

LA GOUVERNANCE DE L'AIDE

I- Introduction

Le Mali en tant que pays aux ressources financières limitées a besoin d'apports financiers extérieurs de plus en plus croissants. Ceci se traduit par une APD assez importante qui assure une grande partie du besoin de financement du développement du pays.

Ce financement participe à la prise en charge de programmes sectoriels, du budget spécial d'investissement, et des projets de développement entre autres.

C'est pourquoi la gouvernance de l'aide est une question sensible car elle concerne l'ensemble des acteurs du développement.

Avant tout propos sur la gouvernance de l'aide vu par la société civile, il est nécessaire de faire une présentation de celle-ci afin de mieux cerner sa composition et sa nouvelle structuration.

II- Présentation de la Société civile

Définition

La notion de société civile englobe toute une gamme d'organisations. Dans son sens général, elle comprend les organisations et les structures non marchandes et non étatiques au sein desquelles, des individus poursuivent des objectifs et des idéaux communs.

Dans le domaine du développement, elle fait surtout référence aux organisations non gouvernementales (ONG) ayant un mandat expressément et strictement lié au développement. Elle peut toutefois aussi inclure des associations d'agriculteurs, des associations professionnelles, des organismes communautaires, des groupes environnementaux, des instituts de recherche indépendants, des universités, des églises, des syndicats, des médias à but non lucratif ainsi que d'autres groupes qui ne s'occupent pas de développement. Cette définition très large est communément acceptée par les praticiens du développement.

Société civile et participation des citoyens

Le cadre normatif qui prédomine dans les travaux recourt à l'image d'un tabouret à trois pieds formé par la société civile, le secteur privé et l'État, lesquels constitueraient les piliers de toute société bien organisée. De ce point de vue, la société civile est l'expression de l'espace social dans lequel les citoyens s'organisent sur une base volontaire pour promouvoir des valeurs et des objectifs partagés. Dans cette optique, la société civile est généralement perçue comme essentielle au bon fonctionnement de la société et à la croissance du capital social.

Une conception connexe assimile la société civile à l'un des cinq piliers de la démocratie, de pair avec le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et les médias indépendants. Cette conception présente le rôle de la société civile en termes de bonne gouvernance.

Société civile et programmes de développement

En règle générale, ceux et celles qui travaillent quotidiennement avec des OSC ou des ONG du domaine du développement adoptent une perspective plus pratique. De leur point de vue,

la société civile est une constellation d'OSC activement engagées dans des programmes et des opérations de développement. Le mérite de chaque OSC repose sur les valeurs particulières qu'elle observe et sur l'efficacité de ses opérations. La société civile n'est plus ici une construction abstraite bonne ou mauvaise, mais un ensemble d'acteurs parmi lesquels des distinctions peuvent être établies en fonction de leurs valeurs et de leur efficacité perçue. La richesse même de la société civile permet aux donateurs, aux gouvernements, aux citoyens et à d'autres OSC de choisir des partenaires avec lesquels poursuivre leurs objectifs de développement et d'intérêt général. Ce cadre aborde le rôle de la société civile avec discernement et en tenant compte des aspects pratiques.

Société civile et renforcement du pouvoir social

Une autre approche encore, axée sur les droits de la personne, voit la société civile comme un instrument de renforcement du pouvoir social de certains groupes, tels les pauvres et les dépossédés, les femmes, des groupes ethniques ou autres.

Ces trois perspectives distinctes mais complémentaires, font ressortir trois grandes catégories de rôles normatifs pour la société civile et les OSC :

- En tant que composante nécessaire d'une société bien ajustée, d'un système de gouvernance responsable et efficace, et d'une saine démocratie
- En tant que prestataire efficace, par l'intermédiaire de ses organisations, de programmes et d'opérations de développement
- En tant qu'instrument de renforcement du pouvoir social de certains groupes et de réalisation des droits de la personne.

Il importe de garder à l'esprit ces trois perspectives parfois concurrentes, de se doter d'un cadre conceptuel suffisamment large pour les accommoder toutes, et enfin de mieux saisir les incidences de chacune sur la question de l'efficacité de l'aide.

Cas du Mali

Au cours du processus ARIANE, les OSC ont pu définir les différents niveaux d'OSC :

Le niveau 1 constitué par les associations de base (associations villageoises, de femmes, GIE, etc.)

Le niveau 2 constitué d'ONG individuel (kilabo, Stop Sahel, etc.)

Le niveau 3 constitué des collectifs d'ONG ou d'associations. Ex : SECO-ONG, CAFO, CCA ONG, etc.

Le niveau 4 constitué par les regroupements des collectifs d'ONG ou d'Associations. Ex : FECONG, CNOP, CNSC, CNPANE.

S'agissant de l'Église, en tant que institution représentative d'une opinion ne cherchant pas le pouvoir politique ou économique fait bien partie de la société civile.

Dans le cas du Mali l'Église catholique et protestante ont joué un rôle important dans la médiation sociale. En effet; elles ont participé à la résolution de plusieurs conflits sociaux entre les acteurs du développement (ex de leur présence dans le cas de l'Affaire HUICOMA).

Par rapport à cet état de fait le constat aujourd'hui est qu'au Mali l'Église n'est pas versée dans l'analyse et les critiques des politiques et programme de développement contrairement par exemple aux pays d'Amérique latine.

La nouvelle structuration des OSC au Mali : Forum des OSC au Mali

Issue de deux processus : les consultations nationales sur l'efficacité de l'aide et le processus de la vision partagée du programme d'Ariane, le FOSC est composé des structures de niveau 3 et 4. A travers ces deux niveaux font donc partie par ricochet les niveaux 1 et 2 membres des collectifs et/ou des faîtières.

Le Forum est soutenu par 3 piliers : les présidences (président vice et président), les secrétariats, les groupes thématiques.

Cette structuration se retrouve tant au niveau national que régional. Les groupes thématiques au nombre de 13 correspondent aux thématiques traitées par le CSCRP pour le niveau national. Au niveau régional, les GT correspondent aux problématiques propres à la région concernée.

Son mécanisme de communication est basé sur l'existence d'un portail internet (constitué d'une base de données, d'une revue de presse et d'un forum de discussion). Mais aussi d'un googlegroupe permettant 'échange d'information de façon simultanée entre les OSC tant au niveau national que régional.

III- La gestion actuelle de l'aide au Mali

La gestion actuelle de l'aide est caractérisée par :

- Une Gestion bipartite entre l'Etat et les PTF

Présentement la gestion de l'aide résulte du réflexe de l'Etat centralisateur qui persiste au niveau des puissances publiques qui, donnent la priorité aux donateurs qu'aux acteurs internes : ce qui fait que les organisations de la SC dans la majorité des cas, participent plutôt à la dernière phase du processus de gestion de l'aide.

- Le faible accès à l'information

Aujourd'hui, malgré l'existence du CDI qui travaille sur le sujet, il n'est pas aisé pour les OSC d'avoir accès à l'information au niveau des pouvoirs publics.

- La non participation des autres acteurs (absence d'un cadre de dialogue sur : le montant, le volume, l'orientation, les modalités de gestion et le résultat)

En ce qui concerne plus précisément les OSC, les raisons sont :

- Une faible capacité de négociation vis à vis des pouvoirs publics et partenaires au développement;
- Une faible qualité de représentation au sein des commissions de formulations et d'analyse de politiques, stratégies et programmes.

- L'absence des OSC au sein du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA)

La dissolution du comité d'organisation des Consultations nationales sur l'efficacité de l'aide et le non suivi du plaidoyer par la FECONG ont permis cet état de fait. Ainsi, il leur revenait de faire le plaidoyer dans ce sens auprès des autorités.

IV- Les principes devant gouverner la gestion de l'aide :

Par rapport aux principes de la Déclaration de Paris, seuls l'appropriation et l'harmonisation semblent être les mieux appliqués au Mali.

Par rapport à l'appropriation, aujourd'hui le CSCRP est accepté par tous les acteurs comme le cadre unique de référence en matière de stratégie et d'orientation des politiques de développement

Par rapport à l'harmonisation, les PTF traditionnels du Mali ont élaboré et adopté la Stratégie Commune d'Assistance Pays (SCAP) qui a été signé par le Gouvernement du Mali.

S'agissant de l'alignement, un certain nombre de PTF sont engagés dans l'approche d'appui budgétaire global et l'appui budgétaire sectoriel. Ces approches restent toutefois à être consolidées.

Quand aux principes de GAR et de responsabilité mutuelle, les questions sont soulevées : comment les partenaires (gouvernement, OSC, PTF Collectivités locale) peuvent-ils travailler ensemble dans le sens de veiller à l'atteinte des résultats ?

Pour nous les OSC, ce cas de figure doit être nécessairement l'option à privilégier. C'est pourquoi, en plus des cinq principes de la Déclaration de Paris, les OSC estiment qu'à date dans le cas du Mali et en tenant compte du processus de l'Open Forum, d'autres principes sont nécessaires pour faciliter cette option. Ce sont notamment :

- Le dialogue politique autour de l'aide

En tant qu'espace et instrument permettant aux différents acteurs de pouvoir se concerter, de débattre sur le volume, les priorités, les cibles, les programmes, la répartition, le suivi des résultats, les orientations. , l'évaluation des processus.

Ce dialogue doit s'instaurer au niveau national, régional et local. Mais le constat est que ce dialogue n'existe pas pour le moment et son inexistante constitue un blocage pour une plus grande efficacité de l'aide.

- L'accès à l'information

L'un des constats majeurs aujourd'hui dans la gouvernance de l'aide au Mali est que, excepté le gouvernement et les PTF, les autres acteurs n'ont aucun accès à l'information. Cette façon de faire ne favorise ni la responsabilisation, ni le dialogue, ni le suivi encore moins l'atteinte de résultats.

Faut-il continuer avec une telle approche ? Nous pensons que non.

- La transparence

Ce principe sous-tend la bonne information des acteurs sur l'utilisation des ressources issues de l'aide et sur son impact sur les destinataires finaux dans un rapport coût-efficacité. Il ne peut être appliqué que si les partenaires et le gouvernement acceptent de mettre en œuvre le principe de dialogue politique autour de l'aide, l'accès à l'information, et la redevabilité.

En ce temps de raréfaction de ressources financières au niveau mondial, un gouvernement doit-il faire fi de ce principe ? Pour le moment dans le cas du Mali la transparence n'est pas une évidence car elle devrait permettre la traçabilité et la reddition des comptes aussi bien à l'égard des PTF qu'auprès des OSC, Collectivités locales et des populations.

- *La redevabilité*

La logique voudrait que les acteurs en charge de la représentation politique acceptent de rendre compte à leurs mandants. Dans le cas du Mali, il est à constater que seul le gouvernement rend compte aux PTF, l'inverse n'étant pas évident.

Concernant les OSC, elle est vécue à trois niveaux :

Par rapport à l'Etat

Cette redevabilité est quand même perçue à travers les différents rapports financiers et narratifs que les OSC déposent auprès de la CADB et au niveau régionales auprès des gouvernorats s'agissant de ce.

Par rapport aux PTF

Egalement à travers les rapports narratifs et financiers, les audits et les missions de suivi-évaluation.

Par rapports aux populations bénéficiaires

Elles rendent rarement compte.

Le Forum constitue à ce jour une solution car elle met l'accent sur le principe de redevabilité et a élaborer des mécanismes permettant sa mise en œuvre tant devant l'Etat, les bénéficiaires que les PTF

Quant aux AL elles ne rendent pas compte à leurs populations comme cela devrait l'être

Le discours officiel du gouvernement est centré sur la prise en charge du développement par les collectivités locales, les populations. Alors comment comprendre l'attitude du gouvernement si ce dernier n'offre pas de possibilité et d'espace pour rendre compte aux collectivités territoriales, aux OSC et aux populations...

En l'absence de cadre de dialogue et de possibilité d'accès à l'information on se pose la question de savoir comment ce principe incontournable dans la gouvernance de l'aide peut-il être une réalité ?

Les OSC pour leur part continueront le combat pour que ces trois principes soient appliqués en plus du suivi de ceux relatifs à la Déclaration de Paris

Présentement il n'existe pas un mécanisme de suivi de l'aide au Mali. Selon nous il devrait comprendre :

L'instauration d'un dialogue triparti autour de l'aide

La présence des OSC au sein du SHA

C'est seulement à ce prix que la gouvernance de l'aide au Mali aboutira à l'efficacité de l'aide et à l'efficacité de développement.

V- Les recommandations des Consultations Nationales sur l'efficacité de l'APD au Mali (juillet août 2007)

A l'Etat :

- D'instaurer un dialogue permanent avec les OSC dans le cadre de la gestion de l'APD ;
- De renforcer la structure de coordination de l'APD en y assurant la représentation des OSC en son sein.

-

Aux OSC :

- Le renforcement de la structure de coordination de l'APD et la représentation des OSC en son sein.
- La mise en place d'un mécanisme de concertation permettant un dialogue permanent entre elles, l'Etat et les PTF ;
- La participation au suivi du budget d'Etat.
- L'Initiation d'un bulletin national sur l'APD

Aux PTF :

- De s'engager et d'appuyer fortement le dialogue tripartite Etat-OSC /PTF ;
- Favoriser le renforcement de capacités des OSC ;

Recommandations partagées par l'Etat avec les PTF à l'atelier du 26-27 septembre 2007 au CICB,.

Toutefois celles adressées à l'Etat n'ont pas été suivies d'effets. En effet ; à la fin des consultations nationales le comité d'organisation qui devait mener immédiatement le plaidoyer auprès de l'Etat et des PTF pour la mise en œuvre des recommandations c'est auto dissout laissant la charge à la FECONG qui en tant que faîtière ayant conduit le processus, de pousser à leur réalisation.

Par contre, à ce jour seuls les PTF ont montré leur disponibilité à travailler avec les OSC à travers : leurs GT et le processus de mise en place du fonds commun.

En effet, parmi ces recommandations, la deuxième adressée aux OSC et celles adressées aux PTF ont été opérationnalisées ceci à travers la mise en place du Forum des OSC d'une part et le dialogue entre les GT des OSC et ceux des PTF de même qu'à travers l'instauration de rencontres périodiques Gouvernement-OSC-PTF d'autre part dont la dernière en date c'est tenue le 31 mai 2010.

Par ailleurs la mise en place du Fonds commun répond à la recommandation 2 adressée aux PTF aboutissant au Programme d'Appui aux OSC (PAOSC I et II).

SIGLES :

APD : Aide Publique au Développement

ARIANE : Appui et Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Étatiques

CADB : Cellule d'Appui au Développement à la Base

CAFO : Coordination des Associations et ONG Féminines du Mali

CCA-ONG : Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG

CNOP : Coordination Nationale des Organisations Paysannes

CNSC : Conseil National de la Société Civile

CNPANE : Comité National de Pilotage des Acteurs Non Etatiques

CICB : Centre International de Conférence de Bamako

CSCR : Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

FECONG : Fédération des Collectifs d'ONG du Mali

FOSC : Forum des Organisations de la Société Civile

GAR : Gestion Axée sur les Résultats

GT : Groupes Thématiques

HUICOMA

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

ONG: Organisation Non Gouvernementales

OSC : Organisation de la Société Civile

SCAP: Stratégie Commune d'Assistance Pays

SECO-ONG: Secrétariat de Concertation des ONG maliennes

SHA : Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide