

Coordination SUD GRET

GEMDEV

ESF

Les nouveaux paradigmes de l'aide internationale: quelle place pour la société civile et les ONG du Nord ?

Proposition de programme de recherche et de débat

Cette proposition se situe dans le cadre d'une réflexion entamée avec la commission APD de Coordination SUD. Il s'agit d'animer un processus de débat et de réflexion assez crucial : celui du positionnement stratégique des ONG françaises en général. L'expérience nous montre en effet qu'il nous est très difficile de nous positionner dans les débats internationaux portant sur l'efficacité de l'aide, son « harmonisation », la déclaration de Paris, sans avoir au préalable élaboré notre propre référentiel sur les questions traitées. Nous sommes souvent en décalage par rapport aux positions soutenues par les grandes ONG transnationales «mainstream», elles même en phase avec l'OCDE ou la Banque Mondiale, mais nous avons du mal à argumenter nos positions, et surtout à élaborer des propositions alternatives construites.

Le GRET et Coordination SUD ont accepté de dégager des ressources internes pour financer en partie ce processus. D'autres co-financements devront être recherchés, mais nous avons décidé d'ores et déjà d'initier ce chantier en 2008.

Ce travail vise, de manière générale, à mettre en évidence l'évolution des paradigmes de développement, celle des rôles de chaque acteur et, enfin, l'impact de ces politiques de développement sur l'élaboration des politiques publiques dans les pays en développement.

La complexité même du processus de développement oblige à ne pas lier de façon automatique et vertueuse aide et développement. L'aide comporte sa propre logique très souvent déconnectée d'un processus de développement qui, lui-même, fait l'objet de bien des points de vue différents. Mais de par l'histoire des relations internationales et, en particu-

lier, des relations avec les pays nouvellement indépendants, la relation d'aide a toujours été considérée comme potentiellement vertueuse et efficace. Or, après une décennie 1990 marquée par la « fatigue de l'aide », les années 2000 ont donné l'impression d'une mobilisation internationale accrue en faveur du financement du développement, qui s'est accompagnée d'une réflexion sur l'efficacité de l'aide, promue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale. Ainsi, l'augmentation globale apparente (car reposant sur la comptabilisation des remises de dettes) de l'aide publique au développement, constatée ces dernières années, s'insère dans un nouveau cadre de pensée du développement et de mise en oeuvre de l'aide, censé accroître son efficacité.

Cette recherche d'une meilleure efficacité de l'aide s'est traduite par l'adoption des Déclarations de Rome (2003) et Paris (2005) qui promeuvent l'harmonisation et l'alignement des bailleurs de fonds.

- Ce nouveau paradigme dominant de l'aide, qui repose sur les principes de l'« appropriation des politiques » par les gouvernements et par les « Sociétés civiles » des pays bénéficiaires, l'aide budgétaire, l'alignement des bailleurs de fonds sur les stratégies et sur les procédures nationales et l'harmonisation de leurs procédures propres, n'est cependant pas exempt de risques. Il ne constitue pas, à lui seul, la garantie d'une amélioration de l'efficacité de l'aide pour le développement. En effet, il y a ambiguïté sur le concept même d'appropriation car, dans bon nombre de cas, les politiques nationales restent largement définies par les bailleurs de fonds. Par ailleurs, en l'absence de gouvernement légitime et démocratique, la question se pose de savoir qui doit s'approprier l'APD. L'association de la société civile des pays bénéficiaires à l'élaboration des stratégies nationales reste très formelle. La volonté affichée par l'OCDE d'inclure purement et simplement les grandes ONG dans le processus gouvernemental d'harmonisation de l'aide mettent potentiellement en cause leur autonomie.

Ses conséquences en termes de « mécanique de distribution de l'aide » sont significatives. Elles affectent particulièrement les ONG, celles du Nord comme celles du Sud :

- Priorité donnée aux mécanismes d'aide budgétaire ou sectorielle sur l'aide projet ;
- Mise en cause de l'assistance technique, recentrée sur le « renforcement des capacités » des Etats ;
- Recours aux mécanismes de marché pour assurer le déliement de l'aide, et assurer l'ouverture des Appels d'Offres au niveau international, avec une priorité aux expertises et aux Bureaux d'Expertise du Sud ;
- Décentralisation de la gestion de l'APD et transfert croissant de responsabilités aux gouvernements du Sud (se traduisant, entre autres, par la diminution des financements directs des ONG Sud et, par conséquent, de leur autonomie).

Dans le même temps, les observateurs des Etats du Sud, et particulièrement des Etats africains, sont plutôt pessimistes sur le renforcement de leur gouvernance, qu'il s'agisse de

leur fonction publique (Raffinot et Roubaud), du développement de la corruption (Blundo et Olivier de Sardan), de leur nature prédatrice ou « néo patrimoniale » (Médard, Bayard). La Banque mondiale elle-même a réalisé une analyse critique du nécessaire « renforcement des Etats ». Cette étude laisse transparaître une grande inquiétude devant la régression de la plupart des indices de gouvernance en Afrique (indices dont on peut certes discuter la valeur, mais qui corroborent l'observation courante) alors même que le pluripartisme et la chute des dictatures les plus éhontées leur redonnait un semblant de respectabilité et fondait des espoirs de progrès dans la gouvernance démocratique. Il semble bien par exemple que le multipartisme a aggravé, dans l'ensemble, les phénomènes de corruption plutôt que les réduire.

De même, les tentatives de renforcer la participation de la société civile à l'élaboration des plans nationaux de développement (dans le cadre des DSRP en particulier) ainsi que le recours croissant aux expertises nationales se sont parfois traduites par la multiplication de micro ONG unipersonnelles, composées en grande partie d'ex fonctionnaires ou de fonctionnaires détachés, eux-mêmes liés à des bureaux d'étude nationaux, le tout plus ou moins piloté par les bailleurs de fonds et n'ayant guère de légitimité historique au plan national (quand ils ne font pas écran à une participation de groupes plus « authentiques » de la société civile, groupements paysans ou de femmes, organisations économiques, etc.).

On constate cependant que les experts en charge de l'élaboration et du suivi des politiques d'APD, pour la plupart liés au CAD de l'OCDE, se basent avant tout sur des approches très « économétriques » et macroéconomiques du développement avec, corrélativement, une vision assez simpliste de la « bonne gouvernance » d'inspiration néolibérale, et une vision encore plus simpliste de la démocratie et du fonctionnement des Etats fondée sur la théorie des choix rationnels et de l'individualisme méthodologique (à l'exemple des fameux « Collier et Dollar » qui ont trouvé une équation permettant de corréler le niveau de gouvernance et la croissance économique, à partir de laquelle s'est engagé un débat lourd de conséquences chez les bailleurs sur la question de savoir s'il fallait exclure les pays « mal gouvernés » de l'APD) . Il n'y a pas en fait de volonté ni de lieu de dialogue et d'échange entre les divers courants d'économistes et de financiers qui existent, ainsi qu'avec les chercheurs en sciences sociales et les praticiens travaillant sur les conditions locales de mise en œuvre de l'APD, que ce soit par les Etats ou par les ONG (les fameux « courtiers du développement »).

Extrait de la proposition PICRI de CS et Gemdev

Face à ces interrogations, nous souhaitons analyser les nouvelles approches sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide prônées par l'OCDE notamment (déclaration de Paris mars 2005). Les objectifs de l'aide internationale doivent être redéfinis, en s'appuyant sur les considérations suivantes :

- on ne peut séparer la question de l'aide internationale de celle de la gouvernance internationale et, en particulier, celle du contrôle des flux financiers, mais également de tous les outils de régulation de l'économie, des échanges commerciaux et des échanges de connaissances.
- les modalités de l'aide doivent être différenciées et adaptées aux situations des différents pays et régions. Aucun « paradigme », aussi séduisant soit-il, ne devrait être appliqué comme une recette standard en tous lieux et temps.
- le renforcement de l'Etat de Droit, le développement de la gouvernance démocratique doivent être au coeur des objectifs de l'aide, mais les modalités concrètes à utiliser sont encore très débattues.

Cette réflexion vise à développer des analyses et des propositions sur le développement et la mise en oeuvre de l'aide offrant des alternatives au cadre de pensée dominant promu par les institutions multilatérales. Elle s'intéressera aux objectifs de l'aide, à ses critères de qualité, aux outils et instruments permettant de délivrer une aide répondant aux besoins du pays concerné et prenant en compte ses spécificités ; elle s'intéressera enfin à l'articulation à mettre en place entre ces différents moyens.

Nous proposons donc de centrer ce travail sur les deuxièmes et troisièmes questions posées par CS, à partir de l'instauration d'un dialogue entre ces catégories d'experts et d'acteurs.

Concrètement, cela prendra la forme d'une série d'ateliers co-organisés par le GRET, CS, ESF et le GEMDEV (qui a organisé un premier travail collectif autour de l'APD et a manifesté son intérêt pour la suite) autour de quelques questions clé :

L'appropriation, le renforcement de l'Etat de Droit, le développement de la gouvernance démocratique

L'appropriation semble toujours rester hors d'atteinte, y compris dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP). Une des conditions à remplir est celle du renforcement d'Etats efficaces et démocratiques (c'est du moins le consensus actuel, qui mérite d'être discuté)

- Redéfinition en termes pratiques d'un Etat de Droit et d'une société démocratique (pluralisme politique, etc.)
 - Peut-on soutenir des Etats efficaces mais non démocratiques ?
- Renforcement de l'Etat par la revalorisation du service public et des salaires, le renforcement des compétences ou la lutte contre la corruption ;
- La société civile comme acteur autonome : une nouvelle définition du rôle et du mode d'intervention de la société civile du Nord et du Sud compatible avec la DP:
 - Son fondement, sa capacité à « porter » la démocratie ;
 - Son mode d'insertion dans le processus de la DP
- Explicitation des stratégies politiques de l'APD et rôle de l'assistance technique

L'adaptation de la mécanique de l'aide aux contextes nationaux et « aux capacités d'absorption »

- La capacité d'absorption de l'aide comme pendant de l'appropriation
 - Quel montant d'aide en fonction de quels objectifs : aide redistributive axée sur les Droits de l'Homme vs aide « efficace », aide « d'urgence » court-circuitant les Etats vs aide « appropriée » ;
 - Légitimité des Objectifs du Millénaire pour le Développement et des stratégies de lutte contre la pauvreté ;
- Mise en cause de l'efficacité des mesures préconisées par la DP et, en particulier, de l'aide budgétaire ;

- Transformation du rôle et du mode de fonctionnement des agences de développement en vue d'un meilleur suivi - qualité axé sur l'appropriation.

La différenciation de l'aide et son adaptation aux situations des pays et des régions comme moyen d'améliorer l'appropriation et l'efficacité

→ Implications théoriques et pratiques de cet objectif : différenciation des stratégies de développement et des types d'aide, etc.

→ L'intervention dans des pays à faible gouvernance : place pour des processus d'aide d'urgence ou intervention à caractère politique.

(Liste et plan tout à fait préliminaires, il est clair que les différentes questions sont liées, certaines questions peuvent aussi bien rentrer dans un sous ensemble que dans l'autres, etc...)

Au rythme d'un atelier par trimestre, on pourrait espérer démarrer en 2008 avec quatre ateliers. Chaque atelier serait basé sur la présentation de 2 ou 3 travaux déjà publiés + un débat autour de questions clés, préparées à l'avance. Un CR synthétique serait rédigé après chaque atelier. L'objectif serait de produire, **d'ici deux ans**, un ouvrage (rapport de synthèse des débats) ou numéro de revue consacré à la critique des nouveaux paradigmes de l'aide.

Une autre direction de travail souhaitable serait d'élargir le groupe de travail à des collègues du Sud préalablement identifiés, ce qui serait évidemment passionnant sur le plan de la construction collective, mais dépendra en grande partie de l'obtention de financements additionnels.

iens avec l'agenda international

En 2008, deux échéances importantes de plaidoyer ont d'ores et déjà été identifiées : le Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra, en Septembre 2008, et la tenue du sommet international de Doha sur le financement du développement (Monterrey + 6), en décembre 2008. Coordination SUD et ses partenaires du REPAOC sont très impliqués dans la consultation de la société civile sur l'efficacité de l'aide organisée par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. A ce titre, les travaux du GT pourront alimenter toutes les réflexions en amont. Coordination SUD favorisera la diffusion des travaux du GT tout au long du processus.

En 2008 : au second semestre 2008, la présidence française de l'UE mobilisera Coordination SUD, ses membres et ses partenaires européens et du Sud sur le thème central de l'avenir de l'Europe et du projet européen. Le programme se déclinera en sous-thèmes, sur lesquels les ONG souhaitent se mobiliser, notamment sur le financement du développement, les négociations agricoles et les relations UE-Afrique.

Calendrier prévisionnel

15 Mai : Aide budgétaire

1 er Juillet : Table ronde Société civile et efficacité de l'aide

- Intrac partenariat NS
- Cycle projets et processus
- Dérives bureaucratiques UE
- Rôle des ONG dans les processus de devt national
- Société civile et gouvernance démocratique

15 Nov 07 : Justification éthiques et théoriques de l'aide, capacité d'absorption

Mai 09 : Gouvernance démocratique, Etat de droit, appropriation

Nov 09 : Adaptation aux situations nationales