Coopération au développement : les organisations d'entraide devraient-elles quitter le terrain ?

Peter Niggli

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/461>

DOI : 10.4000/aspd.461

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2004

Pagination : 135-142

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Peter Niggli, « Coopération au développement : les organisations d'entraide devraient-elles quitter le terrain ? », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 23-2 | 2004, mis en ligne le 10 mars 2010, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/461> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.461>

Coopération au développement: les organisations d'entraide devraient-elles quitter le terrain ?

Peter Niggli*

Des pressions s'exercent dans plusieurs pays industrialisés sur les relations entre organisations privées et agences publiques de développement. Certaines formes habituelles de coopération et de cofinancement par l'Etat d'organisations d'entraide sont remises en question. Ces tensions nouvelles s'expliquent essentiellement par les changements intervenus dans la conception et les méthodes de l'aide publique au développement (APD). Les principaux éléments de cette évolution sont: 1. un transfert de priorité entre organisations d'entraide du Nord et ONG des pays en développement; 2. le poids accru que les pays donateurs accordent à l'Etat des pays en développement; 3. la volonté qu'ont les multinationales de s'octroyer une part des budgets des pays riches pour l'aide au développement.

Evolution de la coopération au développement

1. Il est aujourd'hui tout à fait courant que les agences publiques de développement aussi bien que les organisations privées collaborent avec des ONG du Sud et (co)financent celles-ci. C'est là une tradition déjà longue pour les organisations d'entraide, tandis que les instances gouvernementales en faisaient une pratique qui a gagné en importance au cours des années 1990. Certains fonctionnaires de l'aide au développement mettent ainsi en question l'utilité d'organisations d'entraide privées dans le Nord. Selon eux, il existe dans les pays en développement assez d'ONG qualifiées avec lesquelles les Etats donateurs peuvent collaborer directement. Il ne serait plus nécessaire de soutenir ces ONG par le biais d'organisations du Nord, qui ne font que renchérir les frais de transaction. Ce point de vue est également répandu dans les bureaux de coordination de la Direction du développement et de la coopération (DDC).
2. Dans la seconde moitié des années 1980, les agences publiques de développement ont été vivement critiquées pour leur collaboration avec les gouvernements des pays en développement: on reprochait à cette aide de soutenir des projets étatiques et mégalomanes qui ne changeaient rien au sort des déshérités ou tendaient même à les appauvrir davantage, et ne contribuaient guère à la croissance économique de ces pays. Les critiques se sont amplifiées après la fin de la guerre froide, avec le grief fait à l'aide publique au développement de ne servir en grande partie qu'à maintenir au pouvoir des gouvernements amis. On en a tiré la leçon en faisant passer cette aide publique par des organisations d'entraide privées du Nord, et en soutenant des ONG des pays

* Directeur de la Communauté de travail Swissaid/Action de carême/Pain pour le prochain/Helvetas/ Caritas/EPER et responsable du secteur politique de développement.

en développement plutôt que leurs gouvernements. Ce retournement anti-étatique de l'APD coïncide avec la première génération de mesures d'ajustement structurel au marché instaurées par les institutions de Bretton Woods. Ce modèle conférait aux organisations d'entraide du Nord la tâche d'encourager la création d'ONG dans le Sud («promotion d'une société civile vivante») et de renforcer leur autonomie (*capacity building*). Aujourd'hui, les accents sont mis ailleurs: un Etat faible passe – à raison – pour un obstacle au développement, et les ONG du Sud ne sont plus considérées comme une alternative valable à une administration publique efficace. Tout au moins en théorie, les gouvernements des pays de l'OCDE donnent la préférence à une concentration de leur aide sur des pays en développement choisis, dont les gouvernements se conforment aux règles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Les pays donateurs entendent ainsi soutenir à nouveau davantage les budgets et les programmes coordonnés par les Etats des pays en développement, et renforcer les autorités locales. Cette réorientation de l'APD tend à se faire aux dépens des organisations d'entraide du Nord et – un peu moins – des ONG du Sud, lorsque celles-ci n'apparaissent pas dans les plans de développement du gouvernement concerné et dans la conférence des pays donateurs. La DDC et la division du développement du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) veulent elles aussi se concentrer sur l'aide budgétaire, en vue d'exercer une influence coordonnée des pays donateurs sur le budget de l'Etat bénéficiaire. Dans les pays les plus pauvres, ce processus se déroule en grande partie dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté dont un pays doit se doter pour continuer de bénéficier de crédits de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

3. Simultanément, de nouveaux concurrents appartenant à l'économie privée sont attirés par les budgets d'aide publique au développement. Sous le signe des objectifs de développement du millénaire, les pays donateurs – secondés par la Banque mondiale – reviennent au principe d'investir dans les infrastructures des pays en développement. A l'époque de la guerre froide c'était une priorité de l'aide au développement, qui avait perdu ensuite de son importance en raison des critiques générales adressées à l'APD. Actuellement, les pays de l'OCDE préconisent de développer les infrastructures en «partenariat» avec des entreprises appropriées du secteur privé, afin que l'Etat des pays en développement reste «léger». C'est théoriquement un moyen de mobiliser davantage de capitaux privés pour le développement des pays pauvres. Pratiquement, les pays industrialisés (et les pays en développement «favorisés») devront offrir à leurs partenaires privés des aides à l'investissement de tout genre pour apaiser leur crainte du risque à courir. Cette forme d'aide publique aux investissements risque de porter préjudice à d'autres postes des budgets d'aide au développement – aux dépens, notamment, des organisations d'entraide et des ONG du Sud.

Outre ces facteurs en quelque sorte pratiques de changement des relations entre organisations d'entraide du Nord et agences publiques de développement, il y a les contrariétés politiques. Bien des gouvernements s'offusquent de voir les organisations d'entraide défendre la cause des pays en développement et critiquer la politique économique des pays industrialisés, surtout depuis que ce travail politique se fait parallèlement au mouvement international de protestation contre la mondialisation économique. En Suisse, par exemple, le Conseil fédéral s'est

indigné que les organisations d'entraide n'aient pas pris clairement leurs distances par rapport aux violences des manifestations contre le Forum économique mondial (FEM). Elles ne s'y étaient pas senties obligées du fait qu'elles n'avaient ni participé à ces manifestations de masse, ni appelé à manifester. Mais comme la Communauté de travail des organisations d'entraide avait régulièrement reproché à la politique de libéralisation systématique de nuire au développement, ces organisations étaient – aux yeux du Conseil fédéral – pour ainsi dire automatiquement associées aux protestations contre le FEM.

Les interventions armées en Afghanistan et en Irak ont créé des situations explosives dans certains pays. Le gouvernement Bush a considéré comme un affront que des organisations d'entraide américaines se montrent sceptiques à l'égard de la croisade contre le terrorisme et critiquent vivement l'amalgame systématique d'actions militaires et humanitaires. En Grande-Bretagne et chez d'autres membres de la « coalition des volontaires », les organisations d'entraide ont participé aux manifestations contre la participation à la guerre en Irak. Elles étaient ainsi en accord avec la majorité de la population de leur pays, mais s'attiraient les foudres de leurs gouvernements respectifs¹.

Indépendamment de ces irritations politiques, les agences publiques de développement se voient contraintes de reconnaître que le travail de plaidoyer accompli par les organisations d'entraide du Nord est fondamentalement justifié. S'ils n'en font pas autant pour leurs propres organisations d'entraide, les pays donateurs peuvent difficilement exiger des pays en développement que ceux-ci accordent davantage de libertés politiques à leur société civile. Sans parler du fait qu'une tentative de mise sous tutelle des ONG du Nord serait contraire aux droits fondamentaux garantis par la constitution des pays donateurs. D'ailleurs, certaines agences de développement demandent aux organisations d'entraide de leur pays d'investir davantage dans les activités de plaidoyer. Cette tendance se manifeste également au sein de la DDC, où certains estiment que les organisations d'entraide devraient se consacrer entièrement à ce travail de plaidoyer et abandonner à l'Etat les activités concrètes de coopération au développement.

Ces discussions, entre autres, ont conduit la DDC à commander en 2004 une évaluation externe de sa politique à l'égard des ONG. Au moment où nous écrivons ces lignes, un rapport d'évaluation mis en consultation propose de modifier en profondeur les relations de la DDC avec les organisations d'entraide et contient des idées plutôt dérangeantes. Tel est le contexte dans lequel je voudrais esquisser quelques points que je considère comme importants pour les relations entre organisations privées et agences publiques de développement, en Suisse et ailleurs dans le monde.

¹ Les tensions politiques suscitées par le mouvement antimondialisation ont entraîné un débat international sur la question de savoir si les ONG ont le droit de mettre en question l'action de gouvernements élus démocratiquement. Voir à ce sujet la contribution d'André Rothenbühler et moi-même à ce dossier, consacrée à la question de la légitimité des ONG.

Quelle répartition du travail entre organisations d'entraide et DDC ?

1. Dans beaucoup de pays industrialisés, les tâches d'intérêt public sont traditionnellement assumées conjointement par l'Etat et par des organisations privées d'utilité publique. Ces dernières y consacrent souvent les dons privés qu'elles reçoivent, tout en étant de surcroît subventionnées par les pouvoirs publics. La Suisse ne fait pas exception à cet égard. Le réseau des organisations privées au service de tâches publiques est même particulièrement dense dans notre pays. Naturellement, la question qui se pose toujours est de savoir comment répartir les tâches entre organismes publics et privés. Cette remarque s'applique aussi aux organisations d'entraide et à la DDC.

J'estime par contre qu'il n'y a pas lieu de remettre en question le principe selon lequel il appartient également aux organisations d'entraide d'assumer la tâche publique que constitue la coopération au développement. Ces organisations y consacrent des sommes considérables et travaillent en général à meilleur compte que les instances publiques correspondantes. Elles disposent d'un savoir-faire comparable, avec leurs propres contacts et réseaux dans la société civile des pays où elles sont actives. Il n'existe aucune raison politique ou financière de réserver exclusivement aux agences publiques de développement le soin de gérer les fonds de l'APD.

Certaines personnes, à la DDC, considèrent les organisations d'entraide comme superflues. Elles estiment que la DDC peut prendre en charge les fonctions de ces organisations dans le cadre de la coopération bilatérale au développement. On peut entrer en matière sur ce débat, mais alors en envisageant aussi l'inverse : les fonctions de la coopération bilatérale aujourd'hui assumées par la DDC pourraient aussi être reprises par les organisations d'entraide. En principe, toute tâche de coopération au développement qui n'exige pas absolument l'intervention d'une instance publique peut être attribuée à des organisations privées ou à des ONG. Cela irait nettement au-delà de ce que les organisations d'entraide ont fait jusqu'à présent. Une telle décision pourrait faire figure de « cure d'amaigrissement » pour le colosse bureaucratique que constitue indiscutablement la DDC. Cela correspondrait à l'esprit actuel des économies tous azimuts et du moins d'Etat ; et si ce n'est pas à l'ordre du jour, c'est parce que les milieux politiques susceptibles d'approuver une telle option ne sont pas particulièrement en phase avec les organisations d'entraide.

2. La coopération au développement n'est qu'une tâche publique parmi beaucoup d'autres. Contrairement à d'autres tâches, sa légitimation politique repose sur des fondements fragiles du fait que citoyennes et citoyens n'en tirent pas des avantages palpables. L'APD ne s'attaque pas à des problèmes immédiatement perceptibles par tout un chacun. Sur le plan de la politique intérieure, la coopération au développement est donc entièrement tributaire de motifs éthiques ou idéologiques de la population. Ce fondement idéologique est relativement large en Suisse. Il continue d'y avoir ainsi dans notre pays un courant important – soutenu notamment par les deux Eglises nationales – en faveur de l'aide à l'autopromotion des plus démunis de la planète². Mais ce courant ne

² Je suis tout à fait conscient du fait que l'APD peut et doit se justifier également par des motifs stratégiques. Il est parfaitement correct d'affirmer qu'il est dans l'intérêt à long terme de la Suisse de combler le fossé Nord-Sud et de permettre à tous les êtres humains de vivre dans la dignité.

garantit pas à tout coup des majorités politiques³. Cette réalité est connue de toutes les forces politiques en présence, notamment de celles qui envisageraient volontiers des coupes sombres dans le budget de l'APD.

Les organisations d'entraide représentent en quelque sorte la concrétisation du courant favorable à l'APD, qu'elles animent. La DDC ne saurait prendre en charge une telle fonction et remplacer les organisations d'entraide à cet égard. Mais elle devrait vouer beaucoup d'intérêt (c'est le cas de son directeur, M. Walter Fust⁴) à ce qu'il continue d'y avoir des organisations d'entraide solides et que celles-ci restent associées aux aspects pratiques de la coopération au développement. Les personnes de la DDC qui souhaitent renoncer aux organisations d'entraide sapent, en termes de politique intérieure, les fondements de la tâche publique que constitue la coopération au développement.

3. S'il est à mon avis parfaitement normal que les pays donateurs réattribuent un rôle majeur à l'Etat des pays en développement et fassent passer davantage d'aide par les gouvernements et leurs plans de développement, cela ne justifie pas une stratégie d'APD qui miserait tout sur cette carte. Il faut continuer d'investir aussi de l'autre côté afin de renforcer la « société civile », en y consacrant des deniers publics. Il y a deux raisons de procéder ainsi.

En premier lieu, l'aide budgétaire n'est envisageable que pour des pays dont les institutions fonctionnent plus ou moins et qui peuvent se prévaloir d'une gestion acceptable des affaires publiques. Mais il devient par ailleurs toujours plus nécessaire de secourir des pays dont l'Etat est un fiasco, non seulement par de l'aide d'urgence mais aussi sous une forme ou une autre de coopération au développement. Dans ce cas, le mieux est de passer par des organisations d'entraide ou des ONG locales.

Deuxièmement, le développement est un processus impliquant des tensions sociales. Il est illusoire de penser que des Etats dotés d'une bonne gestion des affaires publiques – avec aide budgétaire, coordination des donateurs et « partenariats multipartites » pour le développement des infrastructures – donneront de ce fait la priorité au soutien de leur population pauvre. Dans les pays en développement comme en Suisse, les gouvernements prêtent d'abord l'oreille aux milieux économiquement et politiquement puissants. Si les plus démunis ne parviennent pas à donner de la voix aussi vigoureusement que possible, ils risquent bien – même avec une « conférence des donateurs » – de n'obtenir que des miettes ou d'être complètement oubliés.

Les agences publiques de développement sont bien conscientes de ce fait, raison pour laquelle on exige régulièrement ce que l'on appelle pompeusement, dans le jargon de la coopération internationale, une « participation » de la population. J'en déduis que si l'APD appuie le côté gouvernemental, il faut restaurer un certain équilibre en soutenant les catégories sociales les plus pauvres et la société civile en général. Un tel travail peut être pris en charge par les organisations d'entraide et les mouvements sociaux locaux ou les organisations qui

³ Dans les sondages d'opinion sur la coopération au développement effectués régulièrement par la DDC et la Communauté de travail des organisations d'entraide, de nettes majorités se dégagent en faveur de la coopération. Mais une majorité tout aussi claire voudrait qu'une partie des budgets de développement soit consacrée aux « pauvres qui vivent dans notre pays ».

⁴ A ce sujet, voir dans ce dossier l'entretien entre M. Walter Fust et le comité de rédaction de l'*Annuaire*. [N.D.E.]

représentent leurs intérêts, mais pas par des conférences de donateurs, des agences publiques de développement ou les gouvernements des pays en développement. Si ceux-ci adoptent la « participation » de la société civile en tant qu'élément officiel de leur programme national, ils doivent se concentrer sur la mise en place de mécanismes institutionnels faisant une place à la « participation ». En revanche, il ne leur appartient pas de « soutenir » le débat d'opinion, l'organisation et la représentation des intérêts de la société civile, ce qui reviendrait à exercer un contrôle sur ces processus. Il faut que la « société civile participante » soit à même de scruter les stratégies macroéconomiques que les donateurs imposent à ces pays, et d'exercer une pression visant à infléchir les options politiques de l'Etat.

4. Les organisations d'entraide de Suisse et d'ailleurs préféreraient que les agences publiques de développement se concentrent sur la coopération avec les pouvoirs publics des pays en développement – à tous les niveaux, jusqu'à celui des autorités locales. Les relations avec les ONG du Sud seraient l'affaire des organisations d'entraide. L'idéal, dans cette optique, serait aussi que l'APD destinée à des ONG du Sud passe exclusivement par des organisations d'entraide du Nord – ce qui était d'ailleurs un principe appliqué en Suisse jusque dans les années 1980.

Comme d'autres agences publiques de développement, la DDC a établi depuis lors de nombreuses relations directes avec des ONG du Sud et d'autres acteurs de la société civile. Il s'agit souvent d'organismes qui offrent des prestations sociales à la collectivité, ou d'institutions et d'entreprises contribuant à la promotion des PME, à la création de sources de revenus ou à l'instauration de méthodes de production écologiques. Cela a certainement contribué à améliorer la qualité de l'APD. Il est cependant nécessaire de revenir à une répartition claire des rôles entre la DDC et les organisations d'entraide pour ce qui est des rapports entretenus avec la société civile des pays du Sud.

Si la DDC entend aujourd'hui investir davantage dans les plans de développement publics de certains pays par le biais de la coordination entre donateurs et de l'aide budgétaire (ou le fait déjà), il lui faut aussi consacrer à nouveau davantage d'efforts à la coopération avec les autorités locales. Et il faudrait parallèlement reconfier aux organisations d'entraide le travail d'investir dans la société civile, tout au moins dans ces pays-là.

De leur côté, les organisations d'entraide doivent se demander avec quels acteurs de la société civile elles peuvent coopérer plus utilement que ne le ferait la DDC. En gros, elles sont mieux placées chaque fois que le travail a un caractère politique et conflictuel. A mon avis, les organisations d'entraide devraient soutenir des ONG, des mouvements sociaux et des associations qui mobilisent les catégories sociales défavorisées et défendent leurs intérêts – donc des mouvements capables d'assumer des conflits avec les autorités, les classes dominantes et les donateurs, et de forger des alliances politiques pouvant servir de contrepoids.

5. Comme tous les pays industrialisés, la Suisse poursuit une politique Nord-Sud contradictoire. Les objectifs que vise son APD ne s'accordent pas avec sa politique de commerce extérieur ou ses relations financières mondiales. Notre gouvernement en est conscient et cherche à rendre la politique helvétique plus cohérente. Ces efforts sont louables, mais il faut être réaliste : la cohérence n'est

pas pour demain. Il apparaît ainsi que le terme de cohérence désignera longtemps encore le champ clos où l'on débat des conflits d'objectifs et des intérêts contradictoires de la politique suisse à l'égard du Sud. C'est ici qu'intervient le travail de plaidoyer des organisations d'entraide, pour exposer ces contradictions, tenter de mettre en lumière les aspects nocifs de la politique suivie par le gouvernement et essayer de les corriger petit à petit.

De nombreuses personnes, à la DDC, souhaitent ouvertement que les organisations d'entraide assument résolument ce rôle. Cette approbation de l'administration publique est toutefois ambivalente. En dehors de la DDC, on se montre très vite moins compréhensif. Selon les intérêts qu'ils défendent, les milieux politiques représentés au parlement adoptent une attitude positive ou négative à l'égard du travail de plaidoyer. Le gouvernement voudrait bien un plaidoyer combinable à d'autres intérêts puissants. Certains trouveraient merveilleux que les organisations d'entraide fassent de l'ouverture du marché agricole suisse le thème central de leur plaidoyer auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Une campagne de ce genre serait applaudie par la Fédération des entreprises suisses (economicsuisse), et serait secrètement approuvée par une partie du Conseil fédéral qui défend officiellement une protection poussée de l'agriculture suisse. On apprécie moins que nous reprenions la campagne internationale des ONG qui passe en revue les intérêts des pays en développement non compatibles avec le libre-échange érigé en valeur absolue, et qui revendique un profond remaniement des règles adoptées par l'OMC.

A part les questions de cohérence, les agences publiques de développement ont intérêt à ce que les organisations d'entraide pratiquent un plaidoyer général à caractère en quelque sorte pédagogique. Leur travail de sensibilisation et de présentation des problèmes vécus par les pays en développement doit éveiller et perpétuer la sympathie de notre population à l'égard de l'APD. C'est là une activité qui exige du professionnalisme en matière de communication et beaucoup d'argent. Les organisations d'entraide font beaucoup dans ce domaine, du fait, entre autres, que leur récolte de fonds en dépend. Tout le monde s'accorde sur le principe que la DDC peut et doit apporter un soutien à cette activité de sensibilisation que mènent les organisations d'entraide.

6. Quelques-uns, à la DDC, pensent que les organisations d'entraide devraient se retirer du travail concret d'aide au développement pour se consacrer entièrement au plaidoyer. J'ai déjà montré plus haut qu'il y a de bonnes raisons pour que les organisations privées continuent de rester actives sur le terrain. Si elles abandonnaient ce travail, cela aurait à mon avis trois conséquences : les organisations d'entraide perdraient de leur crédibilité ; les dons qu'elles drainent chuteraient dans des proportions énormes ; la base politique de l'APD se rétrécirait.

L'activité de plaidoyer s'appuie aujourd'hui sur le fait que les organisations d'entraide savent de quoi elles parlent, qu'elles ont l'expérience du terrain. Si ces organisations n'étaient plus engagées dans les pays en développement et cessaient d'être en relation avec leurs partenaires du Sud, elles perdraient de leur crédit auprès du public.

Les organisations d'entraide suisses collectent des dons relativement importants sur un marché très disputé. Elles parviennent à réunir ces 250 millions en raison des programmes concrets qui se réalisent dans les pays en développement. Les donatrices et donateurs ne veulent pas financer des œuvres d'entraide ou un

plaidoyer, mais aider des gens du Sud dans le besoin. La récolte de fonds s'appuie ainsi sur les activités de coopération sur le terrain. Si celles-ci étaient abandonnées, les dons retomberaient à une petite fraction des sommes actuelles. Nous pouvons illustrer ce point par les recettes qu'obtient la Déclaration de Berne en tant qu'organisation qui se consacre exclusivement au plaidoyer : elle parvient à réunir environ 2,5 millions de francs, et même elle préfère baser ses campagnes de dons sur des thèmes concrets comme son engagement en faveur du commerce équitable (*Clean Clothes Campaign*) plutôt que sur des questions plus abstraites et plus difficiles à communiquer au grand public, comme son engagement touchant à l'OMC. Si toutes les organisations d'entraide devenaient des « Déclarations de Berne », elles réuniraient tout au plus 10 à 15 millions, et la plupart disparaîtraient.

Crédibilité diminuée, nombre réduit d'organisations d'entraide et dons en chute libre auraient aussi pour effet d'éroder en Suisse la base politique de l'APD. Bref, abandonner le terrain pour se consacrer exclusivement à des activités de plaidoyer serait, de la part des organisations privées, un sommet de stupidité politique et économique.