

POLLEN asbl  
87 rue Charles Demeer  
1020 Bruxelles  
Tel : + 32 2 428 64 10  
Fax : + 32 2 428 65 35  
[Pollenasbl@compuserve.com](mailto:Pollenasbl@compuserve.com)

## Presentation for ***A Reality Check: Civil Society Participation in Practice*** Organised by BOND, Brussels, 26 March 2004

---

### Commentaires sur les engagements politiques

---

#### Introduction

L'accord de Cotonou a *ceci de particulier* qu'il offre un cadre juridique inédit à la participation et l'implication de la société civile comme partenaire à part entière à tous les niveaux des politiques de développement et dans les trois volets, aide, commerce et politique, dans l'élaboration, l'identification de secteurs d'intervention et la mise en œuvre des politiques de développement dans le cadre de la coopération européenne, et ce à tous les stades du processus décisionnel et opérationnel)

Au risque de répéter des lieux communs, le cadre proposé par la Commission dans ses communications et lignes directrices doit être large, inclusif, partant de la base, pour un renforcement de la société civile et l'atteinte de l'objectif de réduction de la pauvreté. Il y a lieu d'attendre le respect de l'esprit et de la lettre des principes énoncés dans l'Accord de Cotonou : appropriation, participation, implication, partenariat ; en restant lettre morte, ils peuvent entraîner un certain scepticisme voire discrédit politique des instances européennes chez les ACP.

Ces grands principes dépendent de leur (concrétisation) **opérationnalisation** et des conditions de réalisation des objectifs, et ce dans le cadre nouveau pour la coopération européenne qu'est la déconcentration. Tout le long des études de cas par pays, des documents et des déclarations, il est nécessaire de garder à l'esprit une chose : il y a d'un **côté les engagements politiques et financiers** et les intentions décrites ; de **l'autre leur mise en œuvre**, c'est à dire l'exécution, qui s'exprime en terme de mécanismes mais aussi et surtout en terme de dépenses effectives. Il doit y avoir évidemment une certaine **adéquation** entre les deux, car les premiers suscitent beaucoup d'espoirs et d'attentes de la part des ACP, tous partenaires confondus (Etats et Anes).

Il s'agit donc ici d'aborder rapidement trois points :

- Une partie du cadre général de la participation de la société civile
- La méthodologie proposée pour la rendre effective
- La revue à mi-parcours et ses opportunités

#### 1° Les conditions de la participation – le cadre général

On peut raisonnablement penser que l'implication de la société civile et son identification s'inscrivent dans l'objectif d'augmenter la qualité de l'aide (directe ou indirecte) et donc du développement, ce qui suppose une certaine articulation et coopération entre Anes et autorités publiques nationales. La Commission attend non seulement des Anes une implication maximale, mais aussi d'expliquer leurs vues, besoins et actions ; de dispatcher l'information et la faire remonter du terrain ; de décentraliser le dialogue ; et enfin de collaborer entre eux. Cela suppose que l'on évite de les mettre en concurrence à travers des procédures sélectives, et cela suppose également que le choix de ces acteurs soit fait en fonction de leur défense de l'intérêt général (au-delà même du cadre public de l'Etat), dénué de toute recherche de profit particulier ou de défense d'intérêts particuliers ; c'est à dire qu'ils

participent à l'amélioration du cadre général du développement pour tous en disposant évidemment des fonds adéquats pour cela.

### **La question de l'identification**

Les lignes directrices de la Commission proposent de réaliser (lorsque cela n'a pas été encore fait) une ambitieuse cartographie de la société civile qui, si elle doit remplir ses engagements supposés, consiste en une véritable étude de fond de tous les acteurs susceptibles de participer au développement du pays. Au-delà de la pertinence de choisir un critère comme celui de la représentativité numérique se pose la question de savoir qui parmi les candidats retenus participeront aux phases opérationnelles du processus : a priori, seraient sélectionnés pour la deuxième phase les acteurs engagés dans les secteurs d'interventions prioritaires européens ou conseillers sur les aspects transversaux (genre, environnement, prévention des conflits, pauvreté) (pauvreté étant l'objectif général et a priori pas un secteur d'intervention), tout en remplissant le cadre de la bonne gouvernance.

### **Déconcentration et les capacités de la délégation**

La combinaison des principes de Cotonou et de la déconcentration permet de créer ou recréer un espace de dialogue qui devrait être un foyer de concertation et compréhension décentralisée. Concentrées sur l'objectif et sur un nombre limité de secteurs prioritaires, les délégations sont déconcentrées administrativement, déconcentration dont l'objectif est de rapprocher la décision de son terrain d'application, c'est à dire faire rejoindre le terrain et l'administration dans un espace de dialogue que seraient les délégations, elles-mêmes en partenariat direct avec les ordonnateurs nationaux issus la plupart du temps des finances ou de l'économie. Mais force est de constater à leur décharge que les nouvelles missions qui leur sont assignées sont assez conséquentes et relèvent d'au moins trois Directions générales. Celle du dialogue politique, tant avec les Etats qu'avec une société civile identifiée (ou non) n'est pas une tâche pour laquelle elles sont formées.

La Commission donne très peu d'indications précises sur le comment de la mise en œuvre pour donner vie aux principes politiques et régler la mise en exécution. Puisque c'est dans l'exécution et ses modalités que l'on mesure la réalité d'une volonté politique, c'est donc dans aux délégations que l'application des grands principes incombe. Un maximum de flexibilité leur est demandé mais dans le même temps des procédures harmonisées issues du siège sont applicables (par exemple cadre logique, nouveau règlement financier, système Cris et principe des appels à propositions,...). La marge de manœuvre des délégations peut se situer sur les modalités d'accès aux fonds pour les adapter localement. Par ailleurs, tant dans les lignes directrices sur les Anes que dans les documents concernant le processus interne de déconcentration, il existe très peu d'indications quant aux relations avec les ordonnateurs nationaux et à leurs responsabilités, alors que l'accord inscrit la co-responsabilité comme essentielle pour l'appropriation: est parfois notée leur réticence à prendre part au dialogue avec des Anes qui sont vus comme des éléments extérieurs, ce qui vient peut être de la difficulté du secteur associatif à s'articuler avec le public dans les secteurs sociaux. Or, une des clés de la réussite réside évidemment dans la manière de faire coopérer ces deux types de partenaires.

## **2 °Une des clés du processus global : les méthodologies**

Toute la différence entre une mise en conformité et une réelle appropriation réside dans la méthodologie choisie ; mais les lignes directrices de la commission aux délégations ne rappellent que l'emballage général : séminaires, workshops, canaux d'information classiques et partage d'informations, tout cela doit concourir à informer les Anes en temps voulu (l'information à donner est évaluée en fonction du niveau des capacités). Mais toute démarche peut s'avérer superficielle si le contenu n'est pas fait de concertations réellement participatives, d'échanges et de prise en compte de points de vue et d'innovations qui doivent être absolument valorisées. Pour s'engager dans un dialogue équilibré, quel type de société civile est nécessaire ? Les délégations se trouvent là confrontés à un défi auquel nombre d'entre elles ne sont pas suffisamment préparées et formées. Si la capacité des

acteurs peut se décliner en quantité et en qualité, elle doit être vue surtout dans la méthode d'approche et d'implication retenue par les autorités (européennes ou nationales), essentielle pour éviter le piège de l'uniformisation à un modèle préconçu au Nord.

Le mode de consultation préconisé et tel que pratiqué dans les délégations requiert plusieurs préalables chez les Anes:

- Des ressources humaines et une connaissance des procédures européennes
- Une motivation désintéressée
- Un degré élevé d'organisation sur base des critères européens
- Un niveau élevé d'information et surtout d'analyse

Ces critères limitent l'accès aux concertations aux Anes déjà structurées, ce qui semble antinomique avec l'objectif annoncé qui est l'implication la plus profonde de la société civile a priori émanation de la population bénéficiaire finale de l'aide ; Pour être efficace, toute participation doit faire l'objet d'un feed back et d'une valorisation des apports sans laquelle aucune appropriation n'est possible.

Quelle **méthodologie** choisir pour favoriser l'émergence ou le soutien d'une société civile la plus large, pour éviter la pollution du dialogue par des intérêts particuliers voire commerciaux (l'objectif de lucre étant difficilement compatible avec la défense de l'intérêt général, base de l'aide publique au développement) ? La sélection qui induit une mise en concurrence est-elle compatible avec une collaboration des Anes entre eux ? Comment impliquer TOUS les acteurs (étatiques ou non) sans en renforcer seulement certains ...et surtout :

- **SANS** induire une compétition concurrentielle non seulement Sud-Sud mais aussi Nord Sud (puisque certaines Ongs européennes revendiquent leur présence dans les négociations et accèdent aux financements) ; et SANS induire alors une rétention d'information ?
- **SANS** induire une mentalité d'assistance dans le sens de dépendance c'est à dire bien éloigné du mécanisme d'appropriation
- et surtout **SANS** privilégier des structures de plus en plus coupées des réalités du terrain<sup>1</sup>; la légitimité ne peut évidemment se résumer à la seule connaissance des procédures européennes et à une structuration à l'occidentale.

En résumé, ne risque-t'il pas d'y avoir une **contradiction entre les procédures et l'esprit de l'accord** : on souhaite que les gens prennent en charge leur développement mais le cadre imposé est perçu par eux comme un contrôle hiérarchique et préalable, qui agit avant et après, mais rarement pendant, ce qui peut entraîner une tentation de mise en conformité, alors qu'une des clés réside peut être dans un monitoring en profondeur.

### 3) Le monitoring / évaluation / indicateurs (revue à mi-parcours)

Si il y avait une seule raison d'effectuer la revue à mi-parcours maintenant, c'est bien sur l'évaluation et l'impact de la participation de la société civile au processus global (de la programmation à sa mise en œuvre), tout le reste semblant prématuré et peu pertinent en 2004, alors que très peu a été engagé (encore moins dépensé) du 9ème Fed, et alors que c'est une évaluation des politiques menées par les gouvernements ACP (y compris la coopération avec les autres bailleurs). Elle va essentiellement permettre d'appliquer la programmation glissante, c'est à dire réaffectation (géographique, sectorielle) et réallocation (ou non) des fonds, réorientations stratégiques, et surtout, sanction des mauvais élèves et récompense des bons.

L'un des critères d'évaluation est l'implication des Anes au processus du PIN et des CSP. Cela suppose évidemment que ces exercices aient fait l'objet d'une réelle implication (et cela place en quelque sorte les délégations elles-mêmes en concurrence sur cet objectif),

---

<sup>1</sup> par exemple dans ses lignes directrices, la commission soulève sans cynisme la question de la représentation des plus pauvres et des organisations de base par des groupes issus des élites, tout en soulignant que ces interlocuteurs sont les seuls à même de dialoguer car les plus pauvres manquent de temps et de ressources financières (deux ingrédients nécessaires aux processus de consultation-participation)

ce que devraient affirmer ou infirmer les études de cas présentées ici. 2 aspects positifs : 1) les Anes vont recevoir LEUR guide spécifique, publié par le secrétariat ACP, même si celui-ci propose une vision assez arrêtée, générale et assez formaliste des choses 2) la revue propose que la société civile participe au rapport annuel conjoint, qui implique une information préalable afin de contribuer pleinement au reste de l'exercice. Ceci a certainement déjà eu lieu, puisque les rapports doivent être remis à Bruxelles pour fin mars. La revue devrait être l'occasion d'approfondir l'aspect des mécanismes d'appropriation et d'articulation des autorités et des Anes pour une alliance objective de développement. Des techniques et des outils pour travailler ces mécanismes peuvent être proposés aux délégations, la clé résidant plus dans les moyens que dans les intentions.

### **Conclusion**

La revue devrait permettre de voir comment améliorer le processus. Pour remplir le cadre et l'esprit de la lettre de Cotonou, va-t'il suffire de disposer d'un accord politique global sans contraintes de dépenses pour que les ACP, Etats et Anes, disposent d'un développement autonome ? Les trois aspects abordés n'induisent-ils pas une même logique de soutien aux plus forts et d'écartement des plus faibles, au mépris du fondement élémentaire du développement qui est de soutenir les plus faibles au développement de leur autonomie ? Doit-on prendre le risque de voir se renforcer des structures intermédiaires dont le métier devient l'assistance, qui professionnalise la dépendance de certains par d'autres, **OU** doit-on introduire des mécanismes de liens sociaux permettant aux plus pauvres de construire leur développement ? il ne s'agit évidemment pas d'une question idéologique, mais bien politique de choix de développement.

Les études de cas présentées lors de ce séminaire permettront, je l'espère d'avoir une idée plus précise des réalités que revêt l'engagement politique fort de l'Union européenne sur cette question de l'appropriation de développement mais aussi de son suivi par les partenaires ACP, dont la société civile, vue comme un des points positifs majeurs de l'Accord par les parlementaires européennes et ACP.

Nathalie Legrand  
Nicolas Evrard