

**PREMIERE EDITION DES GRANDES CONFERENCES
DIPLOMATIQUES NORD-SUD DE L'ACECI**

**La Déclaration de Paris et la gestion de la coopération Nord-Sud
Québec, le 4 juillet 2008**

**Implication de la société civile du Nord et l'application des principes
de la Déclaration de Paris. Pour quel répondant au Sud?**

**Sylvie Perras, Forum Afrique-Canada
Conseil canadien pour la coopération internationale**

Introduction

Il me fait plaisir d'être parmi vous aujourd'hui et je remercie les organisateurs de la conférence d'avoir invité le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) à cette table de dialogue. La présentation que je vais faire est le fruit d'une réflexion menée au Canada et à l'échelle internationale et s'appuie en grande partie sur les résultats d'une démarche conduite par le Groupe consultatif sur l'efficacité de l'aide et la société civile¹, mandaté pour soumettre des recommandations au Comité d'aide au développement de l'OCDE pour le Forum de haut niveau (FHN) d'Accra de septembre 2008, en vue d'évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP).

Cette démarche a permis la tenue d'une série de consultations régionales, largement organisées par les organisations de la société civile (OSC), soit 5 au Sud et une au Nord, suivies d'une au niveau international réunissant des représentants des consultations précédentes au Sud et au Nord, à Nairobi au Kenya. Ces consultations visaient justement à débattre la question de l'efficacité de l'aide et les rôles des organisations la société civile. Le processus de consultation s'est terminé par un Forum international rassemblant différents acteurs du développement, bailleurs de fonds, gouvernements du Sud, organisations de la société civile. Plusieurs réunions à l'échelle nationale ont également eu lieu, y compris au sein du Forum Afrique-Canada.

Ma présentation s'inspire également du dialogue soutenu entre le CCCI et l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI) sur cette question du rôle des OSC dans le développement depuis plusieurs années et les liens étroits que le Conseil entretient avec des réseaux internationaux de la société civile, entre autres Reality of Aid, Civicus, l'Association pour les droits des femmes et le développement (AWID), Social Watch et Alliance 2015.

La société civile et la Déclaration de Paris

En 2005, des bailleurs de fonds et des gouvernements, notamment du Sud, ont signé la Déclaration de Paris et se sont donné des objectifs propres à accroître l'efficacité de l'aide jusqu'en 2010.

¹ Pour plus d'information, voir <http://www.ccic.ca/f/002/aid.shtml>

La Déclaration s'articule autour de 5 principes:

L'appropriation nationale : les pays en développement exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination des actions;

L'alignement : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires;

L'harmonisation : Les actions des pays donateurs sont mieux harmonisées, et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective;

La gestion axée sur les résultats : Tous les pays vont gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats,

La responsabilité mutuelle : Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

En général, les OSC ont accueilli favorablement la détermination des signataires de la DP d'améliorer les aspects techniques et administratifs de l'efficacité de l'aide. Elles dénoncent par contre le fait que cette réforme du système de l'aide se limite à un processus technique qui ne prend pas en compte les relations de pouvoir entre donateurs, gouvernements et citoyens qui sous-tendent la relation d'aide. La DP ignore également un certain nombre de questions-clés telles la conditionnalité, l'aide liée, l'assistance technique, l'égalité entre les hommes et les femmes². La société civile soutient que la DP devrait se focaliser sur les conditions nécessaires à un développement effectif et durable et sur la démocratisation des processus de coopération internationale. La DP doit reconnaître la nécessité de tout centrer sur la réduction de la pauvreté, l'égalité hommes-femmes et la concrétisation des droits humains et la justice sociale³.

Les OSC appellent à une réforme beaucoup plus substantielle du système de l'aide et soutiennent que la mesure de l'efficacité de l'aide devrait être déterminée par ses répercussions sur le développement, soit les transformations tangibles dans la vie de millions de personnes touchées par la pauvreté et les inégalités. Actuellement, dans la DP, il n'y a aucun indicateur qui permette de lier explicitement les réformes de l'aide à l'amélioration du développement humain, à des progrès en termes d'égalité entre les hommes et les femmes et de droit des femmes, ou à l'habileté des gens à exercer leurs droits.

Les OSC réclament donc un enrichissement du programme d'efficacité de l'aide de façon à répondre aux préoccupations de tous les acteurs du développement. Les principaux commentaires formulés par la société civile à l'égard des principes de la DP concernent au premier plan l'appropriation et la responsabilité mutuelle:

Appropriation : L'appropriation est la pierre angulaire du développement, mais elle doit se traduire par une prise en charge démocratique, c'est-à-dire que les voix et les intérêts des citoyens

² Voir entre autres : Recommandations de la Consultation Internationale des Organisations et Réseaux de Femmes sur l'Efficacité de l'Aide, organisée par l'Association pour les droits de la femme et le développement (AWID), Women in Development Europe (WIDE) et d'UNIFEM sous le parrainage, CIDA-Canada et Action Aid International, www.awid.org et Gender, the Paris Declaration and Women's Emancipation, Speaking Notes, Molly Kane, Inter Pares, www.interpares.ca

³ Voir De Paris 2005 à Accra 2008 : L'aide au développement va-t-elle devenir plus responsable et efficace? Une approche critique du plan d'action pour l'efficacité de l'aide, Comité directeur international, Réseau de l'initiative des OSC, www.betteraid.org

(hommes et femmes) doivent être au centre des processus de développement national. Les donateurs et les institutions financières internationales doivent mettre fin à la conditionnalité politique qui est en complète contradiction avec le principe d'appropriation démocratique. Les pays donateurs doivent également clarifier les liens et les contradictions entre leurs intérêts nationaux, le développement et les politiques commerciales et d'investissement, qui s'avèrent souvent des entraves aux efforts des pays en développement pour juguler la pauvreté et les inégalités.

Responsabilité mutuelle : Les OSC soutiennent que la responsabilité est le seul fondement d'une aide efficace. Les donateurs, les gouvernements du Sud et les autres acteurs du développement doivent être redevables de l'effet de leur aide sur le développement. Cet effet et les résultats de développement doivent être mesurés sur la base des droits universellement reconnus, incluant les droits de la personne, les droits des femmes, le droit au développement et les droits économiques et sociaux.

Telle qu'elle apparaît dans la DP, la responsabilité mutuelle fonctionne à sens unique, soit du pays bénéficiaire vers les donateurs. Des engagements fermes et transparents sont nécessaires pour assurer que la reddition de compte fonctionne dans les deux sens de la relation bailleurs-gouvernement.

De plus, la responsabilité mutuelle, dans un contexte de relations de pouvoir profondément inégales entre donateurs et pays bénéficiaires requière un engagement ferme pour une réforme en profondeur des institutions financières internationales : en effet, celles-ci continuent à exercer une influence significative sur les choix politiques des pays en développement. Cette réforme, conjuguée avec l'élargissement de la responsabilité au delà des donateurs et des gouvernements pour impliquer, les instances parlementaires, les groupes citoyens, et ultimement les populations pauvres et marginalisées sont des prémisses essentielles à de réels progrès pour le développement et la démocratisation.

Tous les acteurs du développement doivent adhérer à des normes élevées d'ouverture et de transparence, notamment en terme d'aide publique au développement. Les mécanismes de suivi de la responsabilité doivent être renforcés, par exemple par l'utilisation de données ventilées selon le sexe, de budgets selon une analyse hommes-femmes, et l'ajout d'indicateurs et de résultats attendus définis par une approche basée sur les droits..

Alignement : De réels processus participatifs, incluant les personnes pauvres et marginalisées, doivent être en place pour évaluer les effets des modalités de l'aide sur l'avancement des droits économiques et sociaux. Dans le cadre d'un alignement croissant des financements bilatéraux et multilatéraux, la question centrale qui se pose est : aligné sur quoi et qui en bénéficiera?

Harmonisation : Les commentaires vont dans le même sens que pour l'alignement, plus particulièrement en ce qui a trait à la conditionnalité macro-économique et au renforcement des acteurs les plus puissants.

La gestion par résultats : l'adhésion aux principes des droits de la personne et les obligations légales des donateurs et des gouvernements bénéficiaires de l'aide devraient servir de mesure de l'efficacité des politiques et programmes.

Selon un collègue tanzanien, Rakesh Rajani, le plus grand danger dans tout ce débat est de perdre de vue le simple fait que le but ultime de l'efficacité de l'aide n'est pas l'efficacité de l'aide en elle-même, mais le développement, la réduction de la pauvreté et des inégalités. Et que la finalité du développement réside dans la capacité des gens ordinaires d'exercer des choix de vie, d'avoir accès à des services de base, de jouir de moyens de subsistances durables, de faire entendre leur voix et respecter leurs droits. C'est, selon lui, cette *action citoyenne* (citizen agency) qui est la véritable finalité du développement et de la démocratie, mais également le meilleur outil pour y parvenir.

La société civile du Nord et l'application des principes de la DP

Les trois raisons principales avancées pour expliquer que les principes de la DP ne s'appliquent pas directement aux OSC du Nord⁴ :

1. La Déclaration de Paris est le résultat de nombreuses années de recherche et de discussions entre donateurs et quelques gouvernements partenaires sur ce que devraient être les bonnes pratiques en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide dans le cadre des rapports entre donateurs et gouvernements. La Déclaration porte donc essentiellement sur les relations entre les bailleurs de fonds et les gouvernements en matière d'aide et sur l'interprétation étroite des répercussions de ses cinq principes fondamentaux. Mais, à proprement parler, elle ne reconnaît pas le rôle et l'apport des OSC en tant qu'acteurs du développement à part entière.

Pourtant, les OSC se préoccupent depuis longtemps de la question de leur responsabilité et de leur efficacité et un grand nombre de politiques et d'initiatives au niveau local et régional ou au sein d'organisations individuelles en fait foi, reconnaissant le rôle significatif des OSC du Nord dans l'architecture internationale de l'aide. Par exemple, un nombre important d'organisations non-gouvernementales internationales a ratifié la « charte de responsabilité » conclue par l'intermédiaire de CIVICUS, l'alliance pour une action citoyenne. Cette charte aborde la question délicate de la représentativité des intérêts politiques des OSC du Sud. Un autre exemple est le « Projet Sphère », lancé en 1997 par un groupe d'agences humanitaires, ainsi que le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge qui a permis de développer une Charte Humanitaire et a identifié des Normes Minimales dans cinq domaines essentiels de l'assistance humanitaire: approvisionnement en eau et assainissement, nutrition, aide alimentaire, aménagement des abris et des sites, et services médicaux.

Des données compilées par mon collègue Brian Tomlinson démontrent l'importance des OSC du Nord comme acteurs du développement. En 2006, dix OSC importantes et des réseaux d'OSC du Nord ont généré un revenu total de 6\$ milliard US. Les familles internationales de Vision mondiale et d'Oxfam dépassent chacune 1\$ milliard. C'est donc dire qu'individuellement et

⁴ Voir North / South Relations – A Northern Perspective, Brian Tomlinson, CCIC, August 2007, http://www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2007-08_harnosand_speech.pdf

collectivement, les OSC internationales du Nord jouent un rôle important en tant que donateurs et canaux de transmission de l'aide publique.

2. Le rôle de donateur des OSC du Nord diffère fondamentalement de celui des donateurs officiels, tout comme les OSC du Sud, les homologues dans la relation d'aide, se démarquent des gouvernements des pays en développement.

Les OSC qui œuvrent en coopération internationale, que ce soit des organisations non-gouvernementales, des syndicats, des structures d'églises, des organisations de femmes, reflètent une grande diversité d'expression de la citoyenneté. Au nord, ces OSC sont des vecteurs de la citoyenneté mondiale. Elles représentent les intérêts d'une variété de segments de la société et fonctionnent souvent à partir de valeurs, de mandats et de formes de gouvernances différents. Par leurs efforts et les transferts de fonds qu'elles effectuent, les OSC du Nord entretiennent des relations complexes avec leurs homologues de la société civile au Sud.

Les OSC sont essentielles à une culture démocratique, tant au Nord qu'au Sud. Cette culture démocratique suppose le respect des droits de la personne, l'expression d'une pluralité de points de vue, en particulier ceux des personnes exclues ou marginalisées, des actions pour faire avancer l'égalité entre les hommes et les femmes et une ouverture à des politiques et des modèles de développement de rechange. Dans ce contexte, les OSC doivent être reconnues comme acteurs du développement à part entière et non pas uniquement comme de simples instruments pour la livraison de l'aide. Les principes et les conditions favorables qui doivent guider l'efficacité de l'aide des OSC et les rapports nord-sud de la société civile doivent permettre de bonifier leur rôle démocratique en tant qu'acteurs du développement et représentants des intérêts des personnes, dont les droits sont souvent oubliés, dans les sociétés et les dialogues politiques internationaux.

3. L'architecture opérationnelle des relations d'aide ne peut pas faire abstraction des répercussions de l'aide sur les conditions qui permettent l'atteinte de moyens de subsistance durables pour les personnes pauvres et marginalisées, l'égalité entre les femmes et les hommes, un environnement durable et les droits de la personne.

Par exemple, les organisations de femmes soutiennent qu'il y a eu très peu d'analyse des effets des modalités de l'aide sur l'autonomisation sociale et économique de femmes avant l'établissement des engagements et des objectifs de la DP. Les organisations de la société civile relèvent aussi que le principe clé qu'est l'appropriation locale est grandement affaibli parce que la DP n'aborde pas du tout la relation de pouvoir et la capacité des donateurs d'influencer les résultats de développement par l'imposition de conditions et de balises aux politiques.

Une meilleure coordination est souhaitable avec les gouvernements régionaux et locaux pour une amélioration des bénéfices aux segments les plus pauvres des communautés. Cependant, un alignement non réfléchi des OSC du Nord sur les plans de développement des donateurs et gouvernements nationaux conduira inévitablement à une réduction de l'espace pour l'expression des voix diverses et critiques au sein de la société civile locale. Il importe que les grandes OSC sectorielles du Nord prennent garde de ne pas abuser de leur accès aux larges fonds communs pour créer des systèmes parallèles de livraison de services sociaux.

En fait, la question n'est pas de savoir si les OSC du Nord doivent mettre en œuvre les principes de la DP et comment, mais plutôt de quelle façon peuvent-elles définir les enjeux et les principes de l'efficacité de l'aide propres aux OSC du Nord. Une conséquence des consultations préparatoires au Forum d'Accra est la mise en place d'un processus de la société civile, impliquant OSC du Nord et du Sud, visant à définir les principes relatifs à l'efficacité du développement, des lignes de conduites pour leur mise en œuvre ainsi que des bonnes pratiques. La première réunion exploratoire se déroulait à Paris les 29 et 30 juin dernier.

Pour quel répondant au Sud : Rôles, principes et défis de la société civile du Nord dans ses relations d'aide au Sud

Il importe ici de rappeler que la société civile du Nord n'est pas un tout homogène, mais un amalgame d'organisations qui présentent une grande diversité en terme de valeurs et de structures organisationnelles, de mandat, de secteurs d'action, de ressources et d'intérêts. Le lien entre les OSC et la gouvernance démocratique suggère qu'une approche basée sur les droits peut servir de cadre pour analyser l'efficacité des OSC du Nord dans ses rapports avec le Sud. Le Code d'éthique du CCCI stipule, sous la rubrique principes de partenariat, qu'« un partenariat est un processus d'accompagnement à long terme qui appuie le droit des gens à déterminer leurs orientations de développement et à exercer des activités conformes à ces orientations à travers les organisations de la société civile ».

Le CCCI a identifié certains rôles importants pour l'accompagnement des OSC du Sud par celles du Nord, dont:

1. Entretenir des rapports de solidarité avec des organisations et des mouvements au Sud qui travaillent avec des organisations de citoyens pauvres et marginalisés;
2. Faire avancer l'égalité hommes femmes en mettant particulièrement l'accent sur les droits des femmes pauvres et exclues;
3. Appuyer la gouvernance démocratique et accroître l'espace pour l'expression des voix des citoyens (hommes et femmes) dans les dialogues politiques à tous les niveaux, en ciblant plus spécialement le renforcement des canaux directs pour les voix du Sud;
4. Encourager des approches novatrices de développement ancrées dans la réalité de la vie et du travail des personnes pauvres;
5. Mobiliser et déployer des ressources financières et humaines pour appuyer le développement; et
6. Mobiliser la citoyenneté mondiale sur les questions de justice mondiale à travers les liens entre citoyens du Nord et du Sud.

Plusieurs défis se posent cependant quant à la capacité et à l'engagement des OSC du Nord d'ajuster leurs comportements organisationnels en rapport avec ces rôles, dont les suivants :

1. Les limites de l'approche par projets des OSC du Nord

De par la sélectivité inhérente à l'approche par projets, les OSC du Nord exercent une grande influence sur les programmes, l'allocation de l'argent et la définition du « succès » et des résultats. Par ailleurs, nous savons que les OSC du Sud sont plus efficaces si elles peuvent

travailler de manière itérative en prenant fond sur la dynamique qui anime ses rapports avec ses bases locales. Avec le renforcement de leurs capacités institutionnelles, les OSC du Sud interpellent de plus en plus leurs homologues du Nord en demandant l'accès à un financement institutionnel et une approche concertée des donateurs dans leur financement.

D'autre part, l'internationalisation de la présence des plus grandes et plus puissantes organisations non-gouvernementales (ONG) par l'ouverture de bureaux locaux dans les pays en développement compromet l'efficacité des OSC du Sud et leur capacité de construire leurs bases constituantes. En effet, bien que ces grandes ONG apportent des ressources, des connaissances et une envergure, leur présence peut avoir pour effet de miner la croissance autonome des OSC du Sud.

2. Le renforcement des capacités des OSC du Sud

Plusieurs OSC du Nord, tout comme les donateurs officiels, accordent une importance prépondérante au renforcement institutionnel au Sud, qui est perçu comme un prérequis essentiel de la durabilité. Cependant, il n'est pas clair jusqu'à quel point les priorités pour le renforcement institutionnel au Sud sont dictées par les priorités et les intérêts du Nord. De plus, la non-reconnaissance du fait que les OSC du Sud font face à des environnements opérationnels beaucoup plus exigeants et difficiles renforce l'idée d'un déficit d'habiletés et de capacités au Sud. La notion de solidarité suppose un partage d'expériences qui permet de définir les objectifs du renforcement des capacités dans les rapports nord-sud des OSC sur la base des besoins identifiés par les personnes concernées au premier chef.

3. L'absence de sensibilité aux intérêts, voix et connaissances des OSC du Sud dans les dialogues politiques.

Les OSC du Sud sont souvent confrontés aux priorités et messages politiques définis au Nord et à l'attente qu'elles joindront leur voix pour promouvoir ces messages auprès des gouvernements du Nord, dans les tribunes internationales et auprès de leurs gouvernements au Sud. C'est un défi qui se pose depuis longtemps, à savoir quelle est la responsabilité des OSC du Nord quand elles affirment représenter les intérêts politiques du Sud et envers qui sont-elles redevables? Le principe d'appropriation locale est tout indiqué pour répondre à ces défis, mais celui de l'appropriation démocratique l'est plus encore. Celle-ci implique un respect pour les droits politiques d'assemblée, de participation et d'expression de points de vue divers.

Trois approches sont suggérées pour solidifier les rôles stratégiques des OSC du Nord et du Sud en tant qu'acteurs du développement à part entière:

- Renforcer les dialogues, conduits par des OSC, entre et au sein des OSC du Sud et du Nord afin de clarifier les mandats, les besoins spécifiques aux contextes et les capacités, de même que la valeur ajoutée apportée par les OSC au développement;
- Porter une plus grande attention à l'appui des coalitions et des réseaux d'OSC du Sud;
- Diriger les efforts des donateurs et des gouvernements partenaires vers l'établissement de conditions favorables à des relations efficaces des OSC, plutôt que vers un alignement artificiel sur des stratégies gouvernementales changeantes.

Conclusion

La DP a permis de porter le débat sur la place publique et d'amener les différents acteurs du développement à réfléchir à l'efficacité de leurs actions en terme de répercussions positives sur la vie des personnes à qui l'aide est destinée ultimement. Outre la reconnaissance du rôle et de la place des OSC dans le développement, la société civile souhaite voir les différents acteurs du développement s'entendre à Accra sur des engagements portant sur:

- L'élargissement significatif de la participation des « parties prenantes » à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes nationaux de développement, notamment OSC, parlements, collectivités locales;
- Une nouvelle approche à la conditionnalité;
- Des initiatives de renforcement des capacités en appui à la consolidation des parlements, des institutions démocratiques et des organisations de la société civile;
- Un alignement qui respecte les priorités locales et démocratiques et mette l'accent sur l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux;
- Une approche équilibrée de l'harmonisation et la coordination dans le cadre d'un programme de développement global, sans amoindrir la diversité, la façon de travailler et la capacité d'innovation des OSC;
- Une gestion axée sur les résultats qui accordent plus d'attention aux indicateurs de changements institutionnels et sociaux;
- L'adoption de normes plus rigoureuses en matière d'ouverture, de transparence et d'accès à l'information;
- La mise en place d'un environnement favorable à une société civile dynamique, démocratique et diversifiée; et
- Une approche globale et inclusive de l'appui aux OSC et à travers elles.

Nous espérons que le Programme d'action qui sera entériné au Forum de haut niveau d'Accra permettra certaines avancées pour enrichir la DP, tout en étant conscients que le travail doit continuer bien au delà. Merci!