

TROISIÈME FORUM DE HAUT NIVEAU D'ACCRA SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE : ÉVALUATION DES RÉSULTATS PAR LE CCCI

**Brian Tomlinson
Orientation politique, CCCI
Septembre 2008**

« Le monde d'aujourd'hui est confronté à une combinaison sans précédent de crises naturelles, politiques, économiques et sociales qui ont toutes pour conséquence d'augmenter la pauvreté et le fardeau de la survie des femmes et des hommes pauvres, particulièrement dans les pays en voie de développement. Selon des statistiques récentes, 1,4 milliard d'hommes et de femmes vivent en dessous du nouveau seuil établi pour la pauvreté, soit 1,25 \$ US. De ce total, la majorité sont des femmes... »

« Le résumé de notre message est très clair : il faut que des changements surviennent pour faire en sorte que les questions d'éradication de la pauvreté, d'égalité des sexes, de droits de la personne, d'invalidité et de durabilité environnementale soient les véritables piliers du modèle d'efficacité du développement. Nous devons miser sur les dispositions relatives aux droits de la personne convenues à l'échelle internationale comme fondement d'un régime de gouvernance mondiale et de relations internationales, afin que toute forme d'aide devienne un jour inutile... »

Rose Mensah-Kutin,
Responsable, Réseau pour les droits des femmes au Ghana (NETRIGHT),
Dîner ministériel, discours au nom des OSC, Forum de haut niveau d'Accra,
le 3 septembre 2008

« Nous avons besoin d'un Programme d'action d'Accra qui envoie le bon message politique d'adhésion au changement et à l'action. Voilà ce qui est en jeu et c'est l'objectif de nos négociations, non pas tant un engagement technique misant sur l'application de la Déclaration de Paris, mais plutôt un message aux gouvernements des pays du Sud, aux OSC et aux citoyens du monde qui dit que nous sommes véritablement déterminés à mettre en œuvre une réforme pour éradiquer la pauvreté... »

« À l'heure actuelle, le monde n'a pas besoin d'un Programme d'action d'Accra plein de mots vides de sens et sans volonté d'action. Ce dont le monde a besoin, c'est d'une politique axée sur la paix et le développement, visant à atteindre les Objectifs du Millénaire et à mettre fin à la pauvreté... »

Tony Tujan
Président, Comité directeur international des OSC,
Dîner ministériel, discours au nom des OSC, Forum de haut niveau d'Accra,
le 3 septembre 2008

TROISIÈME FORUM DE HAUT NIVEAU D'ACCRA SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE : ÉVALUATION DES RÉSULTATS PAR LE CCCI

INTRODUCTION

1. Un nombre sans précédent de 700 représentants d'organisations de la société civile (OSC) se sont réunis à Accra, au Ghana, au début de septembre, à l'occasion du Forum de haut niveau d'Accra (FHN). Pour nombre d'OSC, il s'agissait là du point culminant de plus d'une année de consultations, de préparation et d'engagement sur des enjeux touchant la réforme fondamentale des pratiques d'aide et ses conséquences sur le développement, dans le but de mettre un terme à la pauvreté mondiale et de concrétiser les droits de la personne pour les pauvres et les personnes marginalisées. Le Troisième Forum de haut niveau d'Accra a été conçu par ses organisateurs (le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le gouvernement du Ghana et la Banque mondiale) comme un vaste examen technique de vérification quantitative des indicateurs de progrès par les donateurs et les gouvernements quant à la réalisation de certains objectifs de la réforme des pratiques d'aide d'ici 2010, tel qu'indiqué dans la Déclaration de Paris de 2005.¹
2. Les OSC se sont mobilisées afin d'influencer le programme officiel du Forum de haut niveau d'Accra et sont donc venues en grand nombre, du jamais vu pour une réunion internationale sur l'aide. Un forum parallèle d'OSC a précédé le Forum de haut niveau, et les organisateurs dudit forum ont été dépassés par la participation de plus de 700 représentants provenant de 80 pays (alors qu'on en attendait que 400). Au cours des quelques jours qui ont précédé le FHN, s'est également déroulé l'Accra International Women's Forum (Forum international des femmes d'Accra) auquel ont assisté plus de 250 organisations de défense des droits de la femme, des défenseurs de l'égalité des sexes et des spécialistes de toutes les régions du monde. La Confédération syndicale internationale (CSI) a tenu une réunion préparatoire à l'intention de quelque 50 syndicalistes, dont la majorité travaille dans des pays en voie de développement. Des membres des réseaux religieux des OSC, des regroupements d'agriculteurs, des partisans de l'allègement de la dette, des membres de CIVICUS et des parlementaires étaient présents, visibles et actifs. Parmi ces OSC, 80 étaient des délégués officiels investis des pleins droits de participation et d'intervention au FHN.² Le niveau de participation est bien différent de ce que nous

¹ Pour des critiques formulées par les OSC sur la Déclaration de Paris, consulter le site Better Aid à l'adresse www.betteraid.org, Reality of Aid à www.realityofaid.org, Eurodad à www.eurodad.org, ainsi que la page sur l'aide du CCCI à l'adresse www.ccic.ca.

² Le processus international de préparation et d'engagement des OSC en vue de leur participation au Forum de haut niveau a été coordonné par un Comité directeur international, qui était ouvert à toutes les OSC souhaitant travailler activement à ces préparatifs (consulter la liste à www.betteraid.org). On trouvera les déclarations des OSC relativement aux démarches menant au Forum d'Accra à l'adresse www.betteraid.org. Le Comité directeur était le principal interlocuteur des OSC qui communiquait avec le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, un groupe de donateurs et de gouvernements de pays en développement ayant pour mandat de faire le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de préparer le Forum de haut niveau d'Accra et d'élaborer une première version du Programme d'action d'Accra. Le Comité directeur a également collaboré avec une coalition d'OSC du Ghana et IBON (Philippines) à l'organisation du Forum parallèle des OSC.

avons vu à Paris en mars 2005, alors que seulement 14 OSC (y compris le CCCI) étaient présentes aux négociations finales et à la signature de la Déclaration de Paris.

3. Le Forum parallèle des OSC a permis de fixer un objectif ambitieux et strict pour l'engagement envers un changement véritable dans les résultats du Forum de haut niveau d'Accra. Les OSC visaient à établir des engagements précis dans le Programme d'action d'Accra (le document des résultats du Forum) concernant des enjeux majeurs et à « préparer la table » pour la négociation de ces enjeux dans les préparatifs en vue de l'après Déclaration de Paris. Ce sont notamment :
 - ❑ L'efficacité du développement, comme mesure de l'efficacité de l'aide, avec la mise en place de nouveaux indicateurs d'ici 2010 pour évaluer l'efficacité de l'aide relativement aux normes internationales visant les droits de la personne, à l'égalité des sexes, aux conditions de travail décentes et au développement durable.
 - ❑ La prise en charge locale considérée comme une prise en charge *démocratique*, où les citoyens et les parlements sont pleinement engagés dans le débat et l'établissement d'objectifs prioritaires de développement pour l'harmonisation de l'aide avec les priorités du pays.
 - ❑ Des objectifs précis à échéance bien déterminée pour une utilisation maximale et flexible des systèmes en place dans les pays en développement, assortis d'engagements constants en ressources pour l'aide, sur plusieurs années, ce qui augmenterait certainement la prévisibilité de l'aide fournie aux pays.
 - ❑ Une réduction importante du fardeau de la conditionnalité politique d'ici 2010.
 - ❑ Un objectif ambitieux relatif à l'assistance technique qui sera prodiguée pour répondre à la demande, d'ici 2010.
 - ❑ L'élimination de l'aide conditionnelle d'ici 2010, notamment l'aide alimentaire et l'assistance technique.
 - ❑ Une entente sur de nouvelles normes internationales de transparence et mise en œuvre d'ici 2009, des normes qui incluent l'accès à l'information en temps opportun pour les populations qui reçoivent de l'aide et la supervision indépendante de l'aide comme base de responsabilité mutuelle.³
4. Au Forum international des femmes d'Accra, les délégués des OSC ont fait valoir que « l'efficacité de l'aide sans tenir compte de l'égalité homme-femme et des droits de la femme ne peut mener à un développement efficace, ni contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités, ni à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement

Les OSC déléguées au Forum de haut niveau ont été désignées et choisies dans le cadre d'un processus décentralisé du Comité directeur, qui avait comme critères l'engagement précédent aux divers processus préparatoires sur l'aide et l'efficacité du développement, la distribution régionale et les types d'OSC. Il y avait cinq délégués officiels canadiens au Forum (soit Molly Kane (InterPares), Pat Mooney (ETC Group), Gerry Barr (CCCI), Anna Nitoslawska (CTC) et moi-même), mais d'autres ont pu participer également, car les organisateurs, dépassés par le processus de gestion des inscriptions, ont fini par ouvrir les portes à d'autres intervenants qui étaient présents, mais non inscrits.

³ Consulter Civil Society Voices for Better Aid, *Civil society statement in Accra warns urgent action on aid*, 1er septembre 2008, accessible à <http://betteraid.org>.

(OMD) ». Parmi les quelques recommandations formulées au Forum, on demandait l'élaboration d'un « plan stratégique pour financer l'égalité homme-femme et l'autonomisation des femmes, financement qui serait clairement indiqué dans les directives budgétaires du système de suivi sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ». On demandait également que les gouvernements et les donateurs « établissent des lignes de conduite claires assurant la participation des organisations de défense des droits des femmes en tant que partie intégrante de la société civile, particulièrement des femmes provenant de groupes exclus, à tous les processus nationaux de planification du développement et de planification de l'aide... » Les participants au Forum ont rejeté toute forme de conditionnalité politique liée à l'aide, notamment la prétendue « conditionnalité positive » relative à l'égalité homme-femme. « Il faut plutôt appliquer et renforcer les principes de responsabilité mutuelle, de responsabilisation et de transparence des donateurs et des pays en développement pour mettre en place et réaliser les objectifs et les normes en matière d'égalité des sexes et de droits de la personne ». Finalement, les participants au Forum ont demandé la création d'indicateurs propres à l'égalité des sexes pour l'évaluation des résultats de la Déclaration de Paris.⁴

5. Quelles sont les réalisations après plus d'un an de préparatifs intenses et d'engagement des OSC pour Accra ? Il était clair que les OSC étaient profondément frustrées et déçues en raison de l'envergure limitée des négociations, dont on avait dilué ou retiré la plupart des nouveaux objectifs à échéance bien déterminée ou ceux liés au libellé dans le Programme d'action pour Accra, une fois tous les délégués arrivés à Accra. Sur les enjeux principaux de la réforme de l'aide qui comptaient énormément pour les OSC et les gouvernements des pays en développement, plusieurs donateurs (particulièrement, les États-Unis et le Japon, mais pas seulement eux) se sont opposés à toute forme d'évolution au-delà de la Déclaration de Paris. Malgré l'ajout de mentions sur l'égalité des sexes dans plusieurs paragraphes, il n'y a pas eu d'initiatives concrètes de la part des donateurs et des gouvernements visant à sensibiliser les citoyens et citoyennes à l'égalité des sexes dans la mise en œuvre des engagements pris dans la Déclaration de Paris. Néanmoins, au dernier jour du Forum de haut niveau, on a pu observer une synergie des intérêts entre les gouvernements des pays en développement, les OSC et certains donateurs aux vues similaires, qui ont été en mesure, au tout dernier moment, d'intégrer certains nouveaux engagements au Programme d'action d'Accra. Si l'on envisage le Programme d'action d'Accra concurremment à un certain nombre d'initiatives parallèles qui auront lieu au cours des deux prochaines années (un forum ouvert pour les OSC sur leur efficacité du développement; le UN Financing for Development process et le UN Development Cooperation Forum), le Programme d'action d'Accra pourrait être le fondement d'une *ouverture* à une déclaration très différente de celle de Paris, en 2011, soit une déclaration qui serait centrée sur les enjeux liés à l'aide et à l'efficacité du développement et non pas sur l'efficacité de l'aide.

⁴ Consulter la Déclaration du Forum international des femmes d'Accra, *Recommendations for Action on Development Effectiveness in Accra and Beyond* (recommandations en matière de mesures à prendre pour assurer l'efficacité du développement à Accra et après), le 30 août 2008, accessible à http://betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=213&Itemid=1.

6. Les sections suivantes du présent rapport portent surtout sur certains aspects clés du Forum de haut niveau d'Accra comme base contextuelle à la présente évaluation globale. Une autre section décrit les contributions précises du Canada au Forum. L'annexe comporte une énumération des enjeux principaux pour les OSC relativement à la réforme de l'aide et une brève analyse des conséquences de la formulation dans le Programme d'action d'Accra.

ACCOMPLISSEMENTS

7. **Changement de discours qui évolue en faveur de l'efficacité du développement...** Au cours des dialogues politiques qui ont eu lieu depuis le début de 2007 avec le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, le Comité directeur international des OSC a clairement affirmé que l'aide et l'efficacité du développement étaient des concepts qui se renforcent mutuellement.⁵ Pour les OSC, la répartition de l'aide ne peut être considérée comme efficace qu'en fonction de son incidence sur la pauvreté et les inégalités, par l'entremise de son soutien aux personnes qui font valoir leurs droits, de la promotion des droits de la femme, de sa contribution aux moyens de subsistance et à des conditions de travail décentes, de sa participation à la création d'environnements durables et de son appui à l'établissement démocratique de priorités dans le développement. Tout en appuyant les principes de la Déclaration de Paris visant à orienter la réforme des programmes d'aide⁶, les OSC ont constamment critiqué les réformes limitées associées à ces principes dans la Déclaration, particulièrement celles entreprises par les donateurs, ainsi que les réformes technocratiques qui ne traitent que de l'efficacité des mécanismes de l'aide entre les donateurs et les gouvernements des pays en développement. Au cours des dialogues, les donateurs qui font partie du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide ont convenu de l'importance de l'efficacité du développement, mais ont affirmé que leur objectif demeurait l'efficacité de l'aide; d'autres processus multilatéraux de l'ONU s'attachaient principalement aux conséquences du développement (c.-à-d. atteindre les OMD).
8. Le Programme d'action d'Accra est maintenant formulé d'une manière qui tient compte de la relation entre l'aide et l'efficacité du développement. Il affirme que

« L'égalité homme-femme, le respect des droits de la personne et la viabilité environnementale sont des facteurs qui conditionnent l'obtention d'effets durables sur les conditions de vie et les perspectives des hommes, femmes et enfants pauvres. Il est indispensable que l'ensemble de nos politiques visent à apporter des réponses à ces problèmes de façon systématique et cohérente. »
[par. 3]

⁵ Consulter l'exposé de principe de 2007 pour une meilleure aide du Comité directeur international à l'adresse www.betteraid.org. L'exposé et la série de recommandations ont modulé les réponses du Comité aux diverses versions du Programme d'action d'Accra depuis avril 2008.

⁶ Les cinq principes établis dans la déclaration de Paris sont l'appropriation au plan local, l'alignement de l'aide sur les priorités des pays, l'harmonisation des modalités des donateurs relativement à l'aide, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle face à ces résultats.

« Il nous faudra pour cela déployer des efforts constants dans les domaines du suivi et de l'évaluation qui nous permettront d'apprécier si nous avons honoré les engagements pris dans la Déclaration de Paris et dans le Programme d'action d'Accra – et de déterminer la mesure dans laquelle l'efficacité de l'aide s'améliore et la mesure dans laquelle l'amélioration rejaillit sur le développement. » [par. 11]

« Les pays en développement et les donateurs veilleront à ce que leurs politiques et programmes de développement soient conçus et mis en œuvre selon des modalités concordant avec les engagements qu'ils ont pris au niveau international concernant l'égalité homme-femme, les droits de la personne, la défense des personnes ayant une déficience et la viabilité environnementale. » [par. 13c]

9. Dans la plupart des neuf tables rondes du Forum, qui étaient un lieu de discussion politique et de débat, le discours a porté essentiellement sur les conséquences de l'aide sur la pauvreté, les inégalités, la participation et la prise en charge démocratique. Il était clair que la participation des OSC aux tables rondes focalisait encore plus les discussions sur ces sujets, mais il était également évident que les représentants des gouvernements et des donateurs prenaient également ces enjeux très au sérieux, ce qui a paru notamment dans les présentations d'experts organisées par les coprésidents des donateurs et des gouvernements. Finalement, les questions techniques liées à la gestion de l'aide ont été négligées pour la plupart.
10. Les résultats des tables rondes sont importants, car ils alimenteront le contenu du rapport du président sur le Forum de haut niveau d'Accra, lequel accompagnera le Programme d'action d'Accra, qui devrait servir de point de départ au Groupe de travail et à sa préparation au 4^e Forum de haut niveau.
11. **Vaste consensus selon lequel la Déclaration de Paris n'a pas mené à la moindre réforme...** Pendant les séances plénières et les tables rondes, personne n'a nié que les réformes conclues dans la Déclaration de Paris ont été beaucoup trop lentes et qu'elles devaient aller plus loin. En fait, le manque de progrès a servi de prétexte à certains donateurs pour justifier leur réticence à prendre d'autres engagements. L'aide était considérée comme étant beaucoup trop conditionnelle, trop imprévisible, peu exigeante en matière de responsabilité et faisant un usage restreint des systèmes en place dans les pays (malgré le fait que les donateurs imposaient des conditions aux réformes des systèmes gouvernementaux, notamment l'ouverture à l'approvisionnement international, ce qui nuit aux marchands locaux). Bien qu'il existe certainement des différences importantes entre les donateurs et les organisations de la société civile (OSC) quant au rythme et à la nature des réformes, plusieurs représentants du Forum de haut niveau ont mis l'accent sur le fait que le comportement des donateurs doit changer. Les participants y ont discuté et débattu de la conditionnalité, de l'aide conditionnelle, du renforcement de la reddition de comptes et de la place accordée aux citoyens des pays en voie de développement pour qu'ils déterminent les politiques de développement appropriées. Les gouvernements de pays en voie de développement, de même que plusieurs pays donateurs, particulièrement l'Union européenne, ont parlé de l'urgence d'apporter des réformes plus ambitieuses que celles

conclues dans la version préliminaire du Programme d'action d'Accra. Dès le début du Forum, le Brésil a formulé une déclaration où il critiquait durement le Programme d'action d'Accra. Après l'arrivée des ministres, l'Union européenne s'est montrée prête à renoncer à ses propres engagements si le Programme d'action d'Accra ne pouvait pas être renforcé. Au bout du compte, les ministres de l'Union européenne, de même que le Brésil et d'autres pays en voie de développement, ont réussi à amender certains éléments du Programme.

12. Même en ce qui concerne les problèmes, notamment la conditionnalité, qui ont été en grande partie ignorés par la Déclaration de Paris et auxquels le Programme d'action d'Accra n'a apporté que peu de solutions, les tables rondes ont permis d'élaborer des propositions à l'intention des ministres et du président du Forum qui pourraient mener à un débat post-Accra plus explicite. Par exemple, selon un message clé de la table ronde sur la prise en charge nationale (présidée par la Suisse et la Colombie) :

« D'après des études fort sérieuses, la conditionnalité politique ne donne pas les résultats escomptés. Les donateurs devraient rigoureusement en tenir compte et respecter les dirigeants des pays lorsqu'ils négocient les conditions liées à l'aide. Le respect des droits de la personne, y compris les droits de la femme, est à la base de la définition de telles conditions. »

Le message issu de la table ronde, selon lequel la conditionnalité nuit à la prise en charge nationale, va beaucoup plus loin que le Programme d'action d'Accra, qui propose des conditions « convenues d'un commun accord », qui « appuient la prise en charge » [par. 25] et pourraient établir une base différente fondée sur les droits en vue de la poursuite du débat sur la conditionnalité. Le Programme d'action d'Accra, au paragraphe 25c, suggère une évaluation des « bonnes pratiques » en matière de conditionnalité « en vue de renforcer la prise en charge nationale » et déclare explicitement que l'évaluation sera « ouverte aux contributions de la société civile ».

13. **Renforcement du discours sur la responsabilité mutuelle, l'utilisation des systèmes des pays et la coopération Sud-Sud grâce à la négociation proactive de la part des pays en voie de développement ...** En janvier 2008, les pays en voie de développement membres du Groupe de travail ont présenté leur propre proposition pour le Programme d'action d'Accra en mettant l'accent sur l'utilisation des systèmes des pays par les donateurs, une assistance technique en fonction de la demande, l'aide liée, la conditionnalité et la responsabilité mutuelle. Une synergie informelle entre les OSC et certains pays en développement en ce qui concerne des objectifs de politique communs pour le Forum d'Accra a commencé à se définir après avril. Les différentes versions préliminaires du Programme d'action d'Accra ont commencé à répondre aux pressions de ces pays pour que leurs préoccupations soient prises en compte. Cependant, depuis la divulgation de la première version préliminaire, en avril, divers groupes de donateurs et la Banque mondiale se sont retirés et ont annulé leurs propositions, même les plus modestes, avant que la troisième version ne soit présentée à Accra.

14. De concert avec les OSC, les représentants officiels et les ministres des pays en voie de développement ont insisté pour faire valoir les intérêts des pays en voie de développement au cours des négociations de dernière minute. Même s'ils n'ont pas réussi à imposer une échéance ferme (fin 2009) aux donateurs afin qu'ils élaborent des plans en vue d'éliminer l'aide liée, ils ont été en mesure de renforcer le discours sur l'utilisation des systèmes des pays comme étant « la première option pour les programmes d'aide servant à soutenir les activités gérées par le secteur public » [par. 15a].⁷ Les donateurs ont ajouté une résolution de dernière minute afin qu'au moins 50 p. 100 de l'aide de gouvernement à gouvernement fasse appel aux systèmes des pays d'ici 2010, un des quelques nouveaux engagements à échéance ferme du Programme d'action d'Accra [par. 15e]. Ils ont aussi réussi à renforcer le discours sur la responsabilité mutuelle en incluant des partenaires des pays en voie de développement au sein des évaluations régulières par les pairs des politiques et pratiques des membres du Comité d'aide au développement [par. 24c].
15. Les représentants du Brésil, en particulier, étaient très actifs, et ont grandement critiqué la gouvernance actuelle en matière d'aide de même que les formules des donateurs à l'égard de la coopération Sud-Sud. Ils ont insisté pour que les principes et critères que les donateurs mettent en œuvre dans le cadre de leurs propres rapports d'aide ne s'appliquent pas nécessairement à la coopération Sud-Sud. Parmi les ajouts de dernière minute au paragraphe 19d du Programme d'action d'Accra, qui traite de la « collaboration avec tous les acteurs du développement », la coopération Sud-Sud est définie ainsi

« Une coopération qui observe le principe de non-ingérence dans les affaires internes, de l'égalité entre les pays partenaires en voie de développement, et le respect de leur indépendance, de leur souveraineté nationale, de leur diversité culturelle, de leur identité et de leur contenu local. Elle joue un rôle important dans la coopération en matière de développement international et constitue un complément précieux à la coopération Nord-Sud ». [19d]

Selon le paragraphe 19a, la Déclaration de Paris comme est seulement un « point de référence » pour la coopération Sud-Sud. Les principes énoncés au paragraphe 19d dépassent largement ceux définis par la Déclaration de Paris et contiennent des références beaucoup plus fortes aux principes d'égalité entre les États, enchâssés dans les Nations unies. Ils remettent implicitement en question les politiques des donateurs concernant la conditionnalité, l'aide liée et l'assistance technique en fonction de l'approvisionnement, des éléments que le Programme d'action d'Accra continue d'ignorer.

16. **Approfondissement de la prise en charge nationale et reconnaissance des OSC comme des acteurs de développement à part entière...** Les OSC n'ont pas hésité à revendiquer la reconnaissance de la prise en charge démocratique comme base pour renforcer la prise en charge nationale dans les relations d'aide. Le Programme d'action d'Accra ne mentionne pas la « prise en charge démocratique », mais il promet clairement « d'élargir le dialogue sur les politiques de développement à l'échelle des pays » par une collaboration

⁷ Un représentant des OSC a souligné durant la première assemblée plénière du Forum que le critère du recours aux systèmes nationaux pour les dons fragilise le droit au développement en forçant l'ouverture des marchés publics aux soumissionnaires étrangers qui exercent une concurrence inéquitable auprès des fournisseurs locaux et qui nuisent à la capacité du gouvernement à renforcer son économie locale.

plus étroite des parlements, des autorités locales et des OSC pendant la préparation, la mise en œuvre et le suivi de politiques et de plans de développement nationaux [par. 13a]. Il demande aux donateurs d'appuyer les efforts en vue d'accroître les capacités de ces acteurs « de jouer un rôle actif dans le dialogue sur la politique de développement » [13b]. Cependant, le Programme d'action d'Accra ne suggère malheureusement aucun indicateur pour évaluer le progrès à l'égard de cet engagement à approfondir la prise en charge nationale. Le libellé doit inspirer des changements à l'échelle des pays. Les OSC nationales doivent pouvoir mesurer le progrès et faire rapport en vue d'un dialogue élargi sur le développement à l'échelle des pays d'ici 2010.

17. L'engagement des OSC durant la préparation et la tenue du Forum de haut niveau a été le fait saillant de cet événement. Il y a 18 mois, plusieurs donateurs, de même que les gouvernements de quelques pays en voie de développement, ont demandé aux OSC de réfléchir à la façon dont elles comptaient contribuer directement à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La plupart ont refusé la mission. En avril dernier, le discours a changé; les OSC étaient reconnues par le Programme d'action d'Accra à titre d'acteurs de développement à part entière. Voici un extrait du paragraphe 20 du Programme d'action d'Accra :

« Nous approfondirons notre engagement envers les OSC en tant qu'acteurs de développement indépendants de plein droit, dont les efforts complètent ceux des gouvernements et du secteur privé. Nous [donateurs et gouvernements] avons intérêt à nous assurer que leurs contributions au développement atteignent leur plein potentiel. »

Au lieu de demander aux OSC de mettre en œuvre la Déclaration de Paris, les signataires du Programme d'action d'Accra « invitent les OSC [à titre d'acteurs de développement de plein droit] à déterminer comment elles peuvent appliquer les principes d'efficacité de l'aide énoncés dans cette déclaration *selon leur point de vue* [italique ajouté] » [par. 20a].

18. Le changement d'attitude et de discours à l'égard des OSC et de l'efficacité de l'aide est le résultat d'une participation constructive des OSC par l'intermédiaire du Groupe directeur⁸ des organisations internationales de la société civile et du leadership particulièrement solide du Canada, par l'intermédiaire de l'ACDI, à titre de président du Groupe consultatif multilatéral sur la société civile et l'efficacité de l'aide. Le Groupe consultatif a organisé des consultations approfondies en collaboration avec les OSC, les donateurs et les gouvernements au cours de la dernière année, ce qui a mené à des recommandations spécifiques afin de renforcer la reconnaissance des OSC en tant qu'acteurs de développement de plein droit et d'approfondir les principes de la Déclaration de Paris en améliorant les prises en charge locale et démocratique et en établissant les conditions qui favorisent l'efficacité de l'aide des OSC⁹. Bien qu'il ne reconnaisse pas explicitement le

⁸ Comme nous l'avons mentionné, le Comité directeur international est né en 2007 en vue de faciliter la participation des OSC aux démarches menant au Forum de haut niveau d'Accra. Il était composé de coalitions d'OSC et d'ONG internationales du Nord et du Sud et était dirigé par Tony Tujan (Ibon Foundation) qui est également le président du Réseau du Bilan de l'aide.

⁹ La Synthèse des enseignements et recommandations du Groupe consultatif est un consensus solide multipartite sur ces questions et établit des lignes de conduite détaillées visant à accroître la prise en charge à l'échelle nationale et à créer un environnement à l'efficacité des OSC mêmes.

travail du Groupe consultatif (créé par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), le Programme d'action d'Accra affirme que les donateurs et les gouvernements « travailleront avec les OSC afin de fournir un environnement favorable qui maximise leur contribution au développement » [20c]. Une table ronde sur la société civile et l'efficacité de l'aide, tenue au cours du Forum de haut niveau, a signalé aux ministres un vaste consensus multilatéral concernant les recommandations du Groupe consultatif et la participation future des OSC aux démarches de suivi au Forum.

19. Finalement, au paragraphe 20b, les donateurs et les gouvernements « accueillent la proposition des OSC de s'engager avec eux dans un processus multilatéral dirigé par les OSC visant à promouvoir l'efficacité du développement de ces organisations ». L'initiative des OSC relativement à la tenue d'un Forum sur l'efficacité du développement des OSC répond au défi de ces organisations, de la part de tous les intervenants, y compris les OSC, qui consiste à définir les principes et l'orientation de leur propre efficacité en tant qu'acteurs de développement. Elle est directement issue de la reconnaissance des OSC comme acteurs de développement à part entière, et du fait que les OSC ne sont pas soumises aux principes qui régissent les rapports entre les gouvernements et les donateurs en ce qui concerne l'aide. Dans le Programme d'action d'Accra, les donateurs et les gouvernements soulèvent aussi plusieurs problèmes qu'ils espèrent voir résolus par ce processus des OSC : i) meilleure coordination des efforts des OSC et des programmes gouvernementaux, ii) responsabilité plus rigoureuse des OSC à l'égard des résultats, et iii) meilleure divulgation des informations sur les activités des OSC [par. 20b].¹⁰

ROLE DU CANADA AU FORUM DE HAUT NIVEAU

20. Comme nous l'indiquions plus haut, le Canada a joué un rôle important pour que les OSC soient collaborent le plus possible avec le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide ainsi qu'au sein du Forum de haut niveau, tout en prenant garde, en tant que président du Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide, de ne pas parler au nom des OSC. La présidence a donné au Canada une place au sein du Comité directeur du Groupe de travail chargé d'organiser le Forum de haut niveau, d'où il a pu faire des recommandations spéciales concernant l'organisation du Forum, les versions préliminaires du Programme d'action d'Accra et ses négociations définitives dans la capitale ghanéenne. Lors de la dernière séance du Forum, Margaret Biggs, récemment nommée présidente de l'ACDI, a non seulement soutenu le Programme d'action d'Accra au nom du Canada, mais a aussi fait un pas de plus en reconnaissant le travail du Groupe consultatif :

¹⁰ Les OSC ont présenté au Forum le *Progress Report on an Open Forum for CSO Development Effectiveness* (rapport d'étape sur un forum sur l'efficacité du développement des OSC), juillet 2008. Le rapport présente les objectifs clés dudit forum. Le but sera de mettre en place un processus consultatif afin d'atteindre le consensus sur les grands principes concernant l'efficacité du développement des OSC ainsi que sur des lignes directrices pour la mise en oeuvre dans des contextes locaux précis. Cependant, on ne tentera pas d'obtenir le consensus sur une « Déclaration de Paris mondiale pour les OSC », compte tenu de l'engagement complexe et diversifié des millions d'OSC dans le domaine du développement. Consulter le rapport à http://ccic.ca/e/docs/002_aid_2008-07_open_forum_progress_report.pdf.

« Le Canada appuie les conclusions et les recommandations du Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide. Au moment où nous établissons un programme conjoint d'efficacité de l'aide au-delà du forum d'Accra, il existe une possibilité extraordinaire de reconnaître et d'appuyer les organisations de la société civile à titre de partenaires à part entière du développement... Le Canada est très favorable aux mesures positives que prennent les organisations de la société civile pour renforcer leur propre efficacité. La contribution de la société civile est essentielle à l'obtention des résultats en matière de développement, à la bonne gouvernance et à l'obligation de rendre compte. »¹¹

Le soutien aux recommandations du Groupe consultatif, ainsi que le leadership canadien à l'échelle internationale, donnera un élan important à la finalisation, au cours des prochains mois, d'une politique de l'ACDI en matière d'appui à la société civile et au développement, politique qui sera conforme à ces recommandations.

21. Parallèlement, Bev Oda, ministre de la Coopération internationale, a annoncé que le gouvernement entendait délier la totalité de l'aide canadienne au développement au cours des cinq prochaines années, soit d'ici 2012-2013. La décision se situe dans le prolongement d'une annonce précédente relativement au déliement de la totalité de l'aide alimentaire canadienne. Le déliement se traduira par un « recours aux appels d'offre internationaux pour l'aide bilatérale au développement » et se fera « selon les recommandations de l'OCDE ». Le Canada respecte ainsi la promesse faite par les donateurs dans le cadre du Programme d'action d'Accra visant à annoncer un plan pour le déliement de la totalité de l'aide [par. 18b].
22. Dans sa déclaration au Forum de haut niveau, le Canada s'est résolu à accroître la transparence et la prévisibilité de l'aide canadienne, surtout pour un nombre limité de pays cibles dans lesquels cette aide sera concentrée (confirmant des annonces antérieures du gouvernement indiquant que l'aide canadienne serait restreinte à un plus petit nombre de pays). Dans l'esprit des mesures visant à améliorer l'obligation de rendre compte contenues dans la récente Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement, le Canada a reconnu dans sa déclaration que l'obligation de rendre compte « est au cœur de tout ce que nous faisons en tant que gouvernements ». La déclaration n'a pas porté sur d'autres questions comme la conditionnalité, l'assistance technique en fonction de la demande ou le recours aux systèmes nationaux. Il importe qu'au cours des mois à venir les OSC canadiennes suivent de près l'élaboration de politiques et de programmes par l'ACDI et d'autres ministères responsables de l'aide étrangère afin de veiller à ce que soient respectés les engagements pris dans le Programme d'action d'Accra.

¹¹ « Le Canada est déterminé à établir une nouvelle relation d'aide : Déclaration du Canada dans le cadre du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide », 4 septembre 2008, accessible à <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/NAT-95153928-R38?OpenDocument> .

CONCLUSIONS

23. Il n'y a pas de solution simple pour transformer l'aide en un instrument efficace de lutte contre la pauvreté. À l'issue du Forum de haut niveau d'Accra, ont émergé des possibilités pour un programme qui centrerait la réforme de l'aide sur les questions de l'efficacité du développement. Cependant, de telles possibilités doivent être accompagnées d'une volonté, de la part des donateurs et des gouvernements, d'aboutir à un nouvel accord en 2010 tenant compte de la nouvelle architecture de l'aide et des capacités continues des OSC de promouvoir ces orientations.
24. Le Programme d'action d'Accra reconnaît ses liens mutuels avec le processus de financement du développement de l'ONU ainsi qu'avec les contributions du premier Forum pour la coopération en matière de développement de l'ONU tenu en juin 2008. Toutefois, il est toujours difficile de créer un lieu d'échange mondial plus équitable pour débattre des questions liées aux politiques et aux pratiques d'aide et y trouver des réponses. Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et le Forum pour la coopération en matière de développement de l'ONU seront-ils en mesure de préparer conjointement le quatrième Forum de haut niveau, qui se tiendra en 2011 ? Les pays donateurs du Nord peuvent-ils adopter des principes pour l'efficacité du développement qui vont dans le sens de ceux suggérés dans le Programme d'action d'Accra par les pays en développement pour la coopération Sud-Sud ? Comment les OSC se positionneront-elles dans la dynamique post-Accra, c.-à-d. resteront-elles au niveau des objectifs globaux ou seront-elles séduites par une place à la table des négociations, où elles commenceront à s'identifier davantage à la table qu'à leurs propres objectifs ? Comment le Forum sur l'efficacité du développement des OSC, qui est en constante évolution, sera-t-il lié et contribuera-t-il aux stratégies des OSC, des donateurs et des gouvernements, dans le but de parvenir à des accords sur l'efficacité de l'aide et du développement en 2011 ?
25. En novembre 2008, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide¹² doit se réunir pour établir son propre plan de travail dans le sillage d'Accra. Avant cette réunion, les OSC mobilisées pour Accra, se rencontreront à la fin d'octobre pour définir une stratégie politique traitant des possibilités et des défis qu'elles ont repérés. Le point de vue des OSC pourra ainsi servir au Groupe de travail ainsi que dans le cadre de l'examen qui aura lieu à la fin novembre en amont de la conférence de Doha sur le financement du développement. En décembre, les participants au Forum sur l'efficacité du développement des OSC détermineront leur plan de travail et adopteront un processus décentralisé de deux ou trois ans pour définir des principes et des lignes directrices sur l'efficacité des OSC. Collectivement, les donateurs, les gouvernements et les OSC ne peuvent faire moins que parvenir à un accord donnant suite à la Déclaration de Paris, d'ici 2010-2011. Cet accord devra traiter des enjeux clés comme la prise en charge démocratique, la mise en place d'un forum de politique internationale équitable pour l'aide, et des réformes de l'aide qui atteignent les objectifs d'efficacité du développement. Si les OSC ont certainement beaucoup à apporter, l'accord prévu d'ici 2011 devrait se conclure entre les gouvernements (donateurs et destinataires de l'aide), les OSC confirmant de manière indépendante leur propre contribution à l'efficacité du développement.

¹² Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide est composé de 23 donateurs et 23 gouvernements de pays en développement et est chargé de faire le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, y compris d'organiser le prochain Forum de haut niveau.

ANNEXE 1
LE PROGRAMME D'ACTION D'ACCRA ET LES ENJEUX CLES POUR LES OSC DANS LA REFORME DE L'AIDE

ENJEU	TEXTE DU PROGRAMME	INCIDENCES
Recours aux systèmes nationaux	<p>Les donateurs acceptent « d'utiliser [les] systèmes [nationaux] dans toute la mesure du possible ». [15]</p> <p>Les donateurs « acceptent de recourir aux systèmes nationaux comme solution de première intention » pour les programmes destinés au secteur public. [15a]</p> <p>Les donateurs expliqueront ouvertement pourquoi ils ne recourent pas aux systèmes nationaux et réexamineront leur position à intervalles réguliers. [15b]</p> <p>Les donateurs s'emploieront sans tarder à élaborer et à faire connaître de manière transparente leurs plans concernant l'utilisation des systèmes nationaux dans toutes leurs interventions d'aide au développement. [15d]</p> <p>Les donateurs achemineront au moins 50 p. 100 de l'aide d'État à État au moyen des systèmes nationaux. [15e]</p>	<p>Un élément très important à considérer est le respect de la souveraineté des pays en développement en ce qui a trait aux politiques d'achat du gouvernement – c.-à-d. le droit de privilégier des fournisseurs nationaux ou locaux.</p> <p>Quelles sont les politiques de l'ACDI sur le recours aux systèmes nationaux compte tenu de son aide budgétaire et de sa programmation sectorielle ?</p> <p>Quel pourcentage de l'aide canadienne d'État à État passe actuellement par des systèmes nationaux ?</p> <p>Quelles sont les incidences des plans concernant l'utilisation des systèmes nationaux pour toutes les interventions canadiennes d'aide au développement ?</p> <p>Quel sera l'effet sur la programmation des OSC canadiennes de cadres parallèles d'OSC canadiennes ou internationales, dans les pays en développement, dont les conditions dépassent les systèmes et les rémunérations des OSC locales ?</p>
Répartition des tâches	<p>L'Union européenne a renforcé le texte du Programme d'action d'Accra pour soutenir plus fermement les modes de répartition des tâches entre les donateurs [européens ?] à l'échelon national.</p> <p>Le Programme demande aussi aux donateurs et aux gouvernements d'instaurer « un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009 ». [17c]</p> <p>Le Programme affirme : « Nous engagerons une réflexion sur la situation des pays recevant des apports d'aide d'un niveau insuffisant ». [17d]</p>	<p>Quelles seront les répercussions des discussions internationales sur la politique canadienne de concentration par pays, attendue depuis longtemps (et réaffirmée dans la déclaration du Canada au Forum de haut niveau) ?</p> <p>Le Canada s'engagera-t-il, avec les pays en développement qui sont actuellement ses partenaires, à déterminer les concentrations par pays (comme le sous-entend le paragraphe 17c) ?</p> <p>Le Canada prendra-t-il en compte les « orphelins de l'aide » dans ses politiques d'affectation des ressources par pays ?</p>

ENJEU	TEXTE DU PROGRAMME	INCIDENCES
<p>Adaptation des politiques d'aide visant des pays en situation précaire</p>	<p>Les donateurs conduiront des évaluations conjointes de la gouvernance et analyseront les causes de conflit, de fragilité et d'insécurité. [21a]</p> <p>Pour être compatibles avec les Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, les principes de la Déclaration de Paris doivent y être adaptés. [21e]</p> <p>Les donateurs mettront au point des modalités de financement qui établissent « des ponts entre aide humanitaire, aide au redressement et développement à long terme ». [21c]</p>	<p>La manière pancanadienne de traiter les conflits et la fragilité par le gouvernement du Canada est-elle compatible avec les Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires ?</p> <p>L'ACDI élaborera-t-elle un mécanisme de financement qui permettra d'établir des ponts entre aide humanitaire, aide au redressement et développement à long terme, idée qu'a longtemps défendue le groupe PAGER ?</p>
<p>OSC en tant qu'acteurs du développement à part entière</p>	<p>Les donateurs et gouvernements raffermiront leur « engagement auprès des OSC ». [20]</p> <p>Le Programme reconnaît les OSC « comme de véritables acteurs indépendants du développement produisant des efforts complémentaires de ceux des pouvoirs publics et du secteur privé ». [20]</p> <p>Il invite les « OSC à étudier comment elles entendent appliquer les principes sur l'efficacité de l'aide arrêtés à Paris ». [20a]</p> <p>Il approuve le Forum sur l'efficacité du développement des OSC. [20b]</p> <p>Il demande aux donateurs et aux gouvernements « d'instaurer des conditions propices à une maximisation de leur [OSC] contribution au développement ». [20c]</p>	<p>Voilà un accomplissement majeur du FHN qui, à la différence de la Déclaration de Paris, ne se concentre pas uniquement sur les donateurs et les gouvernements.</p> <p>Le Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide a joué un rôle très important en tenant compte de la façon dont les OSC pourraient être interpellés par les principes de la Déclaration de Paris. Le Groupe devrait dégager les principes et lignes directrices visant l'efficacité du développement des OSC.</p> <p>Consulter la Synthèse des enseignements et recommandations et An Exploration of Experience and Global Practices (une étude exploratoire des expériences et pratiques globales) et un Civil Society and Aid Effectiveness Case Book (un recueil de textes sur la société civile et l'efficacité de l'aide) disponibles sur le site extranet sur les OSC de l'ACDI à http://web.acdi-cida.gc.ca/cs.</p>

ENJEU	TEXTE DU PROGRAMME	INCIDENCES
<p>Transparence et obligation de rendre compte</p>	<p>La transparence et l'obligation de rendre compte sont des facteurs essentiels pour l'obtention de résultats sur le front du développement. [24]</p> <p>« Les donateurs diffuseront régulièrement des informations détaillées et actualisées sur le volume, l'affectation et, lorsqu'ils sont disponibles, les résultats des dépenses consacrées au développement de façon à permettre l'établissement de budgets plus exacts, la tenue d'une comptabilité plus fidèle et une vérification des comptes plus précise par les pays en développement. » [24a]</p> <p>Veiller « à ce que des évaluations mutuelles soient entreprises d'ici 2010 ». [24b] Elles incluront le contrôle parlementaire et la participation des citoyens.</p> <p>Établir des mécanismes pour que les pays en développement participent aux examens par les pairs d'ici la fin de 2009. [24c]</p>	<p>L'Association Transparency International s'est réjouie de l'accent mis sur les questions de transparence, mais a été déçue que le Programme d'action d'Accra n'explicite pas le besoin d'un accord sur la transparence ni de l'inclusion des intérêts des bénéficiaires dans cet accord.</p> <p>L'ACDI et d'autres ministères élaboreront-ils des modèles de rapport en réponse à la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement, qui soient compatibles avec l'engagement international à accroître la transparence ?</p> <p>Comment les Canadiens et les parlementaires pourraient-ils participer à des évaluations mutuelles dans les pays qui bénéficient de l'aide canadienne ?</p>
<p>Conditionnalité</p>	<p>« Modifier la nature de la conditionnalité afin de favoriser l'appropriation. » [25]</p> <p>Suppression des références au caractère « essentiel » des conditions; on parle maintenant de « critères acceptés de part et d'autre, reposant sur des stratégies nationales de développement ». [25a]</p> <p>Les donateurs s'engagent à publier toutes les conditions touchant les versements. [25b]</p> <p>Engagement à recenser les « bonnes pratiques » en matière de conditionnalité pour renforcer la prise en charge par les pays, et attention portée « aux contributions de la société civile ». [25c]</p>	<p>Sans définition des « conditions », il est difficile de juger de la portée de la transparence accrue pour ces conditions. Par ailleurs, il n'y a pas d'échéancier défini pour la publication des conditions. Doit-on attendre qu'un accord soit conclu avec le gouvernement ?</p> <p>Quelles sont les conséquences pour l'ACDI et le ministère des Finances en ce qui concerne leurs contributions aux modalités de financement des programmes, à l'Association internationale de développement (IDA) et aux plans de remise de dette gérés par la Banque mondiale ou le FMI ?</p>

ENJEU	TEXTE DU PROGRAMME	INCIDENCES
Prévisibilité de l'aide	<p>La prévisibilité de l'aide est « prioritaire ». [26]</p> <p>« Désormais, les donateurs communiqueront des informations complètes et à jour sur les engagements annuels et les versements réellement effectués afin que les pays en développement soient en mesure d'enregistrer avec précision tous les apports d'aide dans leurs estimations budgétaires et leurs systèmes comptables. » [26b]</p> <p>« Désormais, les donateurs fourniront régulièrement aux pays en développement des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans, comportant au minimum les affectations de ressources indicatives... » [26c]</p>	<p>Lors du Forum de haut niveau, l'ACDI s'est engagée à mieux divulguer l'information pour la prévisibilité de l'aide. L'information sera-t-elle aussi offerte aux parties prenantes du développement, autres que le gouvernement ?</p> <p>Le gouvernement autorisera-t-il l'ACDI à élaborer des plans budgétaires de trois ans, comme le font certains autres ministères fédéraux, et à publier cette information ?</p>
Perspectives d'avenir	<p>Reconnaître le travail du Forum de haut niveau et s'inspirer des idées qu'il a générées (les idées émanant des tables rondes).</p> <p>« Pour mener à bien cette tâche, il nous faudra mettre en place des processus institutionnalisés afin d'instaurer un partenariat solidaire et équitable avec les pays en développement. » [30]</p>	<p>Le contexte entourant les discussions sur l'efficacité de l'aide et l'élaboration de politiques est en évolution et de nombreux acteurs laissent de côté l'OCDE, le CAD et le Groupe de travail pour se concentrer sur le financement du développement et le Forum pour la coopération en matière de développement de l'ONU et envisagent un contexte institutionnel différent pour la réforme de l'aide en 2011.</p>