



Jeunes
paysans
malgaches

Une aide européenne décalée de la réalité

Pierre Calame¹

Dans un système en constant bouleversement, l'évolution des réalités est plus rapide que celle des idéologies et des institutions. D'où un fréquent décalage qui conduit à penser les problèmes de demain avec les idées d'hier et à les gérer avec les procédures et les institutions d'avant-hier.

La Fondation Charles Léopold Meyer pour le progrès de l'Homme qui œuvre pour une réforme de l'aide européenne vers les ACP, plaide pour une mise en débat des politiques internationales d'aide. Pour la simple raison que ni les dispositifs institutionnels actuels, ni les ressources humaines, ni la culture du financement de projets, ne sont adaptés au contexte de mondialisation dans lequel évoluent les sociétés du Nord et du Sud. La coopération, toujours tributaire d'un découpage « problèmes du Nord, problèmes du Sud », n'a pas suffisamment pris la mesure de cette évolution. D'où un constat de blocage déploré par de nombreux acteurs et bénéficiaires de l'aide.

▼ Sortir du face à face donateur/bénéficiaires

Après avoir contribué au moment des indépendances à la construction des États, puis dans un second temps, orienté son discours sur la société civile et la coopération décentralisée, il serait temps que la politique d'aide sorte du face à face donateurs/bénéficiaires, afin d'encourager une meilleure structuration des réseaux transversaux capitalisant les expériences d'acteurs du développement, pour affronter les défis communs. Des défis qui ont pour noms : exclusion sociale, mutations de la démocratie, commerce mondial, impacts de la globalisation économique, environnement, énergie, maîtrise des sciences et technologies etc.

Ainsi en est-il de la notion de bonne gouvernance, conditionnalité très en vogue pour l'octroi d'aides. Or, dans un contexte de mondialisation, les États africains, enfermés dans leurs frontières, soumis aux règles du commerce international, massivement dépendants de l'aide étrangère, sans marchés suffisants pour développer des activités économiques autonomes, sans réelle capacité de négociation avec les investisseurs étrangers, n'ont plus rien de souverain.

Aucun problème de notre époque ne peut se traiter à un seul niveau, mais à différents niveaux de gouvernance : local, régional, et bien souvent mondial. La clé de la gouvernance tient donc à la relation entre ces différents niveaux. En outre, la pratique du partenariat constitue une des composantes décisives de la gouvernance actuelle : or on en est bien souvent à opposer autorités publiques et sociétés civiles et à confondre société civile et organisations non gouvernementales.

Dans le même ordre d'idée, la coopération internationale actuelle est trop dominée par une culture de projet prédéfini, supposant des plans élaborés en haut et exécutés aux échelons inférieurs et qui à l'expérience, peut se trouver en total déphasage avec un environnement complexe. Conclusion de ce bilan critique : la pensée sur le management public semble en retard sur les réalités du terrain ; et pour diverses raisons. Ce peut être le manque de vision partagée sur les projets ou sur des méthodes de travail adaptées aux objectifs poursuivis, mais aussi l'absence d'autonomie à la base ou l'insuffisance de processus auto-organisés. Autant d'éléments qui traduisent une attitude de défiance peu propice au partenariat. Ainsi on appelle de ses vœux une réforme de l'aide, en réalité impossible à pratiquer si l'on se réfère aux injonctions contradictoires adressées aux échelons d'exécution et qui visent à appuyer des processus ou à respecter des règles de contrôle a priori incompatibles avec un tel appui.

1. Pierre Calame, Directeur général de la Fondation Charles Léopold Meyer pour le progrès de l'Homme.

▼ Une aide brouillée par des pratiques contradictoires

Cette dissymétrie des relations entre donateurs et bénéficiaires pèse sur l'évolution des institutions d'aide internationale selon un schéma quasi immuable: un petit nombre de clients riches (les donateurs), sensibles aux effets de mode et une multitude de bénéficiaires devant sans cesse s'adapter aux changements imposés. Une dépendance qui renvoie les pays du Sud à une spécificité présumée, alors qu'il faudrait au contraire désenclaver le Sud et lui permettre d'être partenaire d'alliances mondiales associant des homologues du Nord et du Sud.

Au niveau de la Coopération européenne, les obstacles classiques à une pertinence de l'action publique se trouvent aggravés par l'inadaptation des rapports entre États membres du Parlement, Commission de Bruxelles, ONG du Nord et sociétés du Sud.

Deux principes devraient guider l'évolution de cette conception pour aboutir à une transparence effective des flux d'aide:

- Sortir les procédures de coopération de leur semi-clandestinité en développant une évaluation collective sur la base d'études de cas, au sein d'un espace de débat indépendant inter-agences d'aide communiquant via Internet.
- Rééquilibrer le regard que se portent le Nord et le Sud en favorisant les échanges d'expériences, afin de nourrir les acteurs du développement du Nord, de références du Sahel et d'ailleurs.

▼ Appliquer à la coopération les principes de bonne gouvernance

Ce qui suppose des changements à plusieurs niveaux :

Le contrôle • Remplacer le contrôle en amont par un contrôle social en aval; ambition réalisable si l'information financière est disponible à la base. Pour cela, il faudrait que la clause de transparence financière soit respectée par les bailleurs et que des pôles d'information accessibles aux populations, soient créés sur un réseau de consultation Internet regroupant les villes africaines

Des procédures paralysantes

- On se dit prêt à aider à la structuration des acteurs, alors que les procédures exigent que les acteurs soient déjà structurés pour bénéficier de l'aide.
- Il est difficile d'organiser dans un système centralisé, la transformation de grandes masses d'argent en actions pertinentes à l'échelle locale.
- Dissymétrie des relations et règles unilatérales font que l'offre détermine la demande.
- Les savoirs acquis dans l'action sont souvent perdus pour la société où ils ont pris naissance.
- La tradition qui pousse à juger les exécutants à leur rapidité à décaisser l'argent, alors que ce critère est sans rapport avec la pertinence réelle de l'action financée.

disposant d'informations chiffrées sur les actions de l'aide internationale. Dispositif qui permettrait, dans un second temps, de promouvoir une démarche locale plus transparente.

La cohérence du discours • Construire au niveau des ministères de la coopération un discours politique clair sur les objectifs et moyens de la réforme de l'aide. Faute de quoi, les intentions se heurtent à des obstacles insurmontables au niveau des systèmes de contrôle et de procédures. Indiquer également quelles procédures concrètes sont mises en place pour acter ces priorités. Accepter enfin dans un cadre contractuel, un système d'audits croisés et d'évaluation des progrès réalisés. En un mot, appliquer à la gestion de la coopération publique du Nord, les principes de 'bonne gouvernance' que l'on prétend imposer aux pouvoirs publics du Sud et interafricains.

L'appui aux acteurs du Sud • Favoriser la construction au niveau national, de réseaux d'acteurs représentant des habitants de quartiers populaires, des paysans, des petites entreprises, des artisans, des jeunes, des commerçants, etc. Promouvoir également la formation d'élites émergentes de différents milieux sociaux, en soutenant la création de centres régionaux de formation reliés entre eux et jouant un rôle de pépinière de leaders sociaux enracinés dans la réalité locale.

Les axes de formation pourraient être les suivants: gestion, échanges d'expériences, fonctionnement en réseau, gouvernance, l'Afrique et le monde, la négociation, etc.

Une démarche de décentralisation

et d'intégration régionale non par les États et le marché, mais par les peuples et les milieux sociaux, en soutenant un partenariat public/privé.

La capitalisation d'expériences pour sortir d'un « apprentissage jetable ». En particulier, avoir une démarche inter-agences de constitution d'un vivier d'experts du Sud. Soutenir les échanges d'expériences entre réseaux et concéder un statut public et contradictoire aux évaluations, même celles portant sur les procédures d'aide.

L'harmonisation des procédures • Le foisonnement d'instruments propres à chaque agence de coopération et la diversité des exigences des bailleurs ne favorisent guère la clarification des procédures. D'où la nécessité de simplifier les instruments et de décentraliser les décisions au sein des agences pour permettre une adaptation aux réalités locales. Donner enfin aux centres de décision décentralisés, une obligation de pertinence et non une obligation de conformité à un ensemble de règles définies de façon uniforme.

La cohérence de l'aide a un prix: traquer les double emplois, les actions contradictoires, l'imposition par les différentes agences de leur propre vision. Lorsqu'on en arrivera à une démarche de publicité des actions, à l'organisation de tables-rondes informelles, à la création de banques de données sur les actions de coopération, au soutien d'opérations partenariales situant explicitement chaque nouvelle action dans le panorama des programmes en cours, alors la coopération aura acquis une nouvelle configuration prenant en compte les aspirations à la réforme ■