

Journées de la Coopération Internationale 2008
Panel : « Préparer l'avenir : accroître l'efficacité de l'aide »
Présentation de Michel Chaurette
Directeur général du CECI

Introduction

En 2006, lors du panel d'ouverture des journées de la coopération internationale, j'avais dénoncé les lacunes de la Déclaration de Paris axée seulement sur la coopération de gouvernement à gouvernement et qui ignorait les autres acteurs du développement. J'avais proposé que le Canada se fasse le champion de l'inclusion du rôle de la société civile comme principe d'efficacité de l'aide et qu'il milite pour une révision de l'agenda avec la participation des ONG.

Deux ans plus tard, le Programme d'action d'Accra présente des avancées pour la société civile. C'est le résultat du leadership de l'ACDI, du CCCI et de la collaboration entre les réseaux d'ONG. Je dis bravo ! Mais ce n'est pas encore mission accomplie. L'ACDI doit contribuer à l'implantation des mesures proposées notamment la mise en place d'un cadre favorisant l'efficacité de la société civile.

On m'a demandé un point de vue sur la façon dont l'agenda de l'efficacité de l'aide s'applique aux organisations de la société civile. Plus précisément, quelles mesures les organisations civiles doivent-elles prendre ?

J'ai retenu quatre résultats d'Accra qui touchent la société civile.

Résultat 1 : Reconnaissance de la société civile comme acteur du développement

Le programme d'action d'Accra reconnaît la société civile comme acteur de plein droit du développement. Les gouvernements ont pris des engagements afin de mettre en place un cadre favorable à l'efficacité de la société civile comme acteur du développement.

Ils s'attendent que les organisations civiles participent à l'agenda d'efficacité et prennent des mesures concrètes pour améliorer la coordination de leurs actions avec celles des états, pour divulguer l'information sur leurs activités, pour rendre compte de leurs engagements et résultats.

La réponse des ONG présentes à Accra a été de lancer un processus de consultation pour définir les principes de l'efficacité de la société civile et ses conditions de mise en oeuvre. Ce processus décentralisé, mené par et pour la société civile elle-même, se conclura en 2011 par un Forum sur l'efficacité des organisations de la société civile. En parallèle, les organisations de la société civile sont aussi appelées à collaborer avec les gouvernements pour mettre en place les cadres favorables à leur efficacité.

1. Je pense que la démarche du forum a le mérite d'internaliser l'agenda d'efficacité pour la société civile elle-même mais je crains qu'on perde le momentum pour consolider les acquis d'Accra. Je suggère que les organisations civiles n'attendent pas les résultats du Forum en 2011 pour collaborer avec les gouvernements à mettre en place un cadre favorable à l'efficacité de la société civile. Par exemple, notre secteur doit

rester pro-actif avec l'ACDI pour l'élaboration d'une politique sur la société civile. Il faut y travailler en parallèle avec la démarche du Forum.

2. Vu leurs capacités limitées, les organisations civiles doivent répartir leurs efforts entre le Forum et les autres priorités. Les crises de développement qui se multiplient offrent des opportunités réelles et immédiates d'actions et d'efficacité pour la société civile.

Résultat 2: « l'ownership » démocratique

Dans la Déclaration de Paris, le principe d'appropriation veut qu'un pays tienne les rênes de son propre développement. Les organisations civiles ont obtenu à Accra d'y ajouter la prise en charge « démocratique » afin que les citoyens soient partie-prenante des choix de développement. Dans le programme d'action d'Accra, il est prévu que les gouvernements consultent leurs parlements et la société civile pour élaborer et mettre en œuvre les politiques et les programmes de développement.

On prévoit aussi appuyer les espaces de dialogue entre l'état et la société civile ainsi que renforcer la capacité de participer des organisations civiles. Il m'apparaît prioritaire que les ONG prennent les mesures pour accroître leur action et leur efficacité à cet égard. L'expérience du CECI me suggère qu'il faut des transformations dans l'action même des ONG et des conditions favorables dans les mécanismes de financement.

Mon organisation a amélioré son appui aux partenaires dans le dialogue entre l'état et la société civile depuis que nous travaillons avec nos partenaires regroupés en tables sectorielles et que nous faisons le lien entre l'action locale et les enjeux nationaux. Il est alors plus facile d'identifier des objectifs communs et de renforcer la capacité de nos partenaires afin d'influencer les politiques nationales ayant un impact pour eux telles que le code de la famille pour les associations de promotion et défense des droits des femmes, les politiques agricoles pour les coopératives ou les associations paysannes, le code minier pour les collectivités locales. Le corollaire de notre engagement dans l'appui au dialogue des politiques au Sud a été de transformer notre programme d'engagement du public au Canada afin de sensibiliser le public et les autorités canadiennes à l'agenda de changement de nos partenaires du Sud. Ces transformations ont été favorisées par trois mesures de l'ACDI : le financement par programme pluri-annuel (5 ans), le mécanisme de financement « responsable », la reconnaissance explicite de nos objectifs de renforcement du dialogue des politiques dans l'appui aux partenaires et dans le programme d'engagement du public.

Jusqu'à quel point les gouvernements présents à Accra vont donner suite à leurs engagements d'appuyer le dialogue entre l'État et la société civile ? La question se pose même au Canada. Il y a une ambiguïté entre la position de l'ACDI qui est favorable à financer le rôle politique de la société civile et celle du gouvernement qui voit les programmes d'engagement du public comme une activité de promotion de l'aide canadienne mais pas de dialogue et de débat avec l'État.

Par ailleurs quel sera l'impact des mesures de déliement de l'aide et d'alignement des donateurs sur les systèmes d'administration publique des pays ? Les faits démontrent que les appels d'offres publics au Sud sont pour des services à la population, rarement pour des activités de dialogue politique. Faut-il craindre l'impact de l'annonce de la ministre de délier totalement l'aide canadienne d'ici 5 ans ?

L'efficacité des ONG dans le dialogue politique exige une indépendance d'action qui est actuellement possible avec le financement de la direction du partenariat de l'ACDI. Il faut protéger cet acquis.

Résultat 3 : corriger les problèmes de fragmentation et le manque de coordination de l'aide

Le bilan fait par les gouvernements à Accra est sévère à l'égard du manque de coordination et d'alignement des donateurs malgré les engagements pris lors de la Déclaration de Paris. Dans le programme d'action d'Accra, les organisations civiles sont aussi interpellées pour les problèmes découlant de la multiplication des intervenants, de la dispersion des actions, de l'absence de concertation et d'une résistance réelle à l'alignement sur des priorités communes.

Longtemps les ONG ont réfuté la question au nom de la diversité et de l'autonomie de la société civile. Nous avons justifié cette position par le manque de consultation et l'absence de légitimité de certains gouvernements. Nous avons obtenu à Accra le principe de la consultation de la société civile. Je pense que les organisations civiles doivent en contrepartie s'engager dans l'effort de coordination des agences d'aide et des gouvernements, malgré ses ratées.

Pour avancer dans cette voie, je suggère que les organisations civiles accélèrent et multiplient les collaborations entre elles pour s'en servir comme levier et modèle de coordination et de concertation avec les gouvernements. L'efficacité des alliances et des collaborations au sein de notre communauté a été mainte fois démontrée. Le succès de la coalition canadienne des organisations de coopération volontaire a déjà été donné en exemple. Aujourd'hui je citerais l'expérience récente d'une vingtaine d'ONG, d'universités et de firmes privées qui ont collaboré pour le Rendez-vous de la coopération québécoise et canadienne dans la francophonie, en marge du Sommet de Québec. La réussite de cette initiative réside dans le mariage des capacités de trois secteurs habituellement séparés et de la masse critique ainsi créée pour rejoindre et engager le dialogue avec les autorités politiques de la francophonie.

L'action concertée et ciblée des organisations civiles accroît leur efficacité. L'alignement des ONG à l'égard d'objectifs communs facilite la coordination avec l'état. Mais certains gouvernements encouragent eux-mêmes la fragmentation de crainte du rapport de force avec les organisations de la société civile. Pour leur part les agences d'aide peuvent aider ou nuire à l'action concertée par leurs pratiques de financement. Mais force est de constater le manque de cohérence et de continuité à cet égard.

Résultat 4 : l'efficacité du développement comme mesure de l'efficacité de l'aide

Nous parlons ici des résultats de l'aide au développement.

Depuis la Déclaration de Paris, les crises de développement se multiplient : crise énergétique, crise alimentaire, crise financière, désastres dus aux changements climatiques. Selon Social Watch, 34 pays ont reculé par rapport aux Objectifs du Millénaire pour le Développement. En marge du Sommet de la Francophonie qui a suivi Accra, plusieurs chefs d'état ont mis en doute le modèle de développement imposé par les pays donateurs et le système d'aide international.

Le Mali a adopté une politique de souveraineté alimentaire. 11 pays africains relancent la culture locale du riz et aimeraient stopper le dumping international qui s'est accéléré avec la libéralisation forcée de leurs marchés. Les pays des Caraïbes se sont dotés d'un mécanisme de mitigation des risques pour faire face à la multiplication et à la récurrence des ouragans. Ils veulent une aide humanitaire sur tout le continuum de la préparation aux désastres à l'après urgence et à la reconstruction.

La demande d'aide change mais la réponse internationale est limitée par la rigidité de la théorie économique des institutions financières et des approches programmatiques des agences d'aide. Un exemple : pour répondre à la crise alimentaire, l'ACDI doit justifier les projets agricoles qu'elle veut financer en les rattachant à ses secteurs prioritaires comme le secteur privé, la santé ou la gouvernance locale.

Sur le terrain, on constate que plusieurs pays se tournent vers les ONG pour trouver des alternatives. On a besoin de notre flexibilité et de notre capacité d'innovation pour réinventer les stratégies de développement. Deux exemples :

- le ministre de la décentralisation de la Guinée s'intéresse au modèle de développement local et d'économie sociale que le secteur communautaire a créé au Québec
- plusieurs ministres de l'agriculture d'Afrique discutent avec l'Alliance Agricole pour répondre à la crise alimentaire. Les trois ONG canadiennes de l'Alliance avaient unis leurs efforts en 2004 pour plaider en faveur de l'agriculture du Sud et pour offrir leurs compétences communes à leurs partenaires, après des années de compétition pour des financements qui allaient décroissant. Non seulement la crise alimentaire donne aujourd'hui raison au plaidoyer de l'Alliance mais elle suscite des opportunités d'influence et d'actions avec les gouvernements et les agences d'aide à la recherche de solutions.

On a besoin de notre capacité d'influence et de dialogue politique pour lever les obstacles au développement des pays pauvres comme certaines politiques économiques au Nord. Pensons à la politique agricole commune en Europe, au Farm Bill et à la loi sur l'indépendance énergétique des Etats-Unis qui sont parmi les causes de la crise alimentaire.

On a besoin de la masse critique des organisations civiles pour accroître l'efficacité de l'aide car le bilan de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est un constat d'échec des gouvernements. On a besoin d'un nouveau paradigme de développement.

Nous répondons présents.