

La Déclaration de Paris et la gestion de la coopération Nord-Sud

Grande conférence diplomatique Nord-Sud organisée par l'Agence consultative en éthique de la coopération internationale (ACECI)

Université Laval – Québec, Canada

4 juillet 2008

Document de synthèse et de réflexion

préparé par

Dany Rondeau, professeure

Université du Québec à Rimouski

L'Agence consultative en éthique de la coopération internationale (ACECI) s'est donné comme mandat d'intervenir auprès des gouvernements nationaux et des institutions internationales pour promouvoir l'éthique de la coopération internationale. 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. Pour ce faire, elle s'appuie sur la consultation de partenaires au Nord comme au Sud. Cette première grande conférence diplomatique est une telle occasion de consulter des partenaires impliqués dans la coopération et l'aide au développement.

Ce document se veut d'abord une 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. Il souhaite également orienter cette synthèse dans l'optique d'un début de réflexion sur une éthique de la coopération internationale et de l'aide au développement. Ce 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.

1. 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 qui¹?

L'éthique de la coopération internationale est donc un champ de réflexion en pleine émergence qui s'intéresse aux finalités², aux questions et aux enjeux éthiques de la

¹ « 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.*

² Dans le vocabulaire de l'éthique, le concept de « finalité » renvoie aux valeurs visées.

coopération et de l'aide au développement tout comme à la valeur des moyens utilisés. Dans la perspective d'une éthique de la coopération internationale, 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 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.

2. 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 partenaires³ ». Elle définit cinq principes qui sont en réalité des « engagements » de partenariat entre « donneurs » 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 donneurs sur ces stratégies, **l'harmonisation** entre elles des actions des différents donneurs, **la gestion axée sur les résultats** et **la responsabilité mutuelle** des donneurs 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 opérationnel⁴ ».

Bien que l'élaboration d'une éthique de la coopération internationale et de l'aide au développement ne soit pas directement l'objectif des échanges de la première Grande conférence diplomatique organisée par l'ACECI sur la *Déclaration de Paris*, 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.

³ Clemen Six, « La Déclaration de Paris et son application », *La Vie économique. Revue de politique économique*, 5, 2008, p.25.

⁴ Ibid.

- 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.

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-mêmes⁵ ». Ces manières de faire constituent des obstacles à l'exercice de la souveraineté et à 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'efficacité⁶ ». 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

⁵ Ibid., p.26.

⁶ Ibid., p.25.

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 comptes⁷ ». 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 donneurs que des administrations bénéficiaires.

La représentativité et le rôle des OSC

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 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 imputabilité⁸ ».

⁷ Ibid., p.27.

⁸ CIDSE, *Appréciations de la CIDSE sur la Déclaration de Paris et recommandations en vue d'avancées positives à Accra*, mai 2008, p.2.

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 public⁹ ».

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 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 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 développement¹⁰, 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.

⁹ 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.

¹⁰ OCDE, *Coopération pour le développement – Rapport 2007*, vol.9, no.1, 2008.

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. TERENCE Ntintangirageza, directeur national du Centre pour l'entraide et le développement 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 oeuvre 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 conflict*. 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 directement avec les ONGs locales. Ceci a un avantage certain en notre faveur », selon TERENCE Ntintangirageza, « 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 comparables 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 des 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 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 minières 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.

Conclusion

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.