

FACTEURS DÉTERMINANT L'EFFICACITÉ DE L'AIDE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : UN DOCUMENT DE TRAVAIL DU CCCI

RÉSUMÉ

I INTRODUCTION

Tirant les leçons des dernières décennies de coopération au développement en matière d'efficacité de l'aide, les bailleurs de fonds ont refondu l'architecture de l'aide. Jusqu'ici, les pays donateurs se sont acharnés à axer leurs stratégies d'efficacité de l'aide sur les relations entre bailleurs de fonds et gouvernements. Pour eux, il est implicite que les principes de la *Déclaration de Paris* de 2005, qui exprime les engagements des bailleurs de fonds visant à réformer l'aide, s'appliquent à tous les acteurs du développement y compris aux organismes de la société civile (OSC). Le présent document de travail se penche sur cette hypothèse de l'universalité des principes de la *Déclaration de Paris* en ce qui a trait au rôle des OSC dans le développement.

L'auteur tente de distinguer le fondement d'une coopération efficace pour les donateurs officiels, de celui de la coopération internationale des OSC. Les OSC sont de plein droit des acteurs du développement. Pour déterminer l'efficacité des OSC, il convient de bien comprendre au départ leur rôle dans la promotion de l'égalité et de la justice et dans la réduction de la pauvreté.

En coopération internationale, on prétend qu'à leur meilleur les OSC mobilisent des ressources, et tissent des liens internationaux de solidarité avec les pauvres qui tentent de revendiquer leurs droits et de tenir les gouvernements responsables. Les OSC sont l'expression d'une citoyenneté active. Toutefois, leur rôle central dans l'édification d'une culture démocratique et la promotion de solutions de rechange est en tension avec l'interprétation étroite que les bailleurs de fonds donnent du terme « prise en charge », dans la *Déclaration de Paris*. Bien que la société civile soit presque absente de la *Déclaration*, celle-ci présume que celle-là peut être simplement subsumée sous les principes et engagements de la *Déclaration*; cette présomption risque de saper les conditions clés qui font des OSC des acteurs efficaces du développement.

II UNE APPROCHE AXÉE SUR LES DROITS

Les réformes des bailleurs de fonds en vue de renforcer l'efficacité de l'aide reçoivent un appui prudent des OSC, qui soulèvent trois questions : l'efficacité de l'aide dans quel but ? pour qui ? et mesurée par qui ? De plus en plus les OSC répondent à ces questions dans un cadre de droits de la personne.

Selon la *Déclaration*, les réformes des bailleurs de fonds vont aider à atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, dont les Objectifs du Millénaire pour le développement. Or, l'ordre du jour de la *Déclaration* en matière d'efficacité de l'aide vise non pas les conditions d'une réduction véritable de la pauvreté, mais les réformes institutionnelles par les gouvernements pour avoir un *système d'aide* plus efficace et efficient, comme si l'on supposait qu'à elle seule l'action des gouvernements allait réduire la pauvreté.

La plupart des OSC se réjouissent que l'aide permette aux gouvernements des pays pauvres du Sud de mieux remplir leurs obligations envers les citoyens en matière d'éducation et de santé. À leur avis, toutefois, son efficacité serait plus justement mesurée si l'on demandait en quoi ladite aide modifie réellement les conditions qui maintiennent les inégalités et la pauvreté déshumanisantes. Malheureusement, les indicateurs et critères énoncés dans la *Déclaration de Paris* pour évaluer l'engagement des donateurs ne répondent pas à cette question. Il faut un cadre de rechange.

Le CCCI et d'autres réseaux de la société civile dans le monde préconisent une approche axée sur les droits, comme cadre normatif d'organisation pour suivre les progrès des bailleurs de fonds dans le système d'aide. Une telle approche souligne la primauté et l'application des instruments de droits de la personne reconnus internationalement dont le droit au développement.

Toute action pour contrer la pauvreté est intrinsèquement politique. La volonté politique d'un gouvernement avec ses stratégies et capacités institutionnelles est essentielle, certes, mais le gouvernement (souvent sous l'influence des élites économiques et politiques) souvent n'y suffit pas à lui seul. Cette limitation est aggravée de l'extérieur par les intérêts des pays donateurs et des transnationales en matière de commerce, de sûreté et de politique, intérêts qui restreignent l'espace dont a besoin un pays pauvre pour appliquer des politiques de rechange. L'organisation de mouvements politiques et sociaux, par les personnes pauvres ou autrement marginalisés dans leur société, est essentielle à la revendication de leurs droits. Utiliser un cadre de droits pour juger l'efficacité de l'aide a une implication centrale : il faut tenir compte des liens entre le changement pour un développement durable et l'effort des citoyens engagés.

III LE RÔLE DES OSC ET LES DÉFIS DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Où les OSC appuient-ils dans l'effort des citoyens pour réduire la pauvreté et revendiquer leurs droits ? Leur rôle, pluriel, est inévitablement modelé par la très grande diversité des OSC laquelle se traduit à son tour par l'extrême variété des valeurs, objectifs, secteurs d'intervention, structures, intérêt et ressources, d'un organisme à l'autre. Mais en son centre l'OSC efficace, tel que compris dans un cadre de droits, joue deux rôles : promouvoir la participation citoyenne et la démocratie; et refléter la recherche de la justice socioéconomique et la connexion des gens en tant que citoyens du monde.

Au fil de l'importante évolution des 30 dernières années, certains rôles stratégiques des OSC incombent en grande partie, mais pas exclusivement, aux OSC du Sud (OSCS); d'autres sont partagés entre Nord et Sud en coopération internationale; d'autres encore incombent davantage aux OSC du Nord (OSCN).

Bien qu'il y ait une distinction certaine des rôles entre OSCS et OSCN, ces rôles se recoupent de plus en plus sous l'effet de la mondialisation des activités des OSC, de la convergence de leurs réseaux, et de l'expansion (parfois controversée) de certains gros OSCN en acteurs du développement dans le Sud.

Voici les neuf **rôles stratégiques** des OSC les plus importants:

1. Collaborer en solidarité avec les citoyens pauvres et marginalisés;
2. Articuler et agréger les intérêts des citoyens pour une gouvernance démocratique dans le Sud;
3. Promouvoir l'égalité des sexes, en particulier les droits des femmes pauvres et marginalisées;
4. Accroître l'espace où la voix des citoyens, en particulier dans le Sud, se fait entendre dans le dialogue sur les politiques;
5. Stimuler les innovations enracinées dans les contextes où vivent et travaillent les pauvres;
6. Développer les capacités dans divers domaines pertinents pour le changement social;
7. Se réseauter, apprendre, mettre en action les savoirs et les perspectives des OSC;
8. Mobiliser et mettre en action les ressources humaines et financières du Nord; et
9. Promouvoir l'expression d'une citoyenneté mondiale et des échanges en vue de la justice sociale dans le monde.

Selon le *Code d'éthique* du CCCI, « le partenariat doit être un véhicule d'accompagnement à long terme en faveur du droit des peuples à déterminer et à réaliser les activités qui font avancer leurs propres choix en matière de développement ».

Les OSC du Sud ont cerné, dans les partenariats Nord-Sud, les défis qui affectent leur propre efficacité comme acteurs du développement. Le défi central est le profond déséquilibre des pouvoirs en faveur des OSC et bailleurs de fonds du Nord. Approcher l'efficacité de l'aide sous l'angle des droits de la personne équivaut à l'abandon du modèle charitable du Nord qui donne, au profit de la solidarité mutuelle et du respect de l'autonomie des OSCS.

Les cinq **défis d'un soutien efficace des droits et de la justice**, du point de vue des OSCS :

1. Avec leurs modalités de projets et leurs priorités de secteur, les OSCN limitent l'autonomie et la légitimité des OSCS, en finançant peu ou mal les démarches vers la démocratie et la défense des droits.
2. La faiblesse des capacités institutionnelles des OSCS cohabite avec des situations politiques, socioéconomiques et conflictuelles éprouvantes, et de graves lacunes dans l'infrastructure.
3. Les conditions légales restrictives que les gouvernements du Sud imposent au rôle légitime des OSCS sont aggravées par le fait que les OSCN sont assujettis à des rapports et restrictions financières liés aux mesures antiterroristes.
4. Les OSCS ont peu de chances d'exercer une influence efficace et un suivi critique sur les politiques gouvernementales, vu que les bailleurs de fonds et gouvernements dialoguent à huis clos.
5. Les OSCS se heurtent souvent à l'insensibilité des OSC et bailleurs de fonds du Nord, et à leur manque de compréhension des besoins, culture et savoirs locaux.

IV LES CONDITIONS D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE PLUS EFFICACE ENTRE OSC

La plupart des OSCN font des choix institutionnels dans leurs modalités de financement avec leurs homologues du Sud. Ces choix, prétend l'auteur, devraient être guidés par l'efficacité des contributions des homologues du Sud à la justice et à la réduction de la pauvreté, efficacité que les OSCN auront évaluée en tenant compte d'une approche fondée sur les droits. Rien ne laisse croire que les OSC utilisent ces critères pour faire leurs choix. De fortes dynamiques de pouvoir sont clairement en jeu entre OSCN et OSCS comme dans le cas des pays donateurs. Trois grandes considérations modulent l'efficacité du soutien offert par les OSCN à leurs homologues du Sud.

1. La qualité des relations entre OSCN et OSCS doit refléter les principes fondés sur les droits qui maximisent la capacité des OSCS de prendre en charge leur politique de développement avec leurs commettants et leurs gouvernements, et avec les institutions multilatérales.
2. Les méthodes de fonctionnement interne de l'OSCN doivent être conformes aux principes; ainsi la relation de travail avec les homologues du Sud et la structure de reddition de comptes démocratique seront moins touchés par les impératifs de fonctionnement et les suppositions du personnel du Nord.
3. L'efficacité de l'aide des OSC dépend énormément des pays donateurs dont les conditions influent sur la capacité des OSCN à réellement répondre aux besoins et approches définis par les OSCS. La logique *taille unique* de *l'alignement* sur les *priorités* du CSLP et du donateur, ou une harmonisation artificielle avec les politiques de fonctionnement du bailleur de fonds à l'échelle du pays, pourraient passer à côté des priorités des OSCS.

Les **principes** tirés du *Code d'éthique* du CCCI ainsi que des 30 années d'expérience des OSC expriment une vision commune négociée, le respect mutuel de la diversité et de la différence, l'honnêteté et la transparence dans les engagements et les obligations, le climat de confiance mutuelle et d'équité dans la relation de travail, et l'engagement à partager les connaissances. La clé d'un engagement efficace des OSC en vue de la réduction de la pauvreté et de la justice dans le monde, se trouve dans les efforts pour mettre ces principes en pratique.

Bien que chaque relation de partenariat soit unique, l'auteur cerne **dans la pratique des OSCN sept indicateurs** d'un partenariat fondé sur l'égalité, la solidarité et le respect mutuel :

- Une entente signée, mutuellement acceptable, conforme aux codes de conduite des OSC;
- Un niveau de financement négocié, et le débours à temps des fonds;
- Un niveau plus élevé de financement institutionnel, plus de souplesse et de responsabilité;
- Le partage de l'information inscrit dans le fonctionnement normal de l'OSCN et de l'OSCS;
- L'effort manifeste pour compter sur l'expertise du Sud et sur les OSC dirigées par le Sud;
- Des projets de solidarité des OSCN adaptés au rôle des OSCS en matière de politique et de sensibilisation; et
- Un appui accru des OSCN aux réseaux, coalitions et alliances dirigés par le Sud.

Le **fonctionnement institutionnel de l'OSCN** contribuera à l'efficacité de l'aide dans le Sud si l'organisme :

- A un mandat et des valeurs institutionnels (fondés sur les droits) articulés et bien compris;
- Souscrit à des buts et approches, et les évalue à l'aide des codes de conduite applicables;
- Résout les tensions possibles entre production de recettes et valeurs / profil;
- Alloue des ressources importantes, dont du temps de personnel, pour l'apprentissage et la formation Nord-Sud;
- Facilite sans imposer les processus de développement, prenant son orientation chez l'OSCS;
- Offre un plus grand soutien de base non réservé, pour une relation de confiance à long terme avec les OSCS;
- A un mécanisme de reddition de comptes qui réduit au minimum le risque lié à l'obligation pour lui de rendre compte « vers le bas »;
- Facilite la cohérence de ses messages politiques de concert avec ses homologues du Sud, y compris avec les réseaux et coalitions dirigés par le Sud; et
- Encourage le risque et le leadership de manière à sensibiliser le Nord et le Sud aux conditions et au contexte du terrain.

Les **politiques et les pratiques des bailleurs de fonds** exercent une grande influence sur la qualité escomptée des relations entre OSC, et donc sur leur efficacité comme acteurs du développement. Les OSC ont imaginé sept réformes dans les pratiques des bailleurs de fonds, qui rendraient les OSC plus en mesure de structurer des relations de travail efficaces, dictées par des principes, avec leurs homologues et leurs commettants :

- Le respect des OSC comme acteurs de développement de plein droit, non subsidiaires des priorités des bailleurs de fonds;
- L'offre d'une combinaison de formes de financement, avec priorité élevée au financement adapté;
- Assurer un financement prévisible à long terme, qui permettra de soutenir à la fois l'OSCS et ses programmes;
- Limiter la concurrence, en particulier entre OSCN et OSCS, pour l'obtention des ressources;
- Engager systématiquement les OSC dans des stratégies de réduction de la pauvreté, y compris par un soutien budgétaire;
- Renforcer le rôle des OSC comme facilitateurs démocratiques de la responsabilité gouvernementale envers les communautés pauvres;
- Simplifier les exigences opérationnelles, pour que les OSCN puissent structurer des partenariats équitables avec les OSCS, de manière que les efforts de développement des OSC soient autonomes et contrôlés localement.

V CONCLUSIONS

Au mieux, les OSC jettent un pont entre l'action civique locale et les aspirations nationales et globales de la société civile inspirées des réalités vécues par les personnes pauvres et marginalisées. Les OSC ne peuvent ni ne doivent remplacer le gouvernement ou les citoyens à l'égard des responsabilités et obligations en matière de droits de la personne. En même temps, on ne doit pas considérer les OSC – qui sont l'expression d'une citoyenneté active – comme accessoires aux plans de développement des gouvernements.

En surface, les principes de l'efficacité de l'aide des OSC peuvent sembler correspondre à ceux de la *Déclaration de Paris* – appropriation, alignement, harmonisation, responsabilité mutuelle. Toutefois, la mise en œuvre de la *Déclaration* est confiée en grande partie aux bailleurs de fonds et à quelques responsables au sein du gouvernement central des pays les plus pauvres. Le fait que les bailleurs de fonds s'alignent sur la conditionnalité de l'aide et harmonisent leurs dons avec elle, empêchera une réelle « prise en charge » locale.

En contraste, les buts de la société civile s'alignent de plus près sur les principes de la culture démocratique, qui exigent le respect et l'accueil d'une pluralité de points de vue et de formes nouvelles de politique et de développement. La culture démocratique dans le Sud serait limitée si on la contraignait artificiellement au moyen de stratégies imposées par les bailleurs de fonds et le gouvernement local dans le but d'harmoniser les efforts de l'ensemble des OSC acteurs locaux et extérieurs du développement. Il peut parfois susciter une tension entre la façon dont les OSC, et les bailleurs de fonds, conçoivent la coopération efficace au développement. Mais c'est cette tension, plaideront les OSC, qui est au cœur de la pratique démocratique et dont dépend la viabilité des résultats qu'attendent les bailleurs de fonds de leurs interventions de développement.

Il faut que les OSC assument prendre eux-mêmes le leadership, sachant que leurs pratiques doivent continuer d'évoluer et de changer. Le document présente quelques pistes de solution dans ce sens. Par contre, il ne suffirait sans doute pas d'ajouter à la *Déclaration de Paris* quelques paragraphes centrés sur la société civile en espérant que les OSC puissent alors s'aligner sur ses principes et engagements. Le défi est plus profond, car il s'agit pour les OSC et les bailleurs de fonds de réfléchir aux actions, pour mettre fin à la pauvreté, qui soient conséquentes avec les obligations et approches des droits de la personne.