

Première édition des Grandes Conférences diplomatique Nord-Sud

LA DÉCLARATION DE PARIS ET LA GESTION DE LA COOPÉRATION NORD-SUD.

Ville de Québec le 4 juillet 2008.

DOCUMENT D'ANALYSE

Avec la collaboration de :

Dany RONDEAU, Université de Québec à Rimouski (UQAR)

Melchior MBONIMPA, Université de Sudbury

Yao ASSOGBA, Université du Québec en Outaouais (UQO)

I. OBJECTIF DU DOCUMENT D'ANALYSE DU RAPPORT SYNTHÈSE

Le présent document présente une analyse sommaire du rapport synthèse des travaux de cette première édition des Grandes Conférence Diplomatique Nord/Sud. Pour l'essentiel, la conclusion générale qui s'y dégage est que la *Déclaration de Paris et la gestion de la coopération Nord-Sud* « n'est pas probablement pas un outil adéquat pour évaluer l'impact de l'aide, mais il s'agit d'un outil pour *mesurer* son efficacité à partir d'indicateurs choisis, principalement quantitatifs. La *Déclaration de Paris et la gestion de la coopération Nord-Sud* est un document qui présente des moyens. Or, les principales critiques à son égard portent sur les finalités ». Comment la Conférence en est-elle arrivée à cette conclusion ? Telle est la question qui oriente cette analyse.

II. PROBLÉMATIQUE

L'évaluation de l'aide, des programmes et des projets de développement dans les pays du Sud et en Afrique subsaharienne notamment qu'effectuent les États du Nord et les organisations internationales bailleurs de fonds est généralement une évaluation de type formatif. Ce dernier porte principalement sur le processus technique de mise en œuvre des programmes ou des projets. On cherche à répondre aux questions-clés suivantes : est-ce que la réalisation du programme s'est déroulée telle que prévue en termes d'investissements du capital humain, des ressources financières et matérielles? Si oui, cette réalisation a-t-elle été efficace (l'atteinte des objectifs immédiats selon les coûts prévus) et efficace (l'atteinte des objectifs immédiats eu égard aux coûts et au temps) ?

Les impacts sociaux, économiques ou environnementaux étant les finalités à moyen et à longs termes, l'évaluation dite de type « sommatif » est généralement remise dans la durée. Comme dans un tel cas, plusieurs variables sont en jeu (coûts prévus pour le suivi, conjonctures politique, sociale et économique, etc.), la mesure des finalités tend, toutes choses étant égales par ailleurs, à être aléatoire. Considérant que, et cela va de soi, la raison d'être des projets est leur finalité, c'est-à-dire, pour l'essentiel le développement (au sens propre) des pays du Sud, des voix autorisées aussi bien au Sud qu'au Nord remettent en question cette pratique d'évaluation générale et « dominante » qui a eu cours jusqu'ici et préconisent des politiques fondées sur une nouvelle éthique de la coopération internationale Nord-Sud en matière de développement.

1. 1 . Notre contribution (ACECI)

L'Agence consultative en éthique de la coopération internationale (ACECI) se situe dans cette mouvance. Dès lors, la *Déclaration de Paris et la gestion de la coopération Nord-Sud* qui porte sur « l'efficacité de l'aide » méritait une analyse comparative approfondie par rapport au idéal-type de la « nouvelle éthique » afin de mettre en lumière ses principes, ses objectifs, sa définition de la notion de « l'efficacité » et les indicateurs en découlent, etc.

C'est l'exercice auquel se sont prêtés les participants à la *Grande Conférence diplomatique Nord-Sud* de l'ACECI, le 4 juillet 2008 à Québec.

Les personnes initiatrices et chevilles ouvrières de l'ACECI constituent la première contribution importante que l'Agence met au service du débat sur l'efficacité de l'aide. Ces personnes sont citoyennes du Nord et du Sud : en ce sens, « rien d'humain ne leur est étranger »¹. Grâce à elles l'ACECI a pu sans peine convoquer à cette rencontre des personnes-clé, des personnes-ressource, venues aussi bien du Nord que du Sud, aussi bien des milieux gouvernementaux signataires de la Déclaration de Paris, que des organisations de la Société civile. Rien d'étonnant donc que dès cette première Grande Conférence Diplomatique, les intervenants aient été d'une exceptionnelle qualité².

En deuxième lieu, l'ACECI apporte au débat une expertise multiforme. La Conférence a montré que l'Agence était tout à fait à la hauteur du défi à relever, aussi bien au niveau de l'organisation³ qu'à celui de la communication. L'ACECI s'est également révélée à la hauteur dans la saisie de l'intelligence des enjeux, et de la dimension éthique qui est sa marque de commerce. Les intervenants aux tables rondes, dont les discours répondaient aux instructions précises que l'ACECI leur avait fournies pour orienter leurs propos lors de la conférence, ont abordé cette dimension éthique à partir des angles d'attaque multiples dont voici quelques exemples.

II. CADRE DE RÉFÉRENCE

2. 1. Pour une définition du développement

a) Sous l'angle de la vérité

Que veut-on dire quand on parle d'aide au développement? Les intervenants ont fait la distinction entre l'action humanitaire et les activités de développement. L'action

¹ Voir le site web de l'ACECI, page d'accueil – Organisation - Équipe , les personnes constituant ses divers conseils.

² Voir les textes des interventions disponibles en fichiers joints en plus de ce compte-rendu de cette première Grande Conférence Diplomatique.

³ Saluons notamment la remarquable équipe des bénévoles qui se sont investis, corps et âmes, pour faire de cette conférence un incontestable succès.

humanitaire répond aux désastres à la manière d'un pompier luttant contre des incendies. Le développement quant à lui est conçu comme amélioration du bien-être en temps de paix relative. Mais sur les deux théâtres d'opération, l'aide n'est pas toujours ce que l'on pense. Ainsi, nous avons appris que l'aide humanitaire est souvent très sélective : on aura plus facilement de l'aide pour la lutte contre le sida, mais rien pour la lutte contre le paludisme qui, pourtant, dans certains pays d'Afrique, est plus meurtrier que le sida.

C'est un peu comme si à un endroit où sévissent la peste et le choléra, on choisissait de lutter contre l'une des deux épidémies en laissant l'autre décimer la population! Et à propos de l'aide au développement, spécialement au niveau bilatéral, nous avons appris que des pays comme le Canada orientent l'aide en fonction des stratégies géopolitiques et/ou transforment l'aide en investissement car ils interviennent prioritairement non pas dans les pays les plus pauvres qui en ont le plus besoin, mais dans ceux qui s'en tirent assez bien⁴ et qui garantissent au donneur des bénéfices, notamment en fournissant des marchés pour ses exportations ou un accès à des matières premières. Comme on distingue l'humanitaire de l'aide au développement, l'aide au développement accordée dans le cadre des OMD devrait se distinguer de l'investissement économique.

b). Sous l'angle de la justice sociale

Du côté des donateurs comme de celui des bénéficiaires, il n'est pas évident que l'aide soit perçue comme relevant de la justice sociale ou d'un incontournable devoir de redistribution de la richesse à l'échelle planétaire. La plupart du temps, on continue à considérer l'aide au développement comme relevant de la charité ou de la bienfaisance. À ce niveau, bien qu'en plantant un arbre de plus dans l'impénétrable forêt des acronymes, caractéristique agaçante des textes traitant du domaine qui nous occupe, la Conférence a permis de faire la promotion du DHMG (développement humain minimum garanti) capable de fonder l'aide sur un impératif éthique. Cet impératif est bien entendu utopique, car le DHMG n'est pas (ou pas encore) un droit pour les pauvres et ne le sera peut-être pas

⁴ « L'ACDI va concentrer son aide dans moins de pays, là où existent les conditions propices au développement durable et où le Canada peut vraiment contribuer à un monde meilleur. La Tanzanie et le Ghana constituent des exemples de pays partenaires qui présentent les conditions nécessaires pour que l'aide soit efficace, c'est-à-dire des institutions responsables, une société civile forte ainsi que le respect de la primauté du droit et des droits de la personne (www.acdi-cida.gc.ca)

dans un avenir prévisible. Mais la définition des « biens essentiels minimums vitaux » qui devraient être assurés à « la plus pauvre personne du plus pauvre des pays du monde » peut constituer dès maintenant un critère d'évaluation de toute société comme de l'humanité dans son ensemble. Le DHMG pourrait être un instrument de mesure du degré de civilisation de n'importe quel groupe humain : les plus civilisés d'entre nous seraient ceux qui se préoccupent le plus de l'éminente dignité des pauvres. Dès lors, le DHMG n'a pas pour but de promouvoir la pauvreté mais d'établir le point de départ d'un processus devant mener au développement par les populations locales. Le DHMG doit être perçu comme une condition minimale couvrant les besoins élémentaires de chaque être humain pour alors envisager un développement éclairé et un partenariat responsable.

2.2 Catégories d'acteurs de développement

Le processus de réalisation d'un projet ou programme de développement met en interactions dynamiques différents acteurs sociaux locaux et externes qu'on peut regrouper en deux grandes catégories : I) **Les agents de développement**, c'est-à-dire, les experts des bailleurs de fonds (les organisations internationales de développement et les gouvernements des pays donateurs), les ONG internationales, les politiques et technocrates locaux (nationaux), les ONG locales, les chefs de projets locaux, les techniciens de terrains ou agents de développement. II) **Les collectivités locales et bénéficiaires des projets** que sont les notables locaux, les comités villageois ou urbains, la population.

Les différents acteurs de chaque catégorie ont un statut selon lequel ils jouent un rôle et remplissent une fonction. Les interactions dynamiques entre les deux grandes catégories procèdent par les différentes logiques et stratégies des acteurs selon leurs intérêts. Ce processus n'est pas linéaire mais fait d'enchevêtrements, d'emboîtements caractérisés par des mécanismes de médiations endogènes au sein de chaque catégorie et entre les acteurs de chaque catégorie. Ainsi, la réalisation d'un projet procède par des intermédiaires entre les agents de développement et les collectivités locales d'une part, et entre les acteurs les composants d'autre part. En dernière analyse, l'agrégation de ces interactions produit une configuration macrosociologique qui est en réalité le projet.

c) Sous l'angle de la co-responsabilité

On peut se poser la question de savoir si c'est vraiment possible d'instaurer un rapport d'égalité entre le donneur et le bénéficiaire. La Déclaration de Paris suppose la possibilité d'un tel rapport, voire son caractère obligatoire. Dans la Déclaration de Paris, on parle de « donateurs » d'un côté, et de « partenaires » de l'autre côté. Le terme « partenaire » relève du jargon politiquement correct. C'est comme si l'emploi des mots « receveurs » ou « bénéficiaires » était une infraction au code des bienséances. Et pourtant, les intervenants du Sud nous ont dit, de diverses manières que cette « égalité » entre « partenaires » était pratiquement inexistante. Les « donateurs » ne se soumettent pas aux règles de la Déclaration de Paris qu'ils ont pourtant élaborées et pratiquement imposées aux pays du Sud. Par ailleurs, même quand il ne s'agit pas de relations d'État à État, même quand ils n'ont absolument pas à craindre que leur précieuse aide soit détournée, il arrive que les donateurs installent chez les bénéficiaires des experts et des structures de contrôle qui font double emploi avec les structures locales d'accueil de l'aide pourtant très fiables. Ainsi, une bonne partie des sommes prétendument accordée aux pauvres du Sud est dépensée en salaires exorbitants des experts du Nord et dans le fonctionnement d'une bureaucratie parfois superflue. Le constat irrécusable est donc qu'on n'en est pas encore à l'ère d'une co-responsabilité qui échapperait aux rapports caractérisés par une domination arrogante d'un côté et une soumission résignée de l'autre. Cette réalité met en cause les principes spécifiques de la déclaration de Paris que sont l'alignement et l'appropriation.

d). Sous l'angle de l'efficacité

Distinguons d'abord deux catégories de « bénéficiaires »⁵ : les États et les ONG (Organisation non gouvernementale) du Sud. Depuis des décennies déjà, des analystes honnêtes et sérieux affirment que c'est aberrant de faire transiter l'aide aux populations du Tiers-monde par les États ou Gouvernements du Sud. Bien qu'il existe des ONG aux

⁵ Ils devraient être des canaux de transmission de l'aide, et non pas de bénéficiaires.

motivations suspectes, on constate que l'aide transitant par certains ONG atteint plus sûrement les destinataires et produit des résultats 2 à 3 fois supérieurs à ceux de l'aide transitant par les gouvernements. À la conférence, nous avons entendu effectivement les ONG affirmer la supériorité de leur crédibilité. Nous avons également entendu des critiques acerbes de l'inefficacité des gouvernements bénéficiaires de l'aide, notamment une voix passionnée réclamant que personne n'ose s'en prendre aux ONG qui, selon elle, ont été les seules à monter au front et à se maintenir en première ligne, dans la lutte contre la misère multiforme qui afflige l'Afrique.

Mais une question tient à la gorge : serait-il sage d'aller jusqu'à couper l'aide de fonctionnement à des États fragiles, incapables de payer les salaires de leurs fonctionnaires sans cette aide? Les ONG peuvent-elles remplacer l'État et faire fonctionner des systèmes comme l'éducation nationale, la santé, la sécurité, etc.? Nulle part sur notre planète, le fameux « dépérissement de l'État » prédit dans l'utopie marxienne ne s'est encore produit. Même les pays les plus avancés économiquement n'ont pas encore réussi (et peut-être ne cherchent-ils pas) à se débarrasser de l'État. De toute évidence, pour éviter la prolifération des « États néant » - comme le furent la Somalie et le Liberia pendant des années - il n'est ni envisageable, ni souhaitable que les États du Sud ne reçoivent aucune aide pour fonctionner.

Le rôle et la responsabilité de l'État sont indispensables et essentiels, l'action des ONG aussi nécessaire : tout le long de la conférence, la question est restée présente. L'ACECI a été interpellée à consacrer à cette question épineuse tous les moyens disponibles et nécessaires pour y apporter son expertise à la lumière des défis éthiques qui la sous-tendent. »

III. COMMENTAIRES CRITIQUES DES PARTICIPANTS À LA CONFÉRENCE : L'ÉTERNELLE QUESTION DE L'AIDE LIÉE ET CONDITIONNALITÉ

En fait, la Déclaration de Paris, comme tous les documents de la même nature sur la question de l'aide au développement, consacre des efforts surhumains à masquer une question qu'il faudrait poser sans détours inutiles. C'est celle-ci : « L'aide peut-elle être

totallement déliée ou inconditionnée? » Et pour formuler la question en termes éthiques : serait-il bon ou souhaitable, qu'aucune « conditionnalité » ne soit attachée à « l'aide au développement »? Est-il mauvais, inacceptable et condamnable, de lier l'aide à des conditions auxquelles le bénéficiaire devrait répondre? Pourrait-on, comme dans la nuit des temps, formuler un tabou, un impératif catégorique ou un interdit (commandement négatif) qui rendrait l'aide totallement déliée et qui s'énoncerait comme suit : « Tu n'imposeras aucune condition à celui qui est dans le besoin avant de l'aider⁶.

De la part des intervenants du Sud, qu'ils soient de la sphère gouvernementale ou de la société civile, on a senti une certaine amertume - pour ne pas dire une amertume certaine - à propos des conditions, souvent stupides, qu'imposent les bailleurs de fonds. Nous y avons déjà fait allusion, mais allons au fond de la question. S'il est évident que les « conditionnalités » traduisent la domination des « donneurs », n'est-il pas tout aussi évident que les vrais bénéficiaires du Sud, c'est-à-dire les populations plutôt que leurs gouvernants, souhaiteraient le maintien de certaines « conditionnalités »? Si l'aide totallement déliée risque d'être carrément détournée, qu'y a-t-il de mauvais à exiger des gestionnaires locaux de cette aide une véritable reddition des comptes? N'est-ce pas une manière de les responsabiliser, de freiner leurs appétits, de les forcer à laisser l'aide atteindre son ultime objectif? Pendant les discussions lors des périodes des questions, et cela à plus d'une reprise, la méfiance, et même l'agressivité de certains membres de l'audience envers ceux qui défendaient le bilan des gouvernements du Sud était massive, précise et sans concessions.

Si l'aide liée est éthiquement insoutenable (aide avec laquelle le bénéficiaire est **obligé** de se procurer les composantes matérielles de l'aide dans le pays donateur pour que l'économie des donateurs en bénéficie) la notion de conditionnalité (une aide qui n'est libérée que quand certaines conditions sont remplies par le pays bénéficiaire - bonne gouvernance, droits de l'homme, etc.) est à redéfinir. Les critiques du Nord⁷ comme du

⁶ Remarquons en passant que c'est le sens exact de l'un des « cinq piliers » ou principes fondamentaux de l'islam: celui de l'aumône légale. Ce principe rend l'aide aux nécessiteux obligatoire et inconditionnée, parce que tous les biens appartiennent à Allah, comme tout le pouvoir d'ailleurs.

⁷ Voir par exemple le document de Lucy Hayes, activiste d'EURODAD (European Network on Debt and Development) : « Donor Conditionality continues to hamper aid effectiveness in Ghana. »

Sud, qui s'échinent à répéter que toute aide doit être « inconditionnée » risquent de perdre leur crédibilité et d'être classés parmi les victimes de l'angélisme, imperméables au réalisme.

Les débats ont montré que ce n'est pas nécessairement désastreux que l'aide au développement soit effectivement conditionnée. L'aide publique au développement provient des payeurs de taxes des pays du Nord, qui, pour la plupart, ne sont pas des riches. C'est donc, en partie, le don des pauvres du Nord aux pauvres du Sud qu'on dilapiderait en l'abandonnant aux mains des détourneurs. C'est vrai que dans leur générosité, ces payeurs de taxes (Monsieur et Madame Tout-le-monde) se trompent en croyant que cette aide est un simple transfert de richesses des pays développés aux pays en développement. S'ils en étaient tout à fait conscients, les populations des pays développés n'accepteraient pas que l'aide devienne un levier pour la domination. Par contre, ils n'accepteraient pas non plus qu'une fois parvenue au Sud, l'aide soit détournée par ceux qui sont supposés la faire parvenir aux véritables destinataires. C'est donc, sur la nature des conditionnalités qu'il faudrait discuter plutôt que sur leur suppression pure et simple qui ne serait ni possible, ni éthique.

La formulation d'un label éthique au sens d'une conditionnalité qui s'applique à tous les signataires (Nord et Sud) de la Déclaration de Paris en faveur des populations pauvres s'est alors imposée. Certains intervenants ont soutenu que le DHMG ne devrait pas être présenté comme une utopie mais comme une exigence du XXI^{ème} siècle. Toute conditionnalité de l'aide n'a un sens que si :

1. Le pays donateur investit une partie de ses moyens dans la réalisation des conditions préalablement convenues entre pays coopérants.
2. Les pays bénéficiaires l'utilisent dans le développement humain.

Il ne s'agit alors pas de conditions imposées, mais d'engagements de la part des deux gouvernements.

IV. RETOUR SUR LA PHILOSOPHIE DE L'ACECI

L'Agence consultative en éthique de la coopération internationale (ACECI) s'est donnée comme mandat d'intervenir auprès des gouvernements nationaux, des organisations non gouvernementales et des institutions internationales pour promouvoir l'éthique de la coopération internationale fondée sur le facteur humain. Aussi l'ACECI s'emploie-t-elle à provoquer dans les milieux du développement international des occasions de réflexion et à développer une pensée éthique en vue d'approches nouvelles. Cette première édition des Grandes Conférences Diplomatiques Nord-Sud consacrée à la Déclaration de Paris et la gestion de la coopération Nord-Sud a été une telle occasion de consulter des partenaires impliqués dans la coopération et l'aide au développement.

Avant de formuler ses **recommandations**, l'ACECI présente un rapport de synthèse des riches propos qui ont été entendus dans le cadre de cette première Grande conférence diplomatique Nord-Sud autour de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* et de la gestion de la coopération nord-sud.

En prévision d'un **plan d'action** sur l'éthique de la coopération internationale appliquée à l'aide au développement, le document de synthèse et de réflexion insiste donc sur la dimension éthique des échanges en esquissant une analyse de ce qu'ils impliquent sur le plan de la réflexion éthique. Ainsi, il ne s'attardera pas aux aspects plus techniques de la Déclaration tels que, par exemple, la difficulté pour les pays bénéficiaires de l'aide de recueillir les données pour pouvoir établir l'efficacité de l'aide.

Une éthique de la coopération internationale

L'éthique de la coopération internationale n'est pas une nouvelle idéologie dont le rôle serait de légitimer une certaine conception de la coopération internationale. Il ne s'agit pas de soumettre la pratique de l'aide au développement, par exemple, à des règles morales ou déontologiques, mais de réfléchir à ces règles ainsi qu'aux implications de cette pratique en termes de principes, de valeurs et de normes partagées en vue d'en arriver à un monde meilleur, plus juste, plus soucieux de la personne humaine, de ses besoins et de ses droits. L'éthique de la coopération internationale s'intéresse donc à des questions telles

que : Quels sont les *principes* qui devraient inspirer la coopération internationale? Quelles sont les *valeurs* qui la sous-tendent ou devraient la sous-tendre? Quelles *normes* permettent le mieux d'actualiser ces valeurs? Les moyens utilisés sont-ils en lien avec ces valeurs, normes et principes? Qui des gouvernements, des populations ou des institutions internationales doivent les définir et qui possède la *légitimité* de le faire? Qui parle au nom de qui quand il s'agit de se prononcer sur les valeurs, normes et principes? Dans le cas de la *Déclaration de Paris*, qui vise l'efficacité de l'aide, il faut se demander : une aide efficace pour qui? Et en fonction d'une évaluation faite par qui⁸?

L'éthique de la coopération internationale est donc un champ de réflexion et d'action en pleine émergence qui s'intéresse aux finalités⁹, aux questions et aux enjeux éthiques de la coopération et à la valeur des moyens utilisés. Dans la perspective d'une éthique de la coopération internationale appliquée à l'aide au développement, la valeur des moyens n'est pas premièrement jugée en fonction de leur efficacité à atteindre les buts qu'ils cherchent à atteindre, mais en fonction de leur acceptabilité morale par rapport à des principes qui restent encore à clarifier.

Ainsi, la réflexion sur une éthique de la coopération internationale interroge d'abord ce pour quoi il devrait y avoir de l'aide et de la coopération entre les états et les peuples, c'est-à-dire qu'elle se questionne sur les finalités réelles qui devraient être visées. Cela nous ramène à un premier principe, élémentaire, déjà présent dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 : le respect de la personne humaine. Ce principe pose que tout être humain, du seul fait d'être humain, possède une dignité et a droit au respect. C'est en ce sens que le professeur Yao Assogba propose une éthique de la coopération internationale basée sur un indice éthique qu'il appelle le Développement Humain Minimum Garanti (DHMG). Assogba définit l'éthique comme « la volonté de

⁸ « Les OSC, les donateurs et les citoyens des pays en développement veulent que l'aide soit plus efficace. Mais l'une des questions clés est « efficace pour qui? », et « en fonction de l'évaluation de qui? » Les OSC qui participent au réseau du *Bilan de l'aide*, par exemple, mesurent l'« aide efficace » selon la quantité de l'aide qui atteint réellement les personnes pauvres, et les incitent à s'attaquer elles-mêmes à leurs propres problèmes et à revendiquer leurs droits. Ces mesures ne sont toutefois pas celles dont il est question dans les indicateurs des progrès de la *Déclaration de Paris*. Les indicateurs de la *Déclaration de Paris* mesurent le degré de conformité gouvernementale aux normes des donateurs concernant les structures et pratiques opérationnelles efficaces de l'État, qui sont jugées en grande partie à travers le prisme des évaluations des pays par la Banque mondiale ». *La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Engagement des donateurs et critiques de la société civile. Un document d'information du CCCI. Mai 2006. P.4.*

⁹ Dans le vocabulaire de l'éthique, le concept de « finalité » renvoie aux valeurs visées.

respect de la dignité de la personne. Dans toutes ses expressions, ce respect représente la valeur fondamentale de l'éthique. Or, la liberté et l'épanouissement de l'individu demeurent la fin première de l'action politique. C'est par l'éthique que les êtres humains s'interrogent sur le sens de leur vie, leurs relations à la nature, leurs rapports entre eux et avec les actions qu'ils mènent. Le moment est venu pour que les dirigeants du monde se questionnent sur le sens de la vie humaine, en renouant avec les principes fondamentaux de l'éthique.

Dans le cadre d'une éthique ainsi définie, **le DHMG repose sur la satisfaction des biens essentiels économiques, des biens essentiels politiques, des biens essentiels culturels et des biens essentiels psychosociaux.** « Du point de vue de la condition humaine, affirme le professeur Assogba, la vraie question en ce début du XXI^e siècle est et doit être celle-ci: quels sont les biens essentiels vitaux qui doivent être satisfaits dans tous les domaines qui structurent l'existence humaine et lui servent de champ d'épanouissement ici-bas? » Une éthique de la coopération internationale ne peut pas et ne doit pas être détachée d'un tel questionnement.

V. DÉCLARATION DE PARIS INTERPELLÉE. LES FINALITÉS IDENTIFIÉES DANS LA CRITIQUE DE LA DÉCLARATION DE PARIS

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est un document « élaboré durant plusieurs années par l'OCDE, ses États membres, les institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international), les banques régionales de développement et les pays partenaires¹⁰ ». Son premier objectif est « de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué par les nations Unie, de la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement ». Elle définit cinq principes qui sont en réalité des « engagements » de partenariat entre « donateurs » et « pays partenaires » et qui sont autant de moyens pour accroître l'efficacité de l'aide au développement : **l'appropriation** par les pays bénéficiaires de stratégies nationales de développement, **l'alignement** du soutien des donateurs sur ces stratégies, **l'harmonisation** entre elles des actions des

¹⁰ Clemen Six, « La Déclaration de Paris et son application », *La Vie économique. Revue de politique économique*, 5, 2008, p.25.

différents donateurs, **la gestion axée sur les résultats** et **la responsabilité mutuelle** des donateurs et des pays partenaires par rapport à l'utilisation qui est faite de l'aide au développement. Ces principes ou « engagements » s'accompagnent « d'un ensemble de douze indicateurs de progrès et 21 objectifs-cibles dont certains sont très concrets. Le mécanisme ainsi créé permet de mesurer l'amélioration de l'efficacité dans le temps et sur le plan opérationnel¹¹ ».

Des échanges de la première Grande conférence diplomatique Nord-Sud organisée par l'ACECI sur la Déclaration de Paris ont mis en évidence la nécessité d'une éthique de la coopération internationale appliquée à l'aide au développement. Plusieurs valeurs ou finalités ont été mentionnées tout au long des présentations et des échanges qui les ont suivies. Cette synthèse insiste sur celles qui, aux yeux des différents conférenciers d'aujourd'hui, sont apparues comme les plus fondamentales quand il s'agit de juger de l'efficacité de l'aide :

- Le développement économique, mais aussi et surtout le **développement humain**; autrement dit un développement économique qui assure le développement humain.
- La **représentativité** dans la définition des stratégies de développement qui assure la **légitimité** des décisions qui sont prises. Cette légitimité requiert la **transparence**, l'information et **l'accès du public à l'information**, qui sont autant d'obligations qui incombent aux gouvernements du Sud à l'égard de leurs peuples.
- La **souveraineté** et **l'autonomie** durement acquises des pays du Sud, encore et souvent mises à mal par l'aide au développement et les conditionnalités qui l'accompagnent.
- L'**autosuffisance** et la **souveraineté alimentaire** dont dépend la **sécurité alimentaire**.
- L'**équité** et la **justice** entre les peuples.

¹¹ Ibid.

VI. AUTRES REMARQUES SUR LE DÉVELOPPEMENT

Développement économique ou développement humain? Pour certains le développement économique calqué sur les économies du Nord et compris comme l'intégration des états dans le marché global est la condition du développement humain. Pour d'autres, les économies émergentes et en développement doivent d'abord renforcer et asseoir solidement leur économie locale et régionale et peser les avantages et les inconvénients d'une intégration économique globale. Ici, les mesures protectionnistes ne sont pas exclues; au contraire, d'elles dépend le développement.

Alors que le président du Parlement de la Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Mahamane Ousmane, s'est prononcé en faveur d'un développement économique de l'Afrique de l'Ouest qui privilégie les investissements étrangers, l'industrialisation et l'intégration des marchés fondée sur la libre circulation des biens et des personnes, le président de la Commission coopération et développement de l'Assemblée des parlementaires francophones, Mahama Sawadogo, a plutôt plaidé pour l'intégration et la création d'un marché local et régional, centré sur l'agriculture comme principal moyen d'atteindre l'autosuffisance et la sécurité alimentaire, de créer des emplois accessibles et de restreindre l'urbanisation et l'exode rural. **L'agriculture africaine doit, selon lui, miser sur les savoirs locaux et traditionnels plutôt que sur la production intensive appuyée sur la chimio-mécanisation.**

Les « engagements » concernant l'appropriation par les pays bénéficiaires de stratégies de développement opérationnelles et l'alignement des donateurs sur les pays partenaires devraient en principe permettre aux pays bénéficiaires de définir leur propre conception du développement. Mais il semble plutôt que les bailleurs de fonds (pays donateurs, institutions internationales) continuent de dicter les cadres stratégiques de développement obligeant ainsi les pays bénéficiaires à s'aligner, plutôt que l'inverse. «[L]es bailleurs de fonds hésitent encore à financer des programmes qu'ils n'ont pas formulés eux-mêmes¹² ». Ces manières de faire constituent des obstacles à l'exercice de la souveraineté et à

¹² Ibid., p.26.

l'autonomie des pays bénéficiaires. « L'Afrique est majeure, affirme avec indignation Mahama Sawadogo. Il faut lui permettre d'avoir ses propres cadres stratégiques de développement ». Pour autant, les pays bénéficiaires ont-ils les moyens de refuser des apports d'aide au cas où les activités prévues seraient en contradiction avec leurs priorités de développement? Peuvent-ils dire non à des subsides? *La Déclaration de Paris*, à l'instar de plusieurs déclarations de bonnes intentions, n'est-elle qu'un autre outil du néo-colonialisme?

Il en va de même de l'engagement ou du principe de responsabilité mutuelle qui devrait entraîner « des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements concernant l'amélioration de l'efficacité¹³ ».

Or, si la performance des pays du Sud est mesurée par les institutions internationales, qui mesure la performance des donateurs et des institutions internationales par rapport aux engagements d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation? Ce sont les mêmes qui sont à la fois juges et parties. Cette situation révèle « le problème fondamental de l'asymétrie du pouvoir, qui pose la question de savoir comment le partenaire le plus faible d'une coopération peut amener le plus fort à rendre des comptes¹⁴ ».

Plusieurs participants ont souhaité que la *Déclaration de Paris* prévoie que, par souci d'équité et d'égalité, des institutions indépendantes soient responsables de l'évaluation de la performance aussi bien des donateurs que des administrations bénéficiaires.

VII. LA REPRÉSENTATIVITÉ ET LE RÔLE DES OSC DANS LE DÉVELOPPEMENT

L'appropriation, l'alignement et la responsabilité mutuelle dépendent de processus qui garantissent la représentativité et assurent la légitimité des décisions qui sont prises par les gouvernements des pays bénéficiaires. Or, la *Déclaration de Paris* présente plutôt un principe d'appropriation qui se concentre sur les gouvernements des pays bénéficiaires et laisse de côté les questions de représentativité. Un nombre important d'organisations du Nord et du Sud ont déploré que la déclaration néglige les ONG et les organisations de la

¹³ Ibid., p.25.

¹⁴ Ibid., p.27.

société civile (OSC) qui parlent au nom des populations concernées et ont appelé à *l'appropriation démocratique*, une conception élargie de la notion d'appropriation. « L'actuelle notion d'appropriation relative à un pays en développement doit être élargie afin de répondre à une meilleure expression de l'appropriation démocratique et de la redevabilité, reconnaissant le rôle des parlements, des instances nationales de supervision, des groupes de femmes et de tout autre groupe de citoyens. La compréhension que l'on a aujourd'hui de l'appropriation a conduit, en raison du déséquilibre des pouvoirs entre bailleurs du fonds du Nord et du Sud, à ce que l'imputabilité soit biaisée, avec une redevabilité en priorité vers le haut – des gouvernements du Sud envers les bailleurs du Nord – au détriment de celle vers le bas envers les citoyens. (...) La société civile a un rôle clé à jouer en facilitant l'expansion de l'appropriation démocratique afin d'accroître la vraie imputabilité¹⁵ ».

Lors de l'*Atelier sur l'efficacité du développement en pratique* qui s'est tenu à Dublin en avril 2007, le directeur de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE s'est lui-même prononcé en ce sens, soutenant que l'appropriation à l'échelon national suppose une prise en charge du développement par les gouvernements du sud, mais aussi par le parlement, les organisations de la société civile et le grand public, et requiert pour cela un cadre juridico-institutionnel et des processus consultatifs qui garantissent à tous les citoyens, femmes et hommes, pauvres et moins pauvres, « la possibilité de participer aux processus de décision et de demander des comptes au pouvoir public¹⁶ ».

Ces processus dépendent à leur tour d'une saine gouvernance, de la transparence, de l'information et de l'accès public à l'information. À ce titre, **les parlementaires et les OSC ont un rôle important à jouer**. En raison des valeurs qu'elles véhiculent, les OSC pourraient être en effet les chiens de garde de l'efficacité de l'aide. Leurs critiques de la *Déclaration de Paris* sont d'ailleurs à l'effet que les indicateurs choisis pour mesurer l'efficacité de l'aide au développement ne sont pas suffisamment axés sur le

¹⁵ CIDSE, *Appréciations de la CIDSE sur la Déclaration de Paris et recommandations en vue d'avancées positives à Accra*, mai 2008, p.2.

¹⁶ Extrait de l'exposé présenté par Richard Carey à l'*Atelier sur l'efficacité du développement en pratique : l'application de la Déclaration de Paris pour encourager l'égalité homme-femme, la protection de l'environnement et les droits de l'homme* qui s'est tenu à Dublin en avril 2007; repris dans OCDE, *Coopération pour le développement – Rapport 2007*, vol.9, no.1, p.70-71.

développement humain et ne tiennent pas compte des effets de l'aide sur la protection de l'environnement, les droits humains et l'égalité entre les sexes. Ces critiques semblent avoir été entendues et feront l'objet de recommandations de l'ACECI joignant sa voix à celle de la part d'une majorité d'acteurs et d'organisations au troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra au Ghana en septembre 2008; tout comme de l'OCDE qui, dans son Rapport 2007 sur la coopération pour le développement¹⁷, reconnaît l'importance d'élargir la notion d'appropriation et d'inclure des indicateurs qui mesurent l'efficacité de l'aide sur la santé, sur les droits de la personne, l'égalité entre les sexes et la protection de l'environnement.

Cependant, le fait que l'aide au développement soit octroyée en majorité à des ONG qui s'occupent elles-mêmes de sa gestion sur le terrain en fonction de programmes et de priorités souvent définis par les pays donateurs est perçu par plusieurs comme un obstacle à l'appropriation et un **détournement des responsabilités gouvernementales en matière de gestion de l'aide**. Térence Ntitarageza, directeur national du Centre pour l'entraide et le développement de la Caritas au Burundi, pense au contraire que dans certains pays, ce sont les ONG qui sont les mieux placées pour gérer l'aide au développement et que leur action ne va pas à l'encontre d'une appropriation démocratique des stratégies nationales de développement : « Notre réseau Caritas Burundi est capillaire jusqu'à la base ce qui nous permet de rejoindre les bénéficiaires de nos interventions de façon personnalisée, presque immédiate, mieux que n'importe quelle autre ONG, aussi bien pour la formulation, la mise en œuvre que pour le suivi / évaluation de nos projets. Ce qui rend également possible un large usage de la méthode participative et donc une plus grande application du principe de l'appropriation ». De plus, certaines ONG jouissent d'une crédibilité et d'une réputation d'intégrité qui attirent la confiance des bailleurs de fonds, notamment dans les états fragiles sur le plan de la gouvernance, dont ceux qui sont en situation de *post conflit*. **L'élargissement de la notion d'appropriation doit donc impliquer aussi les ONG qui œuvrent au développement.**

De plus en plus d'ONG du Nord installent des bureaux dans les pays bénéficiaires « pour capter les opportunités de financements de certains bailleurs qui ne traitent pas

¹⁷ OCDE, *Coopération pour le développement – Rapport 2007*, vol.9, no.1, 2008.

directement avec les ONGs locales. Ceci a un avantage certain en notre faveur, selon TERENCE Ntutangirageza, parce que nous n'aurions pas accès à certains financements, d'une certaine importance par ailleurs ; mais cela n'a pas que des avantages. Le personnel expatrié, par exemple, est rémunéré sur ces projets, à des taux qui n'ont rien de comparable au personnel local, ayant les mêmes compétences professionnelles. De plus cette présence est des fois susceptible d'alourdir les procédures en faisant double emploi ».

Sans nier l'important travail de sensibilisation, d'administration et de gestion de l'aide au développement des OSC et des ONG, Sylvie Perras, coordonnatrice du Forum Afrique-Canada, considère cependant que celui-ci doit s'accompagner d'une réflexion sur leur efficacité dans l'aide au développement et dans le développement proprement dit. Sa proposition est d'autant plus justifiée que l'action des OSC et les ONG est elle-même tributaire de jeux d'intérêts et que certaines ONG du Nord oeuvrant dans les pays bénéficiaires ont maintenant la taille de multinationales et sont confrontées à des défis de financement qui les placent en concurrence les unes par rapport aux autres. Plusieurs d'entre elles sont tellement imposantes qu'une partie substantielle de l'argent qu'elles reçoivent est affectée à l'administration du siège social et à celle des bureaux à l'étranger, à l'envoi de coopérants et à leurs frais de subsistance, de logement, de déplacements, à la logistique sur le terrain. Une petite partie profite finalement vraiment aux populations dans le besoin. **L'aide au développement et l'aide humanitaire sont devenues des « business ».** Il y a là aussi des motifs de réflexion sur l'efficacité de l'aide.

Sécurité alimentaire, équité et justice

La Chaire UNESCO sur les droits de l'homme de l'Université de Bergamo a produit, en 2005, dans le cadre d'un colloque sur l'éthique de la coopération internationale et les droits de l'homme, un document de travail qui énonce trois principes en éthique de la coopération :

- a. Le principe de développement humain
- b. Le principe de gouvernance démocratique
- c. Le principe de l'équité dans les relations asymétriques.

Au premier principe, s'accorde l'idée de Développement Humain Minimum Garanti proposé par Yao Assogba et celle de la création d'un marché local et régional centré sur les besoins des populations.

Au second principe, s'associent les critiques à l'endroit des notions d'appropriation, d'alignement et de responsabilité mutuelle. Quant au dernier principe, il s'apparente à l'idée, avancée par André Beaudoin de l'Union des producteurs agricoles – développement international, et empruntée au contexte québécois, de « régions ressources » du monde.

Certaines régions du Sud possèdent ou produisent les ressources et les aliments dont a besoin le reste de l'humanité. Il n'est pas normal que ces ressources soient pillées sans que les populations à qui elles appartiennent ou qui les produisent ne tirent un juste profit de leur exploitation ou de leur production. Il serait temps de considérer ces régions comme des régions ressources, de reconnaître leur importance, de reconnaître la valeur des ressources qu'elles possèdent et d'en payer le juste prix.

C'est une question d'équité et de justice. L'autosuffisance ainsi que la souveraineté alimentaire, à laquelle est liée la sécurité alimentaire, découlent de la souveraineté et de l'autonomie des états par rapport à leurs ressources. Les cadres stratégiques de développement doivent pouvoir compter sur ces ressources naturelles (minières, forestières, diversité biologique, etc.) et sur un juste commerce de la production agricole. La *Déclaration de Paris* ne reste qu'un ensemble de vœux pieux si elle ne fait pas en sorte que les pays du Sud exercent une véritable souveraineté sur leurs ressources et sur ce qu'elles produisent.

Une éthique de l'aide au développement doit donc être centrée sur l'être humain et ses besoins essentiels, sur les moyens politiques qui lui permettent de prendre en charge son propre développement et sur le respect de la propriété des moyens matériels (ressources) qui rendent possible ce développement.

VIII. POUR UNE CONCLUSION GÉNÉRALE

On a reproché à la *Déclaration de Paris*, tout au long de cette conférence, d'être essentiellement technique et d'être peu connue des populations. Pourtant, cette déclaration est-elle autre chose qu'un outil technique et technocratique pour aider les donateurs et les gouvernements des pays bénéficiaires, à *mesurer* l'efficacité de l'aide au développement? Ce n'est probablement pas un outil adéquat pour évaluer l'impact de l'aide, mais il s'agit d'un outil pour *mesurer* son efficacité à partir d'indicateurs choisis, principalement quantitatifs. La *Déclaration de Paris* est un document qui présente des moyens. Or, les principales critiques à son égard portent sur les finalités.

Peu de choses changent réellement dans l'aide au développement parce qu'il n'y a pas de véritable dialogue, mais un discours unilatéral fondé sur une asymétrie du pouvoir. Une éthique de l'aide au développement requiert que cette asymétrie soit corrigée et qu'un réel dialogue s'amorce sur les *finalités* de l'aide au développement. Cela signifie que les pays qui reçoivent de l'aide (gouvernements, parlements et sociétés civiles) soient en mesure d'établir leurs priorités sans égards pour celles des donateurs. Après, les finalités seront claires et pourront servir de base aux principes techniques et aux indicateurs. Peut-être y aura-t-il alors accroissement, non pas de l'efficacité de l'aide, mais du développement et du respect des personnes.

Pour information et commentaires
Écrire à evenements@aceci.org