants du personnel de la Commission.

28) Commission européenne, *Consultation des acteurs non étatiques et des autorités locales dans le cadre de la préparation des documents de stratégie par pays*, fiche de programmation, guide de programmation pour les documents de stratégie, 2009.

4.4.2. Développer la capacité des ANE à participer aux NMA

La CE prône l'étude systématique de la possibilité d'inclure aux stratégies de développement une dimension de développement des capacités des ANE²⁹. C'est le verso de l'engagement de la CE à promouvoir le développement participatif. Il existe un réel besoin de renforcement des capacités et le champ des ANE potentiellement candidats est large. On peut, globalement, distinguer deux types de capacités nécessaires:

- en vue du renforcement des relations entre le citoyen et les ANE, les capacités nécessaires pour l'agrégation, la représentation et la promotion des intérêts des groupes de citoyens au sein de la société;
- en vue de l'amélioration des interactions entre l'État et les ANE, les capacités nécessaires pour garantir un véritable dialogue avec l'État (et aussi, en partie, avec les bailleurs de fonds).

Le renforcement des capacités relevant de la première catégorie relève du travail d'ores et déjà accompli par la Délégation en ce qui concerne les acteurs non étatiques. Il s'agit, en grande partie, des capacités nécessaires pour la structuration et l'organisation interne des ANE, la représentation des groupes de citoyens, la mise en place de groupements d'intérêts, l'élargissement des réseaux, le développement des systèmes internes de gouvernance et de responsabilité, etc.

Dans le contexte des nouvelles modalités d'aide, les orientations en matière de renforcement des capacités mettent l'accent sur les relations entre l'État et les ANE. Il existe en particulier *cinq domaines* dans lesquels il pourrait être nécessaire d'évaluer les capacités existantes des ANE et de remédier aux éventuels déficits constatés.

1. La participation des ANE à la formulation des stratégies de lutte contre la pauvreté et des politiques sectorielles

Cette participation exige de la part des acteurs non étatiques une capacité d'analyse des politiques, de formulation de scénarios et de dialogue avec les autorités au sujet des politiques. Dans le cadre du programme d'appui budgétaire en Zambie (2007-2008), par exemple, un fonds spécialement dédié au développement des capacités a été créé et placé sous l'égide d'une OSC locale. Dans d'autre cas, des ONG internationales ou des OSC nationales ou experts spécialisés facilitent par leur action le lent processus de renforcement des capacités nécessaires. En Somalie, la CE a été amenée à coopérer avec diverses ONG internationales capables de dialoguer avec les acteurs locaux pour les amener à accélérer le dialogue sectoriel (ainsi que le processus, plus large, de pourparlers de paix). L'unité «Somalie» de la CE a également pris des dispositions afin d'assurer le soutien des acteurs de la société civile, en matière de gestion, de logistique et de sécurité.

2. La participation des ANE au dialogue sur les politiques et à la coordination sectorielle

Le travail sur les programmes d'appui aux politiques sectorielles peut offrir un espace pour la participation et l'inclusion d'acteurs autres que l'État et les bailleurs de fonds. Dans certains cas, les différents ministères dialoguent avec les ANE au sein de «groupes de travail conjoints» portant généralement sur des questions sectorielles. Ceci nécessite des qualités et capacités techniques, de négociation et de dialogue. Ce faisant, les acteurs non étatiques sont susceptibles de se heurter à plusieurs questions et difficultés liées à la répartition des rôles, à la coordination et aux modalités de coopération. Dans certains cas, les indicateurs et référentiels à inclure au cadre d'évaluation de la performance et le mécanisme de suivi poseront également problème. Face à ce mélange de matières techniques, organisationnelles et politiques, certaines capacités sont donc requises.

3. La participation des ANE au suivi de la performance et du budget

Le suivi de la performance est un domaine prometteur pour ce qui est de l'interaction entre l'État et les ANE. Les systèmes de suivi sectoriels peuvent livrer des informations susceptibles d'alimenter de manière déterminante le dialogue sur les politiques. Ils peuvent également servir la redevabilité. Traditionnellement, la performance du suivi était une préoccupation prioritaire pour les bailleurs de fonds, nécessaire pour tenter de «vendre» leurs idées et besoins auprès de ministères transversaux, comme le ministère des finances. Aujourd'hui, on accorde davantage d'attention aux rôles susceptibles d'être joués par les prestataires et utilisateurs de services non étatiques. De fait, les informations livrées peuvent servir à renforcer la responsabilité et à motiver l'obtention de meilleurs résultats. Toutefois, l'implication complète des ANE exige également davantage de transparence de la part des bailleurs de fonds, notamment quant à leur stratégie et à leurs arbitrages budgétaires, . Il apparaît, de fait, comme très utile de mettre l'accent sur le suivi et la culture budgétaires. De plus en plus de groupements de la société civile se dotent de compétences et de capacités renforcées afin de comprendre les processus budgétaires, dont les échéances du cycle budgétaire, les processus qu'il implique, les principaux acteurs, etc. Les ANE peuvent analyser les budgets des pouvoirs publics, souvent selon un angle favorable aux populations pauvres ou motivé par l'égalité hommes-femmes, et présenter leurs conclusions, leurs recommandations ou leurs critiques au parlement ou au grand public.

29) Commission européenne, *Soutien aux acteurs non étatiques*, fiche de programmation, guide de programmation pour les documents de stratégie, 2009.

4. Les ANE en tant que prestataires de services

Dans certains secteurs, il est fait appel aux ANE pour leur capacité à fournir des services. Leur savoir spécialisé, leur capacité à fournir des services dans des zones reculées ou encore leur accès et leur ouverture à des catégories de population non desservies sont autant d'éléments susceptibles d'avoir une valeur ajoutée. Les décideurs politiques et les bailleurs de fonds font parfois appel aux ANE pour leur souplesse et leur capacité à mener des projets pilotes permettant de tester plus rapidement et à moindre frais des réformes de politiques. Au Maroc, la CE soutient un programme sectoriel de lutte contre l'illettrisme impliquant des OSC locales au stade de la prestation de services. Ce programme est également doté de mesures complémentaires de développement des capacités et de soutien au processus de certification des OSC. En fonction de leur succès (ou de leur échec), ces projets pilotes pourraient être dupliqués dans d'autres domaines ou y être adaptés.

5. Les ANE en tant que fournisseurs de soutien aux capacités

Certains ANE spécialisés, généralement des ONG, possèdent déjà une tradition de soutien aux capacités et de fourniture de services spécialisés assimilables à un renforcement des capacités. Compte tenu de la popularité croissante du «soutien aux capacités» en matière de culture budgétaire et de surveillance des dépenses publiques, il devient nécessaire de dresser un état des lieux du savoir-faire existant au sein des ANE. En ce domaine. Parfois, il arrive que, pour des raisons qui leur sont propres, les ANE locaux éprouvent du ressentiment quant à la coopération avec des ONG internationales. Au moment d'identifier le soutien à apporter au renforcement des capacités des ANE, il y a donc des préoccupations à peser et des sensibilités à gérer. Encore une fois, l'exemple somalien offre une bonne illustration d'une approche réfléchie et personnalisée dans un environnement difficile, sur fond de conflits quant à la détermination des ANE pouvant prétendre à une «place à la table des bailleurs de fonds» et à un accès à leurs ressources et informations. Certains bailleurs de fonds investissent également dans le renforcement des capacités de recherche axées sur les politiques au sein des institutions académiques et collaborent avec les médias. Il est, entre autres, prêté attention à la collaboration Sud-Sud et Nord-Sud dans des domaines tels que la recherche dans les relations de pouvoir et la politique, l'économie politique et l'analyse de la gouvernance en Afrique³⁰. Les bailleurs de fonds appuient le recensement de l'«offre», c'est-à-dire de la capacité disponible, au sein des ONG internationales et nationales, des milieux universitaires, des syndicats ou associations professionnelles, des groupes de réflexion et des conseillers externes qui, tous, peuvent contribuer à rationaliser l'approche de la CE, à harmoniser les efforts des bailleurs de fonds et à valoriser et exploiter au mieux les capacités existantes au niveau national. La CE a à sa disposition plusieurs instruments pour appuyer ces nouvelles formes de développement des capacités des ANE dans le contexte des NMA. Dans les pays ACP, notamment, elle peut utiliser l'instrument géographique pour initier une nouvelle génération de programmes d'appui aux ANE axés spécifiquement sur le renforcement de leurs capacités en tant qu'interlocuteurs et organismes de plaidoyer. Toutefois, l'«étude de capitalisation» a conclu que la plupart des programmes en faveur des ANE ne se concentraient pas suffisamment sur ces nouveaux rôles et, partant, contribuaient de manière sous-optimale à l'objectif premier de cet instrument. L'exemple malien est ici édifiant (voir encadré n° 12).

Encadré n° 12: Vers une deuxième génération de programmes de renforcement des capacités en faveur des ANE, l'exemple malien

Le Mali, comme beaucoup d'autres pays ACP, a bénéficié du lancement par la CE d'un programme d'appui aux ANE répondant à l'approche «acteurs» de l'accord de partenariat de Cotonou. Ce programme a été synonyme d'apprentissage pour tous ses participants, mais l'expérience a révélé qu'il manquait d'un accent suffisamment marqué sur le développement des capacités pour la participation aux processus d'élaboration des politiques et au travail de plaidoyer. La communauté des bailleurs de fonds s'est progressivement concentrée sur les rôles importants susceptibles d'être joués par les ANE dans le cadre des nouvelles modalités d'aide. Partant, un nouveau type de programme d'appui aux ANE a été mis sur pied pour remédier de manière plus ciblée aux faiblesses结构relles des ANE maliens. Ce programme prend la forme d'une coopération pluripartite entre les bailleurs de fonds (Canada, Danemark, Suisse, Suède, PNUD et CE), les pouvoirs publics et les ANE.

4.4.3. Adapter les instruments et approches au contexte: le défi des complémentarités

Les nouvelles modalités d'aide sont censées contribuer à l'accroissement de l'appropriation, de l'alignement et de la responsabilité démocratique dans les pays partenaires. En réalité, toutefois, la mise en œuvre de tous ces principes s'avère problématique au vu des réalités nationales. Il serait naïf de croire en une capacité intrinsèque des nouvelles modalités d'aide à faire ressortir le meilleur des acteurs étatiques et non étatiques. La CE doit donc, au même titre que d'autres bailleurs de fonds, mener une réflexion sur les choix stratégiques à faire dans le cadre des NMA, pour répondre, entre autres, aux craintes exprimées par les ANE d'assister, pour une série de raisons, à une diminution du niveau de financement de leurs

30) L'African Power and Politics Programme financé par le DFID fournit ici un bon exemple. Il s'agit d'un programme de recherche collaborative impliquant des instituts de recherche, groupes de réflexion et ONG des deux hémisphères. Ce programme étudie de près des thématiques telles que le néopatrimonialisme (www.institutions-africa.org).

activités (voir annexe 4). Les NMA peuvent accroître les chances des ANE de dialoguer avec les institutions publiques et les bailleurs de fonds. Toutefois, un ensemble d'entraves, politiques ou en termes de capacités, peuvent empêcher les bailleurs de fonds de faire parvenir aux ANE tous les fonds ou tout le soutien promis.

L'appropriation et l'alignement sont également sources de préoccupation. Dans un monde idéal, les pouvoirs publics des pays partenaires bénéficiaires d'un appui budgétaire se montreraient très empressés de lutter contre la pauvreté et de dialoguer avec tous les acteurs étatiques et non étatiques susceptibles de contribuer à la concrétisation de cet objectif. L'État serait par ailleurs à même d'assurer la coordination des bailleurs de fonds et une bonne gestion des finances publiques, tant en ce qui concerne la gestion des dépenses que la mobilisation de ressources nationales. Partant, les ANE bénéficieraient donc de mécanismes de financement transparents et fonctionnels à partir du budget de l'État. Il est toutefois très probable que la réalité soit différente et empreinte de désaccords multiples (entre bailleurs de fonds et pouvoirs publics de l'État partenaire, au sein des pouvoirs publics et entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile) au sujet des priorités, des acteurs à privilégier et avec lesquels coopérer en matière de conseil et de mise en œuvre, ainsi qu'au sujet des moyens de financement. Il y aura également de multiples dysfonctionnements ou contraintes à surmonter.

Dans le contexte des NMA, la CE dispose essentiellement de deux options pour venir en aide aux ANE.

1. Soutenir les ANE «au sein» des nouvelles modalités d'aide

Dans ce scénario, la CE vient en aide aux ANE par l'intermédiaire de ses instruments géographiques. Cela exige un large consensus entre la CE et l'État partenaire concernant le cadre national stratégique de lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre de stratégies d'appui impliquant (ou pouvant impliquer) des acteurs non étatiques. Dans le contexte politique d'un État ouvert au «développement participatif» et à la participation des ANE, les pouvoirs publics pourraient marquer leur accord, dans le cadre de la formulation des stratégies d'aide nationales, à l'inclusion des ANE en tant qu'acteurs ou bénéficiaires de l'aide.

En théorie, cet engagement pourrait aller jusqu'à se traduire par une promesse de soutien financier du gouvernement partenaire aux ANE. Toutefois, les systèmes *de gestion des finances publiques* des pays partenaires laissent souvent à désirer. Les ANE ont donc peu de chance de recevoir un financement complémentaire de la part du pays partenaire. Dans ce cas, les bailleurs de fonds peuvent opter pour un financement direct des ANE par l'intermédiaire de l'instrument géographique. C'est l'option que nous appelons «travailler au sein des NMA».

On recense peu de cas d'octroi d'une aide financière aux ANE par l'intermédiaire des systèmes publics de l'État partenaire dans le cadre d'un appui budgétaire général (la Zambie en est un). En revanche, il existe de nombreux exemples d'aide acheminée par le truchement de l'instrument géographique dans le cadre d'un PAPS, en lien avec un programme d'appui budgétaire ou via un financement direct de la CE dans le cadre d'un soutien par projets.

2. Soutenir les ANE «en marge» des nouvelles modalités d'aide

Ce scénario invite la CE à recourir à ses instruments thématiques dans le cadre d'une coopération stratégique avec les ANE. Cette option peut s'avérer utile en cas d'entente insuffisante entre la CE et l'État partenaire concernant la contribution des ANE au cadre stratégique national de lutte contre la pauvreté. D'ordinaire, ces mêmes États partenaires se montreront également peu enclins à soutenir l'intégration des ANE aux stratégies et programmes d'appui des bailleurs de fonds au niveau national ou sectoriel. Dans ce cas, la CE ne doit pas forcément abandonner toute tentative de coopération stratégique avec les ANE. Elle doit, à la place, recourir à ses instruments thématiques. Il existe de nombreux exemples de combinaison par la CE de ses instruments géographiques et thématiques pour venir en aide aux ANE. La CE peut se reposer sur une combinaison d'instruments géographiques (collaboration avec les pouvoirs publics) et thématiques (collaboration avec les ANE), tout en tirant parti d'autres vecteurs d'intervention offerts par les NMA pour créer ou élargir un espace plus favorable aux relations entre l'État et la société.

Il existe une **troisième catégorie de pays exclus de ces deux scénarios**, à savoir les pays dans lesquels la CE n'a pas encore recours aux NMA en raison de faiblesses inhérentes aux politiques et systèmes nationaux. Certains de ces pays peuvent réunir suffisamment de conditions justifiant d'envisager une introduction progressive des NMA et la création d'un espace de dialogue entre les pouvoirs publics et les ANE. Dans certains autres, l'appui budgétaire a été suspendu ou arrêté en raison de crises de gouvernance ou politiques. Des mécanismes de collaboration entre la CE et les ANE, dont l'acheminement d'une aide financière par l'intermédiaire des instruments thématiques, peuvent contribuer à préparer le terrain à une reprise des NMA.

Chapitre 5: Former des partenariats intelligents avec d'autres acteurs

L'intégration des ANE dans les NMA – avec ses effets escomptés en matière d'amélioration des relations entre l'État et la société, de prestation de services, de transparence et de responsabilité nationale – est un exercice complexe et ambitieux. Afin d'intervenir de façon crédible et efficace dans ce domaine, la CE doit s'impliquer suffisamment longtemps dans des partenariats intelligents avec d'autres acteurs concernés par ces processus complexes. Une façon intelligente de travailler ensemble consiste à instaurer des partenariats:

- avec d'autres bailleurs de fonds: la CE partage avec eux l'engagement en faveur «d'une réduction de la fragmentation coûteuse de l'aide» et vise des objectifs politiques spécifiques avec les États membres de l'UE en matière de répartition du travail, d'harmonisation et de fourniture effective de l'aide. Dans le programme d'action d'Accra, tous les bailleurs de fonds ont aussi convenu de raffermir l'engagement avec les OSC en tant que «vérifiables acteurs indépendants du développement» et de travailler ensemble à «l'instauration de conditions propices à une maximisation de leur contribution au développement»;
- avec d'autres organismes ou acteurs clés de la chaîne de responsabilité nationale: les parlements, les institutions supérieures de contrôle, les partis politiques et d'autres acteurs ont une mission statutaire et un rôle à jouer aux côtés des ANE, par exemple en matière de suivi des actions gouvernementales et des budgets;
- avec les pouvoirs publics locaux: au niveau local, ils reflètent une nouvelle sphère de pouvoir créée par les processus de décentralisation. Ces institutions sont supposées agir au plus près des citoyens et des ANE, et sont souvent mandatées par la loi pour fournir toute une palette de biens et services publics. Elles peuvent par ailleurs occuper une place centrale dans la chaîne de responsabilité globale.

5.1. Préparer l'action conjointe des bailleurs de fonds: trois priorités

L'UE s'est fixé des objectifs ambitieux concernant les complémentarités et la division du travail³¹. Jusqu'à présent, les efforts conjoints des bailleurs de fonds en matière de coordination, de partage d'informations, de division du travail et de mécanismes de financement communs ont principalement ciblé le renforcement des acteurs étatiques. Ces efforts sont exigeants et s'accompagnent de coûts de transaction élevés. Ajouter les ANE à l'équation risque d'aggraver encore le problème. Il sera dès lors essentiel de définir un programme réaliste pour une coopération plus efficace avec les ANE dans le contexte des nouvelles modalités d'aide. Investir dans des partenariats intelligents avec d'autres donateurs semble particulièrement pertinent dans trois domaines suivants:

- l'analyse et le renforcement des connaissances conjoints;
- l'harmonisation et la division du travail;
- les mécanismes de financement (conjoint).

5.1.1. Analyse et renforcement des connaissances conjoints

Savoir, c'est pouvoir. Les connaissances sont essentielles à une intégration réussie des ANE dans les NMA. Produire des connaissances pertinentes sur des sujets complexes tels que les relations entre l'État et la société, l'état de préparation à la réforme et les processus de responsabilité exige un investissement en temps et en ressources. Il peut s'avérer possible de diviser le travail ou d'entreprendre une analyse conjointe. Mais souvent, cela demande aussi des contributions supplémentaires (planification, dialogue et ressources financières). Quand et comment effectuer une analyse conjointe? Plusieurs bailleurs de fonds au sein du GOVNET ont répondu conjointement à cette question pour un domaine de travail en particulier, à savoir les approches des bailleurs de fonds à l'égard des évaluations de la gouvernance³². En outre, plusieurs bailleurs de fonds ont commencé à investir dans les connaissances, l'information et l'expérience en commun. C'est par exemple le cas dans le développement et l'intégration d'une vision davantage axée sur l'économie politique dans l'analyse du contexte, des acteurs et du milieu institutionnel³³. Néanmoins, les formes de coopération restent en règle générale fragmentées et les efforts visant à rassembler des informations liées aux différentes phases du *cycle de vie* des interventions des bailleurs de fonds demeurent ponctuels. Le plus souvent, ils servent une finalité particulière (par exemple, préparer un nouveau cycle de programmation; déterminer les acteurs clés; choisir les modalités d'aide adéquates, etc.). Les outils de diagnostic ou les méthodes d'analyse – et, partant, leur profondeur – peuvent varier grandement. Dans l'ensemble, le partage d'informations et de perspectives dans le domaine de l'approfondissement des connaissances des ANE en vue de leur implication dans les nouvelles modalités d'aide reste limité, malgré les bénéfices potentiels à en tirer.

31) CE (2007), communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement».

32) CAD (2009), *Guiding principles on Donor approaches to governance assessments*.

33) Voir, par exemple, DFID, (2010), *The Politics of Poverty, Elites, Citizens and States. Findings from ten years of DFID-funded research on Governance and Fragile States 2001-2010*.

Ce travail de collaboration a toutefois permis de dégager cinq principes directeurs, dont trois sont directement pertinents pour le présent travail.

- ***Utiliser ce qui est disponible dans le pays et renforcer la capacité nationale à évaluer et à débattre les questions liées au développement.*** Il s'agit en réalité du premier principe directeur du CAD de l'OCDE. Ici, les bailleurs de fonds sont encouragés à harmoniser leurs efforts d'appui de la recherche et d'évaluation par les différents acteurs (offices des statistiques, universités, cellules de réflexion, mouvements sociaux et politiques). C'est un investissement difficile à réaliser, mais très utile. Il s'inscrit dans le droit fil de l'objectif ultime de garantir l'appropriation par les pays. De plus en plus, les bailleurs de fonds fournissent des formes directes de soutien – ensemble ou séparément – afin de développer les compétences analytiques et la capacité de recherche des acteurs non étatiques tels que les médias, les cellules de réflexion, les instituts de recherche, etc. Cette aide est capitale pour contribuer aux débats politiques nationaux sur les questions liées au développement.
- ***En agissant de façon collective, les bailleurs de fonds peuvent aider les acteurs de la chaîne de responsabilité nationale à avoir accès*** à des informations de qualité sur les rôles, les fonctions et les contributions des acteurs externes ou sur les principaux thèmes de la politique de développement. Ces partenariats intelligents peuvent inciter les ANE nationaux à poser des questions, à investir dans la recherche et l'analyse politiques (par exemple sur le budget de l'État, sur la qualité de la prestation des services) et à participer à un dialogue substantiel sur les politiques avec les pouvoirs publics.
- ***Utiliser ce qui est disponible au sein des partenaires du développement.*** Dans le contexte de la mise en œuvre du code de conduite de l'UE, des efforts sont constamment déployés afin de dresser une cartographie de la valeur ajoutée comparative des bailleurs de fonds et de leurs domaines d'expertise respectifs. Cette cartographie peut fournir un premier aperçu des partenaires susceptibles de former des partenariats intelligents visant à approfondir la compréhension du contexte, des institutions et des acteurs. Certains bailleurs de fonds tels que la CE, le DFID, les Pays-Bas, la Suède, la Banque mondiale et d'autres œuvrent à la définition d'approches fondées sur l'économie politique à l'égard des analyses axées sur un pays, un secteur ou un problème. Les domaines clés pour l'appui budgétaire – le processus budgétaire pour commencer, mais aussi la réforme du secteur public, etc. – peuvent être mieux analysés et débattus si les bailleurs de fonds combinent leur intelligence³⁴.
- ***Définir une finalité claire pour susciter le choix des outils et processus d'évaluation ou analytiques.*** Le fait qu'une analyse exige la coopération de bailleurs de fonds plus nombreux, ou la collaboration avec des acteurs ou parties prenantes nationaux, doit être déterminé dans une large mesure par une articulation plus nette de la ou des finalité(s) de tout l'exercice. La finalité peut par exemple se rapporter essentiellement à l'utilisation en interne par les bailleurs de fonds – les choix en matière d'allocation de l'aide, de partenaires, de dialogue sur les politiques. Cette finalité n'exige pas les mêmes préparatifs, les mêmes degrés de transparence, la même participation d'acteurs multiples et la même méthodologie que, par exemple, lorsque l'objectif est de stimuler le dialogue et l'appropriation parmi les parties prenantes nationales. La combinaison de finalités trop nombreuses pour une seule méthodologie ou approche peut souvent s'avérer contreproductive. Souvent, il est préférable de s'appuyer sur différents types de diagnostics ciblés. La réalisation d'une «analyse conjointe» ne devrait donc pas devenir un dogme.

Encadré n° 13: Des efforts conjugués pour réaliser une «analyse fondée sur l'économie politique»

Au Népal, la CE et le DFID ont récemment décidé d'entamer conjointement une «analyse fondée sur l'économie politique» du secteur éducatif. Cette étude vise à compléter le travail de diagnostic déjà réalisé au niveau national. L'analyse sectorielle est considérée comme la prochaine étape logique de la contribution à l'analyse de la dynamique au niveau sectoriel visant à expliquer pourquoi les réformes sont au point mort ou progressent lentement et à considérer les implications pour la programmation et l'aide futures – y compris en ce qui concerne les contributions que les ANE pourraient apporter. L'accent sera mis aussi sur ce que les bailleurs de fonds réalisent dans ce secteur et sur la façon dont ils apportent leur soutien. Cette étude devrait également aider toutes les parties prenantes du secteur à être plus efficaces. Elle devrait alimenter la prochaine réunion consultative conjointe et l'examen annuel conjoint sur le secteur de l'éducation. L'ensemble du processus de consultation sera géré de concert par la délégation de la CE et le DFID Népal.

- ***Partager, dans la mesure du possible, les connaissances ou les conclusions des recherches.*** La préférence doit aller à la transparence, qui doit être l'option par défaut. Toutefois, dans les situations de la vie réelle, les tensions

34) La CE fait partie d'un groupe informel de partenaires du développement (ainsi que le DFID et la BM) qui partage des informations et des expériences en matière d'analyse axée sur l'économie politique et de la gouvernance (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/2028>).

ou les réalités politiques peuvent être telles que tout ne peut pas être rendu public ou «mis sur le web». La question de la divulgation ou non des conclusions des recherches ou des évaluations aux parties prenantes nationales ou à d'autres bailleurs de fonds n'appelle pas forcément une réponse par oui ou par non. Certaines parties du travail d'analyse peuvent être gardées confidentielles, tandis que d'autres sont partagées. L'information peut être éditée ou réarrangée pour une diffusion plus vaste. Une fois encore, une préoccupation quant aux processus de changement national, aux relations de pouvoir et aux rôles des acteurs nationaux peut et doit inspirer le degré et la forme que prend la transparence. La forme de la communication et du partage d'information aura aussi son importance. Mettre passivement des informations sensibles sur le web n'aura probablement pas le même effet que d'organiser soigneusement des ateliers et des séminaires, ni que d'investir dans la communication avec les acteurs nationaux moins connectés.

5.1.2. Harmonisation et division du travail

L'harmonisation et la division du travail sont des éléments phares des programmes de Paris et d'Accra et des ingrédients essentiels des nouvelles modalités d'aide. Jusqu'à présent, les efforts d'harmonisation des bailleurs de fonds ont principalement porté sur les gouvernements partenaires, et dans une bien moindre mesure sur les ANE. Sur le terrain, c'est la fragmentation qui prévaut encore dans de nombreux pays, ce qui se reflète dans la prolifération de stratégies et de mécanismes de financement des bailleurs de fonds en faveur des ANE. L'UE s'est engagée à inclure les ANE, en tant que partie active du programme de développement participatif, dans des discussions générales sur l'efficacité de l'aide et dans des processus de division du travail au niveau national. Dans son code de conduite, l'UE encourage les complémentarités au niveau national en incitant les bailleurs de l'UE à concentrer leurs activités sur un maximum de trois secteurs. Cependant, l'appui budgétaire général et le soutien de la société civile ne sont pas considérés comme des «secteurs». Il est donc d'autant plus nécessaire de développer des partenariats intelligents entre les bailleurs de fonds dans leurs interactions avec les ANE, en particulier dans le contexte des NMA (voir l'outil méthodologique n° 5).

La collaboration intelligente peut s'avérer particulièrement utile à la participation effective des ANE aux NMA dans plusieurs domaines.

- **Développer conjointement des stratégies à l'égard des ANE.** En lieu et place de l'actuelle fragmentation des stratégies en faveur de la société civile, les bailleurs de fonds pourraient s'employer à harmoniser leurs approches. Ils pourraient utiliser pour ce faire le cadre mis en place pour une programmation conjointe au niveau d'un pays partenaire. Les bailleurs de fonds pourraient créer pour les ANE des possibilités de participer pleinement à ces processus d'élaboration d'une stratégie globale en matière d'inclusion des ANE dans différentes politiques et différents secteurs.
- **Programmer conjointement l'aide aux ANE.** Cette pratique n'en est encore qu'à ses débuts, mais l'on recense déjà des expériences prometteuses (voir la programmation conjointe d'un nouveau programme de renforcement des capacités au Mali, section 4.4.2).
- **Œuvrer ensemble au renforcement d'un environnement favorable aux ANE.** Les moyens d'y parvenir sont notamment: (i) un dialogue politique avec les pouvoirs publics, par exemple sur des domaines tels que la liberté d'information, la liberté d'association; (ii) un dialogue politique, par exemple sur la participation des ANE aux consultations sectorielles, à la prestation de services, au suivi, etc.; (iii) des cadres d'évaluation de la performance, qui promeuvent conjointement la participation des ANE à la définition de ces indicateurs de performance ou au dialogue sur ces indicateurs, lesquels sont importants pour les acteurs non étatiques dans leurs interactions avec l'État et la société.
- **Évaluer conjointement le rôle et la valeur ajoutée des ANE internationaux et élaborer une vision et des stratégies communes.** L'importance accordée à l'appropriation et au rôle des acteurs nationaux dans le processus de développement a alimenté un débat sur l'évolution des rôles des ANE du Nord. Ces ANE sont incités à déléguer des responsabilités à leurs partenaires locaux, tout en redéfinissant leur propre valeur ajoutée. Ce débat est particulièrement pertinent pour la question de la participation des ANE aux NMA. Les ANE du Nord ne peuvent être confinés dans leurs rôles traditionnels et ont commencé à démontrer leur valeur ajoutée via une foule de nouveaux rôles et fonctions.
- Un domaine de travail qui revêt une importance toute particulière pour les nouvelles modalités d'aide concerne les efforts visant à **mettre les partenaires locaux en mesure de participer significativement aux NMA** grâce à un soutien au renforcement de leurs capacités, à la mise en réseau, à la création d'alliances et à la promotion de liens avec les processus politiques internationaux. Ces dimensions régionales ou internationales peuvent aussi s'avérer particulièrement pertinentes en présence de vecteurs mondiaux de mauvaise gouvernance. L'expérience de l'*International Budget Partnership* illustre très bien comment des compétences spécialisées et un renforcement des capacités peuvent contribuer à renforcer la participation de la société civile nationale aux domaines d'action essentiels tels que la planification et l'exécution budgétaires (voir l'encadré n° 14).

- La CE peut aussi jouer un rôle important – étant donné son «mandat» et sa position parmi les partenaires de développement de l'UE – en **promouvant des formes intelligentes de division du travail**. Il existe de nombreuses possibilités d'élaborer des stratégies communes et de garantir que les différentes «couches» d'ANE soient couvertes. La question du rôle et de la valeur ajoutée des ANE du Nord est un thème central du «Dialogue structuré pour un partenariat efficace» lancé récemment entre la CE et les ANE/pouvoirs publics locaux.

Encadré n° 14: Comment renforcer les compétences budgétaires des citoyens et leur responsabilité? Le cas de l'*International Budget Partnership*

Les possibilités de renforcer les compétences ou les connaissances budgétaires des ANE valent la peine d'être évaluées, en particulier dans les pays où la CE apporte un appui budgétaire. Une ONG internationale spécialisée dans ce domaine – l'*International Budget Project* (IBP) – mène des initiatives de sensibilisation (comme la *Budget Index Survey*), et de soutien au renforcement des capacités dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. L'IBP a vu le jour en 1998 en tant que groupe de réflexion sur les politiques publiques et l'allocation des budgets dans les pays à revenu intermédiaire. Entre-temps, les organisations de la société civile témoignent d'un intérêt croissant au sein des pays à plus faible revenu. L'IBP a adapté ses centres d'attention et a élargi ses méthodologies.

Les budgets publics constituent des outils de politique essentiels et devraient fournir des prévisions sur les montants que le gouvernement va percevoir et dépenser. Or, en règle générale, les budgets reflètent mal les priorités politiques et leur réalisation. Seul un budget sur cinq fournit des informations adéquates pour les citoyens (2008 Budget Index Survey). L'IBP se penche aussi sur la façon dont les bailleurs de fonds peuvent contribuer à améliorer la transparence et la responsabilité par leur travail avec les pays partenaires. La fourniture en temps utile de données améliorées sur les flux d'aide en fait partie.

L'IBP a mis en place des partenariats à l'intérieur de 30 pays avec 35 OSC via son instrument de partenariat, qui intègre le renforcement des capacités des ANE avec toute une palette de modalités de financement, dont le financement des frais de fonctionnement à long terme. L'IBP est aussi une organisation d'apprentissage et de recherche, dont les produits peuvent s'avérer pertinents pour une multitude de parties prenantes et d'acteurs, notamment les bailleurs de fonds. Il étudie de plus près la façon dont les citoyens et les acteurs non étatiques peuvent collaborer efficacement avec les pouvoirs publics au moyen des processus et voies d'accès liées au budget. Ces processus peuvent se rapporter à des questions concrètes susceptibles d'être contrôlées par les citoyens, comme les salaires des enseignants, la fourniture de livres (Philippines) et de médicaments. Ils peuvent concerner la surveillance, par les citoyens, de la prestation de services, mais aussi les façons dont l'inclusion des ANE peut entraîner une plus grande réactivité et une responsabilité accrue de la part des autorités publiques. Enfin, dans le domaine du travail budgétaire de la société civile, qui connaît une évolution rapide, l'IBP investit également dans l'exploration d'approches des processus à plus long terme, en se concentrant sur de multiples acteurs, dont les gouvernements, les institutions supérieures de contrôle et les parlements.

Source: International Budget Partnership, www.internationalbudget.org

5.1.3. Innover par des mécanismes de financement (conjoint)

La pratique actuelle en matière de mécanismes de financement des ANE en général, et dans le cadre de leur participation aux NMA en particulier, doit être améliorée, et ce pour des raisons impérieuses:

- le financement des ANE par les bailleurs de fonds comporte de nombreux risques, comme agraver la situation, créer des dépendances, les piéger dans une relation d'instrumentalisation ou de soumission par rapport aux objectifs des bailleurs de fonds et des gouvernements partenaires, etc.;
- les approches fragmentées des bailleurs de fonds à l'égard du financement tendent à encourager la recherche du bailleur de fonds le plus avantageux, à entraver le développement et la responsabilité des circonscriptions et à freiner la croissance organique des acteurs non étatiques endogènes;
- les mécanismes de financement solides et prévisibles des ANE via les systèmes/budgets du pays partenaire sont rarement disponibles, notamment pour le travail de plaidoyer des ANE, qui peut s'avérer très efficace dans le contexte des NMA;

- il existe en règle générale une diversité complexe d'ANE, avec toute une variété de capacités de gestion et de gouvernance et des relations de responsabilité allant souvent de systèmes de responsabilité et de gestion hautement formels à des systèmes informels, relationnels. Cette diversité peut poser problème aux bailleurs de fonds, en ce sens qu'elle exige toute une panoplie de mécanismes financiers et un degré de flexibilité que tous les bailleurs de fonds ne peuvent offrir;
- certaines catégories d'ANE (par exemple ceux impliqués dans le travail politique, les droits de l'homme et les activités de surveillance) peuvent nécessiter un financement des frais de fonctionnement sur une période plus longue à l'appui d'un programme pluriannuel, afin de pouvoir mener efficacement et effectivement leur mission particulière.

Une harmonisation et des modalités de financement adaptées sont essentielles afin de relever ces défis. La révision des règlements financiers de la CE en 2007 a permis une plus grande flexibilité et la possibilité de conclure des accords de co-financement³⁵. Il est dès lors proposé d'utiliser et d'étendre les expériences en matière de:

- cofinancement en parallèle: des sous-actions clairement identifiables, exclusivement financées par les différents bailleurs de fonds et conformes à leurs règles/procédures;
- cofinancement conjoint: les coûts des actions sont répartis entre les bailleurs de fonds et les fonds sont mis en commun (impossibilité d'identifier la source de financement);
- coopération déléguée: un «bailleur de fond principal» agit avec le mandat d'un ou plusieurs autres bailleurs (les règles du bailleur de fonds principal sont appliquées).
- Lentement, mais sûrement, des approches innovantes du financement des ANE de façon harmonisée voient le jour, comme l'illustre l'encadré n° 15:

Encadré n° 15: Renforcer les ANE par du financement conjoint

En **Tanzanie**, un processus conjoint de consultation entre des bailleurs de fonds et des OSC a permis de mettre en place un cadre stratégique commun pour soutenir les OSC principalement actives dans le travail de plaidoyer et impliquées dans les processus politiques. Dans ce contexte, un mécanisme de soutien intermédiaire – la Fondation pour la société civile de Tanzanie – propose aux OSC des aides et un appui au renforcement des capacités. Il a également permis:

- d'élaborer des lignes directrices communes pour l'aide à la société civile, définies par les partenaires de développement et en consultation avec la société civile tanzanienne;
- de créer un site web contenant une base de données sur l'aide apportée par les partenaires de développement à la société civile en matière de prestation de services et de travail de plaidoyer, ainsi que des informations sur cette initiative conjointe et sur les partenaires de développement;
- de fournir des informations sur les projets en cours, sur les dispositifs d'aide/soutien à la disposition des ANE de manière transparente et mieux coordonnée.

Au **Sierra Leone**, la CE a décidé d'acheminer ses fonds alloués au renforcement des capacités des ANE impliqués dans le travail de plaidoyer et de la redevabilité locale via un mécanisme existant, mis en place par le DFID. Elle évite ainsi de créer une autre structure indépendante pour les ANE.

5.2. Les acteurs non étatiques et les autres acteurs de la chaîne de responsabilités nationale

L'amélioration de la redevabilité au niveau national est l'un des principaux éléments qui justifient l'inclusion des ANE dans les NMA (voir le chapitre 1.4) et dans le suivi de la performance des opérations d'appui budgétaire en particulier (voir le chapitre 4.3). Cependant, les acteurs non étatiques ne sont pas les seuls intervenants de la chaîne de responsabilité nationale. D'autres institutions de la *société politique* – les parlements, les partis politiques – ont aussi un rôle majeur à jouer, tout comme la cour des comptes et le pouvoir judiciaire (outil méthodologique n° 6).

Cette diversité des acteurs de la chaîne de responsabilité nationale n'a pas toujours été reconnue par les bailleurs de fonds. Ils ont tenté de soutenir ces institutions en tant qu'entités séparées, parfois en sous-estimant fortement l'incidence que peut avoir cet appui isolé³⁶. Le réseau sur la gouvernance du CAD encourage les bailleurs de fonds à se concentrer sur les corrélations entre les institutions de la chaîne de responsabilité. Par conséquent, lorsqu'elle soutient les ANE dans leur

35) Voir aussi CE (2008), *Boîte à outils de l'UE pour la mise en œuvre de la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*.

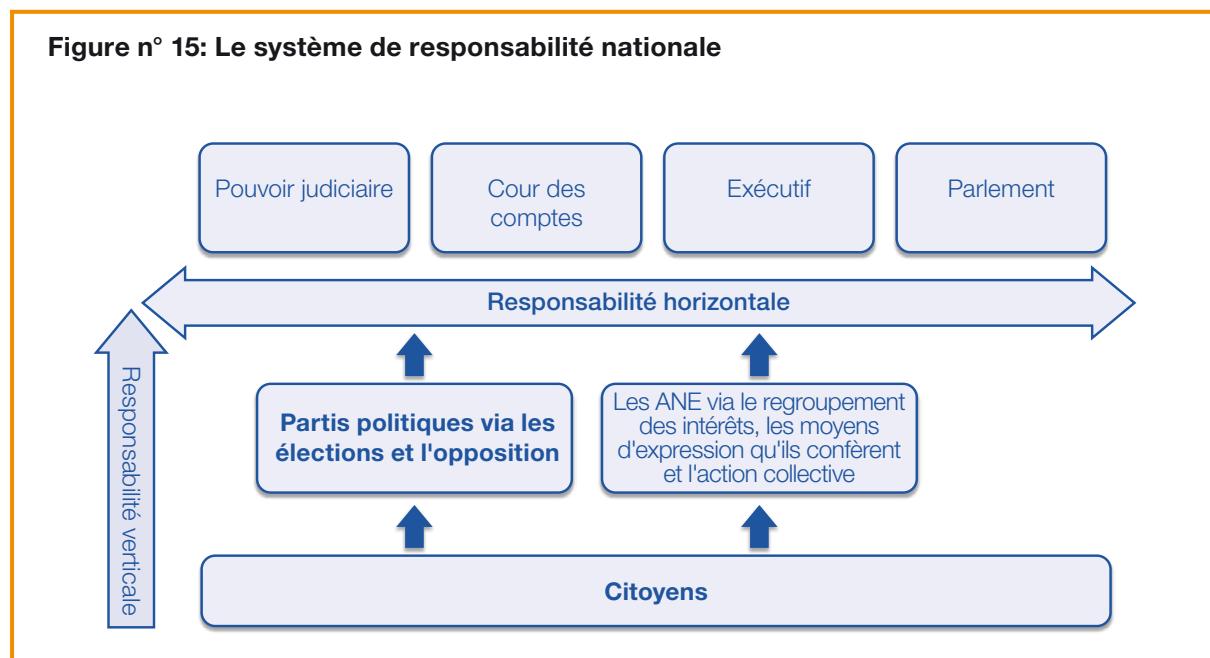
36) Joint evaluation of citizens' voice and accountability, ODI, 2008.

rôle de «surveillants» dans le contexte des NMA, la CE est invitée à mettre aussi en place des partenariats intelligents avec d'autres institutions de la chaîne de responsabilité nationale, de manière à renforcer l'incidence possible sur le système global de responsabilité nationale.

D'après le GOVNET du CAD, trois conditions sont essentielles à des relations entre l'État et la société basées sur la responsabilité:

- les citoyens ont accès aux informations relatives aux engagements de l'État et à leur réalisation (transparence);
- les citoyens ont la capacité d'exiger de l'État qu'il rende des comptes sur ses actions (obligation de rendre compte);
- il existe des mécanismes pour sanctionner les mauvais résultats (force exécutoire)³⁷.

Le système de responsabilité nationale se compose de différents acteurs et de différentes lignes de responsabilité, comme l'illustre le schéma ci-dessous. Les ANE et les partis politiques, au même titre que les citoyens, font partie de la ligne de responsabilité verticale. Les institutions de la société civile peuvent être considérées comme faisant partie de la ligne de responsabilité horizontale.



Dans de nombreux pays, ce système de responsabilisation nationale présente de profondes lacunes et faiblesses. Les ANE peuvent manquer d'espace, de capacité organisationnelle et de légitimité pour effectuer leur mission de contrôle. Les parlements, le pouvoir judiciaire et les cours des comptes ont tendance à subir un contrôle politique et une ingérence de la part de l'exécutif. Les partis politiques sont en règle générale faibles et très fragmentés et ils cherchent à gagner le pouvoir par le clientélisme plutôt qu'en gérant et en regroupant les intérêts au sein de la société et en représentant des groupes concernés par certaines questions au sein de la communauté politique.

Dans ce contexte, la CE se trouve confrontée à plusieurs défis: (i) adopter une perspective systémique à l'égard de la prise de responsabilité nationale; (ii) apporter des aides combinées et équilibrées aux différents acteurs de la chaîne de responsabilité nationale (en fonction de leurs besoins réels identifiés à la suite d'une analyse circonstanciée et fondée sur l'économie politique); et (iii) garantir la coordination avec les autres bailleurs de fonds impliqués dans ce domaine.

Promouvoir la responsabilité nationale s'est avéré être un exercice difficile pour les organismes donateurs. Ainsi qu'une récente évaluation l'a souligné, «il est difficile de supposer que le fait de renforcer la faculté d'expression entraînera à lui seul, d'une manière ou d'une autre, une responsabilité accrue»³⁸. La contribution éventuelle de la possibilité de s'exprimer à la responsabilité dépend principalement du contexte politique, ainsi que de l'efficacité, de la capacité ou de la volonté des États à répondre aux demandes des citoyens. Une réflexion critique s'impose également sur les personnes qui sont capables de «faire entendre leur voix» et sur leur représentativité, car toutes les voix ne sont pas égales ni entendues de façon égale. En réalité, le rapport entre la faculté d'expression et la responsabilité revêt de multiples facettes: «en bref, la faculté d'expression et la responsabilité sont dynamiques et complexes, plutôt que statiques et simples: les acteurs jouent différents rôles différemment, en fonction du contexte»³⁹.

37) Hudson, A. et GOVNET (2009), *Background paper for the launch of the work-stream on aid and domestic accountability*.

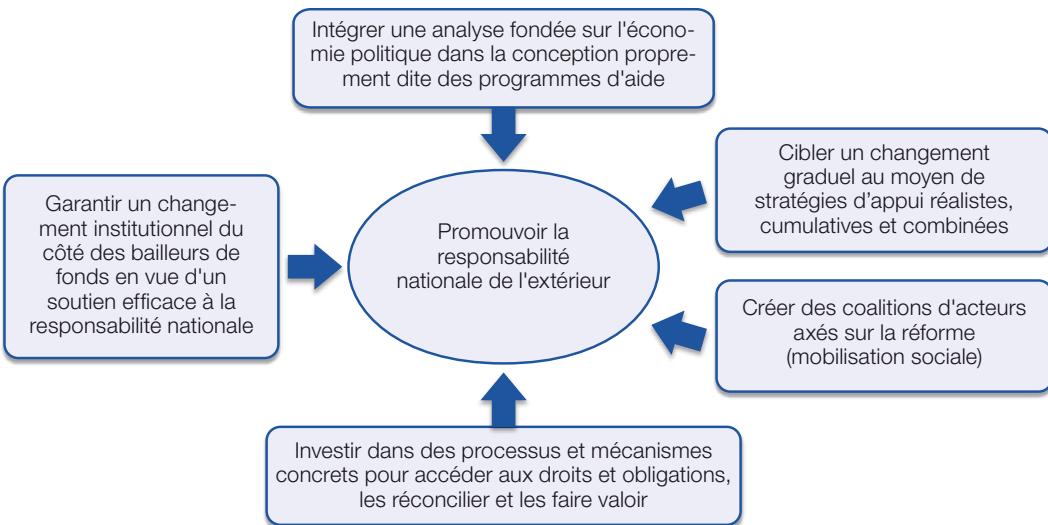
38) Rocha Menocal, A. et Sharma, B. (2008), *Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Synthesis Report*, Londres: DFID.

39) O'Neill, T., Foresti, M. et Hudson, A. (2007), *Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches*, Londres: DFID.

Les constatations qui se font jour quant au travail en faveur de la possibilité d'expression et de la responsabilité suggèrent qu'il est nécessaire d'adopter une approche intégrée, comme le reflète le schéma n° 16 ci-dessous.

Ces cinq défis invitent les bailleurs de fonds à développer des **composantes plus fortes d'une approche réaliste et intégrée** afin de promouvoir la responsabilité nationale d'une façon qui soit adaptée aux contextes politiques et géographiques:

Figure 16: Principaux défis en vue d'une promotion plus efficace de la responsabilité nationale



- Le **premier ensemble** met les organismes donateurs au défi de traduire leur analyse d'économie politique de plus en plus «inquisiteuse» par des stratégies d'aide d'un style nouveau et d'adapter leurs interventions au contexte politique en place (y compris les règles du jeu officielles et non officielles).
- Le **deuxième ensemble** appelle à des stratégies d'intervention plus sophistiquées, fondées sur (i) des «approches privilégiant l'essentiel»⁴⁰; (ii) une attention accrue à l'inclusion des citoyens; (iii) une combinaison intelligente de soutien aux côtés «offre» et «demande» de responsabilité nationale; (iv) une capacité à relier les interventions aux niveaux de la micro-méso-macro responsabilité; (v) une évaluation prudente de l'incidence des (nouvelles) modalités d'aide sur les processus de responsabilité nationale; (vi) une préparation en vue de relier les interventions des projets aux processus de réformes plus vastes.
- Le **troisième ensemble** se concentre sur la dimension «acteurs» de l'amélioration de la responsabilité nationale. Il invite les organismes donateurs à (i) faire un usage efficace de l'analyse fondée sur l'économie politique et à rechercher les acteurs susceptibles de promouvoir ou d'entraver le changement; (ii) concevoir des stratégies d'aide qui ciblent les acteurs non traditionnels (au-delà des organisations de la société civile); (iii) surmonter le clivage public-privé en créant des alliances entre tous les acteurs intéressés par les réformes; (iv) reconnaître les limites de l'organisme à titre individuel (par exemple lorsque les citoyens pauvres agissent en tant qu'agents de responsabilité) et à se concentrer de façon réaliste sur l'action collective. Cette action collective se produit grâce à la mobilisation des mouvements sociaux, des médias et de la société civile. Ces actions peuvent avoir d'importantes répercussions sur les institutions de l'État, qui peuvent se sentir incitées à assumer leurs fonctions en matière de responsabilité avec plus d'énergie. Des études montrent que certaines politiques et modalités d'aide ont tendance à faciliter ou à permettre des formes d'action collective⁴¹.
- Le **quatrième ensemble** souligne la nécessité d'investir dans le développement institutionnel, c'est-à-dire dans l'établissement de mécanismes et canaux pour renforcer la responsabilité gouvernementale ou pour améliorer l'espace démocratique pour que les citoyens puissent se faire entendre et agir.

40) Cela signifie accorder la préférence à des petits changements graduels dans la responsabilité nationale plutôt qu'à des desseins ambitieux. Un bon exemple consiste à mieux faire connaître les mécanismes de responsabilité existants et la façon de les utiliser.

41) Une lecture préconisée concernant cet ensemble est le récent bulletin de l'IDS intitulé «*State, Reform and Social Accountability*» (avec des exemples du Brésil, d'Inde et du Mexique). Plusieurs études de cas plaident de manière convaincante en faveur d'approches pluri-partisanes et de processus d'action collective afin de promouvoir la responsabilité nationale. Institute of Development Studies, Volume 38, Number 6.

- Le **dernier ensemble** attire l'attention sur les implications pour les organismes donateurs, qui doivent adopter une approche plus politique à l'égard de la coopération. Il invite les donateurs à revoir entièrement leurs propres méthodes de travail politique, institutionnelle et opérationnelle s'ils veulent avoir une véritable incidence sur les processus de gouvernance, comme la promotion de la responsabilité nationale⁴².

Dans le développement de partenariats efficaces, plusieurs recommandations peuvent être prises en considération:

Encadré n° 16: Principales recommandations opérationnelles

- La responsabilité nationale doit être considérée comme un «système» à soutenir sur le long terme, plutôt que comme un mécanisme servant à évaluer les résultats des interventions et à justifier de manière restrictive les mesures d'aide.
- Procéder à une analyse axée sur l'économie politique de manière à mieux comprendre les forces et faiblesses des différents acteurs parties à la chaîne de responsabilité nationale, ainsi que leurs interactions.
- Créer ou améliorer les synergies/coalitions entre tous les acteurs de la chaîne de responsabilité dans le cadre de l'aide apportée aux ANE.
- Spécifier le rôle et la valeur ajoutée de la contribution des ANE à la responsabilité nationale dans le contexte/ secteur concerné.
- Reconnaître les limites de l'organisme à titre individuel et accorder une attention plus systématique à la façon dont les politiques et la gestion de l'aide influencent les possibilités d'action collective.
- Déterminer des formes pertinentes de renforcement des capacités pour chacun des acteurs de la chaîne de responsabilité.
- Garantir une coordination effective avec les autres bailleurs de fonds, les fondations, les ANE du Nord.
- Avoir conscience de ce que les interventions des bailleurs de fonds altèrent les relations de responsabilité entre les acteurs (en bien ou en mal) et surveiller attentivement les effets produits sur le système de responsabilité.

5.3. Des partenariats efficaces avec les pouvoirs publics locaux

Les pouvoirs publics locaux constituent un autre ensemble d'acteurs dont la CE doit tenir compte lorsqu'elle coopère stratégiquement avec les ANE dans les NMA. Que ce soit un choix délibéré ou le résultat de pressions extérieures, la grande majorité des pays en développement passent actuellement par une forme ou une autre de décentralisation, qui englobe différents programmes de réforme, comme la délégation du pouvoir aux autorités locales élues (en tant qu'ensemble distinct d'acteurs étatiques); la gouvernance locale (fondée sur les principes de la participation, de la transparence et de la responsabilité) et la modernisation globale de l'État. Ces processus de décentralisation altèrent de manière fondamentale le paysage institutionnel du monde en développement.

La CE a progressivement reconnu la contribution essentielle que les pouvoirs publics locaux peuvent apporter au développement dans plusieurs documents stratégiques, comme le consensus européen pour le développement, l'accord de partenariat de Cotonou révisé et la communication de la CE sur «Les autorités locales: des acteurs en faveur du développement» (2008). Le programme d'action d'Accra souligne également la nécessité d'inclure les pouvoirs publics locaux dans la recherche d'une plus grande appropriation par les pays, d'une responsabilité nationale renforcée et d'une meilleure efficacité de l'aide.

Il reste encore fort à faire en matière d'intégration des pouvoirs publics locaux dans la nouvelle architecture de l'aide, certainement en comparaison avec les progrès déjà réalisés au niveau de la participation des ANE. Les autorités locales elles-mêmes se démènent encore pour trouver leur place dans la nouvelle architecture pluripartite de l'aide et pour se faire entendre dans le débat sur l'aide et sur l'efficacité du développement. La CE peut contribuer au développement de partenariats intelligents avec les pouvoirs publics locaux de façon à garantir leur inclusion dans les NMA, au même titre que les ANE. Ce lien stratégique entre les deux familles d'acteurs revêt une importance majeure pour les raisons suivantes:

- **politiques de développement nationales contre politiques de développement locales.** L'inclusion des perspectives des pouvoirs publics locaux sur les priorités en matière de développement au même titre que celles des gouvernements centraux et des ANE peut contribuer à enrichir le processus de renforcement de l'«appropriation par les pays»;

42) Un élément concret dans le cadre de cet ensemble concerne la responsabilité partagée qu'ont les bailleurs de fonds en matière d'amélioration de la transparence de leur aide (sur les plans tant budgétaire que non budgétaire).

- **changer les lignes de responsabilité.** Le processus de décentralisation affecte de façon fondamentale la «chaîne de responsabilité» à mesure que les pouvoirs publics locaux deviennent responsables de la fourniture de plusieurs biens et services publics. Les ANE impliqués dans les NMA dans l'optique d'une amélioration de la responsabilité nationale peuvent devoir porter partiellement leur centre d'attention en matière de suivi de la performance et de contrôle des dépenses vers le niveau des pouvoirs publics locaux;
- **respecter le rôle légitime des pouvoirs publics locaux dans la prestation de services.** Les ANE ont un rôle important à jouer dans l'application des NMA (voir le chapitre 4.3). Néanmoins, le soutien apporté par les ANE dans ce domaine particulier doit être cohérent avec le cadre «juridique» relatif à la décentralisation et aux rôles que les pouvoirs publics locaux ont été habilités à jouer en matière de prestation des services publics. L'aide apportée par les bailleurs de fonds ne doit pas troubler cette répartition des rôles, sous peine de délégitimer les pouvoirs publics locaux;
- **concurrence en matière de financement des bailleurs de fonds.** Il existe désormais une multitude de canaux pour que les bailleurs de fonds puissent apporter leur aide. Il en résulte une concurrence croissante entre les pouvoirs publics centraux et locaux, et entre ces derniers et les ANE. Les bailleurs de fonds devront étudier soigneusement les «voies d'accès» institutionnelles lorsqu'ils apportent leur aide et éviter d'introduire des distorsions ou de faire pencher les structures de pouvoir en faveur d'un acteur ou l'autre.

Jusqu'à présent, les expériences d'appui *conjoint* aux ANE et aux pouvoirs publics locaux dans le cadre des NMA sont limitées. Pour l'essentiel, ces deux ensembles d'acteurs continuent d'être abordés et financés en tant qu'entités séparées. Néanmoins, des pratiques prometteuses se font jour, au niveau tant géographique que thématique, ainsi que l'encadré ci-dessous l'illustre.

Encadré n° 17: Cibler les ANE et les pouvoirs publics locaux dans les NMA

- La CE apporte un appui budgétaire sectoriel en faveur de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local dans plusieurs pays, dont le Mali, la Jordanie et le Honduras. Dans tous ces programmes, il existe une stratégie explicite visant à relier les pouvoirs publics locaux aux ANE, en respectant les rôles et responsabilités de chacun des acteurs. Dans la pratique, cela peut consister à rassembler ces acteurs au sein du comité de pilotage du programme (Honduras); à les inclure dans la planification conjointe sur le terrain (Jordanie) ou à confier aux ANE la mission de surveiller la bonne mise en œuvre (Mali).
- Le programme de protection des services de base en Éthiopie est un mécanisme d'appui budgétaire avec une importante composante décentralisée. Dans le but de garantir une utilisation appropriée de ces fonds aux niveaux local et du district, le programme appuie aussi bien les pouvoirs publics locaux que les ANE. Ce programme devrait contribuer à un meilleur dialogue entre de multiples parties prenantes au niveau local, ainsi qu'à une plus grande sensibilisation des citoyens à l'égard de la gouvernance locale et de la disponibilité de ressources au moyen d'une transparence accrue.
- La ligne budgétaire thématique de la CE sur les ANE et les autorités locales expérimente un appel à propositions qui encourage l'action conjointe entre les deux ensembles d'acteurs dans le cadre d'opérations sectorielles, financées via les NMA au titre des instruments géographiques.
- Dans les pays ACP, le programme spécial pour le renforcement des capacités des ANE est utilisé pour améliorer la collaboration entre les ANE et les pouvoirs publics locaux en vue de la promotion du développement local et de la gouvernance locale. En Mauritanie, un des ensembles stratégiques du programme d'appui à la société civile (PASOC) ambitionnait de promouvoir l'action conjointe entre les ANE et les pouvoirs publics locaux, notamment dans le but de «préparer le terrain» en vue d'une application éventuelle du budget à la décentralisation.

Chapitre 6: Coopérer stratégiquement avec les ANE

6.1. La participation des ANE aux NMA: une tâche complexe invitant à la créativité

Ces dix dernières années, la CE a acquis de l'expérience dans l'appui aux réformes des structures de gouvernance et la promotion de stratégies de développement participatives. Plusieurs évaluations récentes de la Commission confirment l'existence de tendances positives dans les deux domaines, notamment des cadres stratégiques, un ensemble d'instruments de plus en plus élaborés, des programmes d'appui adaptés et souvent innovants, et un souci d'apprentissage et de développement des connaissances. Toutefois, les évaluations mettent également en évidence la multiplicité des défis stratégiques et pratiques épineux que la CE (à l'instar d'autres bailleurs de fonds) éprouve toujours du mal à relever. *Comment encourager des réformes privilégiant l'appropriation de la gouvernance? Quelle voie suivre dans des environnements «hostiles» ou «fragiles»? Comment jouer d'influence sans interférer? Comment identifier les acteurs clés à inclure? Comment mobiliser la valeur ajoutée potentielle des ANE? Comment venir en aide aux différents acteurs de manière réfléchie et viable? Quels résultats peut-on réaliste attendre et à quelle échéance?*

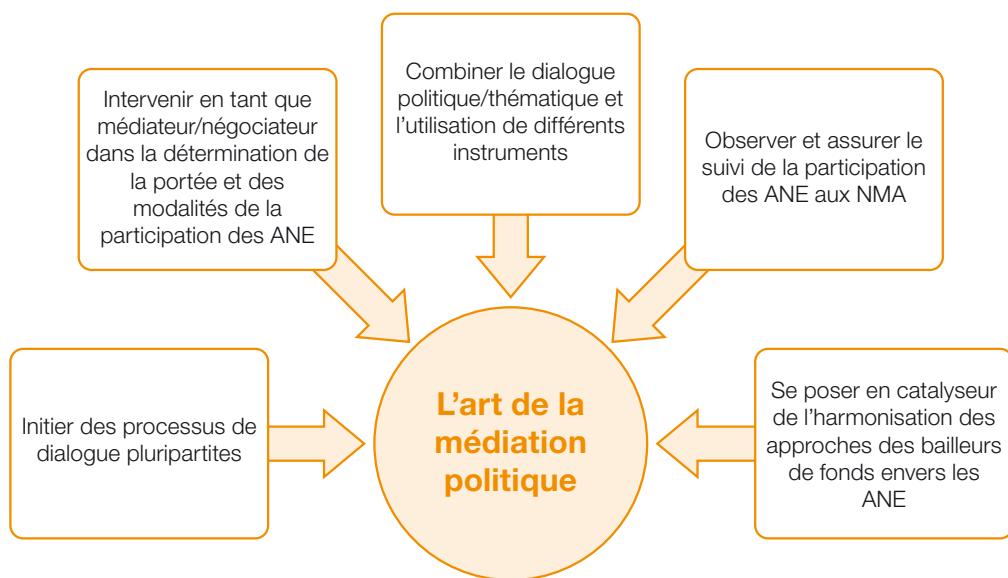
D'expérience, il semble également qu'il soit nécessaire de préciser davantage le rôle politique des intervenants extérieurs dans les processus de gouvernance et les programmes d'appui aux ANE. Les bailleurs de fonds ont souvent tendance à minimiser la nature politique de leur travail sur la gouvernance et se replient sur des discours et stratégies de mise en œuvre assez technocratiques. Toutefois, les partenaires du développement qui interviennent dans ces processus et viennent en aide aux ANE ne sont, par définition, pas neutres. Par leur appui, les bailleurs de fonds s'immissent de facto dans l'évolution des relations entre l'État et la société et influencent l'équilibre des pouvoirs ainsi que les relations de responsabilité. Par conséquent, la CE, de même que d'autres bailleurs fonds, peut, doit même, se considérer comme un «acteur» à part entière capable d'être «agent du changement». La CE ne maîtrise pas encore complètement ce rôle politique. Elle n'a pas encore terminé sa transition du rôle d'organisme essentiellement axé sur l'administration de l'aide au développement à celui d'«acteur politique».

La CE risque d'être une nouvelle fois confrontée à ces difficultés dans ses efforts en vue de favoriser la participation des ANE aux NMA. Elle devra veiller à gérer avec prudence et créativité la *dimension politique* qui sera omniprésente d'un bout à l'autre du cycle des opérations. Partant, il est donc impératif que la CE investisse davantage dans sa propre capacité institutionnelle à fournir un soutien utile en matière de gouvernance et à coopérer de manière stratégique avec les ANE dans le cadre des NMA. Deux principaux défis se présentent à cet égard: (i) la nécessité d'apprendre à jouer de nouveaux rôles «politiques»; et (ii) le développement de capacités spécifiques tout en veillant à la mise en place des incitants adaptés pour une coopération plus stratégique avec les ANE.

6.2. Apprendre à jouer de nouveaux rôles «politiques»

La participation des ANE aux NMA relève d'un choix politique clair, fondé sur les engagements formels pris par la CE dans le cadre du programme d'action d'Accra et de l'agenda en faveur du développement participatif. Ces engagements appellent la CE à jouer de nouveaux rôles au-delà d'une approche de technocrate-gestionnaire et du rôle d'organisme de financement. La Commission est davantage invitée à pratiquer l'*art de la médiation politique*, c'est-à-dire à exploiter proactivement sa position et son influence pour se poser comme «agent du changement», tout en respectant le principe d'appropriation par le pays bénéficiaire. Il s'agit d'induire subtilement des réformes dans les limites de ce qui est acceptable dans un contexte sociétal ou dans un secteur donné. Imposer la participation des ANE, comme conditionnalité, à des gouvernements hostiles risque de s'avérer inefficace si les conditions de base pour une participation utile de ces derniers sont, pour la plupart, absentes. Il sera souvent nécessaire de recourir à des approches personnalisées et de tirer parti de toutes les possibilités existantes. Le médiateur politique doit également jouer le rôle d'un «honnête courtier» entre l'État et les acteurs non étatiques dans les processus liés aux NMA. Il faut toutefois reconnaître qu'il s'agit d'un rôle délicat et risqué, qui revient souvent à marcher sur la corde raide.

En pratique, le rôle de médiateur politique implique une série de rôles pratiques que la CE pourrait chercher activement à jouer en vue d'associer les ANE aux nouvelles modalités d'aide. C'est ce qu'illustre la figure ci-dessous.

Figure n° 17: L'art de la médiation politique

Ces rôles ne sont pas des vues de l'esprit. Plusieurs délégations de la CE se sont d'ores et déjà engagées sur cette voie et ont rassemblé des expériences précieuses en matière de facilitation proactive de la participation des ANE aux NMA, comme illustré dans l'encadré ci-dessous.

Encadré n° 18: Les délégations de la CE en tant qu'acteurs proactifs⁴³

Équateur

Au départ, les pouvoirs publics équatoriens se montraient assez peu disposés à consacrer une part de l'appui budgétaire reçu pour le secteur éducatif au financement de missions de suivi confiées aux ANE. Un lent processus de dialogue intensif entre la CE et les pouvoirs publics a permis de surmonter ces résistances initiales, au prix de nombreux efforts de médiation et d'un travail «en coulisse». Pendant le dialogue, la CE s'est appuyée, entre autres, sur les propres politiques du gouvernement équatorien et le principe de participation de la société civile ancré dans la constitution du pays depuis 2008.

Ghana

La CE fait partie du «groupe multibailleurs d'appui budgétaire» au Ghana et copréside le groupe de travail sectoriel consacré à la gouvernance. Elle a investi dans la facilitation des processus ainsi que dans la connaissance du paysage des acteurs non étatiques, leurs forces et faiblesses et de leur valeur ajoutée potentielle au sein du processus d'appui budgétaire. Les possibles synergies avec d'autres processus (thématisques) ont également été étudiées, avec les efforts entrepris par le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (FEA) pour renforcer la représentation des ANE dans les groupes de travail sectoriels, par exemple. Les membres du groupe d'appui budgétaire sont absolument convaincus que le partage d'informations, une communication continue, la capacité d'écouter et de dialoguer avec les ANE sur des questions critiques, leurs préoccupations et les modalités de participation des ANE au processus sont indispensables si l'on entend véritablement les faire participer à l'effort. La CE veille également à l'interface entre son effort d'appui budgétaire dans le domaine des «ressources naturelles et de la gouvernance environnementale» et ses efforts d'appui direct au renforcement des capacités des acteurs non étatiques du secteur, ainsi que la dynamique et les incitants plus globalement favorables à une amélioration de la gouvernance. Il apparaît ainsi que la demande croissante des marchés, entre autres européens, de fournir du bois non entaché par la corruption ou une mauvaise gestion des ressources naturelles motive un rapprochement entre les pouvoirs publics et les acteurs non étatiques.

Honduras

Au Honduras, le changement de régime s'est soldé par une perte d'intérêt pour la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, autour de laquelle la CE avait développé un programme d'appui aux ANE. Il a donc fallu faire preuve de souplesse et saisir les opportunités naissantes pour une réorientation de l'aide, dans le secteur de la sécurité, par exemple, une priorité des pouvoirs publics et un secteur dans lequel les ANE semblaient pouvoir apporter une valeur ajoutée incontestable. La Délégation a investi du temps et de l'énergie pour identifier les ANE clés du secteur et étudier avec eux la manière de les inclure à l'appui budgétaire sectoriel envisagé. La délégation s'est également dotée de mécanismes de coordination internes, comprenant des réunions hebdomadaires entre tous les collaborateurs concernés. Le travail cible en majeure partie la promotion d'un dialogue fonctionnel entre les pouvoirs publics et les ANE.

Afrique du Sud

Les pouvoirs publics sud-africains sont acquis à la participation des ANE. Toutefois, la Délégation à Pretoria a décidé de compléter l'aide apportée aux réformes judiciaires du gouvernement via son programme d'appui budgétaire sectoriel par un soutien aux organisations de plaidoyer et à des actions liées «dont les objectifs sont susceptibles d'aller à l'encontre des politiques ou priorités gouvernementales». Même si les pouvoirs publics sud-africains se montrent généralement bien disposés envers la participation des ANE à la mise en œuvre des programmes, on peut comprendre que le financement par des acteurs extérieurs d'ANE nationaux pour l'exécution d'activités visant le renforcement du débat et la responsabilité démocratiques puisse mettre mal à l'aise. La CE a donc dû entamer un dialogue constructif avec les pouvoirs publics pour obtenir un accord sur l'implication des ANE actifs dans le plaidoyer. La CE s'est engagée à jouer la pleine transparence quant au financement alloué aux ANE et a invité les collaborateurs du ministère de la justice à participer comme observateurs au comité d'évaluation de l'appel à propositions géré par ses soins.

6.3. Développer des capacités spécialisées et fournir des incitants

Si elle veut effectivement se poser en médiateuse politique, la CE doit enrichir son éventail de capacités spécialisées tant au siège qu'au niveau des délégations et se doter du «mélange» de compétences nécessaire à la promotion du développement participatif et d'une coopération plus stratégique avec les acteurs non étatiques. La CE peut motiver davantage son personnel à prendre part à ce type de travaux. Citons, entre autres exigences: (i) la mise à disposition d'un temps suffisant et de qualité pour dialoguer avec les ANE; (ii) la promotion d'approches fondées sur l'économie politique dans la conception des NMA; (iii) l'encouragement de la coopération interservices au niveau des délégations; et (iv) une plus grande acceptation des risques éventuels émanant de la coopération avec les ANE dans le cadre des NMA.

Six capacités méritent une attention particulière. (L'outil méthodologique n° 7 détaille les principaux éléments et mesures incitatives relatifs à chacune d'entre elles.)

- **Capacité de mener une analyse fondée sur l'économie politique et d'en exploiter les résultats.** Les auteurs ont plaidé, tout au long de ce document, en faveur de la nécessité de procéder à une analyse solide fondée sur l'économie politique, de préférence dans le cadre de partenariats intelligents avec d'autres bailleurs de fonds (voir point 5.2). La CE, comme d'autres bailleurs de fonds, doit encore améliorer sa capacité interne d'utilisation de l'outil de l'analyse politique en vue de promouvoir une participation significative des ANE aux NMA.
- **Capacité d'adopter une approche «holistique» à l'égard des ANE.** Les efforts entrepris par la CE afin d'améliorer la participation des ANE aux NMA ne doivent pas être perçus comme des efforts isolés, mais bien comme faisant intégralement partie de la stratégie globale de la CE à l'égard des ANE. Cela peut exiger des capacités particulières de rapprochement, de mise en relation et de liaison entre différentes thématiques, différents objectifs et différents acteurs.
- **Capacité de mener un dialogue thématique/politique efficace.** Cela revient à développer une connaissance fine du paysage politique et des moteurs et freins du changement. Partant, il sera plus facile de faire preuve de réalisme dans ses ambitions et de développer des stratégies plus fondées de coopération avec les acteurs intérieurs parties à la gouvernance et à la chaîne des responsabilités. Cela permettra également de déterminer la manière dont il est possible, sur le terrain, de recourir au dialogue thématique/politique pour protéger, mobiliser et étendre l'espace de participation des ANE si nécessaire..
- **Capacité d'aborder la mise en œuvre en tant que processus.** Les approches à court terme fondées sur des projets ne se prêtent pas au soutien de réformes complexes et souvent imprévisibles. Pour pouvoir réagir avec souplesse,

saisir les occasions qui se présentent et tirer parti de la dynamique sociétale des pays partenaires, l'aide doit s'inscrire dans une optique de processus et s'insérer dans une perspective de changement progressif à plus longue échéance.

- **Capacité d'assurer le suivi des résultats et de tirer des enseignements.** L'implication des ANE aux NMA est un domaine d'activité relativement neuf et bénéficiant de peu d'instruments éprouvés. Il s'agit d'une entreprise éminemment politique dotée d'objectifs ambitieux mais à l'issue incertaine (en raison de la nature erratique des processus concernés de détermination et d'exécution des politiques). Il est donc essentiel de se doter d'une capacité de suivi qualitatif des résultats et de veiller à un processus d'apprentissage conjoint et continu.
- **Capacité à communiquer, à se forger des réseaux et à construire des relations à long terme.** En appuyant la gouvernance ou en cherchant à impliquer les ANE aux NMA, la CE devient acteur des processus de réforme nationaux. Cela s'accompagne de la responsabilité de veiller à une communication appropriée auprès de toutes les parties prenantes concernant les politiques, modèles de mise en œuvre et contributions de la CE, ainsi qu'à un effort proactif de constitution de réseaux et de construction de relations/coalitions entre acteurs intérieurs et extérieurs de même sensibilité.

ÉPILOGUE – Un document «vivant»

Comment la CE peut-elle tirer parti du potentiel de l'évolution des nouvelles modalités d'aide pour coopérer plus efficacement et plus stratégiquement avec les acteurs non étatiques? Voilà la réponse à laquelle ce document de référence s'est employé à répondre, en mettant l'accent sur trois processus en particulier, tous en cours et convergents, à savoir les efforts entrepris par la CE pour: (i) coopérer plus stratégiquement avec toute la palette des acteurs non étatiques; (ii) rendre l'aide au développement, dont les nouvelles modalités d'aide, plus efficace; et (iii) se doter d'une compréhension plus poussée du développement et des relations entre l'Etat et la société, dans leurs dimensions politique et de gouvernance.

Les auteurs ont fait appel à trois catégories de spécialistes, comme résumé ci-dessous:

1. Les «macro-économistes» perçoivent l'appui budgétaire (sectoriel) comme une «solution intégrée d'aide au développement» et sont, à cet égard, de plus en plus confrontés à des questions politiques et à des problématiques clés en matière de gouvernance, comme par exemple les relations de responsabilité entre acteurs domestiques. L'avenir de l'appui budgétaire fait l'objet d'un débat animé et de consultations dans le cadre de la finalisation des nouvelles lignes directrices de la CE relatives à l'appui budgétaire et, plus globalement, à l'échelle de l'UE.
2. Les «spécialistes sectoriels», dont les conseillers en matière de gouvernance, sont, quant à eux, confrontés aux questions essentielles de l'harmonisation et de l'offre et de la demande, en lien avec les réformes thématiques et la gouvernance macro-économique et intersectorielle.
3. La troisième catégorie est celle des «acteurs de terrain» qui, dans la limite de lignes budgétaires données, coopèrent avec les acteurs non étatiques dans des environnements de plus en plus exigeants. Ils sont amenés à appliquer la politique du développement participatif dans des pays partenaires souvent complexes ainsi que dans les propres domaines de travail de la CE. Ils prennent part au dialogue pluripartite, au «dialogue structuré», pour améliorer les modèles de coopération avec les ANE.

Ce document tente de rassembler les questions et expériences pertinentes naissantes dans ces différentes spécialités afin de favoriser, en quelque sorte, une certaine fertilisation croisée et des pratiques d'apprentissage internes à la CE. Toutefois, il évoque également d'autres processus, ou sous-processus, et acteurs susceptibles d'y contribuer. Il existe, en dehors de la CE, d'autres dynamiques pertinentes. Le travail accompli par d'autres bailleurs de fonds, représentants du monde universitaire, groupes de réflexion et acteurs non étatiques sur les mécanismes de responsabilité intérieurs dans le cadre du réseau sur la gouvernance du CAD-OCDE, constitue un exemple parmi d'autres de champ d'étude prometteur pour la problématique couverte par ce document. Le travail en cours sur l'analyse fondée sur l'économie politique en est un autre exemple.

Ce document est le fruit de la collaboration de divers acteurs et parties prenantes dans divers domaines de spécialisation. Il tire parti des connaissances développées et des expériences partagées dans ces domaines, entre autres. Il s'agit toutefois, par essence, de processus évolutifs et, partant, *inachevés*. C'est également le cas de ce document.

Beaucoup des expériences, constatations, réponses et questions que les auteurs ont tenté de capturer dans ce document invitent à de nouvelles questions. C'est pourquoi le chapitre 5 a mis en évidence la nécessité et la possibilité de développer des «partenariats intelligents». Toutefois, il est fort probable que cela ne suffise pas. En pratique, il restera de nombreux dilemmes irrésolus et des expériences prometteuses, ou moins prometteuses, resteront inexploitées. C'est la raison pour laquelle la CE a mis en place une plateforme dédiée aux échanges et à l'apprentissage mutuel pour l'avenir, la plateforme **capacity4dev** (www.capacity4dev.eu).

Outils méthodologiques

Outil méthodologique n° 1: Les rôles des ANE

Les ANE ont un rôle essentiel à jouer dans le développement. Néanmoins, ainsi que le souligne le groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide (OCDE, 2007), la définition de la société civile ne définit pas en soi les rôles que la société civile peut jouer dans le développement. En réalité, ces «rôles» exigent la détermination d'un ou plusieurs cadre(s) normatif(s) concernant les rôles positifs que la société civile est supposée jouer. Elle représente un lien vital avec les simples citoyens; elle peut articuler les besoins, les demandes et les intérêts de différents groupes; et elle peut contribuer à établir le contact avec les communautés éloignées et marginalisées. En se basant sur la littérature existante, le groupe consultatif a proposé trois manières de considérer la société civile: (i) en tant que composante nécessaire d'un système de gouvernance responsable et efficace; (ii) en tant qu'organisation assurant la bonne exécution des programmes et opérations de développement; (iii) en tant que mécanisme pour l'autonomisation sociale de certains groupes et la réalisation des droits de l'homme. Dans le cadre de cette analyse, il est possible de déceler les rôles potentiels suivants pour la société civile (OCDE, 2007).

| Rôle des ANE | Description | Compétences nécessaires |
|--------------------------------|---|---|
| Plaidoyer | Mobiliser les communautés de base, les pauvres et les personnes marginalisées. Les ANE peuvent bénéficier de la confiance de groupes de personnes au niveau local et peuvent s'associer aux pouvoirs publics dans la mise en œuvre de consultations efficaces afin de nouer le dialogue avec ces communautés et s'aligner sur leurs besoins. Ils peuvent aussi favoriser des stratégies afin d'aborder les conditions sociales, économiques et politiques des personnes pauvres et marginalisées. | Capacité à évaluer les micro-besoins des groupes pauvres et marginalisés et à les traduire en contributions au débat macro-politique; capacité à participer à des débats politiques nationaux et capacité à influencer, à faire pression et à mobiliser les citoyens et les financements. |
| Éducation publique | Sensibiliser, éduquer et associer les citoyens de par le monde. Au sein de l'UE et dans les pays partenaires, les ANE associent les citoyens afin qu'ils participent activement au développement et à l'éradication de la pauvreté. Ils permettent aux citoyens de passer de la sensibilisation de base aux priorités internationales en matière de développement et au développement humain durable, grâce à une compréhension des causes et effets des problématiques mondiales, à une implication personnelle et à des actions éclairées. | Compétences pédagogiques, de communication et de plaidoyer, capacité à mobiliser les ressources et les personnes. |
| Reddition des comptes | Surveiller les politiques et pratiques des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds. Les ANE sont bien placés pour réclamer des comptes aux parties prenantes au développement national et multilatéral, dès lors qu'ils ont un rôle distinct et indépendant à jouer dans la promotion de l'intérêt public, avec l'aide de groupes (marginalisés) spécifiques de personnes, entraînant au final une gouvernance améliorée et la réduction de la pauvreté et de l'inégalité. | Capacité à surveiller et à évaluer les politiques et l'aide des pouvoirs publics, à rassembler et à interpréter des données qualitatives et quantitatives, à lire des budgets, à défendre et à faire pression, et à mobiliser les ressources et les personnes. |
| Prestations de services | Prestation des services et programmation en matière de développement. S'agissant de la mobilisation, de l'autonomisation et de la responsabilité, les ANE sont bien placés pour répondre aux besoins des communautés exclues, dans la mesure où ils peuvent expérimenter et consacrer du temps et de l'énergie à établir une relation de confiance avec les communautés locales et à renforcer leur pouvoir. | Aptitudes de gestion, capacité spécifique liée aux services fournis, capacité à s'adapter au contexte, capacité à surveiller et à communiquer, mobilisation des ressources et des personnes. |
| Capital social | Créer des coalitions et des réseaux pour une meilleure coordination et une influence accrue des ANE. Les ANE peuvent se coordonner autour de valeurs et objectifs partagés et, partant, maximiser leur coopération avec les groupes qu'ils représentent et avec d'autres acteurs, comme les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds. | Capacités de coordination, de dialogue et de mise en réseau, mobilisation des ressources et des personnes et capacité de communication et de résolution des conflits. |

Poursuite tableau de la page précédente.

| Rôle des ANE | Description | Compétences nécessaires |
|---|--|---|
| Renforcement des capacités | Transfert de capacités. Dans certains contextes et secteurs, les ANE développent des connaissances, des expériences et des capacités de travail de proximité qui peuvent s'avérer inestimables pour l'amélioration de la qualité des services aux niveaux national et, surtout, local. Souvent, ces organisations sont idéalement positionnées pour atteindre les groupes vulnérables et isolés qui risquent de rester exclus des initiatives nationales traditionnelles et elles sont suffisamment flexibles pour être plus innovantes. Par conséquent, associer les ANE dans le renforcement des capacités peut permettre de soutenir et d'utiliser ces connaissances et ces capacités pour renforcer les capacités des institutions publiques. | Aptitudes pédagogiques, capacité à adapter les expériences et les compétences afin de comprendre les besoins et regrouper les intérêts, capacité à être communicatif, innovant, créatif et à capitaliser les connaissances... |
| Innovation | Les ANE font place à l'innovation. Les OSC sont plus enclines à prendre des risques en expérimentant de nouvelles approches, méthodes et techniques en matière de développement et d'autonomisation. | Aptitudes techniques, connaissances spécifiques, capitalisation et partage des connaissances. |
| Effets de levier | Mobiliser et exploiter les ressources de la CE dans des partenariats globaux avec les ANE. Bien que chaque ANE soit ancré dans sa propre histoire et son propre contexte, le transfert de ressources et le renforcement des capacités depuis l'extérieur peuvent produire un effet de levier significatif. Plusieurs ANE dans les pays partenaires de l'UE ont mis en place des partenariats avec des partenaires de développement étrangers. | Capacités de mise en réseau, de collaboration technologiques et de dialogue; mobilisation des ressources et des personnes; capacités à faire pression. |
| D'autres rôles peuvent venir s'y ajouter, en fonction des besoins des nouvelles priorités d'aide et de l'attention portée aux questions de gouvernance (IDS, 2008). Ces «nouveaux» rôles sont le fruit des interactions possibles et accrues entre l'État et la société civile promues par la nouvelle architecture de l'aide, en créant des espaces dans lesquels les citoyens sont habilités à faire entendre leurs besoins et priorités. Un des rôles clés des ANE consiste à promouvoir, via leur interaction dans cette « sphère publique », un retour à la politique participative plutôt qu'une limitation de cette dernière aux élections périodiques. | | |

Source: ODI (2009), IOB (2006), OCDE, (2009)

Outil méthodologique n° 2: Différenciation des acteurs et niveaux d'analyse

Une des principales difficultés liées à la coopération avec les ANE et à leur inclusion a trait à la définition des «acteurs non étatiques» et de la «société civile». En effet, de nombreux types d'acteurs appartenant à des familles différentes sont considérés comme des «acteurs non étatiques». Tout programme d'appui destiné à inclure stratégiquement les acteurs non étatiques et/ou à soutenir la société civile se heurte à la question de la définition des caractéristiques, des types d'organisations, des niveaux d'opération, des domaines d'intervention et de la valeur ajoutée de chaque type et de chaque famille d'acteurs. Les auteurs proposent ci-dessous un outil destiné à aider le personnel de la CE à analyser la société civile dans un pays donné. Cet outil peut être utilisé comme base afin de se familiariser avec la société civile et comme point de départ pour analyser les acteurs non étatiques dans un contexte donné. Étant donné que les ANE sont façonnées par le contexte, l'histoire et les caractéristiques culturelles, il est possible que certains de ces éléments et types d'organisation n'existent pas ou qu'ils soient simplement étiquetés différemment.

| Sphère* | Sphère socioculturelle | Sphère de la recherche et communication/ opinion publique | Sphère économique |
|--|--|--|--|
| | Organisations fortes d'une grande expérience, précisément dans la politique de développement et dans la prise en considération des groupes, des domaines et des thèmes marginalisés. Elles visent à contribuer directement au bien-être des citoyens en fournissant des services et une éducation civique. | Organisations ciblant principalement la recherche, le débat et l'opinion publique autour de questions concernant le développement, la démocratie et les droits de l'homme. Pour l'essentiel, elles effectuent des études et des recherches sur certains sujets, et elles innoveront. | Organisations liées à la sphère économique et qui peuvent apporter une expérience et une expertise en matière de vision du dynamisme économique, du bien-être, du rapport coût-performance et des droits économiques et du travail. Ce groupe comprend un secteur privé organisé, ainsi que les syndicats et les associations de travailleurs. |
| 4^e niveau**: regroupement d'«organisations faitières». | | | <i>Plateformes, forums, groupes coordonnées, Organisations intersyndicales, chambres de commerce</i> |

* Espace et priorité où les acteurs sont plus actifs et/ou spécialisés

** Niveau: se rapporte à la position de chaque acteur au sein de la sphère de la société civile et à sa relation avec les autres acteurs non étatiques

Poursuite tableau de la page précédente.

| | Sphère* | Sphère socioculturelle | Sphère de la recherche et communication/ opinion publique | Sphère économique |
|--|---------|---|---|---|
| 3^e niveau**: le troisième niveau est composé d'organisations constituées par un groupe d'organisations qui décident de s'associer et de collaborer selon une logique thématique/géographique. Elles sont conçues comme des espaces d'échange d'information, de communication, de consultation et d'organisation d'actions conjointes; elles fournissent des services à leurs membres en matière de renforcement des capacités, de projection à l'extérieur et d'accès aux fonds. | | | <i>Coalitions, mouvements, collectivités, réseaux, fédérations, organisations faîtières</i> | Organisations professionnelles faîtières, syndicats, fédération de coopératives |
| 2^e niveau**: Le deuxième niveau concerne les organisations formellement constituées avec une structure solide et bien définie. Elles sont orientées vers la responsabilité sociale et travaillent au bénéfice de la population. Parfois, elles accompagnent les formes organisationnelles du premier niveau. | | ONG, associations culturelles, associations de jeunes, organisations de consommateurs/ utilisateurs, associations de défense des droits de l'homme, entités religieuses | Fondations, groupes de réflexion, centres de recherche, médias, universités | Organisations professionnelles, associations de travailleurs, associations d'entreprises |
| 1^{er} niveau**: ce premier niveau se compose d'organisations constituées en milieu urbain et rural, à l'initiative d'un groupe de personnes qui s'associent pour proposer des solutions aux problèmes immédiats du contexte local ou communautaire. Ces organisations se caractérisent par le fait qu'elles sont limitées à un contexte thématique et géographique et sont souvent informelles | | Organisations de base y compris organisations confessionnelles, groupes de femmes et de jeunes, groupes d'intérêt communautaires | Groupes locaux de recherche, médias locaux | Organisations de base des travailleurs, organisations paysannes, associations d'entreprises locales, coopératives |

* Espace et priorité où les acteurs sont plus actifs et/ou spécialisés

** Niveau: se rapporte à la position de chaque acteur au sein de la sphère de la société civile et à sa relation avec les autres acteurs non étatiques

Outil méthodologique n° 3: Le cadre d'analyse de la gouvernance de la CE

Une meilleure compréhension des ANE et de leurs interactions avec l'État contribue à améliorer la capacité de la CE à déterminer les types, les niveaux et les modalités d'association et d'appui. Le cadre d'analyse de la gouvernance propose des outils servant à recenser, évaluer et visualiser les multiples relations de gouvernance et de responsabilité, ainsi que les parties prenantes concernées. Les grandes règles ci-dessous relatives à la façon de procéder méritent d'être prises en considération.

Adopter une approche dynamique

Les relations entre l'État et la société évoluent et il n'est pas facile de répondre du premier coup ou de réfléchir aux des questions soulevées dans la section précédente. Les exercices de cartographie (*mapping*) que l'*étude de capitalisation* propose doivent suivre une logique dynamique, puisqu'il s'agit d'«exercices vivants», qui doivent être mis à jour régulièrement. Il en va de même d'une analyse contextuelle qui cible les caractéristiques liées à l'économie politique et à la gouvernance. Ces diagnostics ne sont pas effectués une fois pour toutes, mais sont des processus qui exigent une mise-à-jour lorsque les circonstances l'exigent ou que la possibilité se présente.

Adapter la méthode à la finalité de l'analyse

C'est la finalité qui doit influencer le choix de la méthode analytique, la portée, la participation des parties prenantes nationales ou l'appropriation par ces dernières, ainsi que la stratégie de communication des résultats. Il est dès lors crucial d'énoncer clairement la finalité de l'analyse contextuelle et de la cartographie. Par exemple, si l'analyse vise à contribuer à l'élaboration du *document de stratégie pays* de la CE ou si elle est liée à la conception d'un programme d'appui budgétaire général ou d'un PAPS, sa constitution, sa profondeur et ses destinataires ne seront pas les mêmes que si l'objectif est d'entamer un dialogue avec les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux d'un secteur donné. La CE peut, par exemple, chercher à savoir dans quelle mesure les acteurs étatiques et non étatiques d'un secteur particulier sont favorables au changement. Cette finalité peut nécessiter une combinaison de méthodes telles qu'une analyse documentaire approfondie, une enquête auprès des parties prenantes et des ateliers interactifs avec ces parties prenantes. Il importe également d'indiquer le contexte dans lequel l'analyse s'inscrit de façon à garantir une certaine continuité dans l'apprentissage et à éviter que les ateliers de cartographie, les études et les enquêtes deviennent des événements ponctuels isolés.

S'appuyer sur les analyses contextuelles déjà réalisées et privilégier le renforcement des connaissances nationales

Les analyses contextuelles existantes tirées de sources locales (produites par des universités, des ONG spécialisées, des cellules de réflexion, des rapports des médias, etc.) et produites par ou pour les bailleurs de fonds sont légion. Regarder de plus près le matériel disponible peut déjà aider à recenser les lacunes qui doivent faire l'objet d'une étude ou d'une analyse plus approfondie.

D'autres conseils et astuces concernant les évaluations de la gouvernance sont notamment:

- s'appuyer sur les équipes pluridisciplinaires de la CE;
- promouvoir l'apprentissage «transpiliers» ou les échanges entre les spécialistes, les macro-économistes, les experts en gouvernance et les praticiens des ANE (voir aussi l'étude de cas n° 5, Inde);
- adopter une approche participative en tant qu'option par défaut;
- inclure autant que faire se peut les parties prenantes nationales dans la conception, la mise en œuvre et la communication des conclusions (même si de nombreuses situations ou finalités ne réclament pas une appropriation aussi complète);
- gérer les sensibilités.

Il convient de promouvoir activement la production de connaissances au niveau national au moyen d'approches fondées sur l'économie politique⁴⁴ et l'analyse de la gouvernance. Les conclusions de ces analyses et exercices de cartographie peuvent contenir des informations sensibles et heurter des groupes d'intérêts ou des représentants légaux. Ces sensibilités ne doivent pas être ignorées et les conclusions peuvent souvent être gérées ou partagées de différentes manières.

La matrice ci-dessous est un outil simple de cartographie des acteurs et des parties prenantes concernés de la gouvernance. Elle permet en elle-même de juger de l'aptitude d'un secteur à adopter une gouvernance améliorée.

44) Les boîtes à outils existantes de la CE sur le renforcement des capacités et la gouvernance sectorielles contiennent aussi des conseils spécifiques pertinents pour l'analyse fondée sur l'économie politique et l'analyse des parties prenantes. Voir, aussi <http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/2028>

Les colonnes contiennent les paramètres d'évaluation suivants:

- **rôle et importance:** l'acteur joue-t-il un rôle de gouvernance ou un rôle de responsabilité? Ou bien encore son rôle est-il mixte? Quelle est l'importance de l'acteur pour la gouvernance et/ou la responsabilité effective? Cette importance est-elle amenée à se renforcer ou à diminuer à l'avenir?
- **intérêts en jeu:** quel est l'agenda à court et à long terme de l'acteur? Quels objectifs formels et informels l'acteur poursuit-il? Quel dosage a-t-on entre les objectifs en rapport avec le recul de la pauvreté et ceux liés à des politiques bureaucratiques et des luttes de pouvoir, ou l'affirmation d'un positionnement ou d'intérêts individuels? Quels sont ceux qui prévalent sur les autres, lesquels sont négociables et lesquels ne le sont pas?
- **pouvoir et ressources:** de quels pouvoirs et ressources l'acteur dispose-t-il? Quelle part de son pouvoir est formelle, quelle part est informelle? Ce pouvoir est-il mis à mal par d'autres acteurs à travers l'exercice de pouvoirs informels?
- **relations significatives:** avec qui l'acteur est-il en rapport? Qui connaît qui? Quels liens et allégeances l'acteur entretient-il?
- **incitations:** quelles sont les incitations positives et négatives pour l'acteur à garder le même «comportement de gouvernance» ou à en changer? Quelles incitations (récompenses ou sanctions) semblent opportunes pour l'acteur aux fins du maintien ou de l'amélioration de la gouvernance sectorielle? et à quelles sanctions peut-il s'attendre en cas de défaut à ses missions? À quelles contraintes les acteurs se seraient-ils soumis en cas d'adhésion ou de résistance au changement? Quel est le «bilan système» des différents facteurs d'incitation et d'attraction qui motivent un certain comportement? Un système soumis à de fortes contraintes ou menaçant est susceptible d'induire de la passivité.

| Cartographie des acteurs et des parties prenantes de la gouvernance | Rôle et importance pour la gouvernance/ responsabilité effective | Intérêts en jeu | Pouvoir et ressources permettant d'exercer une influence | Relations clés, formelles et informelles | Incitations |
|---|--|-----------------|--|--|-------------|
| Secteur non public | | | | | |
| Système politique | | | | | |
| Administrations publiques centrales | | | | | |
| Prestataires de première | | | | | |
| Institutions de contrôle et de contre-pouvoir Acteur 1, Acteur 2, etc. | | | | | |
| Development agencies and external actors Actor 1, Actor 2 | | | | | |

Outil méthodologique n° 4: Relations formelles et informelles entre acteurs étatiques et non étatiques (45)

| Questions générales | Espaces de coopération avec les ANE | Tendances |
|--|--|---|
| <p>Les règles formelles sont-elles le résultat de négociations entre l'État et la société?</p> <p>Dans quelle mesure l'exécutif est-il contraint par la loi et la constitution?</p> <p>Prévoient-elles une concurrence ouverte et inclusive pour le pouvoir politique? À quelle fréquence la constitution a-t-elle été modifiée?</p> <p>Dans quelle mesure ces règles sont-elles respectées?</p> | <p>La législation prévoit-elle un cadre pour que les ANE puissent interagir avec l'État et les citoyens?</p> <p>Existe-t-il un cadre formel en place pour la transparence budgétaire et les institutions de contrôle et de contre-pouvoir, ainsi que pour la corruption?</p> | <p>Existe-t-il un climat dans lequel les ANE peuvent mobiliser les citoyens autour d'intérêts communs?</p> <p>Les ANE ont-ils de bonnes raisons de collaborer avec les partis politiques sur les questions de biens publics?</p> <p>Sont-ils incités à collaborer avec les députés sur les questions du budget ou des politiques sectorielles?</p> <p>Où la concurrence politique est-elle de nature à ce que les citoyens et les ANE doivent compter sur le clientélisme pour parvenir à leurs fins?</p> |
| <p>Cadre formel</p> <p>Concurrence politique</p> | <p>Y a-t-il eu des changements non violents de régime? Dans quelle mesure les citoyens ordinaires sont-ils à même de voter et d'adhérer à des partis politiques?</p> <p>Certains groupes sont-ils exclus? Comment les partis politiques sont-ils financés? Dans quelle mesure les responsables politiques utilisent-ils les ressources publiques pour rester au pouvoir?</p> | <p>Dans quelle mesure les partis politiques s'organisent-ils autour de programmes plutôt que de personnalités? Les électeurs attendent-ils de leurs représentants qu'ils produisent des résultats en matière de faveurs individuelles, d'avantages spécifiques pour la communauté ou de biens publics?</p> |
| <p>Institutionnalisation</p> | <p>Les ANE et les pouvoirs publics suivent-ils des règles publiques, transparentes et connues de tous, afin que leur comportement soit prévisible?</p> <p>Quelles sont les procédures de recrutement au sein du gouvernement? Comment les budgets sont-ils adoptés?</p> | <p>Existe-t-il des moyens formels, prévisibles, pour le dialogue/la consultation sur les stratégies de réduction de la pauvreté? Existe-t-il des mécanismes formels pour l'inclusion des ANE dans la mise en œuvre, le suivi, etc.?</p> <p>Le budget prévoit-il une base pour que les ANE coopèrent avec les institutions étatiques: gouvernement, parlement, institutions d'audit indépendantes, etc.?</p> |
| <p>Repartition du pouvoir</p> | <p>Comment et dans quelle mesure l'exécutif politique partage-t-il le pouvoir avec le système de sécurité, avec le pouvoir législatif (détiennent-ils l'initiative législative, a-t-il des prérogatives en matière budgétaire?), avec le secteur public et privé, avec les organisations de la société civile et avec les acteurs extérieurs (organisations régionales et bailleurs de fonds)?</p> | <p>Les autorités sont-elles susceptibles d'utiliser leur influence sur l'aide afin de contrôler les ANE?</p> <p>ou</p> <p>ou</p> <p>ont-elles intérêt à coopérer avec les ANE sur des objectifs partagés?</p> |

45) Adapté de «Framework for Strategic Governance and Corruption Analysis. Designing Strategic Responses Towards Good Governance», ministère néerlandais des affaires étrangères, 2008.

Outil méthodologique n° 5: Comment renforcer l'incidence et l'harmonisation des évaluations de la gouvernance?

Le CAD de l'OCDE a analysé les multiples façons qu'ont les bailleurs de fonds d'étudier ou d'évaluer la gouvernance. Les conclusions de cette analyse sont pertinentes pour d'autres travaux de diagnostic, comme les analyses contextuelles, les cartographies, les analyses sectorielles, etc. Comment les bailleurs de fonds peuvent-ils améliorer leur efficacité lorsqu'ils effectuent des recherches, des analyses contextuelles ou des évaluations de la gouvernance? Jusqu'où faut-il s'efforcer de les harmoniser autour de recherches ou d'évaluations communes? Quelles informations peuvent être partagées? Avec quels acteurs étatiques et non étatiques? Quand un gouvernement partenaire doit-il être aux commandes de l'analyse? Quelles sont les risques ou les avantages et inconvénients pour la qualité?

Le CAD a constaté une cacophonie de méthodes et de pratiques, ainsi que des efforts essentiellement normatifs et non coordonnés. Dans le contexte du CAD, les bailleurs de fonds ont convenu – à titre individuel ou collectif – d'améliorer leur performance en matière d'évaluations de la gouvernance. Les principes directeurs consensuels méritent une attention toute particulière, dès lors qu'ils s'appliquent aux bailleurs de fonds qui réalisent des analyses axées sur l'économie politique et des analyses de la gouvernance. Les conseils relatifs aux questions telles que: quand s'accorder avec d'autres donateurs, quand et pourquoi effectuer des évaluations conjointes avec les partenaires, pourquoi appuyer les capacités de recherche nationales, quand et pourquoi communiquer les résultats des recherches, etc., sont toutes pertinentes pour ce travail d'analyse du contexte politique.

(1) Utiliser et renforcer les évaluations de la gouvernance menées au niveau national

- exploiter les évaluations menées au niveau national ou par les pairs et s'aligner sur elles;
- participer au renforcement des capacités nationales à évaluer et à débattre des questions de gouvernance en impliquant les parties prenantes du pays partenaire dans l'élaboration des outils.

(2) Définir un objectif clair pour influencer le choix des outils et des méthodes d'évaluation

- séparer les évaluations de la gouvernance destinées à des finalités internes de l'organisme de celles destinées à influencer les processus du pays partenaire;
- limiter le nombre d'objectifs d'une seule et même évaluation de la gouvernance.

(3) Évaluer et aborder la gouvernance depuis différentes voies d'accès et perspectives

- englober la diversité et le développement ultérieur des concepts de gouvernance. (...) Si cette diversité est positive, il reste fort à faire pour mieux comprendre les processus de gouvernance et leurs liens avec le développement;
- formuler des hypothèses, utiliser des concepts et des méthodologies explicites et disponibles au public;
- promouvoir des évaluations conjointes de la gouvernance qui soient intégrées dans des diagnostics en vue des programmes sectoriels et thématiques.

(4) Harmoniser les évaluations au niveau du pays lorsque l'objectif est de stimuler le dialogue et la réforme de la gouvernance

- «harmoniser» seulement si la valeur ajoutée de l'harmonisation est démontrée. C'est particulièrement important lorsque l'objectif premier des évaluations des bailleurs de fonds consiste à associer les parties prenantes nationales, à stimuler le dialogue et à promouvoir la réforme de la gouvernance. Dans ces circonstances, des évaluations multiples et non coordonnées par les bailleurs de fonds peuvent faire plus de mal que de bien. Cependant, si ces évaluations visent essentiellement à servir des finalités internes, les coûts de l'harmonisation peuvent alors surpasser les avantages;
- exploiter les processus en cours et limiter les coûts pour les partenaires.

(5) Rendre les résultats publics sauf en cas de raisons impérieuses de ne pas le faire

- publier les résultats des évaluations dans la mesure du possible;
- préciser et convenir à l'avance de ce que la transparence implique.

Source: *Donor approaches to governance assessments. Guiding principles for enhanced impact, usage and harmonisation, le réseau sur la gouvernance du CAD, mars 2009* www.oecd.org/dac/governance/govassessment

Outil méthodologique n° 6: Les ANE et les autres acteurs de la chaîne de responsabilité nationale

| Acteur de la responsabilité nationale | Relation avec les ANE | Risques |
|--|---|--|
| <p>Parlements: les parlements ou le pouvoir législatif sont censés jouer un rôle essentiel en ce qui concerne l'obligation, pour le gouvernement, de rendre des comptes. Dans les démocraties libérales, ils sont destinés à représenter les électeurs et leurs demandes regroupées. Les parlements sont considérés comme des enceintes pour les débats en commission sur des projets de loi, avec des activités de contrôle et de surveillance.</p> | <p>Le parlement et la société civile remplissent différents rôles, qui ne sont pas toujours bien compris ni respectés. Les ANE peuvent rendre publics les débats en commission et ainsi créer une demande afin que les députés exercent leurs fonctions (institution de contrôle et de contre-pouvoir, représentation, initiatives législatives, etc.). Certains ANE sont parvenus à démontrer leur capacité à influencer des actes politiques majeurs comme le processus budgétaire.</p> | <p>Des conflits peuvent naître entre les représentants de la société civile et les députés pour savoir qui représente vraiment «la population» ou les citoyens. Ou le parlement peut être totalement détaché des citoyens organisés, ou ne répondre qu'à des groupes d'intérêts.</p> |
| <p><u>Partis politiques:</u> les partis politiques regroupent les demandes des citoyens qui peuvent leur permettre d'exiger du gouvernement qu'il rende des comptes. Cette responsabilité est plus explicite en période électorale.</p> | <p>Les partis politiques et les ANE peuvent se compléter les uns les autres: la société civile a servi de plateforme pour les dirigeants et les nouveaux partis. À l'inverse, des (ex) responsables politiques retirés peuvent adhérer à des associations sans but lucratif, en leur faisant profiter de connaissances et de capacités pertinentes pour l'action collective, comme des compétences de mise en réseau ou d'analyse politique. Les ANE peuvent aussi assurer la liaison entre les partis politiques et les organisations de base et les citoyens.</p> | <p>Dans les pays en développement, la séparation entre société civile et partis politiques est assez rarement nette. Souvent, les partis politiques sont faibles et fragmentés. Par conséquent, ils dépendent d'un chef charismatique et ne sont pas à même de jouer leurs rôles d'opposition ou de mobiliser et regrouper les revendications des citoyens, ou alors ils n'ont aucune incitation à le faire. Les ANE peuvent s'approprier cet espace et devenir l'opposition et les représentants de facto. Il peut en résulter des tensions entre les partis politiques et les acteurs non étatiques, car ils peuvent occuper le même espace et la même fonction, empêchant ainsi de former une coalition afin d'affronter les institutions non responsables via des actions coordonnées.</p> |
| <p><u>Cour des comptes:</u> les audits sur l'exécution budgétaire par le gouvernement sont essentiels pour contribuer à l'intégrité de l'allocation et de la mise en œuvre budgétaires. Avec le temps, la cour des comptes peut devenir une source formalisée et prévisible d'informations sur l'efficacité et l'efficience du gouvernement.</p> | <p>Une nouvelle génération d'ANE prêtant davantage attention au processus budgétaire, aux fonctions d'audit et aux institutions de l'État est en train de voir le jour. En l'absence d'institutions d'audit performantes, les ANE se sont lancés dans un travail de suivi et d'investigation sur certains cas de corruption ou, de manière plus générale, sur des dysfonctionnements systémiques liés à l'élaboration du budget et aux dépenses. Les ANE ont endossé de nouveaux rôles dans ce domaine, notamment en promouvant les compétences des citoyens en matière de budget, en les sensibilisant et en les formant aux règles de passation des marchés, en diffusant les conclusions des recherches et les rapports de suivi, etc.</p> | <p>Les institutions supérieures de contrôle ne sont pas autorisées ou pas capables de remplir leurs fonctions, créant ainsi un vide quant autour des fonctions et des acteurs clefs de la responsabilité, comme par exemple la société civile.</p> |

Outil méthodologique n° 7: Capacités et incitations à coopérer avec les ANE

| Capacités | Actions prioritaires et incitations possibles |
|---|---|
| Capacité à réaliser une analyse fondée sur l'économie politique et à en utiliser les résultats | <ul style="list-style-type: none"> Encourager le personnel à appliquer systématiquement des approches axées sur l'économie politique à l'égard des NMA et des ANE. Faire tomber les cloisons en rassemblant l'expertise du personnel spécialisé en macro-économie, en approches sectorielles, secteurs, gouvernance et développement de la société civile. Garantir une utilisation effective des résultats de l'analyse fondée sur l'économie politique dans la conception et la mise en œuvre des dialectiques des ANE-NMA. Partager la charge que représente l'analyse fondée sur l'économie politique avec d'autres organismes donateurs. Développer un réseau de connaissances local d'instituts de recherche, de groupes de réflexion, d'experts, de leaders intellectuels. |
| Capacité à aborder les ANE de manière holistique | <ul style="list-style-type: none"> Investir dans la compréhension du monde des ANE, son contexte, son évolution au fil du temps, ses forces et ses faiblesses. Définir une vision stratégique à long terme du renforcement de l'État via la participation civique. Adopter des approches inclusives à l'égard de la coopération avec les ANE, en allant au-delà des interlocuteurs classiques (ONGI, réseaux d'ANE de la capitale) pour atteindre les ANE de plus petite taille au niveau de base. Fournir des incitations afin de garantir un dialogue continu avec les ANE. Promouvoir des approches systémiques de renforcement des capacités des ANE⁽⁴⁶⁾. Élaborer des stratégies visant à garantir la durabilité de la société civile en tant que secteur. Réduire le cloisonnement entre le personnel en charge des NMA (programme de Paris) et celui responsable de la gouvernance/l'appui aux ANE. Promouvoir le dialogue et l'harmonisation des approches à l'égard des ANE au sein de la Délégation. Intégrer les ANE dans les NMA dans le cadre d'une stratégie par pays plus vaste. Garantir un meilleur contrôle de la cohérence au niveau du Groupe interservices de soutien à la qualité. Appliquer une réflexion «qui sorte des sentiers battus», en cherchant à connecter et à relier les problématiques, les programmes et les acteurs. |
| Capacité à mener un dialogue politique/sur les politiques qui soit suivi d'effets | <ul style="list-style-type: none"> Utiliser le dialogue politique/sur les politiques afin de défendre la place laissée à la participation des ANE aux NMA. Utiliser tout le poids politique de la CE/UE lorsque les autorités harcèlent et réprimant les ANE et/ou réduisent leur capacité à opérer en toute liberté et autonomie. Explorer les possibilités et modalités d'associer les NMA directement dans le dialogue politique et sur les politiques. Surveiller la réalisation des indicateurs de performance négociés. Encourager les délégations à assumer une responsabilité politique et les risques y associés. |

46) Cela implique d'avoir une perspective élargie sur le développement institutionnel, y compris la gouvernance des ANE, de renforcer les plateformes d'ANE à différents niveaux, de promouvoir les consultations entre les ANE, de clarifier le cadre juridique, de préciser les liens avec les processus politiques clés, de fournir un financement intelligent, etc.

Poursuite tableau de la page précédente.

| Capacités | Actions prioritaires et incitations possibles |
|--|---|
| Capacité à adopter une logique de processus à l'égard de la mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> • Permettre des approches de gestion flexibles pour soutenir les ANE dans les NMA. • Adopter des approches séquencées à l'égard de l'inclusion des ANE dans les NMA - faire un pas de plus si les conditions le permettent. • Fournir des incitations à la prise de risques et adopter une approche d'apprentissage par la pratique. • Incrire l'appui aux ANE dans le cadre d'une vision à long terme du changement politique et institutionnel. |
| Capacité à surveiller les résultats et à apprendre des expériences | <ul style="list-style-type: none"> • Développer une évaluation plus réaliste de la contribution possible des ANE. • Se concentrer sur les résultats qualitatifs à atteindre en incluant les ANE dans les NMA. • Encourager l'apprentissage par des moyens d'un bon rapport coût-efficacité (par exemple, échanges ciblés entre le personnel, dialogue avec les ANE, les communautés de praticiens). • Mettre en place une base de données dynamique qui permette la surveillance stratégique de la participation des ANE, y compris dans les NMA. |
| Capacité à communiquer | <ul style="list-style-type: none"> • Garantir un flux d'information régulier et transparent vers tous les acteurs concernés. • Veiller à ce que les ANE soient adéquatement informés sur les NMA et sur le rôle qu'ils peuvent jouer. • Utiliser des moyens de communication formels et informels pour instaurer la confiance et nouer des relations. • Garantir une communication correcte sur les résultats, les difficultés rencontrées et les solutions apportées. • Être transparent sur les rôles joués par la CE. |

Études de cas

Le présent document s'est nourri du travail réalisé au siège et sur le terrain dans les domaines tels que l'appui budgétaire, les programmes d'appui aux politiques sectorielles et l'aide aux acteurs non étatiques dans le cadre du programme de développement participatif. De nombreuses Délégations ont apporté des informations utiles et des exemples, parmi lesquels, au final, huit pays ont été sélectionnés pour illustrer par des études de cas, ou étayer certains des principaux messages, propositions ou conseils figurant dans ce document. Chacune des études représente un scénario bien plus riche et il y a donc bien plus à en dire. Les auteurs ont toutefois gardé les aspects saillants tels que la logique et le contexte de la coopération avec les ANE dans un pays particulier, l'interaction entre l'État et la société civile et les expériences particulières de coopération délibérée avec les ANE dans le contexte d'un programme sectoriel ou d'une opération d'appui budgétaire.

Étude de cas n° 1 – Inclusion des ANE dans la prestation de services dans le secteur de l'éducation: Maroc

En bref

- Malgré un environnement défavorable à la coopération entre les acteurs non étatiques et les institutions d'Etat, le gouvernement a été disposé à œuvrer avec les bailleurs de fonds et les ANE à la mise en œuvre de sa politique d'alphanumerisation.
- Cette coopération a été facilitée par une coopération pluripartite entre les bailleurs de fonds, le gouvernement et les ANE.
- Les ANE comprenaient aussi des acteurs du secteur privé.

Pourquoi coopérer avec les ANE?

Depuis 2008, la délégation de la CE au Maroc apporte un appui budgétaire sectoriel au ministère marocain de l'éducation afin de soutenir la mise en œuvre de sa stratégie d'alphanumerisation. Cette stratégie vise à réduire l'analphabétisme et à promouvoir l'emploi par l'intermédiaire de onze instituts régionaux d'éducation et de formation ciblant principalement les personnes de 16 à 35 ans.

Le gouvernement marocain reconnaît la valeur ajoutée des ANE pour ce qui est de desservir des régions qui sont hors de la portée des services d'éducation gouvernementaux. Les ANE fournissent des services d'enseignement non formels tels que la formation à l'écriture et à la lecture. Ils ont acquis une expérience en matière de mobilisation des communautés des régions reculées du pays autour de services éducatifs.

Quelles sont les modalités de la coopération?

Une direction du ministère de l'éducation est chargée de la mise en œuvre de la stratégie d'alphanumerisation. Cette direction a fait appel aux services de deux catégories d'acteurs non étatiques pour deux composantes de cette stratégie. Elle a demandé à des sociétés privées spécialisées de former le personnel enseignant, les fonctionnaires et les ONG actives dans ce domaine, ainsi que de participer au suivi global du programme. La direction a confié à des ONG locales la mise en œuvre et le lancement de la stratégie au niveau local afin de réduire l'analphabétisme.

Les gouvernements provinciaux sont responsables des appels à propositions, de l'examen des soumissions et de la sélection des ONG chargées de la mise en œuvre. Ce mécanisme devrait garantir le transfert d'une partie des fonds alloués au programme. Le gouvernement a accepté de surveiller la participation des ANE et a défini un ensemble d'indicateurs de performance, dont la qualité des services fournis par les ANE en matière de gestion et la qualité pédagogique.

Deux indicateurs de performance ont été choisis pour instruire le déblocage de la tranche variable de la modalité d'appui budgétaire sectoriel. Le nombre de contrats signés avec les ANE fait l'objet d'un suivi, ainsi que la proportion de bénéficiaires inscrits dans les projets mis en œuvre par les ANE. Il s'est avéré que ces indicateurs du *cadre d'évaluation de la performance* fournissaient des incitations utiles afin que le gouvernement débloque en temps opportun les paiements effectués par les gouvernements provinciaux aux ANE.

Les ONG actives dans le domaine de la promotion de l'alphanumerisation ont aussi pu avoir accès au financement de la CE au titre d'une ligne budgétaire thématique séparée destinée au développement social. Elles ont ainsi pu renforcer les activités qu'elles menaient avec le financement reçu via la stratégie d'alphanumerisation.

Quels sont les défis à relever?

Jusqu'à présent, l'aide apportée aux ANE s'est principalement centrée sur leur implication dans la mise en œuvre de la stratégie d'alphanumerisation. Les rôles joués par les ANE dans le dialogue sur les politiques et leur suivi sont restés limités. La Délégation considère cette coopération avec les ANE via l'appui sectoriel à l'éducation comme un élément de base. Ce processus peut permettre à différents acteurs étatiques et non étatiques de renforcer leur connaissance et leur confiance mutuelles en travaillant ensemble, ce qui peut contribuer à étendre la participation des ANE aux mécanismes décisionnels

et de suivi. Par la suite, ces dimensions pourront être prises en considération lors de l'identification et de la formulation de l'appui au secteur.

Cette approche est fondée sur l'apprentissage de la CE et des autres bailleurs de fonds, qui servira à documenter les prochaines étapes de cet appui sectoriel.

Aspects saillants/expériences nouvelles

- La conception de l'appui de la CE au ministère de l'éducation inclut délibérément les ANE en tant qu'acteurs clés de la mise en œuvre du programme. Les ANE sont donc soutenus par un financement du gouvernement via l'appui budgétaire.
- L'utilisation d'indicateurs de performance pour contrôler la participation des ANE et le lien avec le déblocage de la tranche variable encouragent le transfert en temps utile des ressources aux ANE.
- L'appui sectoriel à l'éducation a créé de l'espace et des possibilités pour le gouvernement de coopérer avec les ANE, d'innover au niveau des systèmes de fourniture, d'étendre la portée et la qualité de ses services et d'évaluer la valeur ajoutée de la coopération avec et via les ANE.
- Ces expériences peuvent contribuer à renforcer la confiance et les relations entre les acteurs, et servir de base à l'élargissement de la coopération et de l'interaction entre l'État et les ANE en vue du dialogue sur les politiques et leur suivi. Elles soulignent l'importance de l'apprentissage et du séquençage.

Références

- Documents de la CE.

Étude de cas n° 2 – Renforcer les citoyens, leur espace d'expression et leur responsabilité dans la prestation décentralisée de services: le programme de protection des services de base: Ethiopie

En bref

- À la suite de la crise politique qui a suivi les élections fédérales en Éthiopie en 2005, les bailleurs de fonds ont suspendu l'«appui budgétaire direct».
- Dans cet environnement politique fragile – caractérisé par une rupture de la confiance entre les bailleurs de fonds et le gouvernement – la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement ont introduit un programme innovant (le programme de protection des services de base, PSB) afin de poursuivre la prestation de services de base via les structures gouvernementales régionales et au niveau des districts.
- Le PSB comportait également une composante dédiée au renforcement des mécanismes de responsabilité sociale.
- Ces mécanismes consistaient à associer les citoyens et les OSC dans des activités pilotes qui utilisaient les outils de la “responsabilité sociale” (par exemple pour le renforcement des compétences en matière budgétaire) pour promouvoir la responsabilité du gouvernement envers les citoyens dans un contexte de prestation décentralisée des services.
- Malgré les défis et l'environnement risqué, des progrès ont été réalisés au niveau de la prestation des services aux niveaux régional et des districts, de la transparence accrue et de la mise en place de mécanismes pour le dialogue entre les pouvoirs publics locaux et les groupes communautaires.
- Le PSB a aussi contribué au renforcement des capacités de la société civile en matière de surveillance de l'exécution budgétaire.

Quel est le contexte de cette étude de cas?

À la suite de la crise politique qui a suivi les élections fédérales en Éthiopie en 2005, les bailleurs de fonds ont décidé de suspendre l'«appui budgétaire direct». Ils craignaient toutefois que, de ce fait, les pouvoirs publics régionaux et locaux ne soient privés des donations globales qu'ils recevaient pour les services sociaux. Par conséquent, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement pourrait s'enliser. Un groupe de bailleurs de fonds a élaboré avec le gouvernement un mécanisme d'appui qui viserait à protéger les budgets des régions et des districts tout en étant compatible avec les principes de la déclaration de Paris concernant l'alignement et l'harmonisation de l'aide .

Comment les ANE ont-ils été impliqués ou soutenus?

Le programme de protection des services de base a soutenu financièrement les autorités régionales et de district pour qu'elles étendent la prestation de services aux niveaux décentralisés. Dans un premier temps, l'appui a été destiné aux secteurs suivants: soins de santé de base, enseignement général (niveaux 1-8), eau et assainissement et extension de l'agriculture. Telle est la principale composante du PSB. Il fournit jusqu'à 35 % de la donation/subvention globale aux régions/districts (quelque 90 % de la contribution des bailleurs de fonds) principalement pour financer les dépenses récurrentes telles que les salaires.

Le programme comprenait aussi d'autres composantes et mesures comme le renforcement des capacités pour les pouvoirs publics locaux en matière de transparence budgétaire et de responsabilité locale. Une aide a aussi été fournie pour le renforcement des mécanismes d'audit et des finances publiques, ainsi que pour la promotion de la responsabilité sociale via les OSC. La mise en œuvre de ces composantes donne une idée des possibilités qui existent de travailler avec les OSC pour promouvoir la responsabilité dans un contexte de fragilité, ainsi que les nouvelles modalités d'aide. La *composante «responsabilité sociale»*, par exemple, est un volet séparé du PSB qui est géré techniquement par un organisme d'aide (GTZ) et coordonné et surveillé par un comité de pilotage tripartite composé du gouvernement (y compris le ministre d'État

en charge des finances et du développement économique), de bailleurs de fonds (la CE a été secrétaire du comité de pilotage pendant plus de trois ans) et de représentants des OSC. Le ministre des finances et du développement économique met en œuvre la **composante «transparence et responsabilité financières»**. Cette composante vise à améliorer la compréhension, par les citoyens, des budgets des régions et des districts et à rendre les établissements de services plus responsable vis-à-vis des citoyens.

Le PSB a augmenté le flux des ressources vers les régions et les districts (*woreda*) pour les services essentiels, grâce à un engagement ferme du gouvernement en faveur de la décentralisation. Les bailleurs de fonds (47) ont accepté de donner de l'argent au gouvernement à la condition que l'intégralité de la somme soit transférée aux régions via des donations globales fédérales. Ils ont également financé l'achat et la distribution de vaccins, de moustiquaires anti-malaria et de contraceptifs.

Afin de protéger ces flux financiers, les bailleurs de fonds ont insisté sur plusieurs mesures de sauvegarde et conditions telles qu'un processus strict d'*«audit continu»*. L'audit comprend un **test d'additionnalité** (pour tester l'allocation des ressources au niveau sous-national) et un **test d'équité** (pour tester et surveiller si les ressources ont été allouées aux régions sans tenir compte de l'affiliation politique et selon des formules fédérales approuvées). Les bailleurs de fonds ont également introduit une composante destinée à promouvoir la responsabilité en aval grâce au renforcement des pouvoirs des groupes de citoyens et des OSC. Les OSC ont mis en œuvre des projets pilotes dans environ 86 *woredas et villes, soit 10 % du total*. *Le travail en matière de responsabilité sociale a été mis en œuvre en utilisant les cartes de score des communautés, les cartes de rapport des citoyens et les budgets participatifs. Ces instruments constituaient les principaux outils pour mener des discussions de concertation entre des groupes de citoyens et les prestataires de services et pour développer, sur cette base, des programmes d'action visant l'amélioration des services.*

Les réformes radicales des structures de gouvernance locale en Éthiopie se sont avérées être un facteur favorable à la mise en œuvre du PSB. Certains bailleurs de fonds avaient déjà harmonisé leur aide avec les réformes gouvernementales, qui comprenaient la décentralisation budgétaire, ainsi que les réformes complexes de la gestion financière à tous les niveaux de pouvoir. Ces réformes étaient largement introduites en 2006, l'année où le PSB a été lancé.

Quels ont été les premiers résultats de ce projet? Et quels défis reste-t-il à relever?

Le PSB a été bien documenté. Un rapport à mi-parcours sur les deux premières années de mise en œuvre a été rédigé en 2008 (*«lessons to be learnt»* (48) et la **composante «responsabilité sociale»** a fait l'objet d'une évaluation complète en 2010 (49)). En partie grâce au PSB, ces évaluations ont constaté «une amélioration marquée des ressources disponibles pour la prestation de services au niveau des *woreda*». Cette amélioration a également suscité des attentes parmi les citoyens et les a incités à entreprendre des actions collectives à l'égard des autorités locales. En outre, le PSB a introduit des actions pilotes destinées à renforcer la **responsabilité sociale** via l'aide aux OSC, principalement les ONG. Le suivi budgétaire réalisé au moyen des **cartes de rapport des citoyens et des communautés** a multiplié les informations disponibles aux citoyens sur les budgets et les processus budgétaires. Les OSC pourraient poursuivre ce suivi, par exemple en contrôlant la façon dont «leur» argent est dépensé.

Des améliorations ont aussi été enregistrées dans le dialogue entre les pouvoirs publics régionaux et les citoyens. Une place plus grande est laissée aux interactions concernant la prestation des services entre les ANE (en particulier les organisations de la société civile au niveau local), la société et les autorités au niveau des districts. Les citoyens, les OSC locales et les autorités locales ont commencé à interagir de façon plus intense et mieux éclairée.

Néanmoins, ces interactions n'entraînent pas nécessairement des changements au niveau des politiques publiques et des allocations budgétaires. Les gouvernements sous-nationaux continuent d'exercer une discrétion limitée sur l'utilisation des budgets. Les citoyens peuvent discuter de la composition et de l'exécution du budget. Les décisions sur les allocations sont limitées en raison de la rareté des ressources disponibles pour le budget d'investissement au niveau sous-national. Par ailleurs, les objectifs locaux pour la réalisation des OMD sont définis au niveau du gouvernement central et les régions/districts s'efforcent de les réaliser. Tout cela peut réduire les incitations à la participation civique et à la responsabilité sociale.

Parfois, la composante OSC du PSB n'est pas bien vue par le gouvernement fédéral, qui tend à percevoir les initiatives en matière de responsabilité comme imposées de l'extérieur. Cette composante est toutefois appréciée au niveau sous-national. Il n'est pas forcément possible de reproduire ces initiatives n'importe où dans le monde. En effet, le contexte dans lequel elles sont menées diffère sensiblement d'une région à l'autre. Dans un environnement politique sensible dans lequel les bailleurs de fonds collaborent avec les OSC, il peut parfois s'avérer approprié de chercher des voies d'accès moins «litigieuses». Il peut s'agir des interactions entre les représentants élus au niveau local et des groupes de la société civile ou des organisations fondées sur la communauté, comme les associations parents-enseignants, autour de la prestation de services.

47) Outre les propres finances du gouvernement, les cinq partenaires donateurs d'appui budgétaire au départ (Banque mondiale, DFID, Irish Aid, CIDA et les Pays-Bas) ont affecté des fonds au nouveau PSB. Par la suite, d'autres bailleurs de fonds se sont joints à eux, à savoir la Banque africaine de développement, la Commission européenne (CE), la Banque allemande de développement (KfW), l'Autriche et l'Espagne.

48) «Lessons to be learnt from the Protecting Basic Services Instrument», Addis Abeba, 2008.

49) «Evaluation of the Social Accountability component», Rapport final, 2010.

Les enseignements à tirer

De toute évidence, il convient de replacer le PSB dans son contexte. Faute de quoi, il existe un risque réel de voir cet instrument surchargé d'attentes et d'objectifs politiques trop nombreux. Ensuite, il est nécessaire de mieux comprendre comment les décisions politiques sont prises dans un État fédéral et décentralisé. Il faut pour ce faire une grande sensibilité afin de comprendre comment les structures de gouvernance formelles et informelles fonctionnent, comment et pourquoi les OSC interagissent avec l'État ou comment les citoyens interagissent avec les autorités locales concernant la prestation de services. Des connaissances accrues fourniront des informations sur les *marges de manœuvre* et sur les possibilités de promouvoir la participation des ANE au-delà de la prestation de services (suivi, dialogue sur les politiques, etc.). Cette sensibilité peut éclairer les stratégies d'engagement des bailleurs de fonds; par exemple, sur les types pertinents d'appui au renforcement des capacités des côtés «demande» et «offre» de l'équation de la prestation de services. Une autre expérience se rapporte au concept et au langage de la «responsabilité sociale». En Éthiopie, la plupart des acteurs ne connaissent pas bien cette terminologie. Le gouvernement est même soupçonneux à son égard. Il conviendra dès lors de faire preuve d'une certaine sensibilité vis-à-vis de la culture (politique) et du langage au moment d'étendre l'exercice pilote au reste du pays à moyen terme.

Aspects saillants et expériences nouvelles

- Dans un environnement politique fragile, les bailleurs de fonds se sont appuyés sur les résultats du processus de décentralisation et sur les premières expériences de l'*«appui budgétaire direct»*.
- Les bailleurs de fonds sont parvenus à maintenir l'appui sectoriel via le programme de protection des services de base.
- Le degré de participation des bailleurs de fonds au PSB a garanti que l'abandon de l'ancien régime d'appui budgétaire ne sape pas les engagements plus vastes en faveur de l'harmonisation et de l'alignement. Cet abandon n'a pas non plus nui aux réformes dans le domaine de la décentralisation.
- Le mécanisme du PSB a cherché à mettre en place de meilleures sauvegardes pour les allocations budgétaires aux autorités centrales et sous-nationales en relevant les exigences en matière d'audit et en renforçant les systèmes de responsabilité en aval par une transparence et une participation accrues des OSC.

Références

1. Documents de la CE.
2. «Lessons to be learnt from the Protecting Basic Services Instrument», Addis Abeba, mars 2008
3. Banque mondiale, Implementation Completion and Results Report PBS phase 1 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/07/08/000333037_20100708010130/Rendered/PDF/ICR15690P074011IC0disclosed07161101.pdf
4. «Evaluation and Design of Social Accountability Component of the Protection of Basic Services», Éthiopie, juin 2010

Étude de cas n° 3 – Coopérer avec les ANE dans le contexte de l'appui budgétaire général: Ghana

En bref

- Avec d'autres bailleurs de fonds, la CE achemine un montant d'aide de plus en plus important via l'appui budgétaire général (ABG).
- Afin de garantir que les ressources soient allouées aux secteurs prioritaires identifiés dans la stratégie de réduction de la pauvreté et dans la stratégie d'assistance commune, les ANE ont été invités à jouer un rôle plus actif dans le dialogue sur les politiques et dans l'examen et le suivi à différents niveaux.
- Les bailleurs de fonds ont mobilisé un financement complémentaire pour un programme destiné à promouvoir l'interaction entre l'État et la société, et à renforcer la capacité des ANE à s'impliquer effectivement.
- Les ANE sont devenus plus actifs dans les groupes de travail sectoriels et participent aussi à l'examen formel de l'ABG. Grâce au financement de la CE, leur rôle dans le dialogue et l'examen sur les politiques a aussi été renforcé dans le secteur environnemental (voir l'étude de cas n° 4). Ils sont également associés en tant qu'acteurs clés dans le cheminement de la décentralisation du pays.

Quel est le contexte de cette étude de cas?

Dans un contexte caractérisé par une croissance économique soutenue et un environnement de gouvernance plus ouvert, la CE et d'autres bailleurs de fonds ont collaboré avec le gouvernement à la production d'une stratégie d'assistance commune (SAC, 2007), qui encourage une harmonisation et un alignement plus marqués par rapport à la *stratégie de réduction de la pauvreté* du Ghana.

En 2003, un groupe de bailleurs de fonds (onze à présent) a convenu avec le gouvernement de créer un *programme d'appui budgétaire multibailleurs (ABMB)*, qui représentait un quart des flux totaux d'APD et équivalait à quelque 10 % des dépenses gouvernementales⁽⁵⁰⁾. La CE, qui participe à l'ABMB, a commencé à fournir un appui budgétaire en 2001 à hauteur de 60 millions d'euros, soit un quart de son programme pour le pays. Ce montant a été relevé à 90 millions d'euros après l'examen à mi-parcours réalisé en 2004. L'actuel *document de stratégie pays* (2008-2013) envisage une utilisation accrue des instruments de l'appui budgétaire général et sectoriel. Toutefois, la stratégie souligne aussi l'importance d'inclure les ANE dans tous les domaines d'intervention du programme.

Pourquoi coopérer avec les ANE dans le contexte de l'appui budgétaire?

Le Ghana a enregistré une croissance économique et des améliorations de la gouvernance et de la responsabilité démocratique. En effet, le parlement et les ANE exercent davantage d'influence qu'avant. Néanmoins, il subsiste de profondes lacunes au niveau de la gestion des finances publiques, en particulier dans le domaine de la justification des dépenses publiques. Les bailleurs de fonds espèrent qu'une implication plus active des ANE et des parlements contribuera à renforcer les processus de planification et d'élaboration du budget, et de façon plus générale la gestion des finances publiques. C'est pourquoi ils étudient des moyens de renforcer la participation du parlement, des médias et d'autres acteurs non étatiques dans l'établissement du budget. La volonté du gouvernement d'inclure les ANE dans l'appui budgétaire est en outre explicitement reconnue dans la SAC et a été réitérée lors de différents évènements publics et de réunions avec l'ABMB.

Dans quels domaines est-il possible de soutenir les ANE?

Plusieurs possibilités d'inclusion des ANE et de renforcement de leurs capacités ont été créées. Les bailleurs de fonds apportant un appui budgétaire ont créé un dispositif de financement groupé (d'une valeur de 19,5 millions d'euros sur cinq ans), appelé *initiative pour la responsabilité et la réactivité au Ghana (Ghana Accountability and Responsiveness Initiative – GHARI)*.

Ce programme vise à:

- renforcer la capacité des ANE à participer à l'élaboration des politiques;
- s'attaquer aux faiblesses internes de gouvernance au sein des ANE;

50) Son influence sur les modèles globaux des dépenses et de la gestion budgétaire doit être contemplée depuis cette perspective. Par ailleurs, la découverte récente de pétrole devrait augmenter les recettes publiques du Ghana, ce qui réduirait sa dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds traditionnels et pourrait avoir une incidence sur les incitations à prélever des impôts sur les revenus. Parallèlement, de nouveaux bailleurs de fonds tentent de séduire le gouvernement avec des propositions d'aide en échange de droits d'exploitation pétrolière.

- renforcer les mécanismes pour l'interaction entre le gouvernement, le parlement, les autorités traditionnelles et les autres acteurs non étatiques (dont le secteur privé);
- renforcer le rôle et la capacité des commissions parlementaires (telles que celle chargée des comptes publics),
- participer aux problématiques liées à l'industrie émergente du pétrole et du gaz.

Ce projet s'appuie sur des initiatives d'aide aux ANE passées et en cours, y compris un programme dans le domaine du plaidoyer et du dialogue sur les politiques. L'initiative GHARI encouragera les synergies entre les deux programmes.

Dans le cadre de la *stratégie d'assistance commune*, quinze groupes de travail sectoriels ont été créés pour promouvoir le dialogue et le suivi au niveau sectoriel/thématisique. Par l'intermédiaire du *groupe de travail sectoriel sur la gouvernance*, les bailleurs de fonds fournissant un appui budgétaire ont coopéré avec les ANE afin de mieux comprendre leur façon de travailler; ils se sont fait une meilleure idée de la manière dont ils souhaitent être impliqués dans le processus d'appui budgétaire général.

Néanmoins, la participation pluripartite à l'appui budgétaire n'est pas la seule manifestation liée à l'aide. D'autres processus appellent simultanément à la participation des ANE. L'un d'entre eux se rapporte au débat sur l'efficacité de l'aide organisé autour de douze plateformes thématiques au sein du *forum sur l'efficacité de l'aide (Aid effectiveness Forum – AEF)*, chargé de surveillance des progrès relatifs aux objectifs de la déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra. Dans le but de ne pas surcharger les ANE, de garantir des synergies et d'encourager leur représentation dans les groupes de travail sectoriels, les bailleurs apportant un appui budgétaire ont collaboré avec le secrétariat de l'AEF. Ils sont désormais actifs dans les groupes de travail sectoriels sur l'éducation, la gouvernance et les questions de genres.

Ils participent également à *l'exercice d'examen de l'appui budgétaire*, un processus formel et annuel rassemblant les bailleurs de fonds qui fournissent un appui budgétaire et le gouvernement, en vue d'une discussion sur les questions transversales. En collaboration avec le secrétariat de l'AEF, des présentations sur le contenu et les procédures de l'appui budgétaire ont été organisées avec les ANE avant l'examen. Ces réunions ont été l'occasion de procéder à des échanges sur les processus d'appui budgétaire, sur les approches des bailleurs de fonds et sur les rôles des ANE.

Quelles sont les expériences de coopération avec les ANE dans le contexte de l'appui budgétaire général?

Dans la mesure où les bailleurs de fonds se sont davantage alignés sur les politiques et systèmes gouvernementaux, les mécanismes relatifs à l'évaluation de la performance se sont aussi recentrés sur l'amélioration des systèmes d'examen internes du gouvernement (par exemple, les départements de suivi et d'évaluation des ministères). Le contrôle des dépenses publiques au Ghana a eu une certaine incidence au niveau national, il s'appuyait sur l'expérience des OSC en matière de suivi du *fonds commun des assemblées de district*, qui a incité le gouvernement à se pencher sur ses propres dépenses et sur sa propre responsabilité aux niveaux national/des districts.

Ainsi, le gouvernement s'est ouvert dans une certaine mesure à la coopération avec la société civile. C'est particulièrement le cas dans les secteurs où les OSC sont puissantes, bien organisées et à même de se faire entendre, là où des coalitions thématiques ou des fournisseurs privés/ONG sont actifs (la santé, l'eau, la décentralisation et l'éducation). Certains de ces secteurs se sont également ouverts grâce aux efforts persistants des bailleurs de fonds visant à permettre aux OSC de mieux participer aux activités du secteur (par exemple, le secteur de la santé). Les OSC du secteur de l'agriculture ont de plus en plus facilité la coopération au niveau national grâce à l'aide apportée par les ONG internationales qui fournissent un appui régulier aux coalitions dans les domaines de l'agriculture et du commerce. C'est aussi le cas de l'éducation, où les ONG internationales et certains bailleurs de fonds ont continué de soutenir les coalitions nationales et régionales d'OSC afin qu'elles prennent place à la table des négociations.

Cette aide a incité plusieurs ministères à élargir progressivement les exercices d'évaluation de la performance pour y inclure des représentants des OSC. Il reste encore fort à faire pour que les OSC procèdent à un suivi indépendant. La place laissée au dialogue au sein du gouvernement sur les questions de la préparation budgétaire commence à s'améliorer. Les possibilités d'inclusion des OSC dans les processus de *planification du développement à moyen terme* se sont également élargies grâce au travail de plaidoyer réalisé par certaines organisations de la société civile et par certaines coalitions. Par ailleurs, certaines coalitions et OSC axées sur la recherche et le plaidoyer (RAO) prennent également position dans le dialogue sur l'efficacité de l'aide⁵¹ (voir le point précédent).

La CE co-préside le groupe de travail sectoriel sur la gouvernance et le groupe sur les élections (depuis 2009). En ces qualités, la Délégation a joué un rôle majeur en facilitant la participation des OSC au dialogue sectoriel entre le gouvernement et les partenaires de développement, notamment dans le domaine des élections, de la lutte contre la corruption, des droits de l'homme et de la réforme de la justice. Dans ce contexte, elle a également coordonné et finalisé la définition des objectifs de bonne gouvernance pour le cadre d'évaluation de la performance de l'appui budgétaire multibailleurs 2010, un exercice

51) Le sigle RAO se rapporte aux organisations financées par le G-RAP (programme de recherche et de plaidoyer du Ghana) et est couramment utilisé pour se référer aux organisations de recherche et de plaidoyer au sein de la communauté des ONG professionnalisées. Ces organisations effectuent principalement un travail de recherche sur les politiques et plusieurs d'entre elles dirigent et promeuvent certains types de coalitions ou de réseaux thématiques.

conjoint entre la société civile, les bailleurs de fonds, les institutions indépendantes de gouvernance, le parlement et l'exécutif. Parallèlement, la Délégation a conduit la coordination et la finalisation d'un feed-back conjoint de toutes les parties prenantes concernant le nouveau cadre de développement national, le plan de développement à moyen terme (PDMT 2010-2013).

Outre la formulation du programme d'appui à la décentralisation du Ghana, qui sera essentiellement mené à bien via l'appui budgétaire sectoriel, la CE a permis à la société civile de participer à une plateforme conjointe, ce qui peut garantir une responsabilité sociale plus harmonisée au niveau des districts. Des acteurs clés de la société civile ont poursuivi cette initiative. La plateforme contribuera à renforcer la surveillance de la planification budgétaire et la mise en œuvre au niveau des districts. Les OSC qui participent au suivi des transferts budgétaires vers les districts prennent également part à la définition des indicateurs d'ABS sur la décentralisation budgétaire.

Aspects saillants et expériences nouvelles

- Bien que cela fasse près d'une décennie que les bailleurs de fonds apportent un appui budgétaire au Ghana, les expériences de coopération avec les ANE dans le cadre des nouvelles modalités d'aide sont plus récentes. Les ANE ont déjà participé à plusieurs reprises aux politiques et stratégies des bailleurs de fonds et les ont influencées.
- Les bailleurs de fonds s'emploient à éviter la fragmentation et à harmoniser leurs interventions. Pas moins de onze bailleurs de fonds se sont rassemblés pour fournir un appui budgétaire. En outre, un plus petit groupe de bailleurs de fonds apporte également un appui complémentaire aux ANE.
- Le gouvernement ghanéen a fait preuve d'ouverture en coopérant avec les ANE. Associée à l'établissement progressif des relations et de la compréhension entre les bailleurs de fonds et différents groupes d'ANE, cette évolution offre aux bailleurs de fonds des possibilités de soutenir les ANE dans leurs rôles en tant qu'acteurs de la responsabilité nationale.
- Une coopération aussi stratégique des bailleurs de fonds avec les ANE doit reposer sur une compréhension solide de la dynamique locale entre l'État et la société, ainsi que du contexte institutionnel.
- Le fait d'encourager la participation des ANE au niveau sectoriel, comme dans le domaine des ressources naturelles et dans le secteur environnemental (voir aussi l'étude de cas n° 4), ainsi qu'aux réformes de décentralisation du Ghana – toutes deux étant soutenues par la CE – peut venir compléter l'appui budgétaire général et aider à renforcer les mécanismes globaux de responsabilité en aval.

Le risque de surcharger les ANE reste toutefois bien réel. Les bailleurs de fonds doivent tenir compte de leurs capacités et intérêts, et éviter qu'ils ne soient submergés par de multiples demandes (fournir des services, assurer le lien avec les plus pauvres, gérer l'aide et en rendre compte, effectuer un travail de plaidoyer, etc.). Il existe aussi des limites à la façon et à la rapidité avec lesquelles les acteurs extérieurs peuvent influencer les processus complexes de gouvernance endogène.

Références

1. Documents de la CE.
2. Stratégie d'assistance commune au Ghana, 2007, gouvernement ghanéen, http://www.accra.diplo.de/Vertretung/accra/de/05/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/gjasDatei.property=Daten.pdf
3. «Budget support to Ghana: a risk worth taking? », document d'information, ODI, juillet 2007.

Étude de cas n° 4 – Coopérer avec les ANE dans le cadre d'un PAPS – le secteur émergent de la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement: Ghana

En bref

- Dans le but de lutter contre la mauvaise gouvernance et la corruption dans la gestion des ressources naturelles (sylviculture et exploitation minière), le gouvernement ghanéen et cinq bailleurs de fonds ont mis en place un programme d'appui budgétaire sectoriel (ABS) pour prendre des mesures en vue de la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement (Natural Resource and Environmental Governance – NREG). Ce programme d'appui budgétaire sectoriel, qui est complémentaire de deux composantes, vise à parvenir à une plus grande implication des acteurs non étatiques dans la formulation des politiques et de surveiller et évaluer la mise en œuvre des politiques.
- Les résultats sont encourageants et le gouvernement s'est engagé à coopérer davantage avec les ANE dans les secteurs de l'environnement et des ressources naturelles.

Quel est le contexte de cette étude de cas?

Chaque année, environ 6 % du PIB du Ghana sont perdus en raison d'une mauvaise gestion et de l'absence de structures de gouvernance robustes liées aux ressources naturelles, aussi au niveau local. Afin de s'attaquer à ces problèmes, le gouvernement et cinq bailleurs de fonds (le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas, la Banque mondiale et la CE) ont mis en place un programme d'appui budgétaire sectoriel pour soutenir la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement (Natural Resource and Environmental Governance – NREG). La mise en œuvre de ce programme a débuté en 2008.

Le processus d'élaboration de l'ABS en faveur de la NREG a été très lent et, par moments, les différentes parties prenantes avaient des avis très divergents. Plusieurs raisons expliquent ces divergences. Premièrement, à l'échelle mondiale, l'aide à la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement via l'appui budgétaire sectoriel est un domaine d'intervention assez nouveau. La «traction politique» au sein des services du gouvernement était et reste limitée et les autres pays offrent peu d'expériences comparatives. Toutefois, certaines fractions au sein du gouvernement ont petit à petit reconnu la nécessité d'améliorer la gouvernance environnementale et la gestion des ressources.

Deuxièmement, malgré les quelques progrès observés au niveau de la coopération avec les ANE, il n'y a pas eu d'engagement ferme à l'échelon gouvernemental de la part des ministères participants ni des *services et agences* concernés. Le cadre d'évaluation de la performance de l'ABS à la NREG a fait l'objet de discussions avec les ANE. Par ailleurs, les changements convenus entre le gouvernement et les bailleurs de fonds leur ont été présentés pour examen. Ce processus a permis d'éclairer le gouvernement et les bailleurs de fonds sur les limites des ANE en termes de capacités, mais aussi sur les possibilités de coopérer avec eux sur des questions spécifiques. Un troisième facteur de complication avait trait à la mauvaise gouvernance des ressources et de l'environnement au niveau local. La constitution réserve aux autorités locales et aux responsables traditionnels le droit de recevoir une partie des recettes tirées de l'extraction des ressources naturelles. En l'absence de mécanismes clairs en faveur de la responsabilité et de la transparence des montants réels des recettes versées au niveau national (y compris aux assemblées des districts), le risque de voir les fonds utilisés à d'autres fins que celles prévues était très élevé.

Comment les ANE actifs dans le domaine de la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement sont-ils soutenus?

Les bailleurs de fonds appuient deux interventions pertinentes pour la participation des ANE dans ce secteur. Premièrement, le gouvernement allemand soutient *Kasa* (1,9 millions d'euros sur deux ans), un projet pilote étalé sur deux ans qui apporte des petites subventions aux organisations de la société civile, aux organismes de recherche et aux médias afin de défendre un accès équitable, la responsabilité et la transparence dans la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement. Un deuxième projet – *GIRAF*, pour *Governance Initiative for Rights and Accountability in Forest Management* (initiative de gouvernance pour les droits et la responsabilité dans la gestion des forêts) (1 million d'euros sur quatre ans) – suit une approche assez semblable, mais cible le secteur sylvicole. Un volet important de l'appui apporté par KASA et GIRAF est destiné au renforcement des capacités des ANE, de façon à améliorer leur capacité à participer au nouveau format du

dialogue sectoriel qui fait partie du «paquet d'ABS». GIRAF, qui est largement financé par la CE, présente également des liens avec l'accord entre l'UE et le gouvernement ghanéen destiné à limiter les exportations de bois récolté illégalement, l'accord de partenariat volontaire signé entre l'UE et le Ghana en 2009 dans le contexte de l'initiative de l'UE relative à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux.

Ce processus s'est avéré lent et exigeant, mais un dialogue pluripartite dans certains domaines d'action voit désormais le jour et les ANE sont de plus en plus impliqués dans les discussions sur les programmes de développement sectoriels à moyen terme, les *cadres de dépenses à moyen terme*, les systèmes de suivi et d'évaluation, etc. L'examen à mi-parcours de l'appui budgétaire sectoriel en faveur de la NREG a mis en évidence la nécessité de participer avec les ANE à un dialogue approfondi sur les politiques, de permettre aux ANE d'apporter des éléments de preuve concrets et d'encourager l'apprentissage à travers les différents piliers de la NREG (par exemple les cartes de score sur la transparence forestière).

Cette coopération a des effets secondaires. En partie grâce à l'appui reçu via KASA et GIRAF, les ANE cherchent à coopérer avec le gouvernement en matière de changement climatique. Le dialogue est également promu au sujet des perspectives des communautés sur l'adaptation et la vulnérabilité. Par ailleurs, les ANE participent aux différentes démarches politiques liés au nouveau secteur pétrolier.

Par conséquent, la participation des ANE se renforce actuellement au niveau des *groupes de travail sectoriels* (en particulier dans le sous-groupe sectoriel sur les forêts) et du *processus d'examen sectoriel annuel*, qui, auparavant, était limité aux bailleurs de fonds et au gouvernement partenaire. Les discussions sur une participation accrue des ANE au processus de suivi de l'ABS à la NREG gagnent aussi du terrain.

Aspects saillants et expériences nouvelles

- Renforcer la confiance entre les agences gouvernementales et la société civile prend du temps et exige une attention continue, en particulier sur les questions politiques telles que la protection de l'environnement, où les responsabilités sont fragmentées entre les différents services.
- Des mécanismes de suivi transparents sont une composante essentielle de la gouvernance dans le secteur des ressources naturelles.
- Le suivi peut être plus efficace lorsque les rapports écrits existants sont complétés par des contrôles plus fréquents sur le terrain et corroborés par les expériences des organisations de base.
- Il est nécessaire de mieux comprendre comment les côtés «demande» et «offre» de la gouvernance environnementale et des ressources naturelles peuvent être renforcés au niveau sous-national. La participation des ANE à ce niveau, en particulier dans les communautés pauvres et marginalisées, est un processus coûteux et de longue haleine, mais nécessaire.

Références

1. Documents de la CE.
2. Stratégie d'assistance commune au Ghana, 2007, gouvernement ghanéen, http://www.accra.diplo.de/Vertretung/accra/de/05/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/gjasDatei.property=Daten.pdf

Étude de cas n° 5 – Utilisation des mécanismes de financement complémentaires pour appuyer les ANE dans le contexte des NMA: Inde

En bref

- La CE et cinq autres grands bailleurs de fonds aident le gouvernement indien à mettre en œuvre ses politiques de développement social via un appui budgétaire sectoriel dans le cadre d'un PAPS.
- Il existe trois voies d'accès pour inclure les ANE dans ce processus: i) via le financement direct par le gouvernement; ii) en tant que partenaires dans le renforcement des systèmes de prestation du gouvernement; iii) en tant que bénéficiaires directs de lignes budgétaires thématiques.
- Deux principes fondamentaux de la CE sont: l'alignement sur les politiques nationales et sectorielles et, en outre, sur ce que les services du gouvernement peuvent fournir.
- Étant donné que les bailleurs de fonds ont la possibilité, dans une certaine mesure, de participer aux processus politiques et aux réformes institutionnelles, ils sont à même de faciliter des relations de travail productives entre l'État et les ANE afin d'améliorer l'accès des personnes pauvres et marginalisées aux services fournis par l'État.

Quel est le contexte de cette étude de cas?

L'APD totale se montant à moins de 1 % du PIB de l'Inde, ce pays n'est pas dépendant des bailleurs de fonds. En outre, le problème de l'Inde n'est pas un manque de fonds pour la programmation sectorielle. Les principaux problèmes ont trait à: a) une dépense problématique des fonds au sein du système budgétaire indien (fonds en attente d'exécution); b) des difficultés à avoir les connaissances techniques, la capacité et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les projets; et c) l'accès difficile aux régions éloignées. Selon le gouvernement indien, la valeur ajoutée des ANE concerne principalement cette dernière catégorie de difficultés.

Le rôle des bailleurs de fonds en Inde est limité, avec seulement six grands bailleurs de fonds encore présents dans le pays⁽⁵²⁾ – dont tous ont pu rester au-dessus du seuil de 25 millions de dollars américains par an décrété pour les bailleurs de fonds -. Pour le gouvernement indien, la valeur réelle de l'appui apporté par les bailleurs de fonds concerne les conseils techniques et l'appui au renforcement des capacités qu'ils peuvent fournir afin d'aider à renforcer les systèmes de délivrance aux niveaux national, des États et local. Le gouvernement reconnaît que la prestation des services dans tout le pays reste un défi majeur et que les normes et niveaux de performance varient considérablement d'un État à l'autre. L'essentiel de l'aide apportée par la CE au gouvernement est destinée à contribuer à la mise en œuvre de ses politiques de développement social. De plus en plus, la CE utilise pour ce faire les mécanismes d'appui budgétaire sectoriel (70 % du programme de la CE pour le pays).

La relation du gouvernement avec les six autres bailleurs de fonds est aussi influencée par sa sensibilité à l'égard de «l'in-gérence de l'extérieur», ce qui limite les rôles que les bailleurs de fonds peuvent jouer. Un de ces rôles consiste à essayer prudemment de faciliter le dialogue entre l'État et les ANE. Les ANE jouissent d'une relation assez ouverte avec le gouvernement, bien qu'il soit judicieux de ne pas faire trop de généralisations sur les relations entre l'État et la société civile en Inde étant donné la taille et la diversité du pays. Par ailleurs, l'ouverture et les dispositions au dialogue varient grandement selon les départements, États et les districts. La réduction du nombre de bailleurs de fonds a entraîné une diminution de l'aide apportée aux ANE, mais, de plus en plus, des corporations et des fondations privées apportent des sources alternatives de financement aux ANE.

Dans de nombreux secteurs, les ANE ont été amenés à jouer un rôle significatif en complétant le gouvernement dans la prestation des services, en particulier pour les communautés marginalisées et dans les régions éloignées. Ils sont aussi appréciés en tant qu'instigateurs de projets pilotes novateurs susceptibles d'être étendus lorsque leur succès a été prouvé. Ils jouent également un rôle de plus en plus actif en tant qu'organisation de surveillance, en réclamant des comptes aux prestataires locaux de services et en cherchant à permettre aux pans les moins puissants de la société de se faire entendre. À cet égard, la *loi sur le droit à l'information* est un instrument capital pour exiger de l'État qu'il rende des comptes.

52) Les autres sont le DFID, GTZ, USAID, GTZ, ADB et la Banque mondiale.

Quelles sont les possibilités et les limites de la participation des ANE?

Pour l'essentiel, le gouvernement traite avec les ANE pour leur confier la mise en œuvre des politiques ou des programmes gouvernementaux. Si le gouvernement les finance, ce n'est que pour couvrir les coûts opérationnels. De nombreuses difficultés administratives et bureaucratiques entravent ces accords et plusieurs ONG de plaidoyer ont préféré ne pas affaiblir leur indépendance en servant d'agences de mise en œuvre. C'est au niveau des districts et des États que les ANE sont le plus influents.

Par conséquent, les ANE dépendent essentiellement, pour leur financement, de l'appui sectoriel privé national, des fondations, des églises et des bailleurs de fonds. La ligne budgétaire thématique leur offre des possibilités de financement direct. La Délégation i a insisté sur le fait que les activités financées par la CE devraient s'aligner étroitement sur les stratégies sectorielles du gouvernement. Le programme thématique 2008 sur les *ANE et les autorités locales*, via un appel à propositions, est un exemple de cette cohérence. En Inde, ce programme cible délibérément les questions liées à la santé et à l'éducation, afin de compléter les politiques sectorielles du gouvernement, mais aussi d'éclairer les stratégies de la CE dans ces domaines.

Un deuxième programme thématique – et appel à propositions (2009) – s'est concentré sur «l'éducation et la formation professionnelles pour les groupes vulnérables et marginalisés en Inde». Ce programme s'inscrit dans le droit fil de la politique nationale de développement des compétences du gouvernement indien, approuvée le 23 mars 2009, laquelle reflète les priorités du 11^e plan: parvenir à une croissance plus rapide et plus inclusive. Un autre programme thématique cherche à renforcer les ANE indiens pour qu'ils puissent nouer des relations avec leurs homologues européens et générer de meilleures pratiques susceptibles d'être appliquées dans le contexte indien (troisième appel à propositions). Un financement de la CE est aussi disponible pour les activités de renforcement des capacités (formation du personnel, nouvelles technologies, systèmes d'information de gestion, contrôle interne et financier) afin de renforcer le rôle des ANE et des autorités locales et de compléter les programmes sectoriels.

La coopération entre les services d'experts géographiques et thématiques/sectoriels au sein de la Délégation garantit la cohérence plus globale entre les programmes géographiques et thématiques. Les appels à propositions thématiques, par exemple, ont été conçus par l'équipe thématique en consultation avec les équipes sectorielles (chargées de l'appui budgétaire sectoriel). En outre, le gestionnaire du programme d'appui budgétaire sectoriel à l'éducation faisait partie de l'équipe chargée de l'évaluation des appels à propositions thématiques.

Le travail de la CE sur les systèmes de suivi et d'évaluation, par exemple dans le domaine des *programmes nationaux de contrôle du SIDA*, constitue une façon moins directe de coopérer avec les ANE et de les renforcer. Elle a ainsi œuvré à l'intégration des données rassemblées par les ANE partenaires dans le système national et a fait appel à ces derniers pour l'aider à améliorer la qualité des indicateurs et des données de ces systèmes de suivi, ainsi que pour faire l'analyse de ces données. La CE et d'autres bailleurs de fonds ont incité les ANE et les fonctionnaires du gouvernement à travailler ensemble.

Quels défis reste-t-il à relever en vue d'une coopération stratégique avec les ANE?

Certaines ONG estiment que les bailleurs de fonds pourraient avoir plus d'influence en harmonisant les cadres de conditionnalité et de performance qui font partie des accords d'appui budgétaire sectoriel. Elles espèrent que cela pourrait suffisamment inciter les autorités à coopérer de façon plus globale et plus ouverte avec les ANE en tant qu'acteurs, et non en tant que simples prestataires de services. Dès lors que les ressources financières ne sont pas la principale contrainte du gouvernement et étant donné la sensibilité vis-à-vis de l'*'interférence des étrangers'*, d'autres stratégies peuvent s'avérer nécessaires pour atteindre cet objectif de pleine participation des ANE. Une approche progressive pourrait prévoir une participation accrue des ANE aux *examens conjoints*, par les bailleurs de fonds et le gouvernement, des programmes d'appui sectoriel.

C'est au niveau des districts et des États que les ANE sont le plus influents – ce qui attire l'attention sur la nécessité de renforcer les capacités des acteurs étatiques et non étatiques locaux à ces niveaux, afin qu'ils puissent coopérer.

Aspects saillants et expériences nouvelles

- La Délégation en Inde a reconnu la nécessité d'améliorer la façon dont elle dresse les cartographies sur les ANE et dont elle mène les consultations avec eux. Les compétences et les connaissances créées dans le cadre ces consultations et cartographies améliorées ont assurément une incidence sur la capacité à soutenir une participation accrue des ANE aux dialogues sectoriels et aux mécanismes de participation.
- Financement à long terme: le passage à des cycles de projet et de financement sur 3-4 ans limite la capacité des ANE à tester des pratiques innovantes et à avoir le temps de produire des résultats démontrables. Les ANE ont indiqué que des cycles de projets plus longs, sur 6-7 ans, seraient préférables. Une combinaison est également possible, dans le cadre de laquelle un appui suffisant est prévu durant les 3-4 premières années. Ensuite, une aide est mise à disposition

pour les enseignements à tirer de l'expérience acquise, la dissémination et le déploiement du projet en cas d'incidence positive durant les 6^e et 7^e années.

- Les ANE estiment qu'il existe trop peu de possibilités de mise en réseau et d'apprentissage/partage des expériences entre eux. La CE pourrait leur fournir un financement ou des espaces afin de soutenir spécifiquement leurs plateformes et leurs mécanismes de dialogue et d'échange. En outre, de nombreux ANE considèrent qu'ils n'ont pas suffisamment voix au chapitre lorsqu'il s'agit de traiter avec les grands bailleurs de fonds qui subsistent en Inde et que des possibilités accrues de mise en réseau et de dialogue avec ces bailleurs de fonds seraient précieuses.
- Les sensibilités politiques et l'attitude du gouvernement à l'égard de ce qu'il perçoit comme une interférence extérieure sont telles que les bailleurs de fonds qui «s'expriment au nom des ANE» ou qui les soutiennent de façon trop explicite dans leurs efforts risquent de saper leur propre position vis-à-vis du gouvernement. Pourtant, il reste possible, pour les bailleurs de fonds, d'influencer le gouvernement sur les programmes ou innovations en rapport avec les ANE.

Références

1. Documents de la CE.
2. «Engaging non state actors in new aid modalities», version finale 2009, ODI.

Étude de cas n° 6 – Inclure les ANE dans un environnement favorable: le secteur de la justice en Afrique du Sud

En bref

- En 2009, la CE a décidé d'aider le ministère sud-africain de la justice à mettre en œuvre sa nouvelle stratégie, laquelle reconnaît les ANE en tant que partenaires essentiels de la mise en œuvre.
- En appui au cadre politique et stratégique du ministère, la Délégation a utilisé une combinaison d'instruments: elle a affecté l'appui budgétaire sectoriel au ministère de la justice et fourni l'appui aux projets directement aux OSC.
- Le ministère de la justice a trouvé un accord avec son partenaire de longue date, la *Fondation pour les droits de l'homme* (FHR), afin que cette dernière soutienne les efforts déployés par le ministère dans le but d'atteindre les objectifs du *programme d'accès à la justice et de promotion des droits constitutionnels*.
- Pour des raisons historiques et autres, le secteur sud-africain de la justice est un domaine d'intervention très visible et très sensible sur le plan politique.

Quel est le contexte de cette étude de cas?

L'Afrique du Sud est une jeune démocratie, étayée par de nouvelles institutions politiques, avec une constitution solide, une déclaration des droits et une cour constitutionnelle. Le pays a en outre hérité des années d'apartheid d'une communauté engagée dans le domaine de la justice: avocats, défenseurs des droits de l'homme, experts universitaires et conseillers juridiques. Malgré une réduction relative du financement extérieur après les premières élections démocratiques en 1994, ces acteurs ont poursuivi leur travail et continuent de jouer un rôle actif en influençant les débats sur les lois et les politiques. Ils veillent notamment à garantir que les principes et obligations en matière de droits de l'homme – tels que consacrés dans la *déclaration des droits* de l'Afrique du Sud – soient respectés dans la réalité et l'accès à la justice étendu. Il existe également un environnement plutôt libéral qui permet à la société civile d'interagir avec l'État, c'est ce qui se passe via le dialogue sur les politiques, le travail de plaidoyer et l'action sociale.

En 2005, le *mécanisme africain d'évaluation par les pairs* (MAEP) s'est penché sur le cas de l'Afrique du Sud et a conclu qu'il existait au sein de la société des niveaux inégaux de connaissance des droits. Le MAEP a également épingle les différents rôles joués par le gouvernement et par les ANE, et il a recommandé au gouvernement de mettre en place des partenariats actifs avec la société civile, afin qu'elle puisse contribuer plus activement aux solutions. Telle est la raison d'être du programme d'appui du gouvernement avec les ANE dans le secteur de la justice, comme expliqué dans le document du programme⁽⁵³⁾. Dans le cadre de son paquet de programmation 2008-2009 pour le secteur hors concentration de la gouvernance en Afrique du Sud, la CE a dégagé 25 millions d'euros pour un programme d'accès à la justice.

Comment coopérer avec l'État et les acteurs non étatiques dans les domaines d'intervention potentiellement litigieux?

La CE a une relation de longue date avec les ANE sud-africains, y compris dans le domaine de la promotion et du renforcement d'une culture des droits de l'homme. Dans le cadre d'accords passés, la CE a soutenu l'établissement et le fonctionnement de la *Fondation pour les droits de l'homme* (FHR). Ce processus impliquait étroitement le ministère de la justice, qui est représenté au conseil d'administration de la fondation. Depuis sa création en 1994, la FHR octroie de petites subventions à des OSC spécialisées et actives dans le domaine de l'assistance juridique, des procès relatifs aux droits de l'homme, de la sensibilisation, etc. Par conséquent, le ministère a une certaine expérience en matière de coopération avec la société civile, et une volonté d'appropriation de la coopération future.

En 2008, la CE a décidé d'élaborer un programme d'appui aux politiques sectorielles dans le domaine de la justice. Ce processus comprenait un dialogue substantiel avec de multiples parties prenantes, dont, bien sûr, le ministère de la justice. La CE utilise deux modalités d'aide afin de soutenir la mise en œuvre de la politique et de la stratégie nationales du ministère, telles que sanctionnées dans son *cadre stratégique à moyen terme* 2009-2012. Ce cadre contient plusieurs objectifs très spécifiques concernant l'appui à une démocratie participative et à la promotion d'une culture des droits de l'homme, notamment via des partenariats avec des organisations de la société civile. La CE a décidé de soutenir ce PAPS au moyen

⁵³⁾ «Access to Justice and Promotion of Constitution Rights Programme. Strengthening Civil Society Participation 2009-2012», vue d'ensemble du programme et lignes directrices en matière de financement.

de l'appui budgétaire sectoriel (20 millions d'euros sur trois ans). Elle apporte une partie des fonds au moyen de «tranches variables», l'argent étant transféré en fonction des résultats atteints par rapport à certains objectifs convenus de la stratégie.

En outre, le ministère de la justice et la CE ont convenu d'une deuxième modalité d'aide et d'un deuxième accord. Ils ont tous deux reconnu qu'un «appui indépendant pour les OSC» était nécessaire. C'est pourquoi, dans le contexte de ce programme d'appui sectoriel, la Délégation a également mis en place un mécanisme d'aide (5 millions d'euros) pour appuyer directement les acteurs non étatiques. Plusieurs de ces acteurs contribuent aux objectifs globaux de l'aide au secteur de la justice, mais la nature de leur travail peut les amener à être en conflit avec certains acteurs étatiques, dont le ministère de la justice. Les procès devant les cours et tribunaux, le travail de plaidoyer et les activités de lobbying sont des domaines où la société civile ne peut évidemment pas intervenir dans le cadre d'un partenariat formel avec le ministère de la justice ou au moyen de fonds reçus directement du ministère. Autrement dit, l'«appui indépendant» au travail de plaidoyer des ANE est important, en particulier si les activités sont potentiellement incompatibles avec les politiques ou priorités du gouvernement. Les bénéficiaires non étatiques sont par exemple des groupes de pression et des organisations de plaidoyer, des cellules de réflexion, des instituts de recherche et des fondations indépendantes. La délégation de l'UE a commencé à mettre en œuvre ce pilier du programme d'appui sectoriel en 2010. Deux experts ont été recrutés en qualité d'assistants techniques afin d'aider à l'évaluation des propositions et de former les candidats retenus aux procédures de la CE.

Comment cela s'est-il passé en pratique?

Le *programme d'accès à la justice et à la promotion des droits constitutionnels* a été lancé en décembre 2008 à Orange Farm, en présence du ministre de la justice et du vice-président. Depuis lors, plusieurs réunions consacrées au dialogue sectoriel ont eu lieu, y compris une réunion des parties prenantes en mars 2009, à laquelle ont participé un grand nombre d'organisations de défense des droits de l'homme. Une première tranche d'appui budgétaire a été versée en décembre 2009 et de nouveaux partenariats entre le ministère et des organisations de la société civile/organisations communautaires sont actuellement mis en place. Dans l'intervalle, des élections générales ont été organisées (avril 2009) et le nouveau ministre de la justice a introduit d'importants changements politiques. Il a toutefois reconfirmé à de nombreuses reprises sa volonté de soutenir la société civile. En mai 2010, à l'occasion d'un discours devant le Conseil national des provinces lors du vote du budget, le vice-ministre a validé le nouveau partenariat avec l'UE et, en particulier, l'établissement de bureaux de conseil communautaires dont l'objectif premier consisterait à «sensibiliser les communautés à leurs droits constitutionnels, à la charte des services aux victimes de crimes et à l'accès aux différents tribunaux, y compris les tribunaux égalitaires et les tribunaux chargés des infractions de moindre gravité».

Au fil des ans, le gouvernement sud-africain a tissé des relations étroites avec la *Fondation pour les droits de l'homme*. Dans le but d'accélérer la mise en œuvre de sa politique et, en particulier, l'établissement de partenariats avec les organisations de la société civile, le ministère de la justice a décidé de s'allier avec la fondation. Il a élaboré un accord selon lequel la FHR serait chargée d'aller vers les organisations de base dans les régions pauvres et défavorisées. Après la signature d'un protocole d'accord entre le ministère et la FHR, cette dernière est devenue un des principaux partenaires du ministère pour la mise en œuvre de ce *programme d'accès à la justice et de promotion des droits constitutionnels* soutenu par la CE. Le dialogue sur les politiques avec l'UE reste toutefois la prérogative du ministère et des discussions régulières permettent aux deux partenaires d'(i) examiner les progrès réalisés au niveau de la mise en œuvre de la politique globale et (ii) les questions susceptibles de se poser en raison de cette nouvelle forme de coopération avec la société civile.

Toutes les parties prenantes de ce partenariat ont convenu de la nécessité de mettre en place ou de renforcer l'interaction entre les ministères et les acteurs non étatiques actifs dans ces domaines. Elles ont également décidé de renforcer les capacités des ANE afin qu'ils puissent participer plus activement au dialogue sur les politiques avec le gouvernement concernant la promotion des droits constitutionnels et d'autres droits. Les domaines de concentration sont notamment le dialogue sur les politiques, les progrès en matière de droits des immigrés, le renforcement des capacités des services juridiques, l'aide aux groupes de réflexion et aux instituts de recherche, la justice juvénile et les droits de l'enfant.

La CE a également lancé un *deuxième pilier* du PAPS, dont le mécanisme d'aide est géré par la Délégation au moyen d'un appel à propositions pour les ANE. En effet, tant le ministère de la justice que la CE ont reconnu que des piliers séparés étaient nécessaires, dans la mesure où il convient également de soutenir les ANE qui remplissent des rôles plus indépendants par rapport au gouvernement, notamment en matière de plaidoyer et dans le cadre des procès devant les cours et tribunaux. La CE a veillé à garantir de bonnes relations de travail avec le gouvernement, en investissant dans le dialogue et dans la transparence à propos du processus qui a mené à ce pilier géré séparément du PAPS dans le secteur de la justice. Les *lignes directrices pour les demandes d'aide* dans le cadre de ce mécanisme, disponibles au public, sont claires sur ce point. La CE informe aussi régulièrement le gouvernement sur les actions avec les ANE et a invité un représentant du ministère à participer en tant qu'observateur au comité d'évaluation des propositions de projets.

Aspects saillants et expériences nouvelles

- La CE entretient depuis de longues années des relations dans le domaine de la justice et des droits de l'homme et, après les élections démocratiques de 1994, elle a continué d'apporter son soutien par l'intermédiaire des ANE à l'Afrique du Sud de l'après-apartheid.
- Ces ANE ont noué des relations avec l'État et remplissent de multiples rôles, notamment au niveau de la mise en œuvre des politiques du gouvernement, du dialogue sur les politiques, mais aussi de la sensibilisation, du plaidoyer et de l'action sociale.
- Le gouvernement a reconnu ces contributions et ces rôles, qui ont été pris en considération dans le cadre du PAPS dans le domaine de la justice.
- Le ministère de la justice a conclu un accord avec la Fondation pour les droits de l'homme dans le but d'octroyer des fonds aux organisations de la société civile dans le cadre de la stratégie du gouvernement sur l'accès à la justice et la promotion des droits constitutionnels.
- Une composante du PAPS est toutefois gérée par la CE et cible en particulier le renforcement des capacités des ANE dans leurs rôles en tant qu'acteurs indépendants: observateurs, analystes, agents du plaidoyer et agents du changement, etc.
- Ces rôles peuvent entrer en conflit avec les intérêts et politiques du gouvernement.
- La CE s'est employée à renforcer la confiance entre les multiples parties prenantes dans le cadre de son programme d'appui direct aux ANE en élaborant des accords administratifs et autres de façon à garantir la transparence et les synergies avec les politiques sectorielles.

Références

1. Documents de la CE.
2. «Access to Justice and Promotion of Constitutional Rights Programme. Strengthening Civil Society 2009-2012», vue d'ensemble du programme et lignes directrices en matière de financement.

Étude de cas n° 7 – Inclure les ANE dans le suivi des programmes d'éducation: Équateur

En bref

- Le gouvernement équatorien met en œuvre un programme décennal en faveur de l'éducation, dans le but d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'accès aux services publics d'éducation.
- La CE soutient ce programme via l'appui budgétaire sectoriel.
- Cette occasion a été saisie pour promouvoir la gouvernance sectorielle et la responsabilité nationale, en incluant les ANE dans la mise en œuvre du suivi.
- À la suite d'un appel à propositions, un consortium a été sélectionné pour travailler avec le ministère de l'éducation au suivi des performances.
- Bien qu'il soit financé indépendamment de l'appui budgétaire, des accords de gestion ont garanti l'étroite coopération et la participation active de toutes les parties à la mise en œuvre et à la surveillance du programme.

Quel est le contexte de cette étude de cas?

L'Équateur est en proie à l'instabilité politique depuis 1996, ce qui a entraîné des faiblesses chroniques dans le cadre institutionnel et légal de l'État. La constitution équatorienne, approuvée en 2008, reconnaît la participation de la société civile à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Le gouvernement actuel s'est montré favorable à la participation des ANE au processus politique et les a invités à prendre part aux réunions de coordination sectorielles avec les bailleurs de fonds.

La CE est un des principaux bailleurs de fonds en Équateur depuis la fin des années 80 et, traditionnellement, elle finance aussi bien le gouvernement équatorien que les ANE. Par le passé, l'aide était fournie via l'appui aux projets dans tout un éventail de secteurs. Durant la préparation de la phase de programmation 2007-2013, la CE a décidé, de concert avec le gouvernement, de se concentrer sur un nombre limité de secteurs et de combiner le financement des objectifs sectoriels avec un effort significatif de renforcement de la capacité institutionnelle et de la gouvernance. Sur les 137 millions d'euros dégagés au titre du *document de stratégie pays* 2007-2011, plus de la moitié sont alloués aux secteurs sociaux, en particulier l'éducation.

Quel est l'historique et quelles sont les principales composantes du programme d'appui sectoriel?

Le gouvernement équatorien dispose d'un programme décennal d'éducation, le *plan décennal équatorien pour l'éducation* 2006-2015, lequel vise à améliorer la qualité, l'efficacité et l'accès aux services publics. La CE s'est alignée sur cette politique sectorielle et y contribue via un programme d'appui budgétaire sectoriel, le PAPDE⁽⁵⁴⁾. Outre la définition d'indicateurs sectoriels axés sur l'accès à l'enseignement de base et sur la qualité de cet enseignement, ce programme a pour objectif l'amélioration de la collecte des données, de la communication des données et de l'analyse des systèmes d'information, ce qui devrait aider le ministère de l'éducation dans la planification, la mise en œuvre et le suivi du programme. De profonds manquements ont été observés au niveau des systèmes de gestion des données, de la capacité analytique et des systèmes de responsabilité, ce qui incite au maintien, à l'alimentation et à l'utilisation des systèmes de gestion des données.

Les efforts consentis par la CE afin d'inclure les ANE dans un partenariat pluripartite dans le secteur de l'éducation remontent à 2005. La Délégation a entrepris un exercice de cartographie et a organisé un dialogue à haut niveau avec les ANE afin d'explorer leur participation éventuelle à un *programme d'appui aux politiques sectorielles*. Elle a noué le dialogue avec le gouvernement en vue d'étendre les possibilités de participation des ANE à la conception du programme. La CE a pu s'appuyer utilement sur le principe constitutionnel de la participation de la société civile. Le ministère de l'éducation a accepté de faire participer les ANE à la conception du programme, ce qui s'est traduit par une bien meilleure intégration de la société civile dans les processus de responsabilité tels que le suivi du programme et le dialogue continu, aussi au niveau local. Le ministère a considéré les capacités des ANE à participer aux processus politiques et à coopérer avec le gouvernement comme suffisamment élevées pour remplir efficacement leurs nouveaux rôles.

Comment cela s'est-il passé? Quelles modalités ont été choisies?

La CE a choisi de soutenir ce PAPS via l'appui budgétaire, par une composante "projet", dans le but de soutenir les ANE. Une somme de 1,2 million d'euros sur un total de 41,2 millions d'euros a été dégagée pour une première période de trois ans (à compter de 2008) afin de mettre en œuvre quatre composantes complémentaires visant à renforcer les côtés « demande » et « offre » de la responsabilité dans ce programme: (i) visibilité et transparence; (ii) suivi de la mise en œuvre de la

⁵⁴⁾ PAPDE (Programa de Apoyo Presupuestario al Plan Decenal de Educación). Ce programme vise à améliorer la qualité et l'équité de l'éducation en améliorant l'accès aux écoles et en diminuant les taux de redoublement.

politique sectorielle par les OSC; (iii) étude du système de gestion des finances publiques; et (iv) aide au ministère des finances afin de renforcer les processus de gestion des finances publiques.

Au début, le gouvernement n'a pas soutenu l'idée d'une enveloppe séparée au sein du PAPS qui serait gérée par la CE (appel à propositions) afin d'appuyer la surveillance, par la société civile, de la mise en œuvre du programme national pour l'éducation. Il n'était pas non plus favorable à l'idée proposée d'un suivi, par les ANE, de la performance du gouvernement. À mesure du processus graduel de dialogue plus inclusif, le ministère de l'éducation a été rassuré. D'autres mesures ont permis d'instaurer la confiance, notamment la participation du ministère à l'élaboration des lignes directrices et des critères d'éligibilité⁽⁵⁵⁾ pour l'*appel à propositions*, sa participation en tant qu'observateur aux évaluations des propositions reçues et une solution de compromis combinant la confidentialité, sur laquelle le gouvernement insistait, et la nécessaire transparence.

Un accord a pu être dégagé au sein de ce partenariat pluripartite afin d'inclure les ANE et de leur confier des rôles supplémentaires dans le cadre de l'évaluation et de la responsabilité de l'Etat, ainsi que pour définir et surveiller des indicateurs spécifiques liés aux rôles d'acteurs essentiels en tant que «surveillants» des citoyens. Des ANE spécialisés se sont aussi vu confier un rôle dans la consultation et la conception des politiques d'éducation. Le programme prévoit aussi la participation des OSC au niveau local. Trois zones géographiques ont été choisies pour renforcer la capacité des autorités locales et des organisations de base à surveiller la mise en œuvre du programme national d'éducation et à l'appliquer.

Un consortium dirigé par le groupe de réflexion local, «Grupo Faro», a été sélectionné pour collaborer avec les ONG locales et internationales. Grupo Faro et le ministère de l'éducation ont signé un accord de coopération et ont créé un comité de coordination technique à haut niveau, qui s'est réuni sur une base régulière pour examiner des rapports et discuter des problèmes de mise en œuvre. Grupo Faro fournit aussi aux acteurs locaux des données désagrégées pour soutenir le processus décisionnel local et renforcer la chaîne de responsabilité en aval⁽⁵⁶⁾.

Aspects saillants et expériences nouvelles

Le gouvernement, la CE et les ANE ont reconnu la valeur ajoutée de cette collaboration, c'est-à-dire la responsabilité accrue dans le secteur et le renforcement des systèmes de suivi des données du gouvernement.

- **Instaurer une compréhension mutuelle** entre les multiples acteurs étatiques et non étatiques prend du temps. Cette étude de cas illustre le temps que la CE a mis à se familiariser avec l'environnement des ANE, mais aussi la gestion du processus et le dialogue nécessaire pour garantir la clarté et le consensus sur les concepts et les modalités de mise en œuvre. L'intention d'inclure les ANE devait être mise en évidence durant la phase d'identification et pleinement détaillée lors de la formulation du programme.
- La délégation s'est engagée dans un **long processus de dialogue**. Pour ce faire, elle a dû être disposée à négocier, à encadrer des discussions et à développer une compréhension des différentes positions. Elle a dû également faire preuve d'une bonne compréhension du contexte politique, afin de pouvoir déceler les possibilités et les obstacles éventuels. Ces rôles ont exigé beaucoup d'efforts de la part de la CE.
- **L'appui budgétaire sectoriel peut fournir un cadre pour explorer les questions de la gouvernance sectorielle** et promouvoir la participation des ANE au renforcement de la responsabilité en aval. Ce faisant, la CE peut jouer un rôle en facilitant l'interaction entre l'État et la société, et en renforçant les capacités de négociation entre les acteurs étatiques et non étatiques. En Équateur, le contexte juridique s'est avéré porteur pour une coopération avec l'État sur ce principe d'ouverture au dialogue.
- **La réputation et la capacité technique** des ANE à surveiller et à suivre la mise en œuvre des politiques nationales se sont avérées essentielles pour que le gouvernement soit disposé à se soumettre au contrôle de tiers. Grupo Faro a été capable de nouer de bonnes relations avec le ministère de l'éducation. Outre le bon vouloir des principaux acteurs concernés, la capacité technique de Grupo Faro a été capitale pour garantir un partenariat efficace.
- Étant donné les niveaux de préparation et de connaissances des principaux acteurs étatiques et non étatiques, il s'est avéré possible de **combiner deux modalités d'aide** – l'appui budgétaire à un secteur et une modalité de projet – au service d'un objectif commun. La composante «projet», directement gérée par la délégation, a contribué à garantir une certaine indépendance aux ANE et à éviter d'éventuels conflits d'intérêt. Néanmoins, la garantie de la transparence du processus décisionnel a été essentielle pour promouvoir l'appropriation du processus par le gouvernement et l'engagement de ce dernier en faveur du processus.

Références

1. Documents de la CE.
2. <http://www.grupofaro.org/> et <http://educiudadania.org/>
3. «Engaging non state actors in new aid modalities», décembre 2009, ODI.

55) Un des principaux défis consistait à déterminer quelles organisations seraient éligibles. Il a été convenu de se concentrer sur les OSC nationales ayant une capacité technique éprouvée en matière de suivi et de surveillance des politiques publiques. Les ONGI ne pourraient participer qu'en tant que partenaires des organisations locales.

56) Voir <http://www.educiudadania.org/>, la publication internet du programme de surveillance des ANE soutenu par la CE concernant le programme national d'éducation.

Vue d'ensemble des fonctions et rôles des ANE dans le cadre des études de cas

| | Voix au chapitre | Éducation publique | Responsabilité | Prestation de services | Capital social | Renforcement des capacités | Innovation/ actions pilotes | Effets de levier |
|---|-------------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| Étude de cas 1: Maroc (éducation) | | | | ● | | ● | | ● |
| Étude de cas 2: Éthiopie (services de base) | ● | | ● | ● | ● | | | |
| Étude de cas 3: Ghana | ● | | ● | | | ● | | |
| Étude de cas 4: Ghana (ressources naturelles et environnement) | ● | | ● | | | | | ● |
| Étude de cas 5: Inde (éducation et santé) | | ● | ● | | | ● | ● | |
| Étude de cas 6: Afrique du Sud (justice) | ● | ● | | ● | | | | ● |
| Étude de cas 7: Équateur (éducation) | ● | | ● | | | | | ● |

Annexes

Annexe 1: Comparaison entre les approches conventionnelle et stratégique à l'égard des ANE

| | L'APPROCHE CONVENTIONNELLE | L' APPROCHE STRATEGIQUE |
|---|---|---|
| Rôles des Acteurs non Etatiques | Les ANE sont principalement considérés comme une multitude d'acteurs auxquels les bailleurs de fonds peuvent avoir recours pour effectuer un nombre limité de tâches dans le cadre des NMA, comme la consultation sur les stratégies de réduction de la pauvreté, le suivi et certaines tâches de mise en œuvre. La sélection repose sur la capacité des ANE à faire ce qu'on attend d'eux. | Les ANE sont considérés et traités comme des acteurs de plein droit, dans le cadre d'un processus largement politique d'aide extérieure au développement. Ils peuvent jouer des rôles clés en matière de gouvernance et de développement, et en tant qu'intermédiaires pour atteindre les citoyens - et assumer ces rôles dans leurs interactions avec les organes de l'État. Dans la mesure où ils combinent les deux, ils peuvent devenir de véritables agents du changement et des acteurs politiques. |
| Rôles des acteurs étatiques | Le gouvernement est l'interlocuteur par excellence et, pour autant que la volonté politique existe, les bailleurs de fonds peuvent participer à l'appui au renforcement des capacités institutionnelles et au dialogue sur les réformes politiques. Les ANE peuvent appuyer ces processus de réforme. L'accent est mis sur les institutions formelles et sur les «règles du jeu» (processus électoraux, cadre juridique pour les activités des ANE, etc.). | Les acteurs étatiques sont évalués à l'aune de leur réactivité aux demandes des différents groupes d'intérêt, qui vont des élites aux pauvres. Les institutions et processus formels ne sont pas pris pour argent comptant. Les pratiques, les structures d'incitation et les intérêts informels reçoivent une attention soutenue. Cette approche peut aider à repérer les facteurs de changement et les obstacles au changement, ainsi qu'à trouver de moyens de contourner ces obstacles avec les réformateurs au sein de l'État |
| Importance stratégique | Les acteurs étatiques et non étatiques ont chacun leurs propres rôles à jouer - définis de façon technique - dans les nouvelles modalités d'aide | L'approche stratégique envers les ANE est éclairée par une compréhension approfondie de la façon dont l'État et les ANE peuvent interagir efficacement, compte tenu de leurs principaux intérêts, de leurs relations de pouvoir et de leurs incitations. Elle définira les contributions réalistes que les ANE peuvent apporter à un programme de changement bien séquencé et progressif |
| Type de résultats | Les objectifs finaux se rapportent habituellement aux objectifs universellement reconnus que sont la réduction de la pauvreté, les OMD, souvent combinés aux principes sous-jacents de la démocratie et des droits de l'homme. Les ANE et les États sont supposés contribuer directement et dans un laps de temps relativement court à ces objectifs. | L'accent est davantage mis sur les résultats en matière de dynamique de changement spécifique au pays et sur les rôles que les ANE peuvent y jouer, comment et pourquoi ils dialoguent avec les citoyens et l'État, qui ils représentent; quels programmes de changement ils promeuvent. Les résultats seront testés en fonction des contributions qu'ils apportent au fil du temps au changement graduel et progressif |
| Efficacité | Les bailleurs de fonds tendent à surestimer l'influence de l'aide sur les processus de changement à l'intérieur du pays. C'est une culture managériale qui prévaut, laquelle se préoccupe peu de l'efficacité des instruments et programmes d'aide particuliers. | Une culture d'apprentissage est favorisée, dans le but d'informer la CE sur: a) la meilleure façon de combiner ses instruments et approches; b) la manière de combiner stratégiquement la coopération avec les acteurs étatiques et non-étatiques; c) le moyen d'encourager une coopération améliorée entre les bailleurs de fonds et les partenaires en vue de l'efficacité d'un programme de développement élargi, et pas seulement des efforts d'aide |
| Responsabilité | L'accent est mis sur les relations de responsabilité entre l'État et les bailleurs de fonds, ou des ANE vers les bailleurs de fonds | La priorité est donnée à la responsabilité nationale. Ceci implique une approche axée sur le renforcement des acteurs étatiques et non étatiques - souvent aussi l'offre et la demande - en vue d'une transparence et d'une responsabilité accrues, de l'efficacité du développement et de l'incidence sur la prestation de services |
| Rôle du bailleur de fonds par rapport aux ANE | Principalement agence de financement. Les possibilités de dialoguer avec les ANE sont ponctuelles, souvent à des moments clés du cycle d'interventions des programmes d'aide | Recherche de modalités de partenariat fondées sur des intérêts communs, soutenues par des formes structurées de dialogue; Approche stratégique du financement |

Annexe 2: «Participation» des ANE au dialogue national sur les politiques

Le dialogue sur les politiques au sein des pays partenaires reste souvent un processus délicat, malgré les engagements formels pris dans toutes sortes d'accords de partenariat. Les expériences sont rarement enthousiasmantes et invitent les acteurs extérieurs à analyser adéquatement le contexte particulier afin de mieux apprécier les possibilités d'inciter et encourager les multiples partenaires à y participer.

| Le processus idéal de participation aux stratégies de réduction de la pauvreté | Les expériences – peu concluantes – du processus d'élaboration des SRP sur le terrain |
|--|--|
| <p>Le gouvernement discute des priorités en matière de réduction de la pauvreté sur la base notamment des recettes qu'il pense tirer d'une multitude de sources nationales et étrangères. Toutes les contributions programmées des bailleurs de fonds (soit au ministère des finances, soit via le financement de projets) font partie de ces sources.</p> | <p><i>Le ministre des finances s'efforce de découvrir combien les bailleurs de fonds donneront au titre de l'appui budgétaire. Certains de ses collègues au sein du gouvernement lui cachent aussi combien ils reçoivent en termes de financement hors budget en faveur des projets. Il ne peut pas se baser sur les informations relatives aux performances en provenance des ministères de tutelle.</i></p> <p><i>Les OSC sont invitées à rencontrer le gouvernement pour discuter des programmes de réduction de la pauvreté. Mais les réunions ne sont pas préparées. Les OSC sont mal informées, et ont des attentes irréalistes quant à leur rôle .</i></p> <p><i>Certaines d'entre elles ne représentent que très peu les intérêts des groupes sociaux concernés par les projets.</i></p> |
| <p>Le gouvernement présente un projet de stratégie de réduction de la pauvreté à des acteurs clés de la société et aux acteurs économiques afin d'en discuter.</p> <p>Des prévisions réalistes sur les recettes et les dépenses nourrissent le dialogue ouvert avec les OSC et d'autres acteurs non étatiques tels que le secteur privé et les syndicats sur les priorités et les contributions éventuelles à attendre de multiples acteurs étatiques et non étatiques.</p> <p>Des débats semblables ont lieu avec le parlement.</p> | <p><i>Le gouvernement présente une liste de souhaits sans ordre de priorité apparent et sans planification budgétaire claire.</i></p> <p><i>Les consultants des bailleurs de fonds ajoutent des désiderata à la liste.</i></p> <p><i>Les OSC ont leur mot à dire, mais ne disposent d'aucune indication sur le budget disponible. A aucun moment du processus, il n'a été tenté de réduire les énormes différences de stand d'information entre les parties prenantes.</i></p> <p><i>Malgré les efforts visant à garantir une plus grande transparence des bailleurs de fonds concernant le financement des Projets, l'aide aux projets ne figure toujours pas dans le budget ni au parlement.</i></p> |

Annexe 3: Comparaison de l'inclusion des ANE dans la mise en œuvre des NMA – L'Afrique du Sud et le Maroc

| Dimensions clés de l'inclusion des ANE dans la mise en œuvre des NMA | Afrique du Sud | Maroc |
|--|---|---|
| 1) Valeur ajoutée | <p>Les ANE sont importants pour atteindre les communautés et les régions marginalisées, pour leur faire prendre conscience de leurs droits et pour surveiller la mise en œuvre du programme en faveur de la justice.</p> <p>Mais le gouvernement sud-africain et l'UE ont aussi convenu qu'en plus de l'intervention d'appui budgétaire sectoriel, il fallait un appui direct de la CE aux ANE et via les ANE en vue du travail de plaidoyer, des activités liées aux procès et du travail politique. Les ANE sont aussi reconnus pour leur valeur ajoutée en tant qu'acteurs politiques indépendants et en tant qu'activistes.</p> | <p>Les ANE ont une capacité avérée à atteindre les régions rurales/éloignées et à faire participer les citoyens aux programmes d'alphabétisation</p> |
| 2) Relations contractuelles | <p>Le PAPS a facilité la formalisation d'un partenariat entre le ministère de la justice et les ANE par la signature d'un accord de niveau de service.</p> | <p>Un partenariat entre le gouvernement et les ANE a été formalisé sur la base d'un contrat pour la prestation de certains services. Les autorités provinciales sont chargées de l'appel à propositions ainsi que de la sélection des projets.</p> |
| 3) Accords de financement | <p>Un double accord a été trouvé avec a) un appui budgétaire sectoriel pour le ministère de la justice (qui confie à une fondation la mise en œuvre du programme avec les ANE), b) un appel à propositions géré par la CE pour des activités complémentaires</p> | <p>Selon cette approche, le gouvernement finance directement les ANE (au moins 50 % des fonds disponibles au titre du PAPS seront transférés via les ANE).</p> <p>Des indicateurs de performance ont été définis afin de garantir un recours effectif aux ANE en tant qu'agences chargées de la mise en œuvre. Le versement de la tranche variable est lié à l'inclusion formelle des ANE (ce qui a permis de surmonter la réticence initiale de l'institution étatique à financer les ANE et à réduire les retards dans les versements du gouvernement).</p> <p>Des ressources sont également prévues pour fournir une assistance technique en vue de garantir des améliorations de la qualité au niveau des prestataires de première ligne.</p> |
| 4) Bénéfices de la participation des ANE | <p>Intervention accrue auprès des groupes marginalisés, ce qui a augmenté les possibilités, pour les citoyens, d'avoir accès à la justice.</p> <p>Responsabilité nationale renforcée et meilleur retour d'information sur les améliorations politiques.</p> | <p>Cette approche a permis une plus grande diffusion et un meilleur pilotage du programme d'alphabétisation du gouvernement</p> |

Poursuite tableau de la page précédente.

| | | |
|---|---|---|
| 5) Possibilité d'application à plus grande échelle | <p>Suivi peu clair (approche par projet). Or, l'ABS soutient aussi un dialogue renforcé entre l'État et la société civile au niveau national.</p> | <p>Jusqu'à présent, les ANE se sont concentrés sur la prestation de services. La plupart d'entre eux n'ont pas la capacité de participer au dialogue sur les politiques ou au suivi des performances. La Délégation reconnaît pourtant que cette première expérience positive facilite l'application à plus grande échelle d'une participation future des ANE aux processus politiques.</p> |
|---|---|---|

Annexe 4: Incidence probable sur le financement des ANE – quelques indicateurs de la déclaration de Paris

| N° | ALIGNEMENT | INCIDENCE PROBABLE SUR LE FINANCEMENT DES ANE |
|----|--|--|
| 3 | Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales: pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires. | <i>En règle générale, les activités des ANE sont déployées en dehors des secteurs traditionnels/ministériels et aucun arrangement budgétaire n'est pris pour leur inclusion dans la prestation de services.</i> |
| 4 | Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné: pourcentage de l'aide fournie par les donneurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires. | <i>Les stratégies nationales de développement favorisent généralement les secteurs qui attirent le financement des bailleurs de fonds (par exemple l'éducation, la santé) et négligent les secteurs «complexes» ou sous-représentés (par exemple la justice, les affaires sociales) et les questions intersectorielles (gestion des finances publiques, décentralisation, etc.).</i> |
| 5a | Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés: pourcentage de donneurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif. | <i>Dans de nombreux cas, les systèmes nationaux de passation des marchés comportent des processus complexes d'appels d'offres qui dissuadent les ANE. Les contraintes sont notamment les suivantes: a) ne pas être autorisé à avoir des activités commerciales, b) être un prestataire de services monopolistique au niveau local et/ou des réglementations budgétaires concernant la fiscalité.</i> |
| 5b | Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques: pourcentage des donneurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif. | <i>Le gouvernement peut ne pas transférer les ressources aux ANE pour des raisons techniques (comme indiqué ci-dessus) ou pour des raisons politiques (par exemple lorsque les ANE sont considérés comme des représentants des groupes de l'opposition ou comme des detracteurs du gouvernement).</i> |
| 6 | Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles: nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays. | <i>Une proportion élevée de financement des ANE a été gérée par une Unité de Gestion des Projets (UGP). Un défi majeur consiste à définir des modalités alternatives de financement qui ne compromettent pas les objectifs de la déclaration de Paris.</i> |

Bibliographie

- Bossuyt, J. et al., (2009) *Supporting domestic accountability. Exploring conceptual dimensions and operational challenges*. Centre européen de gestion des politiques de développement, document de discussion n° 93
- DFID (2010) *The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States: Findings of ten years of DFID funding-research on governance and fragile states 2001-2010*, DFID Research and Evidence Division Staff, Londres
- DFID (2009) *Political Economy Analysis How To Note*, DFID Practice Paper, Londres
- Duncan, A. et Williams, G. (2010) *Making Development assistance more effective by using political economy analysis: what has been done and what have we learned?* The Policy Practice
- Edelmann, D. (2009) *Analysing and managing the political dynamics of sector reforms: a sourcebook on sector-level political economy approaches*, ODI Working Paper 309
- Houtzager, P (ed.) (2008) *State Reform and Social Accountability*, IDS Bulletin
- Commission européenne (2007) *EC guidelines on the programming, design and management of general budget support.*
- Commission européenne (2007) *Lignes directrices de la CE relatives à l'appui aux programmes sectoriels*
- Commission européenne (2008) Document de référence n° 4, *Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles*
- Commission européenne (2007) Document de référence n° 2, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*
- Commission européenne (2008) *Evaluation of EC aid delivery through civil society organisations*
- Cour des comptes européenne (2009) Rapport sur *La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques (ANE) à la coopération communautaire au développement*
- Commission européenne (2009) *Boîte à outils de l'UE pour la mise en œuvre de la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*
- Floridi, M. et Sanz-Corella, B. (2009) *Capitalisation Study on Capacity Building*
- Programmes d'appui aux ANE sous le 9^e FED, Bruxelles: CE.
- Foresti, M et al. (2009) *Engaging non state actors in new aid modalities, Final Draft*, ODI (non publié)
- Holland, J. et al. (2009). *Measuring change and results in voice and accountability work*, DFID Report
- Hudson, A. et le secrétariat du GOVNET (2009) *Aid and domestic accountability*. Réseau sur la gouvernance du CAD (GOVNET)
- Hyden, G. et al. (2004) *Making Sense of Governance. Empirical Evidence from sixteen developing countries*, Lynne Rienner Publishers
- INTRAC (2009) *The participation of NSAs in poverty reduction strategies, sector approaches and monitoring of policy implementation*, Draft, (non publié)
- Jones, B et Bladon, R. (2008) *Lessons to be learnt from the Protection of Basic Services Instrument*, Addis Ababa
- Kelsall, T. (2008) *Going with the grain in African development? Power and Politics in Africa*, Document de discussion n° 1, ODI, Londres
- Levy, B. et al. (2009) *Problem-Driven Governance And Political Economy Analysis. Good Practice Framework*, Banque mondiale
- Molenaers, N. et R. Renard. 2009. *The Trouble with Participation: Assessing the New Aid Paradigm. In: Doing Good or Doing Better*, WRR
- Institut néerlandais des relations internationales «Clingendael» (2008), *Framework for Strategic Governance And Corruption Analysis: Designing Strategic Responses Towards Good Governance*, préparé par l’Institut Clingendael pour le ministère néerlandais des affaires étrangères

- OCDE (2010) *Société civile et efficacité de l'aide. Enseignements, recommandations et bonnes pratiques*, Pour une meilleure aide au développement.
- OCDE (2008) *Programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris
- OCDE (2005) *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, OCDE, Paris
- O'Neill, T., Foresti, M. et Hudson, A. (2007) *Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches*, ODI, Londres.
- Rocha Menocal, A. et Sharma, B. (2008) *Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Synthesis Report*, ODI, Londres
- Tadesse, S. et al (2010) *Evaluation and design of social accountability component of the Protection of Basic Services Project, Ethiopia: Evaluation Report — Final*, IPE GLOBAL
- Unsworth, S. (ed.), (2010) *An Upside Down View of Governance*, Centre for the Future State, Institute of Development Studies, Brighton
- Unsworth, S. (2006) *Getting Better Governance: Insights from new Research*, Trócaire Development Review, Dublin
- Williamson, T. et Dom, C. (2010), *Making sector budget support work for service delivery: good practice recommendations*, ODI Projects Briefings 37
- Williamson, T. et Dom, C. (2009) *Sector Budget Support in Practice Synthesis Report, Draft*, ODI et Oxford: Mokoro, Londres

Autres sources en ligne:

- Africa Power and Politics: <http://www.institutions-africa.org/page/privacy>
- Agora-parl.org: <http://www.agora-parl.org/>
- Capacity4dev: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/>
- ECDPM: www.ecdpm.org
- Governance and Social Development Resource Centre: <http://www.gsdrc.org/>
- International Budget Partnership: www.internationalbudget.org
- Policy Practice: www.thepolicypractice.com

Commission européenne

Document de référence n° 12: Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 – 136 p. – 21,0 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-15114-9

doi: 10.2783/37604

ISSN 1830-8228

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

Ce document appartient à la «**collection outils et méthodes**» d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction « Qualité des opérations» et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

Lignes directrices

- Lignes directrices (n° 1): – «Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général» (2007)
- Lignes directrices (n° 2): – «Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne» (2007)
- Lignes directrices (n° 3): – «Pour une coopération technique plus efficace» (2009)
- Lignes directrices (n° 4): – «Guidelines on the Integration of Environment and Climate Change in Development Cooperation» (2009)

Documents de référence

- Document de référence (n° 1): – «Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment?» (2005)
- Document de référence (n° 2): – «Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers» (2007)
- Document de référence (n° 3): – «Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE» (2007)
- Document de référence (n° 4): – «Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles» (2008)
- Document de référence (n° 5): – «Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural» (2008)
- Document de référence (n° 6): – «Boîte à outils pour le développement des capacités» (2009)
- Document de référence (n° 7): – «Développement et gouvernance du secteur de l'eau Complémentarités et synergies entre l'approche sectorielle et la gestion intégrée des ressources en eau» (2009)
- Document de référence (n° 8): – «Engaging and Supporting Parliaments Worldwide Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments» (2010)
- Document de référence (n° 9): – «Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP» (2010)
- Document de référence (n° 10): – «Trade and Private Sector Policy and Development – Support programmes financed by EU external assistance» (2010)
- Document de référence (n° 11): – «Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector» (2010)
- Document de référence (n° 12): – «Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide – Pour améliorer les programmes de développement et la gouvernance» (2011)
- Document de référence (n° 13): – «Addressing undernutrition in external assistance – An integrated approach through sectors and aid modalities» (2011)

Documents de réflexion

- Document de réflexion (n°1): – «Réforme du secteur public: Introduction» (2009)
- Document de réflexion (n°2): – «Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries – Concepts, Tools and Areas for Action» (2011)



Office des publications

ISBN 978-92-79-15114-9

A standard linear barcode representing the ISBN number 978-92-79-15114-9.

9 789279 151149