

Quel partenariat pour l'efficacité de l'aide au développement?

DOCUMENT PRÉSENTÉ AUX PARLEMENTAIRES ET AUX SÉNATEURS

L'Association québécoise des organismes de coopération internationale - AQOCI

Le 1^{er} novembre 2007



Quel partenariat pour l'efficacité de l'aide au développement?

L'objectif de ce document consiste à **prendre la mesure des négociations actuelles qui rythment le nouvel agenda sur l'efficacité de l'aide**, depuis l'adoption des grands principes contenus dans la **Déclaration de Paris**, adoptée en mars 2005, jusqu'au plan d'action qui doit être validé lors de la **Conférence d'Accra**, qui se tiendra au Ghana en septembre 2008. Cette tâche est d'autant plus importante que le gouvernement du Canada, ainsi que sa société civile, sont largement impliqués dans ce processus.

1- Contexte et processus du nouvel agenda de l'Aide

La question de l'efficacité de l'Aide publique au développement (APD) est liée au processus d'imposition d'un **modèle unique de développement** axé sur des préceptes macroéconomiques dictant des Plans d'ajustement structurel (réduction des dépenses publiques, privatisation, libéralisation commerciale, etc.) élaborés par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Elle relève donc d'un questionnement sur l'efficacité des conditionnalités imposées aux prêts consentis par les bailleurs d'aide.

Or, les conséquences sociales des réformes de structure imposées durant les années 1980 et 1990 sont connues et se mesurent à la fois en terme d'augmentation de la pauvreté et d'accroissement des inégalités¹. Pourtant, l'économie mondiale n'a jamais été aussi prospère. Le Produit brut mondial a plus que doublé ces trente dernières années pour atteindre au tournant du siècle plus de 30 000 milliards de dollars. Dans cette perspective, en 2002, la **Conférence internationale sur le financement du développement** a formulé plusieurs recommandations, dont l'augmentation du volume de l'APD (pour le porter à 0,7% du PNB) et sa plus grande efficacité.

Cette thématique de l'efficacité de l'aide s'est donc développée dans le sillage de la réflexion sur l'échec du modèle de l'ajustement structurel. Elle débouche cependant sur la formulation d'un nouveau paradigme, le *modèle de développement intégré*², qui ne change pas l'approche technocratique et la méthode trop peu participative qui a pourtant nui aux initiatives précédentes. C'est malgré tout dans cette continuité que le **Comité d'aide au développement** de l'**Organisation de coopération et de développement**

¹ La Banque mondiale l'a reconnu dans plusieurs de ses rapports sur l'état de la pauvreté dans le monde, et le débat fut lancé sur la place publique par l'ouvrage du prix Nobel d'économie et ancien vice-président de la Banque mondiale, Joseph Stiglitz, *La grande désillusion*, Paris Fayard, 2002.

² Ce modèle s'inspire du rapport du CAD, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21^{ème} siècle* (1996) et repose sur trois initiatives : le «Nouveau partenariat» de l'OCDE (1996), le «Cadre de développement intégré» de la Banque mondiale (1998) et les «Stratégies de réduction de la pauvreté» des institutions de Bretton Woods (1999).

économiques (OCDE)³ a mis sur pied un Groupe de travail sur l'efficacité de l'Aide, qui a organisé deux Forums de haut-niveau sur cette question (Rome-2003 et Paris-2005). Un troisième sera organisé au Ghana (septembre 2008) afin de discuter du plan d'action qui fait suite à la Déclaration de Paris, qui elle, fixe les grands principes.

2- Les principes de la Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, entérinée en mars 2005, est un accord international **conclu entre donateurs et bénéficiaires de l'APD**. L'objectif principal de ce texte est de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide pour augmenter son efficacité, notamment en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, de consolidation de la croissance, de renforcement des capacités et de progression vers les OMD (article 2). Cette déclaration repose sur 5 principes :

- **Appropriation** : Les pays bénéficiaires de l'APD exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. Cette appropriation des politiques de développement par les pays bénéficiaires entend prendre le contre-pied de la logique d'imposition d'un modèle exogène de développement dont les Plans d'ajustement structurel assortis de conditionnalités constituaient le type le plus accompli;

- **Alignement** : Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays bénéficiaires de l'APD. Dans la continuité du principe d'appropriation, l'alignement suggère que les pays bénéficiaires soient les véritables acteurs de leur développement puisque dans cette perspective, il revient aux bailleurs de fonds de se conformer à leurs politiques stratégiques de développement, et non l'inverse;

- **Harmonisation** : Les programmes des donateurs sont mieux harmonisés et plus transparents, et permettent une plus grande efficacité collective. Il s'agit ici de réduire la complexité des procédures d'octroi et de gestion de l'APD grâce à une convergence à la source. Cette mesure a pour but affiché de faciliter le travail des administrations publiques des pays bénéficiaires en ce qui a trait à la gestion de l'APD de manière à leur permettre de se consacrer à des activités de développement plutôt que de gestion;

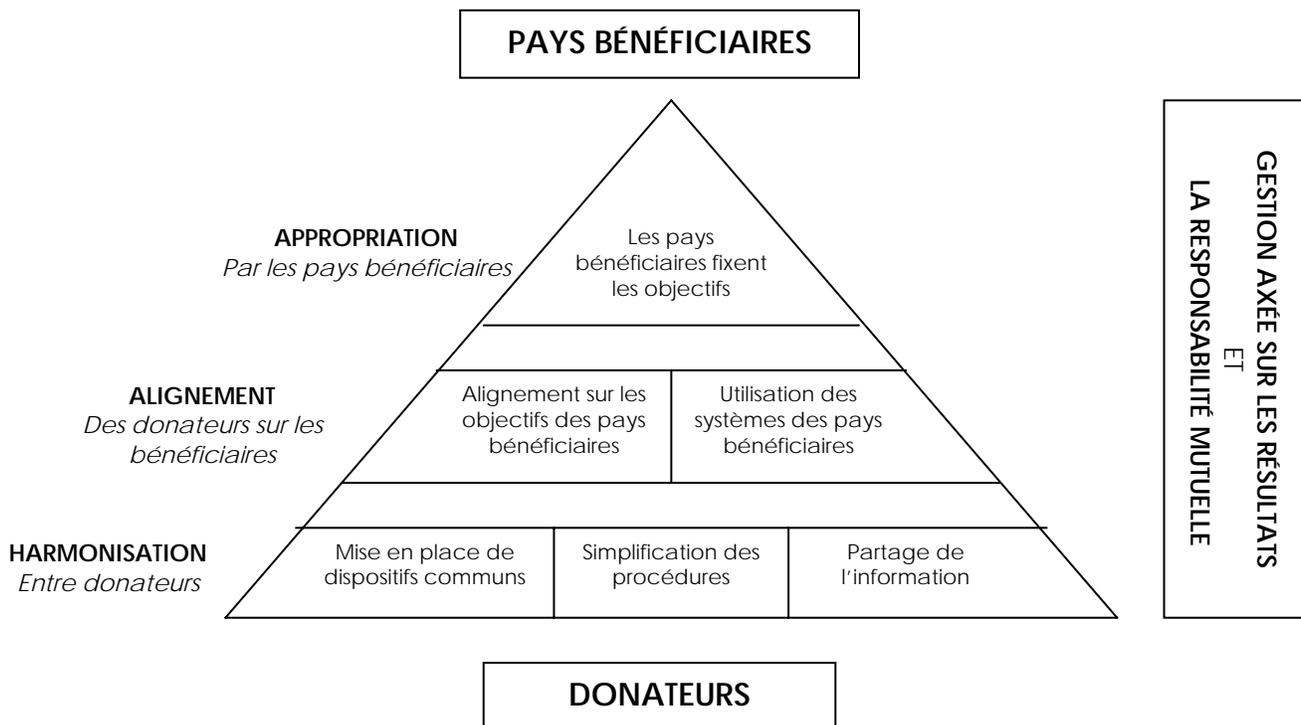
- **Gestion axée sur les résultats** : Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats. Cette méthode de contrôle de l'efficacité du processus grâce à l'identification d'un certain nombre d'indicateurs (12 indicateurs figurent dans la Déclaration de Paris) permet

³ Créé en 1961, le CAD est le principal organe de l'OCDE en matière de développement. Il compte 23 pays membres.

d'élaborer des cadres d'évaluation de manière à rendre compte de la progression des stratégies nationales et sectorielles de développement;

- **Responsabilité mutuelle** : Les donateurs et les pays bénéficiaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. Ce dernier principe entend concrétiser un lien réel de partenariat entre les deux acteurs du développement identifiés par la Déclaration de Paris, soit les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires.

Pyramide de l'efficacité de l'aide⁴



3- Critiques de la Déclaration de Paris et de ses principes

L'échec des stratégies de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités s'explique en partie par une approche technocratique et uniforme du développement reposant sur un économisme rigide et négligeant ses aspects sociaux, culturels, politiques et historiques⁵.

⁴ Ce schéma de la pyramide de l'efficacité de l'aide s'inspire de la représentation graphique figurant dans le document de la Direction générale de la coopération internationale et du développement, «L'efficacité de l'aide», *Les notes du Jeudi*, n°72, 3 mai 2007, p.3.

⁵ L'AQOCI a déjà présenté ces analyses dans son mémoire *La lutte contre la pauvreté et le développement durable*, présenté dans le cadre de la révision de la politique internationale canadienne en octobre 2004.

Le nouvel agenda sur l'efficacité de l'aide affiche une certaine volonté d'ouverture envers les pays récipiendaires d'aide en les mettant apparemment à l'avant plan du processus de développement. Il révèle malheureusement de graves lacunes puisque, d'une part, il écarte l'un des acteurs clé du développement, à savoir la société civile et, d'autre part, il ne peut masquer une contradiction certaine entre les principes proclamés et la pratique réelle.

-Comment peut-on renforcer l'efficacité de l'aide si l'on ignore certains des acteurs clé du développement ?

-Comment établir un partenariat durable pour le développement si les pratiques réelles contreviennent aux principes énoncés ?

A. La non-reconnaissance du rôle de la société civile comme acteur du développement

Fruit d'une négociation entre les bailleurs de fonds et les gouvernements récipiendaires d'APD, la Déclaration de Paris adopte une vision étroite du développement qui ne tient pas compte du rôle majeur de la société civile dans ce processus. La logique sous-jacente à la Déclaration de Paris consiste à ne concevoir les Organisations de la société civile (OSC) que comme de simples exécutants de programmes élaborés par les bailleurs d'aide et les gouvernements.

Or, les OSC occupent une place tout aussi importante que les bailleurs de fonds et les gouvernements dans l'architecture mondiale de l'aide et dans le processus de développement, que ce soit :

- En finançant directement des projets de développement à même leurs **fonds propres** et sans conditionnalités politiques ;
- En agissant sur le terrain auprès des groupes de bases et des **populations marginalisées** et laissées pour compte par les gouvernements ;
- En contribuant à une **bonne gouvernance** de l'APD du fait de sa fonction de surveillance auprès des gouvernements et des bailleurs d'aide. Une grande faiblesse des pays du Sud réside dans leur manque de bonne gouvernance. Dans cette perspective, le renforcement de la société civile apparaît comme un élément essentiel afin d'accroître la participation citoyenne et le contrôle démocratique de l'APD. Les partenariats entre OSC du Nord et du Sud permet de renforcer les capacités en matière de bonne gouvernance et de contrôle démocratique ;
- En fournissant une **aide efficace** du fait des nombreux mécanismes de contrôle en matière de **gestion financière**, d'une part, mais aussi du fait des processus de **renforcement des capacités** des sociétés civiles que supposent les multiples partenariats transnationaux entre sociétés civiles

- du Nord et du Sud qui permettent une réelle pérennisation par la **prise en charge locale** des processus de développement ;
- En permettant un **développement efficace** reposant sur la **diversité des approches** qui résulte à la fois du travail pragmatique de partenariats sur le terrain entre organismes des sociétés civiles du Nord et du Sud, mais aussi de l'expertise multiples et des capacités innovantes de ces acteurs du développement ;
 - En contribuant à la **démocratisation** du processus d'élaboration des politiques publiques relatives au développement, que ce soit au niveau national ou international, en participant activement aux dialogues et consultations sur ces thèmes.

Dans cette perspective, plusieurs organismes ont exprimés, au niveau international, leur souhait de voir amender la Déclaration de Paris et reconnaître une place plus importante à la société civile dans les programmes d'aide au développement.

Tel fut d'ailleurs le thème central des **États généraux de la coopération et de la solidarité internationales** que l'AQOOCI a organisés en novembre 2006. Il s'agissait de démontrer que la société civile est à la fois **riche de leçons** pour accroître l'efficacité de l'aide (notamment en ce qui concerne la prise en charge locale, le renforcement des capacités et les partenariats), mais aussi porteuse de **propositions alternatives** aux impasses des stratégies officielles et technocratiques de développement et de lutte contre la pauvreté, et qui ouvrent la voie à un développement durable axé sur la personne, la justice sociale et le respect des droits humains.

B. Contradiction entre les principes énoncés et la pratique constatée

Bien que les principes d'appropriation et d'alignement énoncés dans la Déclaration de Paris soient louables en tant que tels, encore faut-il qu'ils soient pratiquement mis en application. L'incohérence entre le discours officiel et les pratiques réelles est source d'inefficacité puisque cela mine la relation de confiance nécessaire à tout partenariat durable entre les acteurs du développement. Lorsqu'on parle d'efficacité, il convient de se demander : une efficacité pour qui, selon quels critères et qui en décide ?⁶

- **Une appropriation en forme de conditionnalité?** Le premier principe énoncé dans la Déclaration de Paris, l'appropriation, constitue la pierre angulaire de l'approche participative prônée par l'OCDE et les Institutions

⁶ Coordination SUD, «Réformer l'aide pour améliorer l'efficacité», *Rapport et études*, 25 février 2005. Coordination SUD rassemble plus d'une centaine d'ONG françaises de solidarité internationale et s'est donné pour mission, d'une part, de renforcer les capacités de ses membres et, d'autre part, de promouvoir les valeurs et positions qu'ils véhiculent auprès des institutions publiques ou privées en France et à l'étranger.

financières internationales (IFI). Or, force est de constater que les pays récipiendaires d'ADP ont très peu de marge de manœuvre dans l'élaboration de leurs politiques publiques nationales en matière de lutte contre la pauvreté. Ils doivent en effet se conformer aux recommandations énoncées par les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) élaborés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Les CSLP se présentent comme des documents d'analyse des causes du sous-développement des pays concernés, qui proposent malgré tout des stratégies pour y remédier. Certes, les CSLP sont de caractère non obligatoire, cependant, dans un contexte où les bailleurs de fonds harmonisent leurs pratiques, il apparaît difficile pour des pays en attente d'ADP de s'y soustraire.

- **Un processus d'harmonisation/alignement qui renforce le pouvoir des bailleurs?** Le principe d'harmonisation fut le premier chantier du nouvel agenda pour l'efficacité de l'aide. Il fit l'objet de la Déclaration de Rome (février 2003) et vise essentiellement à réduire les coûts de transaction non productifs pour les pays récipiendaires en harmonisant les conditionnalités et procédures mises en place par les multiples bailleurs de fonds pour préparer, acheminer et suivre l'utilisation de l'APD. Le principe est louable, cependant, il convient de se demander quelle est la marge de manœuvre d'un pays bénéficiaire face à un cartel de donateurs alignés sur un cadre commun? En somme, cette harmonisation à la source des règles de fonctionnement de l'APD ne vient-elle par renforcer le pouvoir de contrôle des bailleurs de fonds sur les politiques de développement nationale? En d'autres termes, le principe d'alignement se fait-il réellement sur les politiques nationales de développement mis en œuvre par les pays récipiendaires de l'APD ou plutôt sur les orientations stratégiques et les modalités définies par les IFI ?

Dès lors, plusieurs organismes de la société civile insistent sur la nécessité de « dé-techniciser » le débat sur le nouvel agenda de l'efficacité l'aide afin de révéler la **relation asymétrique de pouvoir** qui structure le rapport entre les bailleurs d'aide et les pays récipiendaires, malgré le discours du partenariat mis de l'avant. La Déclaration de Paris n'est pas qu'un **processus technique**, c'est un **accord politique** dont il convient de prendre la mesure.

Afin de remédier à cette asymétrie de relations de pouvoir qui perdure derrière le discours technique sur l'efficacité de l'aide, il est aujourd'hui plus que nécessaire de reconnaître tous les acteurs du développement, notamment la société civile.

C'est en ce sens que la **Déclaration du Québec** portant sur la contribution de la société civile à la solidarité internationale, qui a été adoptée lors de la clôture des États généraux de l'AQOCI le 10 novembre 2006, proclame :

«Nous voulons favoriser le développement et la reconnaissance de la société civile, tant ici que dans les pays du Sud, comme interlocutrice et partenaire à part entière des gouvernements et des processus de prise de décisions politiques. En ce sens, nous nous réjouissons de cette reconnaissance dans la politique internationale du Québec et nous serons vigilants pour nous assurer que le gouvernement canadien en fasse autant dans ses propres politiques.»⁷

4- Le rôle du Canada et à quoi s'est-il engagé

Le Canada joue un rôle leader dans la promotion de la société civile et sa participation effective au processus de l'efficacité de l'aide.

Comme le soulignait la **ministre de la Coopération internationale**, l'honorable Josée Verner, dans son discours aux journées de la coopération internationale en octobre 2006 :

« Le rôle de la société civile dans le développement international est crucial. L'expérience de l'ACDI depuis 40 ans le démontre. Le partenariat entre l'ACDI et les intervenants non étatiques a été un facteur important de la contribution canadienne au développement international. **Je veux faire en sorte que le Canada soit le chef de file de la reconnaissance de la société civile dans la Déclaration de Paris.** Nous travaillerons ensemble à ce chantier. »

C'est ainsi que lorsque l'OCDE a mis sur pied le **Groupe consultatif sur l'efficacité de l'aide et la société civile** (GCEASC), suite aux critiques adressées au lendemain de la Déclaration de Paris sur la non-reconnaissance de cet acteur majeur du développement, le Canada en a assumé la présidence.

Ce groupe consultatif est composé de trois pays du Nord (Canada, France et Norvège), de trois du Sud (Rwanda, Zambie et Ghana), ainsi que de trois réseaux d'ONG du Nord (Conseil canadien pour la coopération internationale, Action Aid International, Eurodad), et trois autres du Sud (Afrodad, Third-world Network, Reality of Aid). Il a pour mandat de consulter et d'élaborer des propositions relatives à l'inclusion de la société civile dans le processus.

Toute une série de **consultations régionales** (Asie de l'est et Pacifique ; Afrique orientale et australe ; Afrique occidentale, centrale et du Nord ; Amériques ; Asie du Sud et Moyen Orient ; Europe) sont prévues durant les mois d'octobre et novembre 2007. Ce processus de consultations des sociétés civiles du Nord et du Sud culminera avec la tenue du **Forum international sur les Organisations de la société civile et l'efficacité de l'aide à Ottawa du 3 au 6 février 2008.**

⁷ AQOCI, *Déclaration du Québec : Responsables aussi du monde*, Montréal, 10 novembre 2006.

Les conclusions de ce processus de consultation mené par le GCEASC seront ensuite présentées au prochain Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra (Ghana) en **septembre 2008**.

Remarquons cependant que ce troisième forum de Haut niveau ne vise pas à amender la déclaration de Paris, mais plutôt à approfondir le Plan d'action sur l'efficacité de l'aide. Ce ne sera que lors de la **conférence d'évaluation** prévue en **2010**, qu'un retour sur les principes de la Déclaration de Paris sera possible.

C'est donc à un travail par étapes et de longue haleine que nous oblige ce nouvel agenda pour l'efficacité de l'aide. Il convient donc de rappeler, sur le long terme, les engagements pris par le Canada de promouvoir le rôle et la participation de la société civile dans ce processus, et de l'encourager dans cette position de leadership.

Document préparé par l'AQOCI pour le Comité de suivi des États Généraux
Montréal, 2007

Le Comité de suivi des États généraux de la coopération et de la solidarité internationales est un comité composé d'organisations de la société civile œuvrant pour le développement et la solidarité internationales. En novembre dernier, sous l'égide de l'[Association québécoise des organismes de coopération internationale](#) (AQOCI), se sont tenus à Montréal les premiers États généraux de la coopération et de la solidarité internationales. Cet événement sans précédent a réuni plus de deux cents représentants de la société civile (incluant des ONG du Nord et du Sud, des syndicats, des groupes de femmes, des groupes communautaires, etc.) pour discuter des enjeux majeurs du développement et des défis de l'éradication de la pauvreté dans le monde pour les années à venir. À l'issue des États généraux, a été adopté la Déclaration du Québec : Responsables aussi du monde qui témoigne d'une vision commune du développement et de la solidarité internationales.