
Concertation entre acteurs indirects 2 juillet 2008: résumé de la discussion et pistes
pour la concertation ultérieure

Rapport : Leen Nijs et Robrecht Renard (BOS, IOB - UA)

1. Introduction

Le 2 juillet 2008, les acteurs indirects de l'aide belge au développement et de la DGCD se sont réunis à l'initiative de la DGCD pour une réunion de concertation en préparation de la conférence de septembre 2008 organisée par l'OCDE-CAD à Accra. A la base, il s'est agi de deux grands points.

- Les visions des différents acteurs belges du développement sur la portée de la déclaration de Paris (DdP) (OCDE-CAD 2005) au niveau de l'amélioration **de l'efficacité de leur aide** : quelle est la pertinence de la DdP, dans ses principes sous-jacents, dans ses objectifs finaux, dans les indicateurs de suivi, pour les différents acteurs belges pris séparément? Quels sont les principaux points névralgiques sur le point de l'augmentation de l'efficacité de leurs aides respectives ?
- Comment peut-on parvenir, dans le cadre de l'augmentation de l'efficacité de l'aide, à une plus grande **synergie** entre les acteurs directs et indirects belges : dans quelle mesure la plus grande 'harmonisation' prônée par la DdP rend-elle souhaitable de revoir en concertation les dispositions et procédures courantes entre les acteurs belges?

Cette réunion s'inscrivait dans une concertation structurelle à long terme mise en place par le ministre de la coopération au développement entre les différents acteurs, et a été précédée par différentes réunions du comité directeur. ¹ Le rapport de la réunion du 2 juillet 2008 a été rédigé à la demande de la DGCD par le *Beleidsondersteunend Steunpunt PRSP* (BOS) de l'Université d'Anvers² et se fonde sur les documents préparatoires, les présentations et les interventions au cours de la concertation de même que sur une note préparatoire au sujet de la société civile et de la DdP, rédigée à la demande de la DGCD par un membre du BOS, Nadia Molenaers. Les représentants de la DGCD, de Concord, de 11.11.11. et du CNCD, de VLIR-UOS et de CUD, du VVOB, et de Memisa ont présenté les positions de leur organisation au cours de la concertation³. Ce sont aussi ces organisations

¹Le comité directeur est constitué de la DGCD, des organes de coordination des ONG, du VLIR-UOS et du CUD.

²Pour plus d'information, voir : www.ua.ac.be/dev/bos

³Voir l'ordre du jour de la réunion du 2 juillet 2008, et la liste des participants pour plus de détails. Les présentations et les documents ont été distribués au cours de la séance.

qui ont présenté les documents d'accompagnement pour la discussion. Les participants de nombreuses autres organisations sont intervenus au cours des discussions.

Une remarque préliminaire importante est que le groupe des acteurs indirects est loin d'être homogène. Il comporte des organisations étatiques, parastatales et non-gouvernementales qui, certes, reçoivent toutes des subventions au titre du budget de la DGCD pour la coopération au développement, mais diffèrent fortement les unes des autres sur beaucoup de points. Ainsi certains ont comme objectif principal la coopération au développement, alors que pour d'autres, ce n'est pas le cas (notamment les universités). A noter aussi que certaines de ces organisations fournissent aussi une aide sur la base de fonds qu'elles récoltent elles-mêmes. Il n'était pas clair a priori si la discussion au sujet d'une plus grande synergie portait sur l'ensemble de leurs activités ou uniquement sur la partie financée par les fonds de la DGCD.

Il importe aussi de faire une distinction entre les types d'activités qu'entreprennent des types différents d'organisations. D'une part, il y a les organisations, essentiellement les ONG, qui ont pour objectif principal le renforcement de la société civile dans le sud. D'autres ONG sont surtout actives dans la prestation de services, par exemple dans l'enseignement ou la santé publique. Les ONG sont souvent définies comme des organisations de la "société civile" (abrégié en SC). Les organisations syndicales appartiennent aussi à la SC. En outre, il y a aussi des acteurs, comme VLIR-UOS, CUD, VVOB, et APEFE⁴, qui se concentrent davantage sur le renforcement institutionnel et l'assistance technique, essentiellement sur le plan de l'enseignement et de la recherche (abrégié en EDUC). Les niveaux de base des pouvoirs publics, comme les villes et les communes reçoivent quelques subventions de la DGCD. Voir aperçu dans le tableau ci-dessous.

⁴ Le musée royal de l'Afrique centrale (MRAC) et l'institut de médecine tropicale (IMT) étaient aussi représentés à la concertation du 2 juillet 2008.

Tableau 1. Les acteurs de la CD belge et la discussion sur la déclaration de Paris

	acteurs	moyens	autonomie de stratégie par rapport à la DGCD	réglementation et domaine pour l'application de la DdP
1	CTB, aussi SC en partie	DGCD moyens APD en sous-traitance	Limité	DGCD : réglementation FBS, contrats de gestion CTB, etc.
2	SC, EDUC, autorités locales	DGCD moyens APD avec droit d'initiative	grande	réglementation sur le cofinancement, accord-programme IMT, VLIR, CIUF, etc.
3	autorités locales	moyens APD propres	Illimitée	cadre légal et politique du modèle politique belge
4	SC	moyens non-APD propres (actions SC dans le sud)	Très grand	législation sur la surveillance des a.s.b.l., attestations fiscales etc.
5	SC	moyens non-APD propres (actions de "surveillance" de la SC dans le nord)	Illimitée	débat politique au sujet de l'aide publique

Bien que cela n'ait pas été posé en termes si explicites, la discussion a surtout tourné autour de la rangée 2 du tableau, c'est-à-dire les moyens du budget APD qui sont confiés aux acteurs indirects et vis-à-vis desquels ils jouissent d'un pouvoir d'initiative considérable. Comme ces moyens sont inscrits sur le budget APD belge, et sont confiés aux acteurs indirects via la DGCD, ils s'inscrivent aussi dans le cadre de la politique de développement sur laquelle la DGCD doit faire rapport à la communauté internationale via le CAD à Paris, et pour laquelle la DdP sert de plus en plus comme référence. Les rangées 3-5 se rapportent à ce que les acteurs indirects réalisent avec leurs propres moyens, et ces points ont été abordés en marge au cours de la concertation, mais la DGCD elle-même n'est pas responsable envers le CAD à ce niveau, et n'a pour ainsi dire pas d'instruments pour appeler les acteurs indirects à rendre des comptes. Le devoir de justification de ces acteurs indirects s'applique ici à vrai dire uniquement à l'égard de leur propre base ou de leur public cible. Les relations décrites dans la rangée 1, à laquelle appartient par exemple le Fonds belge de survie n'est peut-être pas matière à discussion, parce que la DGCD dispose ici d'instruments adéquats pour assurer l'encadrement nécessaire.

Dans le présent document, on trouvera successivement les positions de la SC, des acteurs EDUC, et de la DGCD. Les niveaux de base des pouvoirs publics présentent des formes de coopération très diverses avec les donateurs bilatéraux et se sont également inscrits dans la ligne de la DdP. Dans ce document, nous n'examinerons leur rôle que dans la mesure où ils se voient accorder des moyens par la DGCD qui sont comparables avec ceux-ci de la SC et de l'EDUC. Le rôle de la CTB, ou de BIO, ne seront pas examinés plus en détails ici, parce que celui-ci sort du cadre de cette concertation.

2. Le contexte et le but de la concertation

Ce temps de concertation a donné aux acteurs indirects la possibilité d'exprimer leurs opinions sur la pertinence de la DdP pour eux-mêmes. Dans un passé récent, on est parti du principe que la DdP est axée surtout, voire uniquement, sur les relations d'aide bilatérales et multilatérales, et donc publiques. Ce sont donc d'abord et surtout les donateurs bilatéraux et multilatéraux qui ont lancé un processus de réflexion et de réforme concernant l'application des principes de la DdP à leur aide au développement. La SC avait certes un rôle important à jouer dans ce débat, comme "surveillant", mais sans que le débat vienne aussi couvrir ses propres activités. Entre-temps, on a néanmoins entendu de plus en plus souvent avancer que les principes d'efficacité de l'aide devraient être *observés* par *tous* les acteurs du développement.

La discussion n'est pas limitée à la Belgique. Les acteurs indirects, et notamment les ONG, ont fait oeuvre considérable de mobilisation en vue de la conférence d'Accra de septembre 2008, et, contrairement au "High Level Forum" à Paris qui a préparé la déclaration de 2005, ils ont participé activement à la préparation de la conférence d'Accra. La concertation actuelle au niveau belge peut donc être vue en partie dans le cadre de la préparation de la Belgique à cette conférence, où l'on débattrait aussi du rôle de la société civile en tant qu'acteur de développement et de sa place dans l'agenda de Paris. Dans le projet provisoire de l'Accra Agenda for Action (AAA), il est fait état de la nécessité d'une coopération accrue entre les acteurs directs et indirects, et les donateurs bilatéraux demandent aux organisations de la société civile (OSC) d'examiner comment ils peuvent appliquer les principes de la DdP de leur propre angle d'approche. En outre le projet d'AAA appelle à une adaptation des structures et des modèles de financement afin d'optimiser le fonctionnement des OSC.

Différentes questions se font par conséquent plus pressantes :

- Comment les acteurs indirects belges peuvent-ils rendre leur aide plus efficace?
Quels sont les critères ou les normes pertinents ?

- Que signifie la réforme, à la lumière de l'efficacité de l'aide, de la coopération belge non seulement directe mais aussi indirecte pour cette forme d'aide et les acteurs concernés ? "L'évaluation par les pairs" menée par le CAD sur la coopération au développement belge (2005) insiste abondamment sur la nécessité d'une approche plus ciblée de la coopération indirecte telle qu'envisagée dans la rangée 2 du tableau 1, et suggère que cette forme d'aide pourrait être intégrée davantage dans la politique stratégique de la coopération belge au développement. La note de politique générale du ministre Michel demande elle aussi une plus grande cohérence de la coopération belge au développement, toujours telle qu'envisagée à la rangée 2 du tableau 1. Une adaptation de la coopération indirecte s'indique-t-elle? Dans l'affirmative, quelle forme doit elle prendre ? Un réaménagement des rôles des acteurs directs et indirects serait-il souhaitable ?

La concertation qui est maintenant en marche et qui consiste en premier lieu en un échange des vues au sujet de ces thèmes, devrait finalement mener au projet de nouvelles formes de synergie et de coopération entre la coopération bilatérale belge directe et indirecte. Le présent document vise à contribuer à cette discussion en reflétant les **positions** des différents acteurs (voir les points 3 à 5 ci-dessous dans lesquels la SC, les acteurs EDUC, et la DGCD sont successivement examinés), en identifiant **les zones de tension** (point 6) et en suggérant quelques pistes pour **les actions futures** (point 7).

3. La vision de la société civile sur la DdP et l'efficacité de son aide.

L'attitude de la SC vis-à-vis de la DdP se caractérise par des réserves quant à différents aspects du débat dans son ensemble :

- **le processus** : la SC se sent généralement peu concernée par la DdP. Elle n'a pas participé activement à la préparation et ne se sent pas 'interpellée'. Elle part du principe que la DdP a été essentiellement faite par et pour les donateurs bilatéraux et multilatéraux.
- **le contenu** : la SC est toutefois, dans la plupart des cas, d'accord avec les grands principes de la DdP, en tout premier lieu l'appropriation, l'alignement (là où c'est possible), et l'harmonisation. De même, les deux derniers principes, la gestion axée sur les résultats, et l'obligation mutuelle de rendre compte sont approuvés comme principes de base pour les acteurs bilatéraux et multilatéraux. Certes, des questions critiques s'élèvent quand il s'agit de définir et d'opérationnaliser les principes et les indicateurs de la DdP. Presque tous les textes et toutes les interventions verbales émanant de la SC pointent entre autres une définition trop étroite pour eux de l'appropriation, qui se focalise uniquement sur les pouvoirs publics, et l'existence

d'une stratégie de développement officielle, alors que l'aspect participatif et démocratique n'est pas véritablement reconnu. La SC plaide pour une appropriation qui bénéficie d'une large base dans la population. C'est pour la même raison qu'elle se montre sceptique vis-à-vis de l'alignement sur les pouvoirs publics.

- **l'applicabilité des principes de la DdP** à leur propre fonctionnement : la DdP n'est pas vraiment considérée, ou alors seulement de façon limitée, comme s'appliquant aux activités propres à la SC. La raison principale qui est donnée est que le modus operandi de la SC ne peut pas être assimilé au fonctionnement des donateurs publics, car ils remplissent des rôles fondamentalement différents. La SC est non seulement un donateur qui soutient les activités de prestation de services dans les secteurs sociaux, elle joue aussi un rôle important comme 'surveillant' des pouvoirs publics et comme soutien pour les pauvres et les minorités opprimées ('advocacy' et autonomisation ('empowerment')). Les représentants de la SC elle-même attachent de l'importance à cette distinction entre les activités de prestation de services et les activités politiques des ONG. Comment concilier le rôle politique avec l'appropriation et l'alignement ? La SC peut-elle encore jouer le rôle critique qui est le sien si elle doit s'aligner sur la politique officielle de l'état partenaire ? Ne seront-ce pas alors uniquement les voix allant dans le sens des pouvoirs publics qui seront encore écoutées ? Nous avons ici un point crucial où l'application de la DdP entre en conflit avec les tâches et la mission intrinsèques de la SC. Différents participants de la SC semblaient être d'accord avec l'idée que la DdP s'applique bien, d'un autre côté, aux activités de prestation de services, et que dans ce cas, l'alignement sur les pouvoirs publics et l'harmonisation avec les autres donateurs, moyennant des garanties sur l'autonomie et la participation aux décisions, peut être souhaitable (cf. infra).
- La SC est dans une grande majorité d'accord avec **l'esprit** de la DdP. Les principes de la DdP sont donc acceptés par la SC comme principes de grande valeur pour une coopération au développement plus efficace, si ce n'est que leur élaboration doit être adaptée à la situation spécifique et à l'éventail des rôles de la SC. En d'autres termes, l'application de la DdP à la société civile est interprétée comme pertinente pour les relations entre les acteurs de la SC du Nord et du Sud (elles peuvent porter aussi bien sur les activités de prestataire de service que sur les activités politiques que déploient les ONG du Nord en collaboration avec leurs partenaires du Sud) et, avec insistance, comme *ne s'appliquant pas* à la relation acteurs directs-indirects, ou entre les acteurs de la SC et des pouvoirs publics locaux). La SC est d'avis qu'elle applique déjà les principes de la DdP et depuis plus longtemps que les acteurs

publics, mais reconnaît aussi que le fonctionnement est toujours susceptible d'amélioration.

- la SC reconnaît qu'elle se retrouve parfois vis-à-vis de ses partenaires dans une relation donateur-bénéficiaire déséquilibrée (*appropriation*).
- Le morcellement des ONG constitue bel et bien une source gênante de coûts de transaction pour les partenaires du Sud (*harmonisation*) et la coordination est compliquée par la grande diversité des acteurs du Nord. Le recensement des acteurs, la répartition des tâches et la coopération peuvent être utiles à cet égard.
- En ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, on reconnaît que beaucoup d'acteurs de la SC sont encore en plein dans un processus d'apprentissage en matière de suivi et évaluation, mais qu'il faut tenir compte du fait que beaucoup de ses objectifs ne peuvent être que difficilement mesurés, et certainement pas à court terme (par ex. soutenir les mouvements dans un processus de démocratisation).
- *Alignement* signifie alignement sur les priorités des partenaires du Sud, même si ceci ne concorde pas avec ceux des pouvoirs publics ou ceux du donateur.
- Le manque de mécanismes formels entre les partenaires du Nord et du Sud pour "rendre des comptes") est ressenti comme une lacune (responsabilité mutuelle ou "*mutual accountability*"), alors que ce mécanisme paraît bel et bien adéquat vis-à-vis d'autres acteurs concernés (la DGCD, le public, la base).

L'ONG Memisa, active dans le secteur médical en RDC, constitue un exemple des possibilités d'application de la DdP par la société civile dans ses activités de prestation de services. Cette ONG aligne son fonctionnement sur la stratégie de santé nationale et base ses interventions sur la "Zone de Santé" telle que déterminée par l'État. Memisa recherche un dialogue ouvert et critique avec le gouvernement congolais en fonction de l'alignement avec la politique de l'État, bien que ce soit difficile dans un État faible comme celui-ci. Elle vise en outre, au moyen de différentes initiatives, un rapprochement entre les acteurs indirects, les donateurs bilatéraux et les services publics et niveaux de pouvoir locaux. Différents points névralgiques exigent toutefois encore quelques corrections, entre autres concilier la relation avec les ONG locales avec la relation avec les pouvoirs publics. D'un autre côté, la coordination entre les ONG entre elles et avec les donateurs bilatéraux reste difficile du fait de méthodes de travail divergentes. Mais tenant compte du contexte difficile

de la RDC, les résultats peuvent être qualifiés de remarquables.

4. La vision des acteurs indirects axés sur le renforcement institutionnel (EDUC) à propos de la DdP et de l'efficacité de leur aide

Une partie des objections formulées par la société civile à l'égard de la DdP et de son application aux acteurs indirects est approuvée. Les organes de coordination universitaires (VLIR et CIUF) attirent notamment l'attention sur le double rôle que jouent les universités: elles sont aussi bien donateur (soutien aux universités dans le Sud) que membre de la SC (elles participent au débat social dans leur pays). Les partenaires qu'elles soutiennent dans le Sud ne font pas non plus toujours partie des pouvoirs publics, et même dans ce cas, les universitaires appartiennent aussi à la SC. Vue sous cet angle, la DdP ne peut dès lors pas être appliquée sans plus à leur fonctionnement. Pour ces acteurs également, selon cette vision, les principes et les indicateurs d'efficacité de l'aide doivent être adaptés à leur fonctionnement spécifique et à leur valeur ajoutée. Mais le tableau est moins clair pour les acteurs EDUC que pour les acteurs de la SC dont nous avons débattu au point précédent : les acteurs EDUC se concentrent en effet davantage sur le renforcement institutionnel que sur le renforcement de la société civile dans le Sud. Le lien avec le niveau gouvernemental est donc plus fort, et du fait de cette position "assise entre deux chaises" les critères d'effectivité de l'aide prennent donc une dimension légèrement différente :

- *L'appropriation* n'est pas réalisée de la même façon que dans l'aide bilatérale (appropriation maximale ~ aide budgétaire) : les objectifs sont fixés par le partenaire, l'exécution se fait toutefois en co-gestion, il s'agit donc ici d'une forme d'appropriation partagée, à définir dans une certaine mesure plutôt comme un partenariat.
- *L'alignement* sur la politique et les procédures officielles (nationales/sectorielles) est souhaitable si le contexte local le permet. Pour les organes de coordination universitaires, l'alignement institutionnel sur l'université partenaire locale est une priorité, bien que l'alignement avec la politique nationale constitue également un objectif. Cette stratégie peut toutefois déboucher sur des tensions, car l'inscription dans la politique nationale ou l'alignement sur les pouvoirs publics nationaux peut compliquer l'alignement sur d'autres acteurs, vu qu'il peut mettre la neutralité de l'acteur indirect en danger.
- *l'harmonisation* peut aussi se faire avec les donateurs bilatéraux/multilatéraux, bien qu'il y ait encore beaucoup de travail à réaliser. La concertation systématique entre les acteurs directs et indirects est encore loin d'être une réalité à ce jour.

- *la concentration géographique ou sectorielle* suscite moins de craintes chez ces organisations en raison des évolutions historiques, même s'il s'agit alors d'une concentration qui ne concorde pas nécessairement avec celle de la DGCD.

Au cours de la discussion, les institutions scientifiques (IMT, MRCA) interviennent aussi dans le débat. Elles ont plus d'affinités pour la DdP que les autres acteurs indirects, et du fait qu'elles connaissent bien les effets destructeurs du morcellement de l'assistance médicale entre autres, elles se montrent réceptives à l'appel à l'harmonisation entre les donateurs et au renforcement des structures du pays bénéficiaire.

Le VVOB est une organisation qui est déjà relativement avancée dans le processus de réflexion et la mise en application d'une stratégie au niveau de l'application de la DdP à son aide. Les critères d'effectivité de l'aide sont appliqués entre autres par les moyens suivants: aide à la politique sectorielle sur place et alignement sur celle-ci, harmonisation avec les autres acteurs (bilatéraux ou multilatéraux), concentration et économies d'échelle aux niveaux géographique et thématique. Ceci a exigé un investissement considérable de la part de cette organisation qui a dû prendre aussi quelques décisions dures au moment de mettre en oeuvre la concentration de ses actions. Du fait de l'alignement sur la stratégie locale, il est parfois difficile de préserver sa neutralité et de tenir compte des procédures et des priorités de la DGCD alors que l'harmonisation entre les acteurs directs et indirects n'est pas toujours évidente du fait de l'utilisation d'instruments différents.

5. La vision de la DGCD sur la DdP et l'efficacité de son aide.

La réalisation des obligations internationales est évidemment une priorité pour l'administration. En tant que donateur bilatéral, la DGCD s'inscrit sans réserve dans la DdP et a déjà enregistré des progrès par rapport à divers indicateurs qu'elle contient, bien qu'il reste encore pas mal de pain sur la planche. La présentation de la DGCD met surtout l'accent sur les problèmes existants en ce qui concerne une meilleure application des principes de la DdP et sur les efforts consentis par la coopération bilatérale pour y remédier, comme par exemple la limitation des interventions à deux secteurs par état partenaire ou la simplification des procédures en ce qui concerne l'aide budgétaire.

Pour la DGCD, les principes de la DdP ne sont pas négociables. Ils constituent la base et la référence pour les réformes et les adaptations portant sur la politique officielle de la Belgique. Il faut évidemment tenir compte du fait qu'une part importante de l'aide publique belge est destinée à des États fragiles, un groupe de pays auxquels la DdP ne peut pas toujours être appliquée au pied de la lettre. Un défi particulier pour la DGCD réside dans le

fait qu'une grande partie de l'aide officielle est acheminée via des canaux indirects, fait lié en outre à la marge d'autonomie particulièrement large dont disposent les acteurs indirects en Belgique. Pour la DGCD, garantir l'application de la DdP s'en trouve parfois compliqué.

6. Zone de tension : les visions divergentes sur la synergie

Bien que la DGCD ait fourni peu d'indications au sujet de la manière dont elle envisage la synergie avec les acteurs indirects, elle déclare néanmoins que les autorités fédérales (ministre et DGCD) **considèrent bel et bien la DdP comme un critère important pour évaluer la coopération indirecte**. Comme déjà dit auparavant, la coopération indirecte est en grande partie subventionnée par l'APD belge. Le gouvernement belge est donc responsable au niveau international de l'utilisation efficace des moyens de la coopération indirecte, en tant que donateur financier final (~ application de la DdP), mais aussi au niveau national en tant que "percepteur" et utilisateur de l'argent des contribuables (~ utilisation efficace des moyens).

Concernant la large marge d'initiative des acteurs indirects, qui est remise en question dans une certaine mesure par le CAD (dans le cadre des examens par les pairs), on peut formuler quelques observations générales **à la lumière de la philosophie sous-jacente de l'utilisation efficace des moyens et de l'efficacité de l'aide**.

- plus d'un quart du budget belge pour la coopération au développement va aux acteurs indirects. Est-il possible de délimiter une politique efficace et cohérente sans la moindre harmonisation entre les acteurs directs et indirects ? Suffit-il de faire porter les efforts visant à diminuer le nombre de secteurs et d'états partenaires sur la seule aide bilatérale directe, alors qu'une part importante de l'APD belge reste dans la réalité éparpillée du fait que les acteurs indirects travaillent de façon isolée. Ce n'est pas le principe d'une certaine autonomie des acteurs indirects qui est ici remis en question, mais bien celui d'une autonomie qui fait que la Belgique ne peut honorer ses obligations envers la communauté internationale (cf. les examens par les pairs du CAD).
- les acteurs indirects approuvent les principes fondamentaux et les idées qui se trouvent à la base de la DdP : combattre le morcellement de l'aide, réduire les coûts de transaction, se concentrer sur les résultats et déplacer l'accent vers les acteurs locaux. Si la philosophie sous-jacente de la DdP est acceptée, il sera difficile de défendre que deux pans de la coopération belge, la directe et l'indirecte, continuent de suivre deux voies différentes. L'application des principes de la DdP, même sous leur forme la plus élémentaire et la plus fondamentale, par les acteurs directs et

indirects séparément et de concert, suppose pour le moins qu'il existe aussi une certaine forme d'harmonisation au sein de l'aide publique belge au développement.

- Réduire les coûts de transaction est possible, entre autres par les économies d'échelle, et ceci implique une concentration des efforts. La synergie avec d'autres acteurs signifie aussi qu'il faut être présent dans les mêmes secteurs/régions. Une certaine concentration et un certain alignement géographique et/ou sectorielle semblent donc inévitables.
- un financement lourd grâce à l'argent des contribuables légitime une certaine discipline des acteurs indirects, si l'efficacité de l'aide peut s'en trouver augmentée.

Les autorités belges attendent que les acteurs indirects, dans la mesure où ils appuient des tâches de prestation de services qui se substituent partiellement ou entièrement aux tâches des pouvoirs publics, se soumettent aussi à la logique de la nouvelle approche de l'aide, qui pose que la substitution dans les pays "difficiles" n'est pas durable à terme si elle ne va pas de pair avec une appropriation suffisante par les pouvoirs publics, et si la communauté des donateurs, y compris les acteurs de la coopération bilatérale indirecte, ne s'alignent pas là où c'est possible sur les priorités et sur les systèmes du pays bénéficiaire, et si, en tant que donateurs, ils ne sont pas disposés à mieux harmoniser leurs démarches entre eux.

Les acteurs indirects détectent eux-mêmes aussi certaines contradictions, certes très différentes sur le plan du contenu, entre la politique actuelle en matière de coopération indirecte et l'application de la DdP, mais tirent d'autres conclusions. Il s'avère difficile pour eux de trouver une position dans une zone de tension complexe : d'une part, ils doivent se justifier vis-à-vis de la DGCD, qui les finance dans une large mesure et semble tendre vers un plus grand alignement sectoriel/géographique. D'autre part, la DdP implique que l'on prenne maintenant comme point de départ, sur le plan de la procédure et du contenu, les États partenaires/organisations associées. Quelques exemples :

- La DGCD pose logiquement des exigences pour les rapports des acteurs indirects au sujet de l'utilisation des fonds mis à disposition et des résultats obtenus. Mais selon la DdP, les acteurs indirects doivent surtout s'aligner sur les systèmes locaux. Le recours aux deux critères à la fois implique des coûts de transaction accrus tant pour les acteurs indirects que pour leurs partenaires.
- Tenir compte de l'appropriation des organisations associées est parfois difficile à concilier avec l'encadrement fort de la DGCD. Le financement des ONG du Sud par exemple pourrait se faire davantage via le 'core funding' (l'équivalent de l'aide budgétaire), mais est largement compliqué par les exigences administratives de la DGCD. Si les ONG devaient être liées au choix sectoriel (unilatéral) de la DGCD, il

serait alors encore plus difficile de faire concorder l'aide avec les priorités des partenaires locaux.

- L'alignement est également difficile quand les acteurs indirects ont peu de certitudes (et certainement à long terme) au sujet des budgets mis à disposition par la DGCD, qui sont attribués au plus pour trois ans. Non seulement la prévisibilité de l'aide pour les acteurs locaux est compromise, mais cela complique l'alignement sur les plans stratégiques des partenaires portant sur de plus longues périodes.
- Il n'est pas évident que l'harmonisation se fasse idéalement entre les acteurs belges. Il est en effet aussi possible que les acteurs indirects belges harmonisent leur action avec d'autres donateurs internationaux. "Action Damien" par exemple a conclu des accords avec d'autres acteurs internationaux qui s'occupent de la lutte contre la lèpre, et cela les conduit à une concentration par pays cohérente, qui ne concorde pas nécessairement avec les pays partenaires retenus par la coopération bilatérale belge. Une concentration axée sur les thèmes représente pour beaucoup d'ONG spécialisées l'unique possibilité, et "harmonisation" signifie donc pour elles coopération avec d'autres acteurs qui travaillent autour du même thème. Un raisonnement analogue peut être tenu en ce qui concerne les programmes de bourses de la coopération universitaire. Pour l'efficacité et l'efficience des programmes internationaux spécialisés offerts par nos universités, il faut défendre dès lors une autre concentration par pays que celle de la coopération bilatérale.

Autrement dit, les acteurs indirects voient aussi quelques tensions avec l'agenda de Paris dans la forme actuelle de coopération indirecte et certaines réformes semblent donc souhaitables. Il s'agit surtout pour eux que la DGCD crée la conditionnalité nécessaire qui permet aux acteurs indirects de rendre leur aide plus efficace. Les acteurs indirects appellent la DGCD dans ce cadre à plus de **flexibilité et de prévisibilité**. Le lien trop étroit avec les critères de la DGCD (financement, rapports) et la période de financement trop courte compliquent la mise en oeuvre dans l'agenda et les institutions des partenaires locaux. Les acteurs indirects mettent donc l'accent sur l'autonomie financière et de contenu qui doit leur donner la liberté pour parvenir à un alignement plus poussé et à un respect accru pour l'appropriation par les partenaires locaux et jouer leurs différents rôles comme non-donateur (par ex "surveillant", fonction innovatrice). La DGCD peut certes jouer un rôle coordinateur, par ex. pour la promotion de l'harmonisation et comme plate-forme pour la concertation.

L'harmonisation dans le sens d'un alignement strict sur la politique sectorielle et/ou géographique de la DGCD rencontre une forte opposition de la part d'un grand nombre d'acteurs indirects, avec des nuances et des exceptions considérables.

Beaucoup d'acteurs remettent en cause l'argumentation et craignent une instrumentalisation de leur activité. L'alignement s'oppose à leur pouvoir d'initiative et limite leur autonomie et leur diversité. Ils invoquent entre autres les objections suivantes :

- *Les ONG peuvent être présentes et fonctionner dans des partenariats "difficiles" d'une façon que la coopération bilatérale ne peut pas se permettre.* Cela constitue un élément de grande valeur, et dans ce cas, la coopération bilatérale ne doit pas obligatoirement avoir une objection contre une autre répartition géographique ou sectorielle.
- *L'alignement sur la politique bilatérale rend impossible pour les acteurs indirects de s'adresser aux groupes démographiques oubliés, ce qui est précisément une de ses tâches.* Ce raisonnement suppose toutefois que les acteurs bilatéraux indirects soient plus actifs que les acteurs directs dans les pays difficiles et avec les groupes les plus pauvres. Ce n'est toutefois pas évident, et bien des recherches empiriques comparatives sur le plan international au sujet des ONG viennent le contredire. Mais dans la mesure où c'est exact, c'est évidemment une objection fondée.
- *La relation avec les pouvoirs publics de l'état partenaire est complexe : certains acteurs indirects, notamment un certain nombre d'ONG, remplissent aussi une fonction politique critique, alors que le donateur bilatéral mène un dialogue politique avec les pouvoirs publics de l'état partenaire. Ceci peut causer des tensions si les pouvoirs publics sont dérangés par une SC critique soutenue par les ONG du Nord.* Ceci aussi constitue un argument valable, mais pas forcément une pierre d'achoppement : dans certains cas un donateur bilatéral se réjouit précisément du fait que les ONG qu'il appuie fassent contrepoids, et il "encaisse" l'irritation de ses interlocuteurs officiels.

Comment les acteurs indirects voient-ils dès lors la synergie? Davantage de participation de la SC dans la politique bilatérale leur paraît être une clé pour parvenir à une coopération plus efficace entre les acteurs directs et indirects. Ils sont donc demandeurs d'une institutionnalisation formalisée de la concertation et de la consultation lors de la préparation des commissions mixtes (il faudrait aussi dans ce cadre répertorier les activités des acteurs indirects sur place) et d'une version revue des notes stratégiques par pays. En outre, ils demandent une définition claire des rôles respectifs et de la relation entre la DGCD et les acteurs indirects.

Le débat s'articule donc autour **de deux positions différentes qui s'écartent en sens opposés par rapport au statu quo actuel** :

- à la lumière de la DdP, les acteurs indirects peuvent uniquement, s'aligner sur leurs partenaires du Sud si la DGCD leur donne l'autonomie nécessaire, traduite sous forme d'un financement flexible et plus prévisible
- l'efficacité de l'aide exige aussi toutefois une plus grande cohérence au sein de la CD belge, c.-à-d. si l'aide belge directe et indirecte soutient dans un même pays et un même secteur des actions qui bénéficieraient d'une plus grande harmonisation. Les acteurs indirects devraient donc quelque part perdre de leur pouvoir d'initiative et de leur liberté d'entreprendre, ce qui serait aurait pour pendant une plus grande participation à la politique.
- Cette analyse doit être raffinée et adaptée pour aux différents types d'acteurs indirects (cf. tableau 1). Une différence entre les ONG et les universités est par exemple que les premières, mais pas les deuxièmes, ont pour principale raison d'être la coopération au développement. Une autre distinction déjà mentionnée se situe entre les actions de prestation de services : la fourniture de biens collectifs et publics comme la santé publique, l'enseignement et la recherche, où la nouvelle approche de l'aide avec son accent sur l'appropriation par les pouvoirs publics du pays et l'alignement sur ceux-ci est extrêmement pertinente, et les activités dans le domaine 'advocacy' / 'autonomisation' / 'surveillance', où les acteurs indirects doivent pouvoir se positionner de manière aussi indépendante que possible face aux pouvoirs publics.

La question est donc : comment concilier une synergie plus grande avec les acteurs bilatéraux avec l'application des nouveaux principes à la relation de donateur entre les partenaires du Nord et du Sud ? Les positions sont plus éloignées pour certains volets que pour d'autres, parce que les différents acteurs partent de principes divergents, quand il s'agit de la relation à laquelle la DdP devrait s'appliquer :

1. acteur indirect du Nord – partenaire du Sud
2. acteur indirect du Nord – autorités du Sud
3. acteur indirect du Nord – donateur bilatéral

Tableau 2 : visions différents sur l'application de la DdP

Points de départ des	A quelle relation la DdP s'applique-t-elle?
----------------------	---

acteurs concernés :		acteur indirect N - partenaire S	acteur indirect N - pouvoirs publics S	acteur indirect N - donateur bilatéral N
SC	Prestation de services	Oui ; oui	oui mais; oui	non ; oui
	ONG "surveillantes"	Oui ; oui	non ; non mais	non ; oui
EDUC		Oui ; oui	Oui mais; oui	non ; oui

Note : la première réaction est à chaque fois celle des acteurs indirects concernés (voir la première colonne), la deuxième celle du donateur bilatéral

Le tableau 2 ne reflète pas nécessairement l'attitude des participants au débat du 2 juillet, mais suggère des points où on peut s'attendre à des tensions entre les acteurs bilatéraux indirects et directs, en Belgique ou ailleurs. Les acteurs indirects, dont les réactions dans le raisonnement sous-tendant le tableau 2 sont prédites selon la théorie des organisations, veulent le plus possible de moyens et le plus possible d'autonomie. Pour les mêmes raisons, la DGCD veut limiter l'autonomie des acteurs indirects. Le tableau donne à penser que les tensions se focalisent surtout sur la relation entre les acteurs indirects et le donateur bilatéral.

De la discussion de 2 juillet, il est ressorti que les réactions n'ont pas toujours concordé avec les "pronostics" du tableau 2. Certains acteurs indirects, comme prédit dans le tableau 2, ont estimé qu'il y aurait un grave problème si la DdP devait s'appliquer à leur relation avec la DGCD, ce qui reviendrait dans la réalité à ce qu'ils doivent se soumettre en partie à un cadre déterminé par la DGCD (allocation géographique, allocation par secteur, modalités d'exécution, et ainsi de suite) et devraient sacrifier une part de leur autonomie. Mais quelques-uns ont apparemment trouvé cela moins problématique, voire pas du tout.

Dans l'ensemble, les participants se reconnaîtront, fût-ce partiellement, dans ce tableau. Le tableau est pour le moins un bon reflet de la discussion du 2 juillet dans le domaine des relations avec les partenaires du Sud. Un consensus relativement large a semblé se dégager à ce sujet. Les relations avec les pouvoirs publics dans le Sud constituent déjà une source de tensions suffisante. De nombreux acteurs indirects évoquent une zone de tension entre leur alignement sur leurs partenaires et celui sur les pouvoirs publics. Bien qu'une réaction circonstanciée de la DGCD n'ait pas été prévue dans l'ordre du jour de la réunion, et que nous ne sachions donc pas quelle est sa position, l'expérience montre que lorsque de

telles tensions se produisent, le donateur bilatéral a plus de compréhension et d'affinités pour la position des pouvoirs publics que pour celle des acteurs indirects, et qu'il a tendance à mettre l'acteur indirect sous pression. Mais ce sont surtout les relations entre les acteurs indirects et la DGCD qui feront des étincelles.

Sur la base de cet aperçu des positions des acteurs concernés, nous allons tenter d'identifier dans la partie suivante quelques pistes pour des actions futures.

7. Synergie de la nouvelle approche de l'aide : pistes pour la concertation ultérieure

Nous nous basons sur le tableau 2 pour proposer quelques pistes pour la concertation ultérieure. Pour l'application de la DdP, nous examinerons à chaque fois les cinq grands principes dans la mesure où ils s'appliquent au thème en question: l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats, l'obligation mutuelle de rendre compte.

Nous commencerons par les relations entre les acteurs indirects et leurs **partenaires dans le Sud** (colonne 2). Il y a peut-être accord au sujet du fait que les acteurs indirects doivent se comporter en tant que bons partenaires, et peuvent utiliser les principes de la DdP comme source d'inspiration. Les points suivants peuvent être approfondis :

- Comment la notion de l'appropriation peut-elle être le mieux rendue opérationnelle, afin qu'elle puisse être utilisée par les acteurs indirects pour améliorer leur propre politique ?
- Comment la DGCD peut-elle tenir compte, dans son appréciation des propositions des acteurs indirects, du respect de l'appropriation par le partenaire ?
- Le 'core funding' est l'équivalent de l'aide budgétaire chez les acteurs indirects. Il est toutefois loin d'être évident que le core funding soit l'idéal pour toute l'aide que nos acteurs indirects accordent à leurs partenaires dans le Sud. Il vaut peut-être mieux d'analyser plus en détail la notion. S'agissant de l'alignement, on peut faire effectivement une distinction utile entre l'alignement sur les priorités politiques du partenaire, ce qui semble essentiel, et l'alignement sur les systèmes du partenaire, ce qui n'est pas toujours aussi évident. La situation est différente selon que le partenaire est l'autorité ou une structure non-gouvernementale. Une piste de réflexion est de ne pas penser en termes d'alignement maximal sur le système du partenaire mais bien en termes d'alignement 'optimal'. Comment ceci peut-il être rendu opérationnel, afin qu'il puisse être utilisé aussi bien par les acteurs indirects que pour la DGCD (appréciation) ?

- Les procédures actuelles permettent-elles que les acteurs indirects choisissent la forme optimale d'alignement, ou est-il exact, comme ils l'affirment, que certaines procédures de la DGCD les en empêchent ? Qu'est-ce qui peut être amélioré à ce niveau ?
- Le principe d'harmonisation avec d'autres donateurs est très pertinent. Beaucoup de partenaires locaux des acteurs indirects sont confrontés à une multitude des donateurs qui collaborent peu entre eux. La DGCD est en droit d'attendre que l'acteur indirect s'harmonise avec d'autres donateurs.
- Les deux autres principes de gestion axée sur les résultats et d'obligation mutuelle de rendre compte doivent peut-être être renforcés dans les procédures des acteurs indirects, et dans l'appréciation et le suivi par la DGCD. La gestion axée sur les résultats a peut-être déjà été incorporée dans la procédure à l'égard de la DGCD, mais les acteurs indirects trouvent difficile de mesurer et de suivre les résultats sur le terrain. En ce qui concerne l'obligation mutuelle de rendre compte, c'est aux acteurs indirects qu'il incombe de développer un système formel avec leurs partenaires, qui pourra être utilisé éventuellement par la DGCD lors de l'évaluation du fonctionnement du partenaire.

Nous nous intéresserons ensuite aux relations entre les acteurs indirects et **les pouvoirs publics dans le Sud** (colonne 3). Nous supposons ici que la DGCD, comme d'autres donateurs bilatéraux, estimera souvent que les acteurs indirects tiennent trop peu compte des priorités politiques du pays bénéficiaire (appropriation par les pouvoirs publics), alors que les acteurs indirects se limitent de préférence à l'alignement sur leurs partenaires (ONG, université...).

- Un cas séparé est représenté par les acteurs indirects (certaines ONG en l'occurrence) qui remplissent un rôle de 'surveillant'. Un exemple : les ONG qui soutiennent les organisations de défense des Droits de l'Homme. La DGCD accepte-t-elle que, dans les pays où elle-même est active, ces ONG mènent une politique critique de façon complètement autonome au moyen d'un financement DGCD dans leur activité de soutien de leurs partenaires dans le Sud ? La concertation peut toujours être utile, et nécessaire, mais a-t-on vraiment besoin de dispositions contraignantes ?
- Dans les autres cas il s'agit de la prestation de services par les ONG ou les acteurs EDUC. Dans les pays où la DGCD et de tels acteurs indirects sont tous deux présents, le dialogue politique qui est mené par la DGCD constitue un objet de concertation intéressant avec les acteurs indirects. D'une part les acteurs indirects peuvent procurer des informations à la DGCD au sujet de la réalité sur le terrain ('eyes and ears '), d'autre part la DGCD peut fournir aux acteurs indirects des informations importantes : quelles sont les améliorations intéressantes en vue ? où se produisent des blocages qui compromettent le succès des opérations et ainsi de suite. Quel est ici le rôle des attachés de la DGCD ?

Nous examinerons enfin le point le plus difficile : la mesure dans laquelle les relations entre les acteurs indirects et l'organisme de financement qu'est la **DGCD** doivent éventuellement être revues à la lumière de la DdP (colonne 4). Il s'agit ici au fond d'un seul des cinq principes de la DdP, à savoir l'harmonisation, plus précisément la spécialisation géographique et par secteur. Bien que la discussion du 2 juillet ait prévu peu de marge pour une réplique circonstanciée de la DGCD sur les positions détaillées des acteurs indirects, nous avons indiqué dans le tableau 2 qu'il existe peut-être des tensions, sur lesquelles nous nous pencherons maintenant :

- la DGCD en tant que donateur de taille moyenne veut engager ses moyens de manière plus concentrée afin de fonctionner avec plus d'efficacité et d'efficience. La nouvelle approche de l'aide met certes un plus fort accent sur les pouvoirs publics de l'état partenaire, et ceux-ci peuvent être soutenus le plus efficacement par l'aide directe bilatérale, mais les acteurs indirects peuvent aussi jouer un rôle très utile. Idéalement, partant de ce principe, nos acteurs indirects devraient s'intéresser davantage que ce n'est le cas maintenant aux états partenaires de l'aide directe bilatérale, et entreprendre des activités avec la DGCD sur une base de concertation et de complémentarité. Cela implique naturellement une restriction de l'autonomie des acteurs indirects qui peut se traduire tant dans des directives (p. ex. limitation de la liste des pays parmi lesquels le VLIR et le CIUF peuvent choisir les boursiers) que par des incitants financiers (p. ex. limitation du nombre de pays pour lesquels des projets peuvent être déposés auprès du FBS). Il est facile d'imaginer comment de telles mesures pourraient être généralisées. Mais la question n'est pas de savoir si c'est possible, mais si c'est souhaitable, et comment l'organiser au mieux.

- Quels sont les arguments pour se soustraire en tant qu'acteurs indirects à une telle rationalisation ? L'exemple d'Action Damien est intéressant et n'est peut-être pas un cas isolé. Peut-on élaborer plus avant cette piste, à savoir qu'un acteur indirect peut se soustraire à la logique sectorielle et géographique de la DGCD, s'il peut montrer qu'il s'harmonise d'une autre façon, avec d'autres donateurs bilatéraux ou indirects ?

- En échange pour leur intégration partielle dans la logique géographique et sectorielle de la DGCD, les acteurs indirects seraient plus étroitement associés à la préparation des notes de stratégie par pays et par secteur. Le droit de parole au niveau de la préparation des commissions mixtes, qui doit par ailleurs inclure un recensement des acteurs indirects actifs au niveau local, semble une piste potentiellement utile. Au Niger et en Ouganda, un projet pilote est en cours dans lequel on essaye de mettre au point une préparation en commun du PIC. Les acteurs indirects sont associés par les délégations locales à l'analyse par pays et à la répartition des tâches. Un recensement des OSC actives au niveau local et de bons contacts entre la délégation locale et les acteurs indirects sont indispensables.

- Quelles sont les meilleurs arguments pour 'persuader' les acteurs indirects de se soumettre à ce qui a été convenu au niveau de la concentration géographique et sectorielle ? Par des incitants financiers, ou par des directives ?
- la DGCD effectuera-t-elle, dans le choix des secteurs et des états partenaires, un recensement des efforts existants de la SC, à côté de "l'avantage comparatif" bilatéral, et de reprendra-t-elle celui-ci dans l'analyse ?

Nous concluons par quelques remarques plus générales au niveau de la définition de la politique de développement et de la stratégie sur l'effectivité de l'aide et la synergie :

- "Synergie" signifie aussi la consultation de la société civile au moment de définir la politique. Une participation plus étroite à la politique donne aussi à la société civile la possibilité de jouer plus rigoureusement son rôle de "surveillant" à l'égard de la CD belge, car elle peut ainsi construire une relation plus transparente avec les pouvoirs publics, basée sur un échange d'informations plus large. La formalisation et la délimitation claire des différents rôles devraient dissiper d'éventuelles craintes de "cooptation" ou d'instrumentalisation.
- On peut d'ores déjà affirmer que la participation des acteurs indirects au débat global sur l'efficacité de l'aide et la synergie et la reconnaissance en tant qu'acteurs de développement à part entière est d'une importance capitale.