

Propositions pour une participation de la société civile dans le cadre du mécanisme de refinancement par dons

Décembre 2000

Préambule

Rappel du travail réalisé au sein du groupe de la CCD

Avalisé par le bureau de la CCD en mars 2000, ce groupe technique s'est fixé pour objectifs de :

- contribuer à l'élaboration d'outils techniques liant les annulations et/ou les allègements de dette, le développement durable et la lutte contre la pauvreté et les inégalités,
- et de déterminer des modalités d'utilisation des ressources dégagées par les annulations et/ou les allègements de dette.

Lors de la **première réunion du groupe, le 3 mai 2000**, le Ministère des affaires étrangères (MAE) a présenté un mécanisme liant annulation de dette et développement, dénommé "Fonds commun de développement". Cette proposition a ensuite été complétée par l'idée du "contrat de désendettement /développement" qui lie les deux parties dans le cadre des allègements de dette bilatéraux. Un document pour la réflexion appelé "*l'allègement de la dette et le développement, les vraies questions et les fausses évidences*" a également été fourni par l'administration.

De leur côté, les organisations de la campagne "*Pour l'an 2000 : annulons la dette*" ont présenté un document sur "*l'utilisation des fonds dégagés pour les annulations de dette*" développant deux aspects fondamentaux :

- la transparence (notamment des mécanismes de décision et de mise en œuvre),
- la participation de la société civile.

Les organisations ont également versé au débat une proposition concrète de mécanisme "*projet de création de fonds de contrepartie*", document élaboré par l'ACDE. Après discussion, les participants à cette première réunion avaient convenu d'étudier les différents documents afin d'affiner des propositions en vue d'un mécanisme global permettant d'utiliser les ressources dégagées en faveur du développement.

A la **deuxième réunion du groupe, le 23 mai 2000**, la Direction du Trésor du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MEFI), a présenté au groupe les modalités retenues par la France pour les annulations de ses créances d'Aide publique au développement (APD) : le refinancement par dons, choix qui a été entériné par le gouvernement français lors de la réunion du CICID, le 22 juin 2000.

Lors de la **troisième réunion le 5 juillet 2000**, les organisations de la campagne ont fait part de leurs réserves quant à ce choix et ont remis un document intitulé "*analyse critique des modalités d'annulation des créances bilatérales d'aide publique au développement par la France dans le cadre de l'initiative PPTE*".

Malgré leurs réserves quant au mécanisme choisi par la France, les organisations de la campagne ont néanmoins pris acte du désir du gouvernement de mettre en œuvre ce mécanisme "*en pleine association des sociétés civiles*" (cf. communiqué de presse du CICID, en date du 22 juin 2000).

Ce présent document exprime ce que les organisations de la campagne entendent par "*en pleine association des sociétés civiles*" et formule donc un certain nombre de propositions sur des modalités possibles.

Le contexte multilatéral et bilatéral

-

Les organisations de la campagne française "*Pour l'an 2000 : annulons la dette*" ont accueilli avec intérêt les intentions exprimées par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, au nom de la France, d'améliorer les modalités de mise en œuvre des allègements de dette et de développer la lutte contre la pauvreté dans un cadre participatif.

Elles prennent ainsi acte de cette volonté de la France d'apporter ^{1[1]}: "*des marges de manœuvre aux pays bénéficiaires de l'initiative pour leur action contre la pauvreté et le développement durable, dans le cadre d'un "contrat de désendettement et de développement" [...] en consacrant les sommes ainsi dégagées à des programmes de réduction de la pauvreté [...] dans le cadre d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires du développement*". L'un des trois objectifs principaux est d'*associer la population et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets. [...]. Ce contrat passé entre le gouvernement français et le gouvernement bénéficiaire s'inscrira dans le cadre de la "stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté" mise au point avec l'appui des institutions de Bretton Woods*".

-

Les organisations de la campagne “ *pour l’an 2000 : annulons la dette* ” prennent donc acte que le mécanisme de refinancement par dons s’inscrit dans les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

CSLP et participation de la société civile

— Sans entrer ici dans une analyse critique sur les CSLP que les organisations travaillent par ailleurs^{2[2]}, elles veulent rappeler que ces CSLP devaient s’élaborer en “ consultation ” ou “ concertation ” ou “ participation ” (les documents de la Banque Mondiale et du Fonds monétaire International emploient indistinctement ces trois expressions) avec la société civile locale.

Une étude de l’élaboration des premiers CSLP montre que, s’il apparaît que dans certains pays la participation des acteurs non institutionnels s’est faite de manière encourageante, comme au Kenya, en Zambie ou en Ouganda, ceci est loin d’être le cas dans la majorité des autres pays.

En effet des exemples concrets mettent au grand jour les contradictions et les limites de cette politique comme au Honduras, Nicaragua ou Bolivie. Ceci est d’autant plus grave que les CSLP ont vocation et prétention à devenir le cadre de référence et de coordination de toutes les politiques publiques de coopération au développement.

Ainsi, au Honduras, il faut déplorer une ingérence excessive du personnel de la Banque mondiale et du FMI dans le processus. Au Nicaragua, c’est le problème de la transparence qui est le plus flagrant : la première mouture du CSLP intérimaire a été envoyée à Washington avant même d’avoir été portée à la connaissance de la société civile, qui ignore par conséquent si les amendements qu’elle avait proposés ont été pris en compte. En Bolivie, le processus officiel de "Dialogue national" était indigent, la société civile a donc mis en place un processus parallèle (le Forum National).

Nous espérons donc que l’élaboration du “ contrat de désendettement /développement ” permettra une participation de la société civile locale plus effective que pour les CSLP et qu’elle permettra aussi de définir avec précision les rôles et les responsabilités des différents acteurs publics et privés associés dans ce processus.

Lien entre annulation de dette et CSLP :

— Les allègements de dette de l’initiative PPTE sont conditionnés à l’approbation des CSLP, officiellement pour que les ressources dégagées par l’annulation de la dette soient affectées à des programmes de lutte contre la pauvreté.

Or, cette position est au cœur des contradictions de la politique de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en matière de la lutte contre la pauvreté. En effet, la rédaction d’un CSLP de qualité a toutes les chances de prendre plusieurs années. Dans ces conditions, une solution a été proposée par

les IFI pour résoudre le problème du lien entre processus PPTE et CSLP : le CSLP intérimaire, sorte d'ébauche définissant les grandes lignes de la stratégie future. Mais ces CSLP intérimaires ne constituent en rien une réponse satisfaisante : au contraire, par leur aspect bâclé et l'absence fréquente de participation de la société civile, ils risquent d'empêcher que les marges de manœuvre dégagées par l'annulation de la dette soient effectivement et efficacement affectées à la réduction de la pauvreté.

De plus les CSLP intérimaires s'inspirent bien souvent des Documents-cadre de politique économique, en clair de l'ajustement structurel. Il est fort probable que les CSLP définitifs s'inspireront à leur tour largement des CSLP intérimaires.

Pour "une pleine association des sociétés civiles"

Le gouvernement français s'est engagé à ce que le mécanisme de refinancement par dons se mette en œuvre avec une "pleine association des sociétés civiles" (communiqué du CICID du 22 juin 2000). L'un des trois objectifs principaux est d' "associer la population et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets".

Les organisations de la campagne "Pour l'an 2000 : annulons la dette" ne peuvent que se réjouir de cet engagement du gouvernement français. Cependant, à ce stade, il leur est encore difficile de saisir ce que les pouvoirs publics entendent par cette expression.

Participation, association, concertation et consultation ne sont pas des termes sans précision et interchangeable, comme le laissent penser certains documents du Fonds monétaire international ou de la Banque mondiale. En effet entre une simple consultation de la société civile (son avis lui est demandé et il en est tenu compte ou pas) ou une participation ou une association (l'action est mise en œuvre ensemble), la différence est importante.

Propositions pour une “ pleine association des sociétés civiles ” dans le mécanisme de refinancement par dons

La mise en place du "Contrat de désendettement /développement"

Selon les éléments disponibles quant au mécanisme que le gouvernement français souhaite mettre en place dans le cadre de l'annulation des créances d'Aide publique au développement, la première étape concernerait la négociation avec les pays concernés du "contrat de désendettement /développement".

Ce contrat devrait s'inscrire dans la durée et dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Il devrait préciser les grands axes d'affectation des sommes dégagées par le refinancement par don, fixer les priorités sectorielles ainsi que le mécanisme opératoire.

L'élaboration du contrat de "désendettement /développement" nécessite transparence de la part de la France et de l'Etat du Sud sur le montant des annulations de dette et les sommes dégagées annuellement dans le contexte de l'APD généralement affectée vers le pays en question.

Il nous paraît en outre souhaitable que la France explicite les raisons de son choix du refinancement par don à l'Etat du Sud.

Le “ contrat de désendettement /développement ” devrait être le résultat d'une négociation entre le pays créancier et le pays débiteur à travers leur gouvernement, leur parlement et les acteurs de leur société civile.

En effet, pour les organisations de la campagne "*Pour l'an 2000 : annulons la dette*", "*la pleine association des sociétés civiles*" doit commencer en amont, dès l'élaboration du "contrat de désendettement /développement".

La définition de l'affectation des sommes dégagées par le refinancement par don devrait être le résultat de la négociation. Selon les organisations de la campagne, les projets financés par ces fonds devraient s'inscrire dans une perspective de développement durable et bénéficier directement aux populations. Les secteurs privilégiés devraient être le développement social (santé, éducation, infrastructures et services sociaux...), économique (appui à la micro-entreprise et à la petite industrie, appui aux activités productives de base, appui aux groupements de producteurs en milieu rural et urbain, promotion de l'artisanat, formation...) et des projets de sauvegarde de l'environnement (gestion du patrimoine naturel, protection et conservation des sols...) (voir document ACDE “ *projet de création de fonds de contrepartie* ” de janvier 2000).

Pour le moment, la participation des acteurs de la société civile des pays du Sud dans l'élaboration des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) a été très limitée.

Les organisations de la campagne proposent que la France démontre que l'élaboration du "contrat de désendettement /développement " peut se faire "*en pleine association des sociétés civiles*". Cela suppose une concertation entre les acteurs non-gouvernementaux de France et du pays du Sud concerné en lien avec le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade. Les modalités de cette concertation restent encore à définir ainsi que les modalités d'identification des acteurs de la société civile locale représentatifs. En effet, dans certains pays du Sud, il existe des regroupements représentatifs des acteurs non-gouvernementaux , dans d'autres pays il n'en existe pas. Il y aura donc un travail d'identification à faire pour chaque pays concerné par le refinancement par don. Les organisations non gouvernementales françaises privilégieront le groupe de suivi des "commissions mixtes" comme lieu de concertation avec leurs partenaires du Sud quand celui-ci existe.

- ➤ **Proposition 1** : Les projets financés par le refinancement par don s'inscriront dans une perspective de développement humain et durable.
- ➤ **Proposition 2** : Dès l'étape de négociation avec le pays concerné, le Parlement et les acteurs de la société civile de ce pays (associations, ONG, églises, syndicats, etc.) et les collectivités locales seront associés à l'élaboration du "contrat de désendettement /développement", de même que les partenaires français de ces acteurs locaux.
- **Proposition 3** : Un "comité d'orientation et de suivi " organisera la consultation locale avec la population, contribuera à la définition des orientations inscrites dans le "contrat de désendettement /développement " et supervisera la mise en œuvre jusqu'à la phase d'évaluation.

Selon les organisations de la campagne, la "*pleine association des sociétés civiles*" implique une participation des organisations non-gouvernementales dans ce comité. Les modalités de cette association seront définies dans le "contrat de désendettement /développement ".

La participation de la société civile dans le suivi de l'utilisation des fonds dégagés

Les organisations de la campagne prennent acte et se félicitent que les sommes versées au titre du refinancement par dons aient pour objectifs à la fois de renforcer des programmes sociaux de l'Etat du Sud concerné (éducation, santé, etc.) et de financer des projets de développement mis en œuvre par des acteurs de la société civile (coopératives, ONG, syndicats, etc.), ou des collectivités locales.

Le "comité d'orientation et de suivi " devrait superviser la bonne utilisation des fonds en conformité aux orientations du "contrat de désendettement /développement" et conduire l'évaluation de l'impact du mécanisme.

- ➤ **Proposition 4** : Le “ contrat de désendettement /développement ” devra prévoir les modalités par lesquelles le gouvernement du pays du sud concerné rendra public les réalisations et les financements opérés dans l'année à partir du refinancement par dons. Les acteurs de la société civile tant en France que dans le pays concerné devront pouvoir avoir accès à l'ensemble de la documentation afférente au “ contrat de désendettement /développement ” et à l'ensemble du mécanisme.

L'étude menée par l'ACDE " *Fonds de développement et mécanismes participatifs*" sur neuf "fonds de développement participatifs" fait apparaître trois types de fonds possibles : fonds de développement intégré dans le budget, fonds pour le financement de projets, fonds de développement sectoriel et fait une proposition de mode opératoire possible quant à la participation des sociétés civiles locale et française (voir le résumé en annexe).

-

-

Montants spécifiques

destinés au financement de projets de développement

mis en œuvre par des acteurs de la société civile

Le gouvernement français prévoit que les fonds issus du refinancement par dons servent à financer : *"les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'intervention de l'Etat dans les secteurs sociaux, les dépenses de transfert engagées en faveur des collectivités locales dans le cadre du processus de décentralisation, les dépenses liées aux activités de contrôle et de suivi des dépenses publiques"*.

Il prévoit aussi *"d'associer la population et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets"*.

Les organisations de la campagne proposent qu'une partie des sommes dégagées par le refinancement par dons soit effectivement destinée au financement de projets mis en œuvre par des acteurs de la société civile. Cette enveloppe doit être clairement identifier. Son montant est à définir dans le "contrat de désendettement /développement". Cette enveloppe pourra faire l'objet d'un fonds /mécanisme spécifique de type fonds de contrepartie, mais pas obligatoirement.

Dans les pays où de tels fonds /mécanisme existent, l'abondement de ce fonds /mécanisme devrait être privilégié. Il serait donc nécessaire de mener une étude pays par pays pour dégager la modalité la plus pertinente.

L'étude menée par l'ACDE donne quelques éléments pour la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Une étude complémentaire serait nécessaire pour ces deux pays ainsi que pour les autres pays concernés par le refinancement par don. Le point de vue des acteurs non-gouvernementaux locaux est déterminant dans le choix de la modalité.

- ➤ **Proposition 5** : Les "contrats de désendettement développement" devront prévoir que une partie des fonds disponibles seront utilisés pour le financement de projets mis en œuvre par des acteurs de la société civile. Le point de vue des acteurs non-gouvernementaux sera déterminant quant au choix de la modalité de gestion de ces montants.

Les organisations de la campagne font la proposition que la mise en œuvre des fonds dégagés pour le financement de projets portés par des acteurs non-gouvernementaux fassent l'objet d'une large participation de la société civile notamment pour la définition :

- de la composition et des attributions des organes de décision, d'exécution et de consultation,
- des critères d'éligibilité des demandes,
- des procédures de mise en œuvre des projets (sélection des opérateurs, contractualisation),
- des organes et des procédures de contrôle, de suivi et d'évaluation des activités du fonds
- évaluation des activités du fonds /mécanisme "projets".

Cela peut s'opérer à partir de la mise en place d'un " comité de pilotage ”.

- ➤ **Proposition 6** : Les organisations de la société civile seront associées à la sélection des projets et la supervision de la gestion du fonds /mécanisme "projets" en étant membres du "comité de pilotage".

Renforcement de la société civile

Les organisations de la campagne pensent que le renforcement de la démocratie passe, entre autre, par l'émergence et la structuration d'acteurs de la société civile à même d'être des interlocuteurs des pouvoirs publics. De plus ces organisations pensent qu'il n'y a pas de durabilité possible dans le développement sans acteurs organisés qui portent dans la durée leurs propres projets.

- ➤ **Proposition 7** : Une partie substantielle de ces fonds servira au renforcement institutionnel d'organisations ou de regroupements d'organisations de la société civile.

Suivi et évaluation

- ➤ **Proposition 8** : Le suivi de l'ensemble du mécanisme sera de la responsabilité du "comité d'orientation et de suivi". Il est le gérant de la bonne utilisation des fonds et du respect des orientations du "contrat de désendettement /développement".

Le suivi inclue l'aspect évaluations.

Les prochaines étapes

- ◆ La mise en place d'une réunion d'information de l'ensemble des acteurs de la société civile française ayant des partenaires dans les pays concernés par le refinancement par don sur ce mécanisme.

Si les associations et syndicats membres de la campagne "*Pour l'an 2000 : annulons la dette*" ont reçu cette information, ce n'est pas le cas de ceux qui ne sont pas membres de la campagne.

Cette réunion sera à la fois l'occasion de transmettre cette information et de discuter des modalités d'information des partenaires dans les pays concernés.

- ➤ **Proposition 9** : La CCD organisera une réunion d'information des acteurs de la société civile française ayant des partenaires dans les pays concernés par le refinancement par don sur ce mécanisme.
- ◆ La mise en place de modalités d'information des partenaires non-gouvernementaux des pays concernés afin qu'ils s'approprient l'ensemble des informations sur le mécanisme et décident en connaissance de cause des modalités de leur implication