



Photo : Amy Bartlett

Efficacité du développement et de la société civile - instrumentalisation ou réelle avancée ?

*Olivier Consolo**

Il est difficile de répondre à l'article du COTA « performance ou efficacité »¹ sans faire référence aussi à l'article récent du GRESEA paru début avril 2013 sous la signature de Erik Rydberg intitulé : « Le développement en débat – Accra, Istanbul , OCDE & Cie : la maximisation des ONG »². Le COTA nous invite fort heureusement à puiser dans notre expérience et analyse personnelle et non pas à se lancer dans un débat académique qui nécessiterait plusieurs mois d'étude et une approche plus rigoureuse.

Les analyses qui nous sont soumises font souvent référence aux années 2000. Je crois qu'il faut remonter un peu plus loin dans le temps. Le phénomène des ONG de solidarité internationale est relativement récent. Quelques dizaines d'années tout au plus. Il suit une évolution politique toute aussi récente et unique dans l'histoire contemporaine, celle de la décolonisation et, plus près de nous, celle de la mondialisation économique.

1. <http://www.cota.be/exaequo/?p=729>.
2. <http://www.gresea.be/spip.php?article1142>

La « massification » du secteur des ONG internationales dans les pays développés est donc une 'création' récente (comparée à tous les autres acteurs dans la société, y inclus les médias).

Un secteur ONG jeune et encore en construction...

Un secteur qui a grossi de façon exponentielle dans les années 80 et 90. A la fin des années 1990, les ONG européennes dites « professionnalisées » sont plus d'un millier et représentent toutes ensemble un budget annuel consolidé de près de 7 milliards d'Euros dont la moitié provient de dons de particuliers et l'autre moitié de financements gouvernementaux (35% en moyenne) et européens (11%). Les questions de « bonne gestion », de transparence et d'impact se retrouvent donc, naturellement, au cœur de l'agenda des ONG et des institutions publiques. Quelle que soit l'origine du terme « responsabilité »³, il n'est pas illégitime de poser la question de la responsabilité que le secteur des ONG

3. idem.

acquiert à mesure qu'il grandit ou/et grossit. Or, au lieu de nous atteler nous-mêmes et dès le début des années 90 à définir ce que signifiait « notre responsabilité » (d'abord vis-à-vis des bénévoles des associations, de nos partenaires et enfin de nos donateurs particuliers), nous avons laissé à d'autres le soin de nous poser cette question. Ces « autres » étaient notamment les donateurs institutionnels qui nous cofinancent en partie.

Il est vrai aussi que ce débat public sur l'efficacité de l'aide, des acteurs de la coopération au développement et de la société civile (appliqué aux ONG du Nord principalement) intervient, dès les années 80, dans une période de transition idéologique qui, au niveau mondial, est marquée par la fin de la guerre froide et par le consensus de Washington (libéralisation, maximisation et marchandisation de la société).

Nos sociétés (notamment les citoyens et les médias) étaient légitimement en droit de poser ces questions sur ce monde tellement fermé et opaque de la coopération au développement. Mais il n'est pas acceptable que le débat n'ait été posé que dans les termes de la pensée dominante à savoir : l'efficacité économique, les résultats à court terme, l'«accountability» vis-à-vis des donateurs internationaux et le « value for money » qui est peut-être la pire illustration de la perte de valeurs de notre époque...

Parallèlement, les ONG de grandes tailles (et gros budgets) s'étaient déjà transformées en de bons et très sages gestionnaires ; l'un (la taille) n'allant pas sans l'autre (l'obligation de gestion irréprochable dans les termes des acteurs économiques classiques). Depuis la fin des années 80, le top management de nos grandes ONG faisait déjà la part belle aux compétences de gestion et de finance plus qu'aux convictions et à une approche politique de notre rôle dans la société.

Cette triple convergence - responsabilité accrue d'un secteur en expansion, contexte idéologique ancré dans l'économie libérale et la « rentabilité court terme », ainsi que l'émergence d'acteurs

dominants parmi les ONG qui, par leur taille, n'ont pas d'autres options que de s'institutionnaliser - concourt à rendre plus complexe qu'il n'y paraît la définition d'un cadre de référence pour la qualité et la pertinence de notre secteur de la société civile.

Une réponse partielle des donateurs face aux pressions de la société civile et des leaders d'opinion...

Nous pouvons, bien-sûr, critiquer tout et son contraire, mais il faut reconnaître que dans les années 1990, les ONG ont investi temps, ressources et énergie pour contraindre les donateurs internationaux à reconnaître leur propre inefficacité : coûts de transaction exorbitants, duplications, absence de synergie, assistance technique liée, conditionnalités en tout genre, asymétrie du partenariat avec les gouvernements du Sud, etc.

Dans ce cadre, il me paraît assez inexact de présenter l'agenda pour l'efficacité de l'Aide⁴ comme une « initiative des donateurs », comme un agenda porté par l'OCDE (le club des donateurs) et qui débute en 2003 à Rome, puis est signé en 2005 à Paris (déclaration de Paris), suivi par les conférences d'Accra (2008) et de Busan (2011) comme une 'initiative des donateurs', comme un agenda porté spontanément par les donateurs eux-mêmes... Non ! Cet agenda est la réponse des donateurs à la pression et aux campagnes portées par les ONG et autres Organisations de la société civile (OSC) depuis près de 10 ans (durant les années 1990), et soutenu, plus ou moins officiellement, par les pays en développement eux-mêmes...

La question demeure de savoir pourquoi nous avons été assez naïfs pour penser qu'en poussant les donateurs à plus de transparence et de cohérence, ceux-ci ne nous retourneraient pas la politesse en nous demandant ce qu'il en était de la nôtre (je perçois à ce sujet une contre-vérité dans l'article du GRESEA). Et c'est donc ce qui

4. Porté par l'OCDE (le club des donateurs) et qui débute en 2003 à Rome, puis est signé en 2005 à Paris (déclaration de Paris), suivi par les conférences d'Accra (2008) et de Busan (2011).

s'est passé : les ONG ont obtenu un mécanisme institutionnalisé auprès de l'OCDE (à travers un groupe de conseil établi en 2006) au sein duquel les ONG pouvaient officiellement siéger et « monitorer » les engagements des donateurs sur leur propre efficacité (de l'Aide) ; ces derniers nous ont alors demandé de signer la Déclaration de Paris. Et ce qui apparaît aux yeux des auteurs des deux articles en références comme une compromission ou une reculade du secteur n'en est pas une à mes yeux, puisque nous avons dès 2007, REFUSE CATEGORIQUEMENT de cosigner la Déclaration de Paris !

Dès lors, nous avons décidé (lors d'une réunion régionale OSC « des pays de l'OCDE » tenue à Bruxelles à l'automne 2007) de lancer notre propre processus en l'ouvrant aux ONG et autres acteurs de la société civile au Sud, notamment pour éviter de reproduire l'écueil de l'agenda de Paris qui une fois encore avait été développé à huis clos et entre pays riches uniquement...

Le forum ouvert de la société civile pour l'efficacité du Développement (financé par plusieurs donateurs européens traditionnellement ouverts à la société civile) est ainsi devenu, avec le processus Better Aid, une tentative de créer une vraie dynamique mondiale à une échelle large (2000 acteurs directement consultés et associés au processus, et 10 000 ONG/OSC reconnaissant officiellement les principes d'Istanbul).

Chacun pourra avoir sa propre opinion sur les principes d'Istanbul mais, même s'ils paraissent à certains comme « des lieux communs », ils sont le premier référentiel qui tente de dépasser le concept strict et réducteur de « l'accountability » vis-à-vis des donateurs. En complémentarité de l'initiative connue sous le nom de « INGO accountability charter » (signée en décembre 2005 par de grosses ONG des secteurs du développement mais aussi de l'environnement et des droits humains), les Principes d'Istanbul se veulent applicables à toutes sortes et tailles d'acteurs (organisations de base, petites et moyennes ONG, mouvements sociaux et aussi grandes ONG internationales).

Enfin, les principes d'Istanbul tirent leur légitimité du processus en lui-même (ouvert, inclusif et représentatif) et des acteurs qui les ont reconnus et adoptés. Cette question de la légitimité étant au moins aussi importante que celle des critères eux-mêmes.

Etions-nous capable de défier à la fois l'approche institutionnelle limitée à l'Aide et le paradigme de l'efficacité ?

N'oublions pas que ce processus sur l'efficacité du développement de la société civile a lieu (milieu des années 2000) dans un contexte européen et nord-américain où les ONG sont explicitement remises en cause par les institutions de coopération et par les partis libéraux (notamment néerlandais, canadiens, des Etats-Unis, suédois et européens, partis dont provient aussi le commissaire européen pour le développement Louis Michel). Ce contexte est aussi marqué, un an plus tard (2008), par une série de crises majeures au niveau international, frappant aussi les USA et l'UE. Cette situation de crise économique a été alors utilisée par les institutions pour remettre en selle le secteur privé et le placer au cœur des nouvelles stratégies de coopération au développement aux niveaux européen et international (Forum de la Coopération au Développement des NU, 'Agenda for Change' de l'UE, Agenda de Busan, etc.)

Ailleurs dans le monde, la société civile assiste impuissante (ou presque) à la criminalisation de son rôle dans la société comme dans de nombreux pays en Afrique, Amérique latine et même en Russie. Dans ce contexte particulier, la société civile et les ONG ne sont pas au plus fort de leur forme et de leur « self-confidence » ! Certaines doutent même de leur légitimité...

Dans ce processus de définition de nos propres « bonnes pratiques », les ONG n'ont pas osé remettre en cause (en réalité ne se sont pas senties assez fortes) les deux concepts erronés de l'agenda de l'Efficacité de l'Aide porté par les donateurs : celui de l'efficacité et celui de l'Aide ! Dans un arbitrage tout à fait conscient et assumé, nous avons décidé de remettre en

cause le « champ » de cet agenda international (donc l'Aide, pour le remplacer par le 'développement') et avons accepté de discuter (et donc de 'valider') l'approche sur l'efficacité...

Je crois personnellement que ce choix fut une erreur. Nous aurions dû (et pu) défier les deux concepts... Et comme le dit justement Erik Rydberg, nous avons pris l'option de parler de l'efficacité du développement (au lieu de l'Efficacité de l'Aide) sans jamais définir ce que nous entendions par « Développement »...

Si cette réalité est vraie en 2007 et durant les 4 années qui suivent, il est rassurant de noter que depuis deux ans (2011), les ONG, notamment européennes (et dans le cadre des crises qui frappent aussi l'Union Européenne), se sont lancées dans une réflexion de fond sur un nouveau « political narrative » (voir débat actuellement en cours sur le site Web de CONCORD⁵). Dans ce processus, les questions si longtemps repoussées de notre rôle dans nos propres sociétés, des formes que pourraient prendre des citoyennetés et solidarités globales, ou encore celle du modèle économique actuel sont enfin posées sans tabous et sans complexes... reste à y répondre et à nous réinventer pour rester légitime et 'relevant' pour les 20 prochaines années!

Osons remettre en cause et dépasser l'approche sur l'efficacité...

Dans ce cadre, il est vrai qu'il est indispensable et urgent de remettre profondément en cause l'approche actuelle sur l'efficacité et son corollaire « le court-terme », basée sur les résultats (visibles et rapides), poussant les ONG à ne plus pouvoir prendre de risques et donc à ne plus pouvoir être innovantes. Alors même que le besoin n°1 aujourd'hui est de revenir à l'innovation et à la prise de risques (technique et politique). Cette omnipotence de l'efficacité dans le discours actuel de la famille du développement montre à quel point l'industrie de l'Aide s'est déconnectée et détournée des valeurs qui la sous-tendaient pourtant : solidarité, long terme, changement

structurel dans la société, luttés contre les inégalités, options pour les plus pauvres, les plus précaires.

Dans ce contexte difficile, il est rassurant de noter que la récente communication de la Commission européenne (octobre 2012) sur le rôle de la société civile dans le champ du développement et de la solidarité reconnaît, avant tout, le rôle politique de la société civile et son statut de contre-pouvoir face aux institutions. Cette communication est le résultat d'un processus de dialogue de 3 ans appelé le « Dialogue Structuré au niveau européen » et qui, pour la première fois, dépasse le cadre strict des ONG et qui a impliqué de nombreux acteurs du Sud à travers des consultations régionales (deux critiques adressées par l'article du GRESEA).

Pour finir (et en référence aussi avec le « dialogue structuré »), je crois percevoir une interrogation (pas si nouvelle que ça) sur l'institutionnalisation du secteur... Cela recoupe de nombreuses dimensions, mais je m'arrêterai ici à celle des stratégies d'influence que le secteur privilégie actuellement.

La vieille question donc (il y a aussi des lieux communs dans les critiques adressées au secteur des ONG) de savoir si nous sommes plus influents à l'intérieur ou depuis l'extérieur des institutions est toujours difficile. En effet, il y a autant d'exemples où les ONG ont fait avancer des négociations importantes au niveau international depuis la rue et à travers des campagnes « musclées » (ex : contre les accords de libres échanges ou l'OMC), que d'exemples où l'influence s'est opérée de l'intérieur à travers une expertise de haut niveau et des relais institutionnels et politiques puissants au sein des appareils (ex : les récentes avancées contre les paradis fiscaux et pour la transparence dans l'industrie minière).

Le plus important, me semble-t-il, est de ne pas tomber dans un dogmatisme sur la question et de considérer nos stratégies comme une boîte à outils multiples qu'il faut savoir utiliser à différents niveaux et en fonction d'une analyse pré-

5. <http://www.concordeurope.org/blogs/joanna-maycock/139-business-as-usual-is-not-an-option>

cise du contexte et des opportunités politiques. Mais il reste certain que la stratégie de mimétisme avec les institutions a montré ses limites et se révèle même contre-productive. Les ONG, quelles que soient leurs stratégies d'influence, doivent assumer leur différence, réaffirmer leur autonomie et garder cette distance critique indispensable à tout engagement politique et citoyen.

* Directeur de la Confédération Européenne des ONG de Développement et d'Urgence (CONCORD) (<http://www.concordeurope.org/>).