



SciencesPo.

**Atelier international
2008/2009**

Paris, le 19 janvier 2009

Commanditaires :

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance
(IRG) / Agence Française
de Développement
(AFD)

Tuteur :

Jean-Jacques GABAS

Auteurs :

Özge AYDOGAN
Julie FORT
Véronique FRADIN
Selma MERDAN
Heye SCHEFTEL

LE CONCEPT DE SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES POLITIQUES DES AGENCES BILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT

UNE APPROCHE COMPARATIVE

SOMMAIRE

Acronymes	4
1. Introduction	5
2. L'intégration du concept de société civile dans les politiques d'aide au développement	6
3. Fabriquer la société civile: le risque d'une vision apolitique	9
3.1 La prise en compte des sociétés civiles autochtones	10
3.2 L'équilibre entre l'Etat et la société civile	12
5 Trois bailleurs de fonds en perspective : Les coopérations allemande, canadienne et espagnole	13
5.1 L'Agence Canadienne de Développement International	13
5.2 L'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement	14
5.3 La Coopération allemande	14
6 Comparaison et Pratiques innovantes	15
6.1 Une convergence générale des approches face à la société civile	15
6.2 Pratiques innovantes	17
6.2.1 <i>BENGO</i> : Une double logique d'appui et de « <i>pré-filtrage</i> » dans la sélection des OSC financées par les bailleurs de fonds	17
6.2.2 Le financement des OSC du Sud effectué par l'AECID	18
6.2.3 La consultation des OSC partenaires dans l'élaboration des stratégies des bailleurs	19
6.2.4 L'approche participative : un partenariat avec une société civile autochtone	20
6.2.5 Des espaces de concertation destinés à garantir un partenariat équilibré entre l'Etat et la société civile	22
7 Conclusion	22
8 Bibliographie	24
9 ANNEXES	26
9.1 LISTE d'entretiens	26

9.1.1	Compte rendu chronologique des entretiens aux sieges en europe	26
	Allemagne	26
	Angleterre	27
	Espagne	27
9.1.2	Compte rendu chronologique des entretiens au Mali	27
9.1.3	Compte rendu chronologique des entretiens en Haïti	29

ACRONYMES

ACDI	L'Agence Canadienne de Développement International
ACP	Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
AECID	L'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement
AQOCI	L'Association québécoise des organismes de coopération internationale
BDF	Bailleur de fond
BID	La Banque interaméricaine de développement
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (<i>Le Ministère de la Coopération Economique et du Développement</i>)
CAD	Comité d'aide au développement
CAP	Convocación Abierta Permanente
DANIDA	Danish International Development Agency
DED	Deutscher Entwicklungsdienst (<i>Le Service Allemand de Développement</i>)
GTZ	Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (<i>la coopération technique allemande</i>)
GPTF	Le Groupe des partenaires techniques et financières
KfW	KfW Entwicklungsbank (<i>la Banque allemande de développement</i>)
OSC	Organisation de la société civile
PAS	Plans d'ajustement structurel
SC	La société civile
FAES	Fonds d'assistance économique et sociale
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Plans d'ajustement structurel
PEC	Projets exécutés par la communauté
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Le Programme des Nations Unies pour le développement
PTF	Les Partenaires techniques et financières
OCDE	L'Organisation de coopération et de développement économique

1. INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, les agences bilatérales de développement se réorganisent afin d'intégrer en leur sein des départements chargés des relations avec les sociétés civiles (SC) des pays du Nord comme des pays du Sud. Une telle restructuration témoigne de la place croissante prise par les organisations de la société civile (OSC) dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des projets financés par les donateurs internationaux. Par ailleurs, les interactions entre les bailleurs de fonds (BDF) et les organisations de la société civile obéissent à un schéma spécifique, défini dans les stratégies de chacune des agences de développement. L'intégration de la notion de société civile aux politiques de développement est intervenue au tournant des années 1980, concomitamment à la crise de l'Etat providence. Si le paradigme du développement participatif n'a pas été remis en question depuis, les modalités de la coopération entre les bailleurs et la société civile ont fait l'objet de plusieurs remaniements. La recherche des formes de coopération pouvant amorcer le plus efficacement possible le processus de développement est toujours au centre de la réflexion institutionnelle des bailleurs.

L'objet de cette étude est alors de déceler les pratiques innovantes mises en place par les agences de développement, au terme d'une approche comparative des modes opératoires de trois bailleurs de fonds : l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (l'AECID), la Coopération allemande composée d'une part du Ministère de la Coopération Economique et du Développement (BMZ) et, d'autre part, des agences dites « d'implémentation » (GTZ, KFW et DED).

Une telle entreprise implique une réflexion préalable sur les questions suivantes : Que désigne-t-on exactement par le vocable société civile ? Comment s'explique le succès de la notion auprès des acteurs du développement ? Cet engouement tient en partie au fait que ce terme peut être utilisé de différentes façons selon les sens qui lui sont attribués. La société civile qui est définie dans la littérature des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, est issue d'une multitude de concepts qui se croisent, se chevauchent et sont utilisés à des fins très diverses. Pour les comprendre, un détour par la sociohistoire des idées politiques s'impose¹.

Dans un premier temps, nous examinerons les processus qui ont conduit la société civile à être élevée au rang de partenaire incontournable des bailleurs de fonds. Ensuite, nous étudierons les différentes formes de coopération avec la société civile dans les pratiques des bailleurs, avant de présenter certains risques inhérents à cette coopération. Enfin, nous mettrons en évidence les pratiques des agences permettant de contrebalancer ces risques, pratiques que nous évaluons comme innovantes.

¹ cf. encadré p.7

Pour réaliser cette étude nous avons effectué des entretiens aux sièges des trois agences étudiés et avec des chercheurs dans les pays respectifs. Nous avons également conduit des entretiens au Mali et en Haïti avec des représentants des bailleurs de fonds étudiés et des organisations de la société civile dans l'objectif de pouvoir comparer les stratégies et les pratiques réellement observées sur le terrain.

2. L'INTEGRATION DU CONCEPT DE SOCIETE CIVILE DANS LES POLITIQUES D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Après une période de déclin consécutive au triomphe de l'Etat providence et modernisateur, depuis une vingtaine d'années, la notion de société civile se trouve à nouveau mise en avant dans les discours politique et académique. Sous l'effet d'un contexte international changeant marqué par la chute des totalitarismes, la montée en puissance des flux transnationaux et la prédilection pour l'Etat minimal, la société civile regagne à nouveau ses lettres de noblesses. Elle est de plus en plus perçue comme un précieux auxiliaire dans la mise en œuvre des politiques de développement dans un contexte de succès de la pensée néolibérale. Deux moments charnières marquent l'histoire du développement participatif² amorcé à la fin des années 1970.

Dans un premier temps, l'Etat, considéré comme corrompu et peu efficient, est pointé du doigt comme responsable du sous-développement³. La nécessité de réduire la puissance publique *a minima* apparaît alors comme une évidence. Les missions qui lui étaient auparavant dévolues, notamment la distribution de services, sont considérées comme mieux effectuées par des acteurs alternatifs tels que les entreprises privées ou les OSC. Les organisations de la société civile se présentent ainsi comme un contrepoids, voire un substitut, à l'action étatique. Elles deviennent un moyen de contourner l'Etat conformément aux traditions nordique et anglo-saxonne⁴.

Ce tournant, perceptible dès le début des années 1980, se caractérise d'abord par une inflexion de la politique des bailleurs multilatéraux, qui deviennent plus prompts à signer des partenariats avec les organisations de la société civile des pays en développement. Les institutions financières internationales représentent les acteurs principaux de ce changement⁵.

² Le développement participatif peut être défini un mode d'élaboration et de gestion des projets de développement associant la société civile, tant des pays émetteurs de l'aide que des pays récipiendaires.

³ Pirotte (2007).

⁴ Jean Grugel distingue une conception nordique ou anglo-saxonne, présentant les relations de la société civiles comme conflictuelles et antagonistes, et une conception méridionale, envisageant la société civile comme complémentaire à l'Etat. (Grugel(2000), pp. 87-107).

⁵ Banque Mondiale (2008a).

La société civile, un concept polysémique

ORIGINE ET EVOLUTION HISTORIQUE:

L'origine du concept de société civile remonte à *Thomas Hobbes*⁶ (1588-1679) qui a considéré la société civile comme un ensemble d'individus liés par un contrat dont le but est le maintien de la sécurité de la communauté. En d'autres termes : la société civile est perçue comme l'équivalent de la société politique. *John Locke*⁷ (1632-1704), un autre grand penseur de l'époque des Lumières, définissait la société civile comme une collectivité d'individus créée pour la défense de leurs droits négatifs, notamment le droit à la liberté et à l'égalité, vis-à-vis de l'Etat. A partir du XVIII^e siècle, la notion de société civile évolue avec *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*⁸ (1770-1831), qui a perçu pour la première fois la société civile comme un espace de contestation et de débat à travers des institutions rationnelles produisant de la liberté situé entre les sphères familiales et étatiques. A l'instar de Hegel, *Alexis de Tocqueville*⁹ (1805-1859) décrit dans son fameux ouvrage « De la démocratie en Amérique » la société civile comme un tissu associatif dense permettant notamment le bon fonctionnement de la démocratie. Dans ce sens, la société civile est perçue comme un *contre pouvoir* vis-à-vis l'Etat, une perception qui reste prédominante jusqu'au XXI^e siècle. Dans le contexte de l'industrialisation et l'apparition du mouvement ouvrier au début du XX^e siècle, le théoricien marxiste *Antonio Gramsci*¹⁰ (1891-1937) a associé le concept de la société civile à la théorie socialiste de la « lutte des classes » en définissant la société civile comme un théâtre dans lequel les classes subordonnées auraient la possibilité de contester la domination de la classe gouvernante. Finalement, dans ses théories politiques, *Jürgen Habermas* (*1929) se réfère à la société civile comme un élément crucial pour l'établissement d'une démocratie délibérative.

EVOLUTION MODERNE :

Dans les conceptions modernes, la société civile a perdu sa connotation de contre-pouvoir et au profit de la notion de *pouvoir complémentaire* à l'Etat. Dans ce sens, les théoriciens modernes comme *Bryant* (1994) et *Carothers et Barndt* (1999/2000)¹¹ définissent la société civile comme une instance de la surveillance questionnant et critiquant l'Etat mais agissant en même temps d'une manière constructive et complémentaire à celui-ci.

Par conséquent, la société civile se présente comme un concept fluide basé sur différentes définitions. Historiquement conçue comme un outil permettant la contestation du pouvoir en place et un contre-pouvoir sociale face aux abus potentiels de l'Etat, la société civile d'aujourd'hui est perçue comme un partenaire de l'Etat et se place dans une relation de complémentarité avec lui. Néanmoins, dans la littérature contemporaine produite par les bailleurs de fonds, le concept de société civile au sens libéral prévaut toujours, ce qui pose la question du danger d'un transfert inadapté de la conception occidentale de la société civile aux pays bénéficiaires du Sud.

⁶ Carothers, T & Barndt W. (1999/2000). *Civil Society*. Foreign Policy, No.117, p.28 et suivantes.

⁷ Carothers, T & Barndt W. (1999/2000). *Civil Society*. Foreign Policy, No.117, p.28 et suivantes.

⁸ Stillman, G. P. (1980). *Hegel's Civil Society: A Locus of Freedom*. Polity, XII, no. 4 (Summer 1980), pp. 622-46.

⁹ Rowley, Ch. (1997). *On the Nature of Civil society*. In: Classical Liberalism and Civil Society. p. 1-23. The Shaftesbury Papers: Cheltenham, Northampton.

¹⁰ Edwards, B., Foley M.W. & Diani M. (2001). *Beyond Tocqueville civil society and the social capital debate in comparative perspective*. University Press of England: Hannover.

¹¹ Carothers, T & Barndt W. (1999/2000). *Civil Society*. Foreign Policy, No.117 pp. 18-24, 26-29.

Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale subordonnent l'octroi de prêts ou de subventions aux pays en développement à la mise en œuvre de plans d'ajustement structurel (PAS). Fortement inspiré par la pensée économique néolibérale, les PAS visent à diminuer le poids des dépenses étatiques et l'étendue du domaine de la puissance publique.

Sous l'influence de ce nouveau paradigme, les bailleurs de fonds à l'instar de la Banque interaméricaine de développement favorisent alors la création d'unités *ad'hoc* coexistant parallèlement aux ministères des pays bénéficiaires d'aide et se substituant *de facto* aux autorités publiques¹². L'Etat est contourné et laissé de côté au profit d'acteurs considérés comme plus performants dans la mise en place des politiques de développement¹³.

Dans les années 1990, l'exaltation des valeurs démocratiques qui accompagne le consensus autour du libéralisme conforte cet engouement pour le développement participatif au sein des bailleurs de fonds. La démocratie est alors devenue le préalable indispensable au développement. Aussi bien dans le domaine de la conduite de projets, que dans la fonction de plaidoyer, la société civile apparaît comme un vecteur essentiel de démocratisation¹⁴.

À la fin des années 1990, le partenariat entre les donateurs et la société civile s'intensifie à tel point que les acteurs du développement parlent de « *paradigme du partenariat* »¹⁵. Les OSC ne sont plus reléguées au rang de simple sous-traitant mais participent pleinement à la définition des objectifs et des missions de l'action de développement. L'Union européenne considère désormais la société civile comme un acteur à part entière dans le développement. A cet égard, les accords de Cotonou de 2000¹⁶, symboles du renouveau de la coopération entre Bruxelles et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), considèrent les acteurs non-étatiques comme des interlocuteurs essentiels. Les bailleurs de fonds bilatéraux s'engagent également dans cette nouvelle dynamique. Dans la lignée des Accords de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005), le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a mis en place un groupe consultatif sur « *Le Rôle de la Société Civile dans l'Efficacité de l'Aide* »¹⁷. Lors du sommet d'Accra à l'automne 2008, les conclusions de ce groupe consultatif ont permis de réorienter les principes de la Déclaration de Paris vers une plus grande contribution des organisations de la société civile dans les mécanismes d'efficacité de l'aide.

Parallèlement, on assiste à une nouvelle orientation en matière de développement participatif. Ce revirement se fonde sur le constat de l'échec des politiques d'ajustement structurel. La société

¹² Matthieussent (entretien, 2008), Banque interaméricaine de développement (BID) ; Adams (entretien 2008) Fonds d'assistance économique et sociale (FAES).

¹³ Ibid.

¹⁴ Pirotte (2002).

¹⁵ Pirotte (2007).

¹⁶ Voir <http://www.acpsec.org/fr/conventions/cotonou/accord1.htm>.

¹⁷ AQOCI (2007).

civile n'est plus antagoniste mais complémentaire à l'Etat. Elle devient un précieux auxiliaire de l'Etat dans la conduite et l'élaboration des politiques publiques.

D'après Gautier Pirotte c'est au nom de l'efficacité de l'aide octroyée à l'Etat que la société civile du Sud doit être intégrée au « *complexe développeur* »¹⁸. Jusqu'alors les projets de développement orchestrés par les bailleurs multilatéraux et nationaux obéissaient à un modèle unique, standardisé, fondé sur le Consensus de Washington, qui négligeait les particularités socioculturelles des pays bénéficiaires. La consultation de la société civile doit remédier à ce travers. Toujours dans un souci d'efficacité, les nouvelles approches de la société civile dans le développement répondent aux préoccupations de bonne gouvernance. Dans cette optique, la société civile doit responsabiliser et contrôler les pratiques de l'Etat, qui doit lui-même rendre compte de ses pratiques devant les organisations de la société civile¹⁹.

Néanmoins, en utilisant le développement participatif, les bailleurs font oublier que leurs interventions sont toujours soumises à une conditionnalité très forte. En pratique, la coopération entre des acteurs étatiques, les bailleurs de fonds et la société civile varie selon les contextes. La société civile est certes considérée comme un acteur incontournable par l'ensemble des bailleurs de fonds. Néanmoins les bailleurs n'utilisent pas les mêmes méthodes lorsqu'il s'agit de l'intégrer à leurs politiques de développement.

3. FABRIQUER LA SOCIÉTÉ CIVILE: LE RISQUE D'UNE VISION APOLITIQUE

Les relations entre les agences de développement et les sociétés civiles des pays dits « *du Sud* » ne se résument pas à une simple logique de coopération. De fait, l'aide extérieure a en elle-même un impact de structuration et de fabrication des sociétés civiles au sein desquelles elle intervient. Si l'ampleur de ce phénomène varie avec le contexte culturel, politique et socio-économique, les pratiques des bailleurs ne sont jamais neutres à cet égard.

Pourtant, la coopération avec les acteurs de la société civile est souvent conçue comme une forme d'interaction fonctionnelle et apolitique. Or, il s'agit là d'un présupposé problématique, car il nie les conflits potentiels qui existent non seulement au sein des sociétés civiles, mais aussi dans les rapports qu'elles entretiennent avec l'Etat.

¹⁸ Pirotte (2007).

¹⁹ Voir par exemple: Rodriguez (entretien, 2008), KfW-Haïti.

Afin d'étudier les pratiques de coopération entre les bailleurs de fonds et les OSC ainsi que l'impact de ces pratiques sur les bénéficiaires de l'aide, nous distinguerons deux défis fondamentaux qui structureront notre étude:

1. La prise en compte de l'existence d'une société civile autochtone, c'est-à-dire l'identification d'interlocuteurs légitimes ainsi que l'indépendance et la marge de manœuvre des OSC locales.
2. La recherche d'un équilibre entre le renforcement des sociétés civiles locales et le risque d'un affaiblissement des institutions de l'Etat.

3.1 LA PRISE EN COMPTE DES SOCIÉTÉS CIVILES AUTOCHTONES

Gramsci, Habermas, et déjà Hegel dans une moindre mesure, soulignent l'importance des inégalités et des relations de pouvoir au sein même de la société civile. En effet, celle-ci doit être conçue comme un espace de conflit et de contestations d'idées et de valeurs. La Banque mondiale prend en compte cette dimension politique du concept de société civile en soulignant les disparités des intérêts et la question de la distribution du pouvoir et des ressources²⁰. L'intervention des bailleurs ne peut être neutre dans un tel contexte, car leur accès à une société quelconque passe par un nombre d'interlocuteurs relativement limité²¹. Compte tenu des conflits inhérents à toute société civile, l'identification de ces interlocuteurs implique forcément une marginalisation des « moins visibles ».

Si cette question de la légitimité et de la représentativité des interlocuteurs est au cœur des approches stratégiques des bailleurs, on observe néanmoins un phénomène de concentration sur un petit nombre de grandes organisations. Ainsi, l'engagement des bailleurs risque parfois de polariser au lieu de véritablement renforcer la société civile en question. Malgré les différences entre les contextes sociopolitiques, les deux terrains étudiés au Mali et en Haïti montrent que la grande majorité des OSC qui entretiennent une coopération avec les bailleurs de fonds sont des organisations basées en milieu urbain, avant tout dans la capitale, et qui correspondent à un modèle d'ONG occidentale disposant d'un siège social, d'une reconnaissance juridique et d'un minimum de ressources matérielles et humaines.

La sélection des partenaires peut alors constituer un dilemme : s'avère problématique. D'un côté, une certaine formalisation des critères et du processus de sélection paraît nécessaire, d'autant plus nécessaire que les bailleurs de fonds, mais aussi les OSC internationales servant comme intermédiaire, fonctionnent selon des règles et procédures relativement strictes. Cependant, cette

²⁰ Banque mondiale (1997), p. 114-116.

²¹ Howell souligne à cet égard les limites des voies dont disposent les acteurs extérieurs dans leur accès à une société quelconque (1999, p. 17).

formalisation des critères de sélection a pour contrepartie le risque de limiter le spectre des partenaires potentiels et ainsi de marginaliser davantage les petites OSC qui se heurtent déjà à un manque de ressources²².

Concernant la marge de manœuvre que les bailleurs accordent à leurs OSC partenaires, les pratiques sont très différentes. La prise en compte des positions propres aux OSC partenaires est une dimension importante des pratiques des bailleurs, car elle témoigne de l'intérêt qu'ils portent aux structures endogènes des sociétés civiles du Sud.

Le manque de capacités, tant au niveau des ressources humaines que des ressources matérielles, est souvent cité comme la raison principale de la faiblesse des acteurs de la société civile dans les pays du Sud²³. Compte tenu d'un financement public souvent très limité, une grande partie des OSC du Sud dépend largement de financements privés et de ressources provenant de l'extérieur du pays. Cette faiblesse structurelle confère aux bailleurs un pouvoir significatif vis-à-vis de leurs interlocuteurs²⁴.

On observe alors une relation de dépendance qui met en évidence le rôle des bailleurs dans la fabrication des sociétés civiles du Sud. Dans le discours au moins, l'objectif est le renforcement des capacités d'une société civile autochtone qui se crée en réponse aux besoins exprimés par la population locale. Néanmoins, dans la pratique, cette logique d'interaction implique le risque que les acteurs de la société civile définissent leurs objectifs davantage en fonction des priorités des bailleurs que des besoins de cette population²⁵. Ainsi la coopération avec les OSC du Sud peut fonctionner parfaitement selon les critères définis au siège des bailleurs de fonds et en même temps être déconnectée des besoins des bénéficiaires de l'aide²⁶.

Compte tenu de l'effet structurant que les bailleurs de fonds exercent sur les sociétés civiles du Sud, la prise en compte des structures autochtones est fondamentale. Dans ce contexte, le dilemme de la fabrication « artificielle » desdites sociétés civiles est inhérent à toute intervention extérieure: Comment identifier les interlocuteurs légitimes sans marginaliser les autres ? Comment développer une coopération plus ou moins durable et formalisée avec des OSC partenaires sans pour autant étouffer les structures autochtones par l'imposition de critères et de priorités auxquelles une grande partie des acteurs des sociétés civiles du Sud ne peuvent pas répondre ?

²² Concernant bon nombre de sociétés civiles africaines, cette problématique est illustrée dans le débat entre politologues et africanistes. Les derniers soulignent en effet que la vision extérieure sur les sociétés civiles du Sud risque souvent de surestimer la fonction des institutions formelles au détriment des institutions et identités informelles (Wickramasinghe 2001, p. 458-486).

²³ Exemple pour Haïti : Sylvestre (2007), p. 18 et 20.

²⁴ Nissen (entretien, 2008), Aide Humanitaire Allemande.

²⁵ Howell (1999), p. 20.

²⁶ On retrouve ici une analogie avec les relations entre, d'une part, la Banque Mondiale et le FMI et, d'autre part, les pays destinataires de l'aide dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

3.2 L'EQUILIBRE ENTRE L'ETAT ET LA SOCIETE CIVILE

Les relations entre l'Etat et la société civile sont non seulement un indicateur significatif de la situation politique d'un pays, mais surtout un facteur déterminant dans le développement socio-économique. Dans leurs stratégies, la plupart des bailleurs de fonds considèrent que les acteurs de la société civile sont complémentaires aux structures étatiques. Néanmoins, la pratique témoigne des tensions inévitables dans la répartition de l'aide. En effet, l'objectif doit être un équilibre approprié au contexte spécifique.

L'impact relatif de la coopération avec la société civile revêt une importance accrue dans le contexte des Etats fragiles. Si le partenariat avec l'Etat est difficile ou insuffisant pour réussir les objectifs de développement, car le gouvernement en question ne peut pas ou ne veut pas garantir un minimum de sécurité humaine²⁷, la solution n'est pas le désengagement, mais la recherche d'autres partenaires. Le concept de développement dans les Etats fragiles reflète cette idée dans le slogan « *Rester engagé, mais différemment* »²⁸. La coopération directe avec les acteurs de la société civile est alors essentielle pour que l'aide arrive parmi les populations les plus démunies.

Or, sur le long terme, une telle stratégie ne peut guère aboutir à une stabilisation politique et au renforcement du cadre institutionnel et structurel qui joue pourtant un rôle déterminant dans le développement socio-économique²⁹. Ainsi, l'objectif du renforcement des acteurs de la société civile ne doit pas être le contournement des autorités politiques du pays récipiendaire. L'enjeu fondamental est au contraire la recherche d'un équilibre cohérent qui permette de renforcer les acteurs de la société civile de manière à ce qu'ils contribuent à un développement au service de l'ensemble de la société.

L'objectif d'appropriation, souligné dans la Déclaration de Paris, implique que les bailleurs de fonds valorisent la responsabilité de l'Etat récipiendaire, notamment dans la coordination de l'aide. Néanmoins, il s'agit d'une responsabilité qui ne revient pas aux seules autorités publiques, mais qui doit être partagée et assumée par tous les acteurs de la société. Un tel équilibre suppose un dialogue fructueux entre les autorités de l'Etat et les acteurs de la société civile qui s'inscrit dans une culture de participation politique, voire démocratique. Or, ce dialogue est loin d'être assuré dans de nombreux pays. Ainsi, l'enjeu de l'intervention des bailleurs est avant tout de ne pas affaiblir l'Etat en créant des structures parallèles, mais de renforcer le dialogue entre l'Etat et les acteurs de la société civile.

²⁷ On adopte ici une définition large de la sécurité humaine impliquant les sept dimensions de la définition initiale de PNUD dans le Rapport de développement humain de 1994 (PNUD 1994).

²⁸ voir OCDE (2006) ; BMZ (2007a).

²⁹ Putzel (2004).

5 TROIS BAILLEURS DE FONDS EN PERSPECTIVE : LES COOPERATIONS ALLEMANDE, CANADIENNE ET ESPAGNOLE

Avant de comparer les pratiques des trois bailleurs de fonds analysés dans cette étude pour identifier des pratiques innovantes quant aux risques exposés, nous allons présenter un bref profil de chaque bailleur décrivant sa position générale face aux organisations de la société civile.

5.1 L'AGENCE CANADIENNE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Pour la coopération canadienne, le travail avec la société civile est fondamental. La société civile, de par sa fonction de contre-pouvoir est un vecteur indéniable de démocratisation, mais surtout la pression exercée par la société civile sur le gouvernement est de nature à accélérer la mise en œuvre des grands chantiers de développement : « *si l'Etat ne sent pas la pression de la société civile pour faire avancer l'Agenda, tout se fera à un rythme beaucoup plus lent* »³⁰. Les projets exécutés par la société civile sont soit orientés vers les réalisations matérielles des bénéficiaires soit vers le renforcement *sui generis* des organisations, ou alors associent ces deux objectifs simultanément.

Auparavant, l'ACDI privilégiait les organisations de la société civile aux acteurs gouvernementaux. Or, depuis le début des années 2000 cette dynamique du « *tout société civile* » a connu une inflexion. Beaucoup de projets sont « *dirigés vers les structures de l'Etat* »³¹, et cette tendance va croissant³². Aussi l'ACDI a-t-elle érigée la gouvernance politique au rang d'axe d'intervention prioritaire, à égalité avec ce qu'elle appelle les vecteurs de développement, parmi lesquels comptent l'éducation de base, la formation professionnelle, la sécurité alimentaire³³, et les interventions dans les domaines sociaux et politiques³⁴. Il existe de plus en plus de projets bilatéraux qui prennent la forme d'un appui budgétaire, conformément aux préconisations de la Déclaration de Paris. Les partenaires de la société civile sont choisis parmi les organisations religieuses, syndicales, sociales. L'ACDI collabore avec des ONG « *de plaidoyer* » spécialisées dans la défense des droits, avec des éducateurs, ou avec des ONG de développement. Ces ONG peuvent être internationales (CARE, Caritas, Worldvision) ou purement locales.

³⁰ Josué (entretien, 2008), ACDI.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Par vecteurs de développement, on entend : l'Education de base, la formation professionnelle, la sécurité alimentaire. D'après Verret (entretien, 2008), ACDI.

³⁴ Il s'agit des mesures d'apaisement et de réponse à des désastres humanitaires. D'après Verret (entretien, 2008), ACDI.

5.2 L'AGENCE ESPAGNOLE DE COOPERATION INTERNATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT

En 2003, une réforme de la gestion de l'aide publique au développement espagnole est entreprise par la gauche. La SECI, le ministère des affaires étrangères continue à encadrer la coopération. La DGPOLDE est créée en 2003. Cet organisme est chargé de l'évaluation et du pilotage de la coopération espagnole. L'AECID est confirmée dans ses fonctions en tant qu'agence de mise en œuvre des projets. Sa vocation technique est réaffirmée. Le budget de l'aide espagnole est passé de 0,23% du PIB en 2003 à 0,5% en 2007. Cette tendance devrait se confirmer puisque le gouvernement espagnol a établi un plan précis pour que le montant de l'aide au développement atteigne 0,7% du PIB en 2012. L'Espagne est un des seuls grands pays européens à s'être engagé sur cette voie jusqu'à présent³⁵.

Le changement se fait sentir également sur le plan de la spécialisation géographique. Au lieu de privilégier les pays d'Amérique Latine à revenu intermédiaire, la coopération espagnole se veut désormais plus orientée vers les pays d'Afrique d'où elle était jusqu'alors absente. Cette réorientation résulte pour une part d'une volonté de se concentrer sur les pays les plus pauvres et pour une autre part d'un nouvel intérêt pour l'Afrique induit par l'arrivée massive de migrants africains en Espagne depuis une dizaine d'années³⁶.

La nouvelle coopération espagnole a l'ambition de devenir un chef de file en matière de développement et cherche à suivre l'exemple des anglo-saxons. Une grande part de son budget est destinée au financement de projets mis en place par les ONG (15% de l'APD environ en 2007³⁷). L'AECID a également un programme d'aide budgétaire qui est issu des réflexions qui ont suivi la Déclaration de Paris sur l'harmonisation de l'aide.

5.3 LA COOPERATION ALLEMANDE

Dans le système de la coopération allemande l'aide au développement est indépendante de la politique étrangère. Cela s'exprime notamment à travers la séparation institutionnelle du Ministère de la Coopération Economique et du Développement (BMZ) du Ministère des Affaires Etrangères. Le BMZ est en charge de l'orientation stratégique et de la redistribution des ressources budgétaires aux différents acteurs de la coopération allemande³⁸. L'aide bilatérale est basée sur deux piliers. Premièrement, il s'agit d'une coopération gouvernementale basée sur des accords directs avec les pays partenaires. La mise en œuvre pratique de cette coopération est assurée par

³⁵ Voir : www.foroad.org ; Meyer (entretien, 2008), FRIDE.

³⁶ Entretiens avec les représentants de l'AECID au Mali et à Madrid (voir liste des entretiens en annexe)

³⁷ Voir : www.foroad.org.

³⁸ En 2008 le budget du ministère s'élève à environ 5,1 milliards d'euros. (BMZ (2009b)).

les « organisations d'implémentation », notamment l'agence pour la coopération technique (GTZ), la Banque allemande de développement (KfW) et Service Allemand de Développement (DED)³⁹. Le deuxième pilier de l'aide allemande est la coopération exécutée par les acteurs non étatiques. Les partenaires traditionnels sont les ONG, les églises, les fondations politiques ainsi que les « *Sozialstrukturträger* » (partenaires traditionnels travaillant dans le domaine de la « transformation des sociétés »)⁴⁰. Le BMZ attend du partenariat étroit avec ces acteurs un gain de proximité avec les sociétés civiles des pays partenaires⁴¹. La coopération directe avec les acteurs non étatiques constitue un budget de 430 à 450 millions d'euros directement administrés par le BMZ.

L'APD allemande qui transite directement par des acteurs de la société civile atteint un volume total de 488 millions d'euros en 2007. Elle constitue une ligne budgétaire indépendante qui - si on veut estimer son importance relative - serait égale à 22,5% de l'aide bilatérale. Entre 1998 et 2008 ce budget a augmenté de 43%⁴². La coopération allemande ne dispose pas d'une stratégie globale pour la coopération avec les organisations de la société civile. Celle-ci s'insère plutôt dans les stratégies sectorielles et géographiques⁴³.

6 COMPARAISON ET PRATIQUES INNOVANTES

6.1 UNE CONVERGENCE GENERALE DES APPROCHES FACE A LA SOCIETE CIVILE

Les bailleurs de fonds font évoluer leurs pratiques au fur et à mesure de leurs mises en œuvre. Ce sont des problèmes similaires rencontrés « *sur le terrain* » qui expliquent des pratiques souvent largement convergentes. Ainsi, les bailleurs étudiés s'accordent sur le bien-fondé du travail avec la société civile. Tous attribuent un rôle fondamental aux OSC dans le développement des pays destinataires de l'aide.

La délimitation de la société civile est également similaire chez tous les bailleurs. Dans le discours officiel au moins, elle regroupe l'ensemble des organisations non étatiques n'appartenant pas au secteur privé. Tous les bailleurs se disent également conscients du danger d'affaiblir l'Etat en le contournant à travers d'un partenariat privilégié avec les acteurs de la société civile. Enfin, de façon générale, les bailleurs s'orientent préférentiellement vers une forme de partenariat prenant en compte l'avis des OSC dans l'élaboration de leurs stratégies ou la conduite des projets.

³⁹ BMZ (2009c) ; BMZ (2009d).

⁴⁰ DANIDA (2008), p. 4.

⁴¹ Barth (entretien, 2008), BMZ.

⁴² DANIDA (2008), p. 5-6.

⁴³ Barth (entretien, 2008), BMZ.

Les différentes formes de coopération avec la société civile

Les différentes agences que nous avons présentées utilisent différentes formes de coopération avec les organisations de la société civile. Ces différentes façons de traiter la société civile sont une adaptation à la variété des acteurs avec lesquels les bailleurs de fonds doivent travailler.

Les bailleurs de fonds considèrent que les organisations de la société civile possèdent une bonne connaissance du terrain et qu'à ce titre elles doivent être soutenues et écoutées. Les organisations de la société civile sont en même temps les bénéficiaires d'une aide matérielle et immatérielle, et les fournisseurs d'une expertise, d'un conseil auprès des bailleurs de fonds.

Nous avons relevé cinq formes de coopération différentes :

- **Le financement**

La pratique du financement consiste à confier une somme d'argent à une OSC afin qu'elle puisse mettre en place elle-même un projet. L'OSC répond le plus souvent à un appel d'offre du bailleur en soumettant un projet à son approbation. Elle est alors responsable de l'identification et de la mise en œuvre du projet. Le bailleur peut ensuite encadrer l'évaluation du projet afin de s'assurer qu'il a été mené à bien de manière satisfaisante.

- **L'appui technique**

Le bailleur de fonds sans s'immiscer dans la conduite du projet peut apporter un conseil afin d'aider à sa mise en œuvre.

- **Le renforcement de capacités**

Le renforcement des capacités comprend l'ensemble des actions qui visent à augmenter les capacités organisationnelles ou institutionnelles des OSC. Cette forme de coopération est avant tout destinée aux OSC du Sud. L'aide n'est pas seulement matérielle, elle est souvent accompagnée d'une formation.

- **La consultation**

Les bailleurs de fonds sollicitent l'avis des OSC à différents stades des projets mais cet avis n'est pas nécessairement pris en compte.

- **La concertation**

L'avis des OSC est sollicité dans le cadre d'un processus formel et il est pris en compte au moins partiellement.

6.2 PRATIQUES INNOVANTES

Malgré cette convergence générale dans l'attitude des bailleurs de fonds face à aux acteurs de la société civile, on peut identifier certaines pratiques innovantes par lesquelles les bailleurs se distinguent les uns des autres. Dans le domaine de la coopération avec la société civile, une pratique peut donc être qualifiée d'innovante si elle permet de limiter les risques inhérents à toutes formes de coopération avec la société civile. Ces risques, exposés dans la partie 4, résident avant tout dans : la marginalisation de certains acteurs au profit d'autres ; l'insuffisance de la prise en compte des sociétés civiles autochtones; la création d'un déséquilibre entre l'Etat et la société civile.

6.2.1 *BENGO* : UNE DOUBLE LOGIQUE D'APPUI ET DE « *PRE-FILTRAGE* » DANS LA SÉLECTION DES OSC FINANCEES PAR LES BAILLEURS DE FONDS

Afin de simplifier le dialogue avec les organisations non gouvernementales⁴⁴, le Ministère Allemand de la Coopération Economique et du Développement (BMZ) a mis en place l'organisation *bengo*⁴⁵. Ce centre de conseil pour les organisations non gouvernementales travaillant dans la coopération au développement, fondé en 1988, a d'abord une fonction d'appui, notamment aux petites ONG, à la préparation des demandes de subventions. La mise en place de l'organisation vise ainsi à permettre aux organisations disposant de capacités administratives relativement limitées de répondre aux critères d'éligibilité aux financements du BMZ.

Actuellement *bengo* fonctionne comme un système de « pré-filtrage » en recommandant certaines demandes auprès du BMZ. Si l'organisation n'est pas formellement habilitée à prendre des décisions sur la subvention ou non des ONG par le budget du BMZ, son influence est, depuis plusieurs années au moins, très importante, le BMZ n'étant pas de mesure de traiter en détail le grand nombre de demandes qu'il reçoit des ONG.

Les critères appliqués par *bengo* au nom du BMZ sont entre autres: structure à but non lucratif ; statut de personne juridique devant le droit allemand ; capacité suffisante et minimum de trois ans d'expérience dans le domaine correspondant. Par ailleurs, les organisations doivent travailler dans l'objectif d'améliorer « de façon directe et durable la situation économique, sociale ou écologique des populations déshéritées dans les pays partenaires » *et/ou* de contribuer « au respect des droits de l'homme dans les pays partenaires »⁴⁶.

⁴⁴ Il est important de souligner que *bengo* est avant tout destiné aux acteurs définis comme ONG.

⁴⁵ Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit.

⁴⁶ Directives en matière de promotion de projets d'importance pour le développement réalisés dans les pays en voie de développement par des promoteurs privés allemands: « 3. Bénéficiaires de la subvention : 3.1 Peuvent

Ce système est alors basé sur une double logique, unique dans la coopération entre bailleurs et OSC : il s'agit en même temps d'un appui et d'un « *pré-filtrage* » et c'est la combinaison de ces deux aspects qui permet de faciliter les relations entre le BMZ et les acteurs de la société civile tout en facilitant l'accès au financement pour des organisations disposant de ressources limitées. Néanmoins, il convient de souligner l'obligation des organisations candidates de disposer d'un statut légal en Allemagne, disposition qui exclue une grande majorité des organisations provenant des pays destinataires de l'aide. Ce traitement exclusif des organisations allemandes est cependant à relativiser, car le BMZ n'est pas directement en charge de représenter la coopération allemande sur le terrain et dans ses relations avec les sociétés civiles du Sud⁴⁷. Le BMZ même se dit pourtant « *en phase de réflexion* » quant à ses relations directes avec les sociétés civiles du Sud⁴⁸.

6.2.2 LE FINANCEMENT DES OSC DU SUD EFFECTUE PAR L'AECID

L'AECID finance les organisations non gouvernementales par l'intermédiaire de trois procédures différentes. Les *convenios*, les procédures d'urgence et la *Convocación Abierta Permanente* (CAP). Les *convenios* et procédures d'urgence sont uniquement accessibles aux ONG espagnoles.

La *Convocación Abierta Permanente* ou CAP se tient trois fois par an et finance des projets dont le montant approche quelques centaines de milliers d'euros. La CAP se tient trois fois par an et elle est accessible à des personnes privées ou à des associations espagnoles ou étrangères. Les demandeurs remplissent un formulaire en espagnol qui est examiné par le bureau technique du pays du demandeur et le bureau de Madrid. Le bureau technique pays émet le premier avis sur les candidatures. Le siège donne l'approbation définitive.

Selon les personnes interrogées au siège, peu d'OSC du Sud postulent à la CAP⁴⁹. Néanmoins la situation est très variable selon les pays. En Haïti la CAP n'est pas utilisée par les OSC haïtiennes, mais au Mali les OSC locales sont largement privilégiées dans les avis du bureau technique. Sur les financements accordés aux deux derniers appels d'offre, les organisations maliennes ont obtenu 100 et 65% des financements.

Les organisations maliennes sont privilégiées car elles ont des méthodes de travail adéquates pour travailler au Mali. Elles parviennent à réunir les acteurs maliens et elles identifient clairement les

uniquement bénéficier d'une subvention des personnes juridiques de droit privé (promoteurs privés) avec siège et activités économiques en République fédérale d'Allemagne et dont l'utilité publique ou le caractère de bienfaisance a été reconnu selon les procédures fiscales en vigueur [...] 3.7 Peuvent seuls être subventionnés les promoteurs privés qui répondent aux critères susvisés et qui - avant le subventionnement sollicité - ont exécuté pendant trois ans au moins, et de façon autonome et continue, des projets de développement dans un pays partenaire de la coopération allemande. » (BMZ (2007b)). Pour la liste complète voir: <http://www.paritaet.org/bengo/5/5200af.doc>

⁴⁷ Tache qui est confiée aux dites « organisations de mise en œuvre », telles que notamment la GTZ, la KfW et le DED, voir p. 18.

⁴⁸ Barth (entretien, 2008), BMZ.

⁴⁹ Tabares (entretien, 2008) et Catalayud (entretien, 2008).

bons interlocuteurs quitte à mettre plus de temps. Les membres du bureau technique pensent que les ONG du Nord doivent se concentrer sur les interventions d'urgence, car elles ont les moyens pour le faire, et l'évaluation ou la formation. Ce sont les organisations maliennes qui doivent prendre en charge le développement car elles ont le savoir-faire mais pour l'instant elles manquent de moyens⁵⁰.

Cette procédure est innovante car elle permet le financement direct d'OSC du Sud. En général, les financements vont surtout aux ONG du Nord. Néanmoins l'accès à la CAP semble être très variable selon les pays.

6.2.3 LA CONSULTATION DES OSC PARTENAIRES DANS L'ELABORATION DES STRATEGIES DES BAILLEURS

Afin d'éviter le risque d'une fabrication artificielle de la société civile, prenant en compte les priorités des acteurs extérieurs et non pas ceux des bénéficiaires de l'aide, certaines pratiques prévoient l'implication de la société civile dans la planification des programmes de développement. Le stade des projets et programmes auquel les bailleurs sollicitent l'avis des OSC partenaires est un indice important de la prise en compte des positions des OSC, car c'est la concertation dans l'élaboration des programmes qui permet une véritable influence sur les pratiques d'allocation de l'aide.

Il faut souligner que les deux approches présentées ci-après concernent presque exclusivement les OSC du Nord. Néanmoins, leur implication dans l'élaboration des programmes d'aide peut être considérée comme une pratique intéressante dans la mesure où elle prend en compte l'expertise du terrain et la connaissance des sociétés civiles du Sud de ces mêmes ONG du Nord.

AECID : Coordinadora

Tous les quatre ans, le plan directeur de la coopération espagnole est élaboré avec les acteurs du développement définis par l'AECID. Ces acteurs sont : La chambre des députés, l'administration espagnole, les communautés autonomes espagnoles, le secteur privé, les syndicats, les ONG et les universités⁵¹. Parmi ces acteurs, seuls les trois derniers font partie de la société civile. Sur un total de 411 acteurs consultés lors de l'élaboration du plan directeur de 2009 à 2012, 192 appartiennent à la société civile dont 64 représentants des ONG, 65 pour les universités et 10 pour les syndicats⁵².

⁵⁰ Tañon (entretien, 2008), AECID.

⁵¹ AECID (2005).

⁵² DGPOLDE (2008).

C'est la *Coordinadora*, une organisation qui regroupe les plus importantes ONG espagnoles, qui choisit les représentants des ONG. L'AECID lui a demandé de choisir les organisations qu'elle voulait voir participer à l'élaboration du plan directeur. La *Coordinadora* a donc opéré elle-même la sélection. Ce processus laisse une grande marge de manœuvre aux ONG. L'AECID laisse le choix des partenaires aux ONG elles-mêmes.

Il est difficile d'évaluer clairement l'ampleur de la contribution des organisations de la société civile et la prise en compte effective de leurs desiderata. Néanmoins il semble que la recherche du consensus ait enrichi la vision de l'AECID⁵³.

Une « culture du consensus » entre la société civile allemande et le BMZ

L'importance que les acteurs de l'aide bilatérale, et notamment le BMZ, attribuent aux organisations de la société civile est due à leurs qualités⁵⁴, soit leurs capacités à poursuivre leurs activités de façon relativement indépendante et le fait qu'elles se prévalent d'une bonne connaissance des contextes spécifiques des pays partenaires de l'aide allemande. Un argument fondamental pour impliquer les OSC allemandes dans la coopération bilatérale est pour le BMZ la proximité de ces acteurs avec leurs partenaires au sein des sociétés civiles des pays destinataires de l'aide⁵⁵.

La coopération notamment entre le BMZ et les acteurs de la société civile allemande dépasse largement une logique de sous-traitance. Dans des consultations étroites, le BMZ accorde une voix non négligeable aux OSC dans la définition de ses orientations stratégiques, notamment dans le cadre de rencontres de consultation portant sur les objectifs des stratégies pays. Point d'ancrage fondamental dans les orientations stratégiques de la coopération allemande, la participation des acteurs des OSC est fortement encouragée par le BMZ. Mis à part ces rencontres plus ou moins formalisés, les partenaires au sein de la société civile allemande ont également une influence informelle de par leur contact régulier avec les responsables du ministère. Ainsi, au BMZ, on parle d'une « *culture du consensus* »⁵⁶ qui s'est établi entre les acteurs étatiques et la société civile allemande quant à la définition des objectifs et orientations stratégiques de l'aide.

6.2.4 L'APPROCHE PARTICIPATIVE : UN PARTENARIAT AVEC UNE SOCIÉTÉ CIVILE AUTOCHTONE

Depuis les années 1990, la *participation* constitue le paradigme dominant et implicite dans l'ensemble de l'aide allemande. Dans le cadre de cette approche, le renforcement des capacités de

⁵³ Albares (entretien, 2008).

⁵⁴ Barth (entretien, 2008), BMZ.

⁵⁵ Hupfer (entretien, 2008), BMZ.

⁵⁶ Barth (entretien, 2008), BMZ.

la société civile et celui des fonctions de l'État vont de pair⁵⁷. La coopération allemande distingue trois dimensions qui peuvent se recouper et qui se renforcent mutuellement. Premièrement, la « *participation procédurale* » dans le cadre des projets vise à impliquer les acteurs locaux à l'identification, la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des projets. La mise en œuvre de l'aide doit ainsi être basée sur un dialogue entre tous les acteurs impliqués: décideurs politiques, représentants de la société civile et bailleurs de fonds. La deuxième dimension est la *participation démocratique* qui vise à renforcer la voix des groupes défavorisés par exemple à travers des tables rondes ou le renforcement de réseaux locaux. La *participation institutionnalisée*, troisième dimension de l'approche, vise à inscrire les formes de la participation de la population au processus politique dans des règles, normes et lois, englobant l'ensemble des relations réciproques entre l'État, la société civile et le secteur privé⁵⁸.

Dans la pratique, c'est notamment à l'échelle locale que l'approche participative prend toute son ampleur. Si la société civile est au centre de l'attention, il ne s'agit pas nécessairement d'une coopération avec des OSC formelles et préexistantes. L'approche passe surtout par une incitation à la population locale à s'organiser autour de ses besoins⁵⁹.

Dans l'objectif final d'assurer le suivi des projets dans le temps, l'appropriation des projets par les communautés bénéficiaires joue un rôle fondamental. Les bénéficiaires ont entre autres l'obligation de participer au financement à travers le versement d'une somme symbolique⁶⁰.

Le mécanisme central dans la mise en œuvre des programmes de développement participatif est celui des « *Projets exécutés par la communauté* » (PEC) dans le cadre desquels la population est le premier partenaire du bailleur, et cela dans toutes les phases du projet. La planification des projets s'effectue à travers les plans de développement locaux en étroite concertation avec les autorités politiques locales et la population concernée. Dans cet objectif, il est fondamental d'éviter la création d'institutions parallèles ou « *artificielles* » vis-à-vis des bénéficiaires. Des comités de projets sont formés afin d'assurer le suivi participatif des projets⁶¹.

Le lien entre bailleurs, autorités politiques locales et population est assuré par des « *animateurs ou professionnels sociaux* »⁶². Il s'agit de personnes volontaires élues par une assemblée de bénéficiaires qui dirigent tout le processus d'exécution des projets. L'intérêt d'un tel mécanisme est que ces responsables engagent leur responsabilité devant la communauté locale, ce qui permet de garantir une gestion responsable du pouvoir de décision qui leur est accordé⁶³.

⁵⁷ GTZ (2006b) p. 9.

⁵⁸ GTZ (2006a), p. 5-8.

⁵⁹ Rodriguez (entretien, 2008), KfW, cf. Note Haiti, p.18

⁶⁰ Tittmann (entretien, 2008), KfW.

⁶¹ cf. Note Haiti, p.18-19

⁶² Tittmann (entretien, 2008), KfW.

⁶³ cf. Note Haiti, p.18-19

Cette pratique semble d'autant plus innovante que d'autres bailleurs manifestent leur intérêt et certains, comme par exemple la coopération canadienne en Haïti, adoptent des approches similaires depuis plusieurs années.

6.2.5 DES ESPACES DE CONCERTATION DESTINES A GARANTIR UN PARTENARIAT EQUILIBRE ENTRE L'ETAT ET LA SOCIETE CIVILE

Tous les bailleurs analysés dans le cadre de cette étude semblent valoriser l'importance fondamentale des relations entre l'Etat et la société. Le Groupe thématique « *Société Civile et Processus démocratique* » au Mali, dont l'ACDI a été chef de file en 2008, illustre ce phénomène de façon particulièrement claire⁶⁴.

Il s'agit d'un des groupes des partenaires techniques et financières (GPTF) qui coordonne l'action des bailleurs de fonds avec l'Etat malien. Deux réunions ont été organisées à l'ambassade du Canada à Bamako afin de rassembler autour de la même table les OSC, les BDF et les représentants du gouvernement. Ces réunions sont conçues comme un forum de dialogue entre PTF, SC et Etat.⁶⁵

Les rencontres dans le cadre du groupe thématique permettent aux OSC une meilleure articulation de leurs demandes et besoins vis-à-vis des BDF. En écoutant les propositions des OSC, l'ACDI contribue au renforcement des capacités d'analyse et de dialogue sur les politiques de développement et le processus démocratique des OSC. Le gouvernement doit être l'interlocuteur privilégié des OSC et non les PTF. Ces réunions offrent l'occasion de mettre les OSC en contact avec les institutions gouvernementales dans un contexte officiel.

7 CONCLUSION

Les organisations de la société civile demeurent des partenaires incontournables dans les politiques des bailleurs de fonds. Notamment dans les Etats en situation de fragilité, la coopération avec les organisations de la société civile, du Nord comme du Sud, est un moyen privilégié pour atteindre des objectifs de développement socio-économique et d'une gouvernance démocratique. Or, les relations entre les agences de développement et les sociétés civiles des pays dits « du Sud » ne se résument pas à une simple logique de coopération. De fait, l'aide extérieure a en elle-même un impact de structuration et de fabrication des sociétés civiles au sein desquelles elle intervient. Cette intervention extérieure est liée à un certain nombre de risques qui résident notamment dans la

⁶⁴ ACDI (2008a); ACDI (2008b)

⁶⁵ ACDI (2008a); ACDI (2008b); ACDI (entretien, 2008).

marginalisation de certaines voix au sein des sociétés civiles en question, la dépendance des OSC face aux priorités des bailleurs et non pas à celles de la population locale ainsi que le risque d'affaiblir l'Etat en le contournant à travers le partenariat privilégié avec la société civile.

L'analyse de la position des trois bailleurs de fonds (ACDI, AECID, Coopération allemande) face aux organisations de la société civile fait ressortir des convergences générales. Cependant, certaines pratiques apparaissent réellement innovantes, car elles permettent d'assurer l'équilibre entre l'Etat et les acteurs de la société civile et visent à limiter les risques d'une fabrication « artificielle » des sociétés civiles notamment dans les pays du « Sud » :

- La combinaison d'une logique d'appui et de sélection dans l'identification des interlocuteurs à travers *bengo*, un centre de conseil pour les organisations non gouvernementales allemandes qui se portent candidates aux financements du Ministère allemand de la Coopération Economique et du Développement (BMZ);
- La consultation des partenaires dans l'élaboration des stratégies des bailleurs, pratiquée notamment par certaines agences avec leurs partenaires dans les pays donateurs ;
- L'approche participative visant à renforcer les capacités d'une société civile autochtone dans les pays destinataires de l'aide ;
- La création d'espaces de concertation destinés à garantir un partenariat équilibré entre l'Etat et la société civile.

8 BIBLIOGRAPHIE

- ACCORD DE COTONOU (2000), Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté Européenne et ses Etats Membres, d'autre part, signé à Cotonou, Benin, le 23 juin 2000, disponible sur <http://www.acpsec.org/fr/conventions/cotonou/accord1.htm> (consulté le 20/11/2008).
- ACDI, (2008a) *Proposition Politique de dialogue entre Organisations de la Société civile (OSC) et Partenaires techniques et financiers (PTF)*, Document interne de l'ACDI, Bamako.
- ACDI (2008b), *Proposition de Termes de référence*, Groupe thématique Société Civile et Processus Démocratiques GT-SC/PD, document interne de l'ACDI, Bamako.
- AECID (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, disponible sur http://www.uca.es/web/internacional/pci/plan_dir (consulté le 30/11/2008).
- AQOCI (2007), *Quel partenariat pour l'efficacité de l'aide au développement?*, Montréal : Le 1er novembre 2007, disponible sur <http://www.aqoci.qc.ca/media/pdf/Quelpartenariatpourlefficacite.pdf> (consulté le 11/11/2008)
- BANQUE MONDIALE (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington D.C. / New York : World Bank/Oxford University Press, disponible sur http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1997/06/01/000009265_3980217141148/Rendered/PDF/multi0page.pdf (consulté le 30/11/2008).
- BMZ (2003), *Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit*, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, BMZ Spezial 075, Bonn : BMZ, April 2003, disponible sur <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial075pdf.pdf> (consulté le 05/01/2009).
- BMZ (2007a), *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*, BMZ Konzepte 149, Bonn : BMZ, März 2007, disponible sur <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept149.pdf> (consulté le 05/01/2009).
- BMZ (2007b), *Directives en matière de promotion de projets d'importance pour le développement réalisés dans les pays en voie de développement par des promoteurs privés allemands*, Octobre 2007, disponible sur <http://www.paritaet.org/bengo/5/5200af.doc> (consulté le 05/01/2009).
- BMZ (2009a), *Zivilgesellschaft*, disponible sur <http://www.bmz.de/de/service/glossar/zivilgesellschaft.html> (consulté le 06/01/2009).
- BMZ (2009b), *Haushalt 2008 – Entwicklungspolitik mit Aufwärtstrend*, disponible sur <http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/index.html> (consulté le 06/01/2009).
- BMZ (2009c), *Akteure der Zusammenarbeit Deutschlands und seiner Partnerländer*, disponible sur http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/index.html (consulté le 06/01/2009).
- BMZ (2009d), disponible sur http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/durchfuehrungsorga/index.html (consulté le 06/01/2009).
- CAROTHERS, T. and BARNDT W. (1999/2000), « Civil Society », in : *Foreign Policy*, No.117, p. 18-24 and 26-29.
- DANIDA (2008), *Issues paper on Donor strategies for support of Civil Society and related administrative modalities. Country Paper : Canada*, Version 21.12.07.
- DGPOLDE (2008), *Informe proceso de consulta III plan director 2009-2012*, 26/11/2008.

- EDWARDS, B., FOLEY M.W. and DIANI M. (2001), *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective*, Hannover : University Press of England.
- GRUGEL, Jean (2000), « Romancing civil society : European NGOs in Latin America », In : *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No2, special issue : The European Union and Latin America : Changing Relations, Summer 2000, pp. 87-107.
- GTZ (2006a), Mali. *Die Macht kehrt zurück aufs Land. Gemeinden als Arenen für Partizipation und Gute Regierungsführung*, Sektorvorhaben Mainstreaming Participation. Eschborn : GTZ, September 2006, disponible sur <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-SVMP-Mali.pdf> (consulté le 06/01/2009)
- GTZ (2006b), *Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Vom Leitbild zur entwicklungspolitischen Praxis*, Sektorvorhaben Mainstreaming Participation. Eschborn : GTZ, November 2006.
- HOWELL, Jude (1999), *Manufacturing Civil Society From the Outside: Some Dilemmas and Challenges*, Paper presented at EADI Conference, September 1999.
- Martens, J. (2007), *Multistakeholder Partnerships –Future Models of Multilateralism?* Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on Globalization, Occasional Paper Series, Berlin, N° 29.
- OCDE (2006), *Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les états fragiles*, disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/52/40/38120688.pdf> (consulté le 10/01/2009).
- PIROTTE, Gautier (2007), *La notion de société civile*, Paris : Éditions La Découverte.
- PLANCHE, Jeanne (2007), *Société Civile, un Acteur Historique de la Gouvernance*, Editions Charles Léopold Mayer.
- PNUD (1994), Rapport mondial sur le développement humain 1994, Paris : Economica, disponible sur <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/french/> (consulté le 05/01/2009).
- PUTZEL, James (2004), *The Politics of 'Participation': Civil Society, the State and Development Assistance*, Discussion Paper no 1, London: LSE Research Online, January 2004, disponible sur <http://eprints.lse.ac.uk/841/1/dp01.pdf> (consulté le 15/11/2008).
- ROWLEY, Ch. (1997), « On the Nature of Civil society », In : *Classical Liberalism and Civil Society*, Cheltenham, Northampton: The Shaftesbury Papers, pp. 1-23.
- SLIM, H. (2002), « By what authority? The legitimacy and accountability of non-governmental organisations ». In: *The Journal of Humanitarian Assistance*, March 2002, disponible sur <http://jha.ac/articles/a082.htm> (consulté le 15/11/2008).
- STILLMAN, G. P. (1980), « Hegel's Civil Society : A Locus of Freedom », In : *Polity*, XII, n°4, pp. 622-646.
- SYLVESTRE, Nelson (2007), *Cartographie des Organisations de la Société Civile en Haïti*. Banque Interaméricaine de Développement : Port-au-Prince.
- WICKRAMASINGHE, Nira (2005), « The Idea of Civil Society in the South : Imaginings, Transplants, Designs », in : *Science & Society*, Special Issue, Vol. 69, No. 1, July 2005, pp. 458-486.

9.1 LISTE D'ENTRETIENS

9.1.1 COMPTE RENDU CHRONOLOGIQUE DES ENTRETIENS AUX SIEGES EN EUROPE

ALLEMAGNE

Monsieur Macbeth

Responsable Politik et Stratégie,
GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), Eschborn, Allemagne,
Le 27/11/2008

Monsieur Honsel

Coordinateur Mali,
GTZ, Eschborn, Allemagne,
Le 27/11/2008

Martin Boestroem

Chargé de projet principal,
Kfw (Deutsche Entwicklungsbank), Frankfurt, Allemagne
Le 26/11/2008

Cornelia Trittman,

Infrastructure sociale et Modernisation de l'Etat, département Amérique du Sud et Caraïbe,
Kfw, Frankfurt, Allemagne
Le 26/11/2008

Michael Kaasch

Directeur de l'ONG Haiti Care e.V., Berlin

Ingrid Barth

BMZ (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung),
Bonn, Allemagne,
Le 25/11/2008

Monsieur Krath

BMZ, Bonn, Allemagne,
Le 26/11/2008

Monsieur Wolff

BMZ, Bonn, Allemagne,
Le 26/11/2008

ANGLETERRE

Fletscher Tembo

Expert Recherche et Politique en Développement,
ODI (Overseas Development Institute) , Londres, Angleterre,
Le 27/11/2008

ESPAGNE

Zaloa Rasines

Chercheuse au FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior),
Madrid, Espagne,
Le 25/11/2008

Stefan Meyer

Chercheur au FRIDE, Madrid, Espagne
Le 25/11/2008

Amélie Gauthier

Chercheuse au FRIDE, Madrid, Espagne
Le 25/11/2008

Ricardo Rapallo

Chercheur à l'institut agronomique de Madrid, Madrid, Espagne
Le 26/11/2008

Carlos Botella Catalayud

Directeur du département de l'aide budgétaire,
AECID, Madrid, Espagne
Le 26/11/2008

José Manuel Albares

Directeur technique pour l'Afrique Subsaharienne,
AECID, Madrid, Espagne
Le 26/11/2008

9.1.2 COMPTE RENDU CHRONOLOGIQUE DES ENTRETIENS AU MALI

04/12/08

Michaela Braun-Yao

GTZ Mali
Conseillère Technique Principale Projet d'Appui à la Politique Environnementale

Barbara und Henner Papendieck

Coopération Allemande (GTZ/KfW) - Programme Mali-Nord

FONGEM (Forum des Ong Européennes au Mali) :

Rokia Goldmann, Welthungerhilfe
FONGEM, Groupe Thématique Sécurité Alimentaire

05/12/08

Abacar Sidibé

CC P. Mali-Nord: A présent conseiller technique au ministère d'agriculture, anciennement adjoint
Commissaire au Nord (Peulh)

09/12/08

Reseau Plaidoyer Lobbying:

Oumar Dembele

Coordinateur National

Ambassade de la République fédérale d'Allemagne :

- **Simone Koring**, Premier Secrétaire Conseiller Economique et Culturel
- **Emanuela Finke**, Coordinatrice Renforcement de la société civile, DED (Deutscher Entwicklungsdienst)
- **Anne Marie Ran**, Coordinatrice Développement Rural, DED
- **Arnim Fischer**, DED

Madame Olga Tañon

Conseillère technique à l'OTC Bamako,
AECID

Cheick Sadibou Keita

Conseiller en Développement Rural et Environnement,
ACDI (plus précisément: Unité d'appui au programme coopération Canado-Malien)

Samba Ibrahima Temeby

ACDI (plus précisément: Unité d'appui au programme coopération Canado-Malien)

Salif Foulani Sissoko

Coodinateur technique,
CNOP (Coordination Nationale des Organisations paysannes)

Christophe Breyné

Coordinateur sécurité alimentaire,
ACF (Action Contre la Faim)

12/12/08

Patrick Bühler

PACT (Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales)

Osman Plea

Expert société civile
PACT

15/12/08

Modibo Ly

PACT

Amadou Keita

Professeur du droit, spécialiste sur le foncier à la FLASH,
Université de Bamako

16/12/08

Andrea Göddecke

Programme Agricole KfW KFW PRBP/PBB à Kati, Projet Beledougou
PACT

Soumana Coulibaly

Coordinateur Mali,
ENDA (L'organisation internationale enda tiers-monde)

17/12/08

Boureïma Allaye Toure

Président du Conseil National de Société Civile du Mali

Elisabeth Dau

Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali

Manda Sadio Keita

Economiste AFD

Oumar Sy

Spécialiste société civile,
Bureau de Bamako de l'AECID

FECONG (Fédération des collectifs d'ONG du Mali)

Madame Anne Keita

ARIANE

9.1.3 COMPTE RENDU CHRONOLOGIQUE DES ENTRETIENS EN HAÏTI

Entretiens téléphoniques avant la mission :

Louis Verret

Responsable de la Coopération canadienne en Haïti
ACDI, Canada

Michael Kaasch

Directeur de l'ONG Haiti Care e.V., Berlin

Entretiens en Haïti :

04.12.08

Geneviève Javaloyes (Directrice) et Estelle Mercier

Agence de l'AFD en Haïti
(Entretien informel à titre d'introduction/d'information sur l'aide au développement en Haïti)

Sarah Matthieussent Romain

Coordonnateur des Opérations
Banque Interaméricaine de Développement (BID)

Xenia Cotón

Experte en Appui Technique et Financier
AECID (Coopération espagnole)

05/12/08

Bernard Smolikowsky (suite)

Attaché de Coopération Chargé du Développement
Ambassade de France en Haïti

Sr. René Rodriguez

Consultant de la KfW
Projets de lutte contre la pauvreté et de développement local
à Hinche, Département du Centre

Mission de la ville Strasbourg chargée de la coopération décentralisée avec la commune de
Jacmel, Département du Sud-Est (Haïti)

08/12/08

Bernard Smolikowsky

Attaché de Coopération Chargé du Développement
Ambassade de France en Haïti

Andreas Dunker

Premier Secrétaire, Chargé de la coopération économique du BMZ
Ambassade de la République Fédérale d'Allemagne

09.12.08

Fils-Aimé Jempsy

Spécialiste National FOMIN
Chargé de la coopération avec les organisations de la société civile (OSC)
BID

Astrid Nissen

Représentante d bureau local de l'Aide Humanitaire Allemagne
(Anciennement chercheuse et spécialiste d'Haïti à l'Institut Ibéro-Américain de Berlin)

Francesco Gosseti

Représentant de l'Union Européenne en Haïti

Joseph Marc Josué

Agent de programme
ACDI/Ambassade du Canada

10/12/08

Harry Adam

Directeur du Fonds National d'Assistance Economique d'Haïti (FAES)
(Organisation créée notamment à l'initiative de la BID et la Banque Mondiale afin d'améliorer
l'efficacité de l'aide internationale en Haïti)

Ledu Annacacis

Chef de projets dans le secteur de l'eau potable
GRET Haïti

Edouard Paultre

Coordonnateur national

Conseil National Haïtien des Acteurs Non Etatiques (CONHANE)

et

Pierre Festile

Coordonnateur national du Réseau National Haïtien pour la Souveraineté Alimentaire (REHASSA)