

# Les ONG et le cadre international de l'efficacité de l'aide

---

DOCUMENT

L'Association québécoise des organismes de coopération internationale - AQOCI



## 1. Évolution de la pensée et des pratiques d'appui au développement dans le Sud

Les pays riches fournisseurs d'APD réunis au sein du CAD ont mené une longue réflexion sur l'efficacité de l'APD. La question se posait déjà dans les années 1980, alors qu'on mit en cause le bien-fondé, les coûts élevés et la durabilité des résultats des grands projets d'aide au développement réalisés dans le Sud.<sup>1</sup> Pour corriger le tir, le CAD énonça en 1992 une série de principes pour une « aide efficace » : développement participatif, rôle accru pour les gouvernements des pays du Sud, présence moins imposante des assistants techniques, etc. On a aussi amélioré les méthodologies pour le suivi et l'évaluation des projets, y compris celle de leur impact sur l'environnement. La planification par objectif et la gestion axée sur les résultats se généralisèrent. Les agences bilatérales d'aide évoluèrent elles aussi vers des approches programmes, un programme étant constitué d'une grappe de projets complémentaires ayant théoriquement plus d'impact que des projets dispersés.<sup>2</sup> Enfin, il fut de plus en plus question des avantages que procurerait une bonne coordination des programmes d'appui au développement mis en œuvre par la vingtaine d'agences bilatérales réunies au sein du CAD. Cette dernière orientation s'est précisée en 1996 avec la publication d'un important rapport intitulé *Façonner le XXI<sup>e</sup> siècle : la contribution de la coopération pour le développement*. Tout en énonçant qu'il appartient « en dernier ressort » aux gouvernements et aux populations des pays en développement de « prendre en main leur propre développement », ce rapport du CAD affirme la nécessité d'une véritable coordination entre les programmes des pays fournisseurs d'APD.<sup>3</sup> L'environnement idéal pour expérimenter cette approche concertée allait se matérialiser au tournant du millénaire : les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) mis au point par divers pays en développement sous la houlette de la Banque mondiale.

En 1992, cette institution financière internationale (IFI) a mis en exergue la cause suivante du sous-développement : le défaut de « bonne gouvernance » dans les pays concernés. Ce nouveau concept se rapportait à la qualité de la gestion des affaires de l'État, donc au travail de la classe dirigeante et de la haute fonction publique. L'année suivante, un vice-président de la Banque mondiale prononça une allocution sur le « renforcement des capacités », le « chaînon manquant dans le processus de développement en Afrique ». Un nouveau slogan de la coopération au développement était né : le « renforcement des capacités de gouvernance » dans le Sud.<sup>4</sup>

Au milieu des années 1990, la Banque mettait au point une nouvelle approche : non pas financer des projets individuels, mais appuyer des réformes sectorielles (*sector-wide approach* - SWAP dans son jargon), par exemple en santé ou en éducation. Cette orientation correspondait tout à fait aux réorientations envisagées au sein du CAD, en particulier à l'aide dite « programme ». En 1997, la Banque proposa un nouveau concept, le « cadre intégré pour le développement », l'un des messages clés étant la nécessité d'installer les gouvernements des pays du Sud fermement aux commandes de tous les

<sup>1</sup> Le CAD s'était interrogé auparavant sur l'impact des milliers de petits projets non coordonnés réalisés par des centaines d'ONG.

<sup>2</sup> Ce virage a pavé la voie à ce qui allait plus tard devenir un soutien général aux programmes de développement des gouvernements des pays du Sud, soutien qui a souvent pris la forme de ce qu'on appelle l'aide budgétaire.

<sup>3</sup> On trouve aussi dans ce rapport la première formulation de quelques objectifs mobilisateurs à réaliser d'ici à 2015, propositions qui ont été reprises en 2000 en tant qu'Objectifs de développement pour le millénaire (ODM).

<sup>4</sup> La « mauvaise gouvernance » a assurément quelque chose à voir avec la politique, autant internationale que nationale. Mais une IFI n'a pas pour vocation de prendre en compte les questions politiques, encore moins de se mêler de politique.

programmes de développement réalisés chez eux.<sup>5</sup> La Banque invita ensuite chacun des pays pauvres bénéficiaires de ses prêts à élaborer, de la manière la plus participative possible, un cadre stratégique – unifié et cohérent – de lutte contre la pauvreté (CSLP). Les bailleurs de fonds bilatéraux furent, bien entendu, invités à contribuer à la mise en œuvre des CSLP nationaux.<sup>6</sup>

Cette petite révolution des pratiques d'aide fut sanctionnée à la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002. Les agences d'aide s'engagèrent à mettre plus de ressources financières à la disposition des gouvernements des pays du Sud pour leur développement économique et social à la condition expresse que ces derniers fassent preuve de plus de bonne gouvernance, de plus de démocratie et de plus de respect pour les droits humains. Tournant le dos à toute posture « assistantialiste », ces gouvernements se sont aussi engagés à prendre la direction des programmes nationaux de développement soutenus par leurs partenaires internationaux. Tel fut est le nouveau pacte Nord - Sud inauguré à Monterrey. Véritable innovation, un groupe de travail Nord - Sud sur l'efficacité de l'aide fut chargé de promouvoir le nouveau partenariat pour le développement.<sup>7</sup>

La réflexion sur l'efficacité de l'aide menée au sein du CAD culmina en 2005 avec la tenue à Paris d'un forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.<sup>8</sup> Issue de ces assises et entérinée par environ 110 pays (dont le Canada) et par plus de 25 organisations ou institutions internationales (Banque mondiale, FMI, etc.), la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* constitue une étape cruciale vers une concertation plus poussée entre les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, d'une part, et les gouvernements des pays en développement, d'autre part, et aussi vers un alignement progressif des programmes des premiers sur les stratégies et mécanismes de développement des seconds. Le premier résultat recherché est la plus grande cohérence possible entre les interventions des bailleurs externes et les choix effectués par les gouvernements du Sud en matière de développement. Cela passe par une concertation de tous les acteurs bilatéraux et multilatéraux intervenant dans un pays en développement donné. On postule qu'une telle concertation débouchera sur une APD nettement plus efficace. L'efficacité recherchée ici ne se situe pas au niveau d'un programme spécifique et encore moins de projets particuliers. Il s'agit de l'efficacité globale de toute l'APD accordée à un pays donné, la condition première de cette efficacité étant que le gouvernement du pays bénéficiaire en soit le premier gestionnaire et qu'il la gère correctement – autrement dit qu'il soit raisonnablement efficace dans l'exercice de ses responsabilités – et la seconde, que les agences bilatérales donatrices et les institutions multilatérales prêteuses honorent leurs engagements financiers au moment prévu et qu'elles dispensent les gouvernements nationaux de se soumettre à diverses

<sup>5</sup> Par cette nouvelle orientation, la Banque admettait d'une certaine façon que l'approche des ajustements structurels imposée par le Fonds monétaire international (FMI) aux gouvernements en situation de crise financière grosso modo entre les années 1985 et 1995 avait été une grave erreur.

<sup>6</sup> L'influence prépondérante de la Banque mondiale vient de ce qu'elle était et demeure pour les pays pauvres le plus grand pourvoyeur individuel de fonds.

<sup>7</sup> Les représentations faites lors du Sommet du G8 à Gênes en 2001 par les pays africains instigateurs du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD en anglais) allaient pareillement dans le sens d'une restructuration des relations d'aide entre le Nord et le Sud. Le groupe de travail mis en place après Monterrey eut aussi comme mandat d'accélérer la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) promulgués aux Nations unies en 2000 dans le cadre du Sommet du millénaire. Un agenda fort chargé pour un seul groupe de travail !

<sup>8</sup> Y ont participé les ministres responsables de la coopération internationale, les dirigeants des organisations multilatérales (Banque mondiale, PNUD, etc.), ainsi que des invités (représentants des pays bénéficiaires de l'APD) et des observateurs (représentants de réseaux d'ONG).

conditionnalités politiques ou autres et de satisfaire à des tracasseries administratives inopportunes, comme auparavant.<sup>9</sup>

\*\*\*\*\*

Au Canada, la pensée et les pratiques ont évolué dans le même sens. Ainsi, en juin 2001, l'ACDI a émis un document de travail intitulé *Pour une aide internationale plus efficace*. Après un exercice de consultation de ses partenaires canadiens et autres, elle publia l'année suivante *Le Canada contribue à un monde meilleur. Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*. Ce document reprend des principes tels que la prise en charge locale dans un cadre de bonne gouvernance, un nouveau partenariat avec les pays en développement, la concertation entre les donateurs, des approches programmes axées sur les résultats et une adhésion formelle aux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté préconisés par la Banque mondiale. Le document insiste aussi sur le renforcement des capacités locales dans les secteurs public et privé<sup>10</sup> et sur la nécessaire mobilisation de la société civile dans les pays concernés pour garantir que « les investissements au titre de l'aide [répondent] aux besoins des personnes les plus pauvres et les plus marginalisées de la société. » Ce dernier point n'avait sans doute jamais été exprimé avec autant de force par l'Agence.<sup>11</sup>

Entre la publication de *Le Canada dans le monde*, également un énoncé de politique internationale datant de 1995, et 2002, une nette évolution s'est fait sentir au pays quant à la façon de penser l'aide au développement. En 1995, il était beaucoup question des collaborations de l'ACDI avec ses partenaires canadiens (en particulier) et de la « mise à profit des capacités canadiennes ». En 2002, on insiste plutôt sur le rôle des acteurs du Sud, à commencer par les gouvernements nationaux. En 1995, on parlait de programmes d'aide au développement, mais il s'agissait de programmations par pays composées d'une pluralité de projets individuels ayant souvent peu de liens organiques entre eux. En 2002, on raisonne en termes d'approches programmes articulées sur les CSLP. Bref, il y a eu un glissement d'une aide passablement conditionnée par l'offre canadienne de biens et de services (1995) vers une aide davantage conditionnée par les besoins exprimés par les gouvernements des pays en développement (2002). La concentration de l'aide dans un nombre limité de pays fut aussi retenue par l'énoncé de politique de 2002 pour accroître l'efficacité de l'APD canadienne.

\*\*\*\*\*

En somme, il semble aujourd'hui admis dans les cercles officiels de la coopération internationale que l'efficacité de l'aide repose sur les bases suivantes : un rôle de chef d'orchestre pour des gouvernements du Sud faisant preuve de « bonne gouvernance » et

<sup>9</sup> La Déclaration de Paris pose des jugements assez sévères sur la situation prévalant avant 2005, laquelle, malgré les appels lancés aux membres du CAD depuis au moins 1992, restait caractérisée par (a) la fragmentation et l'imprévisibilité des aides apportées à un pays donné en particulier par les agences bilatérales impliquées dans ce pays, (b) les doubles emplois, voire les divergences entre les programmes de ceux-ci et (c) les difficultés du pays receveur à répondre aux multiples exigences (administratives) et conditions (politiques, idéologiques, etc.) imposées par les grands bailleurs de fonds.

<sup>10</sup> Incluant, faut-il le préciser, les capacités de négocier des accords commerciaux dans le cadre de l'OMC et de participer à l'élaboration d'accords multilatéraux sur l'environnement.

<sup>11</sup> L'énoncé de politique recommandait aussi une « plus grande cohérence des politiques des pays industrialisés dans des domaines autres que celui de l'aide, par exemple les politiques en matière de commerce, d'investissement et de transfert de technologie, qui peuvent avoir des effets profonds sur le monde en développement. » Le premier ministre Chrétien venait d'annoncer en juin 2002 (G8 de Kananaskis) que le Canada renonçait à tout droit de douane et à tout quota d'importation pour tout produit venant des pays les moins avancés (PMA), hormis les produits laitiers, la volaille et les œufs.

disposant d'un programme cohérent de lutte contre la pauvreté ; des aides bilatérales et multilatérales planifiées de manière concertée, conformes aux priorités de ces mêmes gouvernements et canalisées de plus en plus par les mécanismes institutionnels dont ces derniers disposent. C'est à cela que pensent les responsables de l'APD quand ils évoquent un nouveau « cadre international d'efficacité de l'aide » (CIEA).<sup>12</sup>

## 2. Non-dits et aspects problématiques du CIEA

Pour arriver au but : le développement socio-économique des pays pauvres, il faudrait et suffirait, du point de vue des artisans de la Déclaration de Paris et du CIEA, que les pays fournisseurs d'aide trouvent la bonne façon de s'y prendre et que les pays bénéficiaires fassent leur travail correctement.<sup>13</sup>

Il en serait ainsi dans le meilleur des mondes. Ce monde idéal ressemble malheureusement peu à celui que nous avons en partage.

- Le CIEA et la Déclaration de Paris s'inspirent d'une approche que l'on pourrait qualifier de technocratique, une caractéristique aussi ancienne que l'aide au développement elle-même. Le sous-développement serait dû au fond à l'incompétence de ceux, au Sud, qui devraient s'en occuper. De nos jours, on parle plutôt de la « faiblesse » de leurs « capacités » en gestion, etc. Selon cette vision des choses, des transferts de compétences ou le « renforcement » des capacités de gouvernance des institutions nationales devraient faire l'affaire.

Dans les années 1970, les mécanismes du sous-développement ont été soigneusement analysés. Selon la division internationale du travail voulue par les pays les plus puissants, l'Afrique, par exemple, a eu comme rôle de fournir des matières premières agricoles, forestières et minières à bon marché, sans que lui soit donnée, sauf exceptions, la possibilité d'exporter des produits finis ou semi-finis – privilège des pays industrialisés – vers les marchés les plus lucratifs, du reste rendus inaccessibles du fait de barrières tarifaires et autres. Puisque les indépendances furent acquises en pleine Guerre froide, les États-Unis ont cherché par tous les moyens à contrer les influences soviétique, cubaine et chinoise en Afrique et à y tuer dans l'œuf tout mouvement assimilable à un nationalisme de gauche. Les interférences incessantes des anciennes puissances coloniales dans les affaires de leurs ex-colonies africaines sont venues perturber encore plus leur situation. Prisonniers en somme du sous-développement, les Africains se sont généralement rabattus sur la politique, le plus souvent le « pouvoirisme » et la « politique du ventre ». Bref, le sous-développement est fondamentalement un problème politique et même une affaire géopolitique.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Le concept a été forgé dans le sillage de la conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005. Il fait référence aux principes d'appropriation, d'harmonisation et d'alignement dont il sera question plus bas.

<sup>13</sup> Un pays pauvre bien gouverné n'aurait pas un besoin très pressant d'APD. Les épargnes nationales placées ailleurs seraient rapatriées ; des ressortissants nationaux installés dans d'autres pays y feraient des investissements...

<sup>14</sup> Revoir à ce propos les notes 10 et 11. En faisant complètement abstraction des autres enjeux du développement international, à commencer par la compatibilité des interventions et politiques internationales – commerciales et autres – des pays riches avec le développement des pays pauvres, la Déclaration de Paris marque un recul par rapport à *Façonner le XX<sup>e</sup> siècle* (1996). Cf. les paragraphes 63 et 64 de ce rapport ainsi que, en annexe, le paragraphe 5. Selon les calculs de la Banque mondiale, les politiques agricoles exportatrices des grands pays agricoles du Nord ont privé les pays du Sud de revenus totalisant quelque 80 milliards \$ US en 2004, une somme équivalant à toute l'APD accordée cette année-là par les pays membres du CAD.

Le sous-développement ici et le surdéveloppement là sont les deux côtés de la même médaille. Le système économique mondial fonctionne clairement dans le sens des intérêts des milieux d'affaires du Nord. En conséquence, il est assez improbable qu'un développement durable puisse s'enraciner largement au Sud sans une réforme politique en profondeur du système financier et économique mondial, à commencer par les échanges commerciaux. Étrangement myope, la coopération internationale officielle demeure centrée sur les processus du développement dans une perspective étroitement technique : avoir une économie plus performante, une bonne gouvernance...

- Ne quittons pas tout de suite le terrain géopolitique. Il faut, en effet, reconnaître que l'aide publique au développement a directement servi à contrer la propagation du communisme. Ce fut clairement le cas du Plan de Colombo pour le développement économique de l'Asie du Sud et du Sud-est (1951-1957), sans parler du Plan Marshall lui-même, grand précurseur de l'APD. Dans le contexte de l'implosion de l'empire soviétique en 1990, l'APD a perdu de son intérêt stratégique. Divers donateurs ont subitement affiché une certaine lassitude (*aid fatigue*). Les ressources allouées à l'aide ont stagné, puis décliné jusqu'en 2001 et 2002. L'APD est alors devenue l'un des volets de l'approche dite des « 3 D » (diplomatie, défense, développement) préconisée par les États-Unis et d'autres pays, dont le Canada, pour lutter contre la menace du jour, le terrorisme islamiste. La récente évaluation par le CAD de l'aide états-unienne fournie aux pays en développement (CAD - OCDE, décembre 2006) reproche aux États-Unis d'assujettir une bonne partie de son APD aux impératifs nationaux de sécurité. Elle note avec regret qu'une part grandissante de l'aide américaine est gérée par le ministère de la Défense : 21,7 % en 2005 contre 5,6 % en 2002. Elle déplore le recul de l'agence spécialisée USAID par rapport aux autres instances chargées d'administrer l'APD : Défense, Fondation du millénaire...<sup>15</sup> Louables certes, les efforts des techniciens du CAD et des artisans de la Déclaration de Paris pour purifier l'APD de toute visée politique resteront largement vains.

- Le CIEA et la Déclaration de Paris impliquent de très grands efforts de concertation entre toutes les parties concernées. Outre que le rendement de ces efforts en termes de rapport coût / bénéfice pourrait ne pas être satisfaisant, la Banque mondiale, les deux ou trois principaux bailleurs de fonds bilatéraux et le gouvernement du pays récipiendaire sont appelés à être les principaux joueurs dans ces processus complexes d'harmonisation des orientations, objectifs et pratiques des uns et des autres.<sup>16</sup> Ces processus auront forcément pour effet de marginaliser les petits donateurs bilatéraux et multilatéraux, poussant des pays comme le Canada à réduire encore plus le nombre de pays bénéficiaires de son APD pour gagner de l'influence sur les politiques de développement dans, à tout le moins, une dizaine de pays du Sud. Pour avoir voix au chapitre dans la détermination des politiques de développement d'un pays bénéficiaire d'APD, un pays fournisseur devra vraisemblablement y investir 200 millions \$ US ou plus.

<sup>15</sup> La création de cette dernière fondation, de son vrai nom le *Millennium Challenge Account* (MCA), a été annoncée par le président Bush en 2002. Son mandat est d'attribuer une part de l'aide américaine aux pays en développement résolu à « gouverner avec justice, développer le potentiel de leur population et encourager la liberté d'entreprise » (extrait d'une allocution du président George W. Bush, à la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, 22 mars 2002 – cf. [www.whitehouse.gov/infocus/developingnations](http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations)).

<sup>16</sup> Premier pays fournisseur d'APD, les États-Unis ne sont pas les plus chauds partisans de la concertation. Les politiques et recommandations du CAD, dont celles incluses dans la Déclaration de Paris, sont décidées par consensus et n'ont pas une portée exécutoire. Dans le cas des États-Unis, la pression par les pairs joue très peu.

• Il n'est pas dit que les gouvernements du Sud feront le poids devant le cartel plus ou moins cohérent des agences multilatérales et bilatérales du monde entier. Effet direct du principe de l'harmonisation des politiques d'aide, le front commun des bailleurs va mettre chaque État du Sud dans une situation inconfortable. Lorsqu'on examine la Déclaration de Paris, on est amené à constater que le système technique d'encadrement que les pays et institutions internationales pourvoyeuses d'aide sont en train d'instaurer d'un commun accord en vue de rendre plus performants les gouvernements du Sud dans la réalisation de leurs engagements revient d'une certaine façon à une mise en tutelle des États bénéficiaires de l'APD. Une telle démarche paraît aller à l'encontre du principe de l'appropriation par les gouvernements des politiques et programmes de développement, l'un des piliers de la Déclaration de Paris. La mise en tutelle concernera particulièrement les gouvernements qui sont en situation de dépendance par rapport à l'aide extérieure. Masquée, si l'on peut dire, par le discours sur le nouveau partenariat et sur la co-responsabilité par rapport aux résultats de l'APD,<sup>17</sup> cette mise en tutelle apparaît hautement problématique d'un point de vue éthique. Même si l'intention est bonne, même si elle s'inscrit dans un courant à la mode<sup>18</sup> et même si divers groupes dans ces pays accueillent avec bonheur un tel encadrement, cela ne revient-il pas à un crime de « lèse-souveraineté », voire de « lèse-démocratie » ? En principe, la « bonne gouvernance » résulte davantage d'un processus politique interne que de pressions externes. N'appartient-il pas, en effet, à la population d'un pays et à elle seule de demander des comptes à son gouvernement, qu'il soit élu ou non ?<sup>19</sup>

• Enfin, sachant que la Déclaration de Paris porte exclusivement sur la façon dont l'APD est planifiée, livrée, utilisée, etc., l'évaluation de son impact sur les pratiques de la coopération internationale qui est prévue en 2010 risque de porter principalement sur des aspects opérationnels tels que le pourcentage de pays partenaires ayant amélioré la gestion des finances publiques ou la part des aides bilatérales ou multilatérales canalisées vers des programmes nationaux intégrés plutôt que vers des projets particuliers. Le risque de perdre de vue les finalités de l'aide : le développement, la lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités et la réalisation des OMD, n'est pas négligeable.

### 3. Le CAD, l'efficacité de l'aide et la société civile du Nord et du Sud

Les ONG ont bien vu le nouveau cadre international de l'efficacité de l'aide (CIEA) se mettre peu à peu en place, mais la partie s'est jouée en dehors d'eux. L'affaire a été traitée uniquement par les principaux protagonistes du développement international : les gouvernements du Nord (surtout), ceux du Sud, les grandes institutions financières internationales et certaines agences spécialisées des Nations unies : PNUD, etc. Ces protagonistes ont simplement assigné aux organisations de la société civile des rôles subsidiaires. La Déclaration de Paris leur demande (a) de contribuer à amplifier les processus participatifs sous la houlette des gouvernements nationaux du Sud, mais aussi (b) de susciter une demande nationale « plus forte » pour des « résultats » s'agissant des

<sup>17</sup> Il faut ici rappeler les responsabilités des gouvernements et des entreprises du Nord par rapport au sous-développement et à la mauvaise gouvernance dans les pays du Sud. S'agissant de partage des responsabilités entre le Nord et le Sud, la plus grande part devrait revenir aux acteurs dont les intérêts sont dominants plutôt qu'à ceux dont le destin politique et économique est subordonné aux diktats des autres.

<sup>18</sup> Celui de l'ingérence des pays du Nord dans les affaires des pays du Sud pour des raisons humanitaires.

<sup>19</sup> À cause de leurs ingérences dans la politique intérieure des pays en développement depuis les années 1950 ou 1960, les grandes puissances occidentales sont en bonne partie responsables de l'absence de démocratie dans bien des régions du Sud. Elles sont bien mal venues de prêcher maintenant la bonne gouvernance.

stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, donc de pousser les gouvernements à rendre des comptes à la population.

Une année environ après la promulgation de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, les protestations des organisations de la société civile (OSC) furent toutefois prises au sérieux au sein du CAD. On s'est rappelé que les OSC du Nord canalisent vers le Sud des ressources autonomes équivalant à 25 % de l'APD, sans parler des aides que les gouvernements du Nord font transiter par elles.<sup>20</sup> Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide constitué au sein du CAD<sup>21</sup> a jugé opportun de mettre sur pied un groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide (GCSCEA) chargé, entre mars 2007 et août 2008, de consulter les ONG et les autres acteurs privés à but non lucratif de la coopération internationale en vue de susciter leur adhésion au cadre international de l'efficacité de l'aide.

Le document de référence tout récemment finalisé pour cet exercice de consultation admet que les organisations de la société civile constituent, à côté de l'État et du secteur privé, un pilier essentiel de toute société « bien ajustée ». Il assigne explicitement trois grands rôles à ce type d'organisations : (1) leur nécessaire participation à tout système de gouvernance responsable et efficace, incluant la vie démocratique ; (2) leur participation aux programmes et aux opérations de développement des gouvernements nationaux du Sud ; et (3) leur précieuse contribution au renforcement du pouvoir social de groupes marginalisés et à la réalisation des droits de la personne. Le document de consultation admet que le renforcement du pouvoir des pauvres, la concrétisation des droits de la personne, etc. sont des résultats de développement importants. Enfin, le document laisse entendre qu'un cadre d'efficacité de l'aide élargi offrirait davantage d'espace aux ONG du Nord et du Sud engagées dans la promotion des intérêts des plus défavorisés, notamment en matière de dialogue sur les politiques de développement avec les gouvernements.

Tel qu'indiqué plus haut, ce document est le fruit du travail du GCSCEA, qui est lui-même composé de six représentants des milieux de la société civile du Nord et du Sud en plus des représentants de six pays, en l'occurrence trois pays bénéficiaires d'APD et, bien entendu, trois membres du CAD. Le Canada est l'un d'eux, l'ACDI présidant même aux travaux de ce comité.<sup>22</sup>

Le leadership du Canada en la matière peut se comprendre. En effet, les organisations civiles nationales représentent environ 10 % de toute l'activité économique canadienne. Divers ministères fédéraux ont des collaborations importantes avec ces dernières. L'ACDI

<sup>20</sup> Cette part serait de l'ordre de 10 % pour l'ensemble des pays du CAD. Ce chiffre et le 25 % cité dans le texte sont tirés (mais arrondis à la hausse) d'un document conceptuel intitulé *Société civile et efficacité de l'aide* (juin 2007) produit par le comité consultatif du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide. Au Canada, en 2003, les intervenants de la société civile engagés dans des activités de coopération internationale ont mobilisé plus de 700 millions \$ CAN. Cela équivalait à 25 % de l'APD canadienne et, selon R. Lavergne et J. Wood (*L'efficacité de l'aide et les partenariats non étatiques : considérations analytiques*, document de travail, ACDI, 2006), à 38 % des déboursés de l'ACDI cette année-là. D'après une enquête nationale de Statistique Canada intitulée *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles* (2004), ces mêmes organisations ont obtenu en plus quelque 550 millions \$ des gouvernements (Ottawa surtout), ce qui représentait environ 19 % de l'APD canadienne.

<sup>21</sup> C'est le même que celui évoqué dans la première partie. Le CAD a mis son mandat à jour. Il ne s'occupe plus de la poursuite des OMD. La bonne mise en œuvre des engagements découlant de la Déclaration de Paris est devenue le centre de ses préoccupations.

<sup>22</sup> La composition du GCSCEA est la suivante : Canada, France et Norvège (pays du Nord) ; Ghana, Rwanda et Zambie (pays du Sud, tous africains en l'occurrence) ; CCCI, Action Aid International et Eurodad (trois réseaux d'ONG du Nord) ; Afrodad, Third-World Network et Reality of Aid (trois réseaux d'ONG du Sud).

elle-même a toujours été l'une des agences bilatérales membres du CAD les plus « généreuses » envers ses ONG nationales et même, à une époque, envers des ONG internationales. Elle fut l'une des agences bilatérales à s'engager dans la voie du financement direct des ONG du Sud. L'ACDI avait donc la crédibilité voulue pour se saisir de l'enjeu de la contribution des organisations de la société civile au développement international. La position canadienne s'est confirmée en octobre 2006 alors que Mme Josée Verner, alors ministre de la Coopération internationale, a fait une déclaration remarquée en ce sens. Soulignons que le Canada est aussi représenté au sein du GCSCEA par le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI).<sup>23</sup>

Tel que noté plus haut, le GCSCEA est un comité créé par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. Or, ce dernier est le comité organisateur de la Réunion de haut niveau du CAD prévue à Accra au Ghana du 2 au 4 septembre 2008.<sup>24</sup> L'un des principaux points d'ores et déjà inscrits à l'ordre du jour de la rencontre d'Accra est justement le fameux cadre élargi de l'efficacité de l'aide. Le GCSCEA a été chargé de transmettre des propositions en ce sens au Groupe de travail en prévision de la tenue de cette rencontre.

#### 4. La société civile du Nord et du Sud face au rendez-vous d'Accra

Voici à grands traits le marché que le CAD semble proposer à Accra aux sociétés civiles du Nord et du Sud : soumettez-vous à un examen rigoureux, donc non complaisant, de vos pratiques d'appui au développement ou de solidarité internationale du point de vue de leur efficacité<sup>25</sup> et acceptez de vous inscrire dans un cadre international élargi d'efficacité de l'aide ; en retour, nous reconnaissons officiellement votre contribution, nous nous engageons à financer d'une manière ou de l'autre celles de vos opérations qui cadrent avec les priorités des gouvernements du Sud et vous donnons la possibilité d'infléchir les orientations de la coopération internationale dans son ensemble, du moins à l'intérieur des balises fixées par la Déclaration de Paris et par les cadres nationaux de lutte contre la pauvreté. Les conséquences pour les organisations de la société civile, advenant un refus de l'invitation, ne sont nulle part précisées. On pourrait s'attendre à une baisse substantielle des versements émanant de l'APD effectués au profit des ONG.

Pour ce qui est de la coopération internationale, la conjoncture est assez nouvelle. Jusqu'ici, les ONG étaient associées à la mise en œuvre de l'aide publique au développement, mais de manière plutôt marginale, et ce même si elles sont parfois devenues des partenaires majeurs, comme c'est le cas pour l'ACDI. Alors que le CAD était jusqu'ici un forum largement replié sur lui-même, les ONG ont gagné de l'espace. La coopération officielle aurait, en somme, senti le besoin de se mettre au diapason de notre temps.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> La Déclaration de Paris invite les pays pourvoyeurs d'APD à devenir des chefs de file dans certains aspects de l'aide au développement. L'ACDI s'est, en somme, positionnée comme le champion des relations entre la coopération officielle et les ONG et comme le promoteur d'un modèle inclusif d'efficacité de l'APD.

<sup>24</sup> Ce sera la troisième réunion du genre, la 2<sup>e</sup> ayant accouché en 2005 de la Déclaration de Paris. Le Ghana est vice-président du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide.

<sup>25</sup> Le CAD postule que les cinq grands principes de l'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris s'appliquent tout autant aux ONG qu'aux gouvernements : appropriation locale, alignement sur les priorités du Sud, harmonisation des pratiques, gestion par résultats et mutualisation des responsabilités.

<sup>26</sup> Au cours des 15 dernières années, des milliers d'organisations civiles se sont appropriées les grands enjeux des conférences internationales : environnement et développement à Rio en 1992 ; première conférence des Nations unies sur les droits humains à Vienne en 1993 ; Sommet mondial sur le développement social à Copenhague ; Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes à Beijing en 1995... Elles ont créé des réseaux d'échange d'informations d'une ampleur inédite, suscité des débats publics au Sud comme au Nord

Comment la société civile du Nord et du Sud devrait-elle se positionner, elle qui est déjà engagée dans le futur cadre international élargi de l'efficacité de l'aide en vertu même de la composition du GCSCEA ?

D'emblée, on peut identifier au moins huit champs assez fondamentaux de préoccupation.

1. La Déclaration de Paris ignore que l'APD est souvent conditionnée par les intérêts nationaux et les impératifs de sécurité des pays pourvoyeurs d'aide, États-Unis en tête.
2. Son approche est purement technicienne, d'où son silence sur les ressorts profonds du sous-développement et sur les injustices sur lesquelles notre monde est bâti. Voilà pourquoi la Déclaration de Paris fait complètement abstraction des enjeux entourant les négociations commerciales internationales se déroulant au sein de l'OMC et pourquoi elle reste muette sur un volet essentiel de ce que les ONG appellent la solidarité internationale : l'éducation du grand public au Nord.
3. Les cadres stratégiques nationaux de lutte contre la pauvreté sont généralement mal perçus par la société civile. Ils ont, en effet, rarement été élaborés de manière participative. Leur légitimité fait donc problème.
4. Les grands principes de l'efficacité de l'aide ont été formulés en fonction de l'utilisation de l'APD au sens strict dans un cadre de relations intergouvernementales. Ils ne sont sans doute pas parfaitement transposables aux actions des ONG et des autres organisations de la société civile du Nord et du Sud. Leurs opérations s'inscrivent davantage dans un environnement de coopération et de solidarité que dans le cadre de l'« aide au développement » au sens où cette notion est comprise au sein du CAD. L'alignement plus ou moins strict des actions des ONG et autres organisations de la société civile sur les priorités des gouvernements n'est pas propice au déploiement d'une liberté d'action qui est la condition première tant de leur créativité que de leur capacité de réaction aux problèmes sociaux et autres qui surgissent constamment.<sup>27</sup>
5. Tous les gouvernements du Sud ne sont pas aussi convaincus de l'importance du rôle des organisations de la société civile que les membres du GCSCEA ou du Groupe de travail du CAD sur la société civile et l'efficacité de l'aide. Tous les pays membres du CAD n'ont pas forcément la même conception de la société civile.
6. Les ONG, en particulier celles du Nord, disposent souvent de moyens financiers qui ne proviennent pas des gouvernements et, tel que relevé plus haut, leur apport propre n'est nullement négligeable.
7. Moins solides financièrement, les ONG du Sud sont en moins bonne position pour négocier leur adhésion au futur cadre élargi d'efficacité de l'aide.
8. La Déclaration de Paris engage les pays pourvoyeurs d'APD à transférer de plus en plus de fonds directement dans les coffres des gouvernements du Sud. Le document servant de base de discussion en prévision de la rencontre d'Accra envisage clairement la possibilité d'un financement aussi bien des ONG du Nord que de celles du Sud par les gouvernements des pays en développement pour la réalisation des cibles fixées dans leurs CSLP.

---

et organisé des forums parallèles qui ont influencé les résolutions et programmes d'action élaborés dans le cadre des rencontres officielles. Des ONG ont parfois été associées à la rédaction des textes officiels, notamment en tant que membres de délégations nationales. Leurs voix ont aussi pesé sur des enjeux tels que l'endettement des pays du Sud ainsi que le projet d'accord multilatéral sur les investissements de l'OCDE et les négociations multilatérales sur le commerce international tenues en 1999, 2001, 2003 et 2005 dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

<sup>27</sup> Pour un point de vue similaire, cf. la présentation de B. Tomlinson à Härnösand en Suède, fin août 2007.

Voici maintenant quelques considérations plus techniques qui méritent également réflexion.

Les consortiums d'ONG locales au Sud sont appelés à devenir les interlocuteurs obligés de toutes les ONG basées dans les pays membres du CAD. Ces dernières devront peut-être aligner leurs interventions sur les priorités de ceux-ci. Elles devront aussi harmoniser leurs procédures et méthodes de travail pour simplifier la tâche des ONG du Sud. Les deux parties auront à mieux définir leurs rôles respectifs dans un souci de complémentarité. Tout cela dans le cadre de la réalisation de divers aspects des programmes nationaux de développement.

Premièrement, les organisations de la société civile au Sud comme au Nord ne sont pas forcément parties prenantes des stratégies nationales de développement (CSLP). Elles peuvent même avoir des réserves importantes par rapport à celles-ci.

Deuxièmement, tous les gouvernements du Sud ne sont pas très ouverts à l'idée de transférer aux ONG une part de l'APD qu'ils reçoivent. D'autres gouvernements se plieront au jeu, mais écarteront du revers de la main certaines organisations locales, jugées trop critiques, trop proches de l'opposition, etc.

Troisièmement, tous les pays du Sud ne disposent pas d'une société civile bien constituée : dans divers pays, elle reste émergente ; ailleurs, elle craint l'État ; ailleurs encore, elle est à ce point contrôlée par l'État, voire assujettie à l'État que l'on peut à peine parler de « société civile ». <sup>28</sup> Dans ces cas de figure, les OSC du Sud pourront difficilement jouer le rôle de chef d'orchestre qui sera peut-être attendu d'elles.

Quatrièmement, nous avons déjà relevé que la Déclaration de Paris nécessite de grands efforts de concertation entre les bailleurs de fonds et les gouvernements du Sud. En ce qui concerne la coopération et la solidarité internationales telles qu'elles se vivent au niveau des organisations civiles du Sud et du Nord, la transposition des principes de la Déclaration de Paris impliquera un incroyable effort d'harmonisation, vu la diversité des acteurs en cause. Il y a des pays du Sud où plus d'une centaine d'ONG du Nord sont présentes d'une façon ou de l'autre.

Un enjeu assez crucial sera ici le degré de contrôle que les gouvernements des pays concernés pourront exercer sur les ressources qui seront éventuellement mises à la disposition des ONG locales ou étrangères. Il est essentiel que ces organisations puissent sauvegarder le plus possible une certaine marge d'autonomie décisionnelle et de créativité opérationnelle. Elles refuseront d'ailleurs tout enrégimentement. Le rôle que le CAD est théoriquement disposé à accorder aux gouvernements du Sud semble nous ramener à un modèle qui a échoué à une époque récente : celui de la direction parfaitement centralisée du développement.

Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, le Nord doit en quelque sorte s'effacer devant les impératifs de développement tels qu'ils émergent au Sud. Cela place les ONG du Nord, du moins celles qui ont jusqu'ici dépendu assez largement du soutien financier de leurs gouvernements, dans une situation passablement inconfortable. Il est en effet prévisible que la part de l'APD qu'elles peuvent encore, si l'on peut dire, prélever à la

<sup>28</sup> Par ailleurs, dans un pays où la corruption est omniprésente, la société civile peut très difficilement se présenter dans son ensemble comme un modèle d'intégrité.

source va s'étioler. Sauront-elles se rattraper en établissant des ententes de coopération avec les ONG du Sud qui auront réussi à obtenir localement des fonds pour leurs activités dans le cadre des nouveaux programmes décentralisés ? Cela n'ira pas de soi, même dans les cas d'organisations ayant une assez bonne histoire de collaboration entre elles.<sup>29</sup>

Un rôle idoine au langage du jour que pourraient jouer les ONG du Nord serait le renforcement des organisations de la société civile du Sud. La rencontre d'Accra pourrait bien accoucher d'une nouvelle génération de programmes internationaux concertés de renforcement des organisations de la société civile engagées dans le développement social et économique de leurs pays respectifs. Reste à voir comment ces programmes seront gérés. Il serait impératif, malgré les complications opérationnelles, que les ONG du Sud comme celles du Nord (représentant plusieurs pays) soient organiquement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes sectoriels de renforcement organisationnel.<sup>30</sup> Si les ONG du Nord ne sont pas parties prenantes de cette démarche, elles risquent fort d'être marginalisées. Cela serait assez déplorable, vu leurs contributions passées, leurs engagements présents et tout ce qu'elles représentent comme capacité autonome de mobilisation de ressources financières et de bonnes volontés au Nord.

## 5. Nos revendications

Les ONG du Nord devraient chercher à obtenir des garanties auprès de leurs propres gouvernements pour cautionner le futur cadre élargi d'efficacité de l'aide. Elles pourraient, par exemple, formuler les trois exigences suivantes :

- (a) Qu'une part de l'APD (1 %, par exemple) soit retenue au Nord aux fins d'éducation du public.
- (b) Qu'une part de l'APD (5 % par exemple) soit retenue au Nord pour assurer la participation des ONG du Nord aux futurs programmes internationaux de renforcement de la société civile au Sud.
- (c) Qu'une autre part de l'APD (10 % par exemple) soit retenue au Nord pour donner à ces mêmes ONG la possibilité de mener avec leurs partenaires du Sud des actions autonomes non assimilables aux exigences du futur cadre élargi de l'efficacité de l'aide et indépendantes des cadres stratégiques officiels de lutte contre la pauvreté.

Les ONG du Nord et les ONG du Sud auront à se défendre, si possible solidairement, au nom d'un principe de liberté de ne pas être totalement intégrées dans le futur cadre élargi d'efficacité de l'APD. Les premières doivent faire comprendre aux bailleurs de fonds que ce serait déjà beaucoup qu'elles consentent à inscrire leurs actions dans un tel cadre dans une proportion de 75 % de la part de leurs programmations financées par les ACDI et autres agences bilatérales. Comme position de principe, il devrait être hors

---

<sup>29</sup> Ce sera un grand test de vérité pour les ONG du Nord. Les organisations du Sud et du Nord à caractère confessionnel seront sans doute parmi celles qui auront plus de facilité à relancer leur collaboration sur de nouvelles bases.

<sup>30</sup> Le scénario idéal serait que le renforcement des organisations de la société civile du Sud engagées dans certains secteurs jugés prioritaires dans la lutte contre la pauvreté ou pour le développement durable (préservation de l'environnement, etc.) constitue un volet distinct des programmes sectoriels nationaux de développement.

de question qu'elles investissent leurs fonds propres dans la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.<sup>31</sup>

Il se pourrait que le secrétariat du CAD ou certains gouvernements des pays pourvoyeurs d'APD aient déjà tiré la conclusion suivante : l'apport des ONG du Nord et des organisations civiles du Sud est utile et important surtout dans les pays en développement qui sont en crise ou qui sont dirigés par des gouvernements faibles ou corrompus, donc là où les agences d'aide bilatérale ne trouvent aucun interlocuteur à leur mesure valable... Tel pourrait bien être le véritable enjeu sous-jacent à toute la discussion sur l'« efficacité » de la contribution des organisations de la société civile au développement des pays du Sud.

*Avec la collaboration de Robert Hazel*

---

<sup>31</sup> Individuellement, elles pourraient le faire là où ces stratégies leur paraissent conformes à leurs valeurs et orientations particulières.