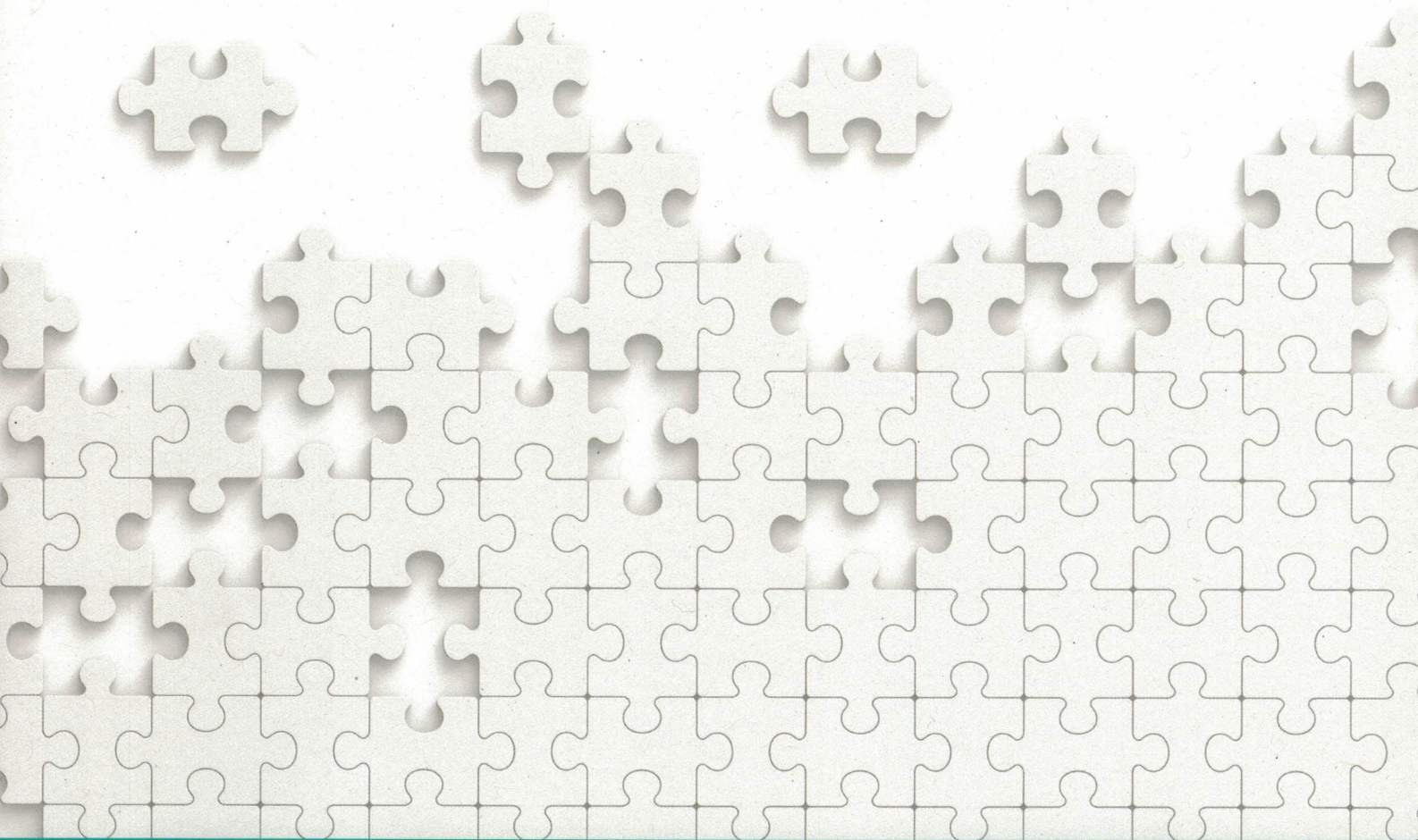
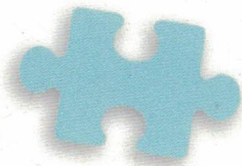


PAR-DELÀ
L'AIDE INTERNATIONALE :
des **SOLIDARITÉS** à **INVENTER**



CONGRÈS 2010

de **L'ENTRAIDE MISSIONNAIRE**



L'ENTRAIDE MISSIONNAIRE

15, rue de Castelnau Ouest
Montréal (Québec) H2R 2W3
Dépôt légal – 4^e trimestre 2010
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Notre vive reconnaissance à madame
Réjeanne Martin pour sa précieuse
collaboration à la révision des textes.

Conception graphique :
Fanie Clavette

TABLE des MATIÈRES



| | |
|---|----|
| Ouverture du Congrès Suzanne Loïsele | 4 |
| La néo-libéralisation de l'aide au développement : les alternatives sont-elles encore possibles ? Nancy Thede | 10 |
| Séisme-Haïti : cacophonie humanitaire et crise du pouvoir Lody Auguste | 24 |
| Courage | 35 |
| La coopération internationale et l'aide humanitaire en Amérique centrale. Un bilan controversé. Les cas du Honduras et du Nicaragua. Angel Saldomando | 36 |
| Solidarité en crise : Une nouvelle solidarité est-elle possible ? Comment la construire ? Micheline Ravololonarisoa | 48 |
| Bibliographie | 57 |

OUVERTURE du CONGRÈS 2010





Bienvenue à chacune, à chacun de vous,

Quel plaisir de vous accueillir, au nom de l'équipe de L'EMI, à ce rendez-vous annuel! Soyez toutes et tous les bienvenus, en particulier vous dont c'est la première participation.

D'entrée de jeu, je vous propose un rapide survol de l'actualité des derniers mois dont certains événements mettent à nu le mépris d'élus politiques pour les institutions démocratiques, les droits humains et le bien commun. Heureusement, la résistance citoyenne, quoique fragile, est en marche face aux politiques néolibérales et anti-démocratiques d'ici et d'ailleurs.

Par exemple, lors de la remise du prix Nobel de la paix à Barack Obama, plus de 10 000 personnes manifestaient à Oslo pour dénoncer l'attribution de ce prix à celui qui, depuis son élection à la présidence des États-Unis, continue la politique guerrière de son prédécesseur en Irak et en Afghanistan. Au moment de la remise du prestigieux prix, le président Obama venait tout juste de décider d'envoyer 30 000 soldats supplémentaires en Afghanistan.

Au Sommet des Nations Unies sur le climat tenu à Copenhague en décembre, le Canada a reçu plusieurs prix fossiles en raison de la fermeture de ses positions. Selon plusieurs observateurs, le Canada, en plus d'avoir l'un des pires bilans en matière de lutte aux changements climatiques, a eu, au cours de la Conférence, l'une des pires positions de négociation. Nombre d'organisations ont dénoncé haut et fort cette position canadienne.

Plus près de nous, lors du G20 tenu à Toronto à la fin du mois de juin, des arrestations massives et arbitraires ont eu lieu et semblent s'inscrire dans une tendance vers la criminalisation de la dissidence au Canada. Plusieurs voix se sont élevées dont celles de la Ligue des Droits et Libertés et d'Amnistie internationale, pour réclamer une enquête indépendante sur la violence des opérations policières. Et que dire du coût scandaleux de la sécurité évalué à plus d'un milliard de dollars selon la vérificatrice générale du Canada pour les trois jours qu'ont duré le G8 et le G20!

Au même moment, on apprenait que, au cours des dix dernières années, le budget du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et celui du ministère de la Défense ont connu des hausses vertigineuses. Un bond scandaleux de 179% au SCRS et de 49% pour les dépenses militaires, hissant le Canada au 13^e rang des puissances militaires du monde, selon un nouveau rapport de l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI). À l'évidence, les dépenses militaires au Canada n'ont pas été affectées par la récente récession!

On ne peut en dire autant du financement d'organismes de la société civile voués à la défense des droits et à l'aide internationale. Le gouvernement conservateur de Stephen Harper est devenu le champion de l'arrêt du financement public d'organismes comme Kairos, Match International, le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), de coupures drastiques dans le Programme de contestation judiciaire du Canada, de Condition féminine Canada et de compressions à la Commission canadienne des droits de la personne.

Plus insidieusement, le gouvernement Harper a pris le contrôle de la direction de l'organisme Droits et Démocratie en imposant à son Conseil d'administration des éléments ultraconservateurs voulant faire de cet organisme l'instrument de sa politique en matière de droits de la personne, ce qui ne manqua pas de provoquer une crise majeure largement médiatisée. C'est sans compter la longue liste de dossiers qui ont révélé au grand jour le mépris outrancier du gouvernement fédéral pour la transparence et le respect des droits de la personne: le cas du jeune canadien Omar Khadr, seul occidental encore emprisonné à Guantanamo ou l'épineux dossier des détenus afghans en sont de tristes exemples. Il en est de même du mépris du gouvernement Harper pour ses propres lois dont celle sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle. D'ailleurs, selon le CCCI, ce gouvernement ne répond en rien à l'esprit de la Loi ni à l'intention du législateur et ne satisfait pas aux trois critères énoncés dans cette dite Loi en ce qui concerne l'aide internationale, à savoir: contribuer à la réduction de la pauvreté, tenir compte des points de vue des pauvres et se conformer aux normes internationales en matière de droits de la personne.

Cependant, plus que le mépris des institutions démocratiques et la militarisation des politiques canadiennes, ce sont des catastrophes naturelles qui ont occupé le devant de la scène. D'abord, le violent séisme du 12 janvier qui a dévasté Haïti, principalement sa capitale Port-au-Prince, Léogane, Petit et Grand Goâve et Jacmel. Les pertes en vies humaines s'élèvent à 220 000 morts. Parmi les 300 000 personnes blessées, 4 000 ont été mutilées, 1,5 millions sont sans abri et regroupés pour la plupart dans des camps de fortune. Les dégâts matériels sont gigantesques. Des symboles de l'État, des églises, des universités, des hôpitaux, plusieurs institutions appartenant à des communautés religieuses, à des organisations non-gouvernementales se sont effondrés. Malgré le déferlement d'un vaste courant de solidarité, d'abord en Haïti, puis dans le monde, le processus de reconstruction se met difficilement sur les rails.

Puis, il y a eu les pluies torrentielles des dernières semaines qui ont provoqué des inondations meurtrières au Pakistan. Vingt millions de personnes ont été directement touchées, soit 12% de la population estimée à 170 millions. De ce nombre, 1 600 personnes sont mortes, 4,6 millions sont maintenant sans abri et 6 millions manquent de nourriture. La FAO confirme qu'au moins 3,2 millions d'hectares de maïs, de riz, de coton et de canne à sucre ont été dévastés. Et la saison de la mousson n'a pas encore dit son dernier mot!

Or, contrairement à 2005 alors que la mobilisation de l'aide avait été immédiate à la suite d'un tremblement de terre au Pakistan, l'aide tarde cette fois-ci à y arriver. Les agences d'aide lancent des cris d'alarme, mais elles peinent à rassembler les fonds pour secourir les populations vulnérables, notamment les femmes et les enfants. La lenteur de la mobilisation internationale au profit du Pakistan est dénoncée de toutes parts, plusieurs observateurs l'attribuant, entre autres, au déficit d'image du pays, souvent associé aux talibans et à Al-Qaïda.

Lors de telles catastrophes, on constate que les élans de solidarité et l'acheminement de l'aide varient d'un cataclysme à l'autre, la couverture médiatique aussi. L'heure est au questionnement. Entre l'urgence et le développement, on fait face à d'énormes défis. Les récents propos de l'écrivain haïtien Lionel

Trouillot sont particulièrement troublants quand il affirme que l'humanitaire impose sa richesse, ses objectifs et interdit de penser au développement, au structurant... (*Pays sans porte-voix*, Radio Kiskeya, 2 septembre 2010).

Mais plus questionnant encore, malgré toute l'aide internationale des dernières décennies, les pays « bénéficiaires » ont continué de s'appauvrir, cataclysme ou pas. Comment expliquer que cette aide, dont la finalité première est de lutter contre la pauvreté, n'a pas réussi à ce jour à réduire les inégalités et à faire décoller le « développement » de nombreux pays ?

**L'humanitaire
impose sa richesse,
ses objectifs
et interdit de penser
au développement**

Pas étonnants donc tous ces débats des dernières années sur l'architecture de l'aide internationale et sur son « efficacité ». Dans certains réseaux, on sent l'urgence de repenser le développement et son financement, de démasquer le nouveau colonialisme sous couvert d'aide et de redéfinir le rôle des ONG face aux États et aux entreprises. Tout ce questionnement est soulevé au moment où foisonnent recherches et publications aux titres provocateurs, par exemple : *En finir avec la dépendance à l'aide* de Yash Tandon d'Ouganda, *L'aide fatale* de l'auteure guinéenne Dambisa Moyo, *Pour réduire la pauvreté, mettre fin au développement !* d'Emmanuel Garessus.

Voilà donc dans quel « environnement » a germé la proposition de tenir ce présent congrès sur la thématique

Par-delà l'aide internationale : des solidarités à inventer. Le déferlement de l'aide qui a suivi le terrible séisme en Haïti a été le déclencheur de nos questionnements sur la finalité de l'aide — tant de l'aide humanitaire d'urgence et que de l'aide au développement — sur ses objectifs, ses acteurs et ses bénéficiaires. Dès ce matin, Nancy Thede nous présentera l'évolution de la coopération internationale des dernières décennies et les multiples aspects de l'aide internationale, tout cela à partir d'une perspective critique.

En après-midi, Lody Auguste d'Haïti et Angel Saldomando du Nicaragua nous guideront dans la compréhension des enjeux de l'aide internationale en contexte de crise et de ses impacts sur le développement ou le « mal développement » d'Haïti depuis le séisme du 12 janvier et des pays d'Amérique centrale touchés par le passage dévastateur de l'ouragan Mitch. En quoi de telles catastrophes ont-elles été ou peuvent-elles devenir des opportunités pour les pays dévastés ?

Dans la matinée de dimanche, Micheline Ravalolonarisoa, revisitera avec nous la notion de solidarité et ses conséquences sur la construction de nouveaux partenariats à l'échelle mondiale. À partir de ses expériences dans des réseaux de femmes africaines, dans des ONG ou dans une agence onusienne, elle nous partagera l'état de sa réflexion sur la présente crise de la solidarité et nous proposera des avenues possibles pour la transformation des rapports entre les peuples du monde en vue de l'avènement d'une nouvelle humanité.

Alors que l'aide publique au développement est en profonde mutation, que les interventions d'urgence souvent militarisées suscitent la critique, que la coopération

entre les pays du Sud s'affirme de plus en plus, nous souhaitons que le présent congrès interpelle nos solidarités et nous invite à en inventer de nouvelles.

Vous devinez bien que la préparation de ce congrès est le fruit d'un travail collectif. Que toutes les personnes qui ont y contribué, d'une façon ou d'une autre, en soient ici chaleureusement remerciées:

- l'équipe de la permanence: **Gerardo Aiquel, Micheline Malboeuf, Denis Tougas** et moi-même, équipe appuyée par **Jeannette Thiffault** à l'administration;
- les conférencières et le conférencier invités: **Lody Auguste, Micheline Ravololonarisoa, Angel Saldomando** et **Nancy Thede**;
- l'animatrice du congrès, **Caroline Boudreau**;
- la responsable de la célébration, **Renaude Grégoire**;
- la conception et la réalisation graphique du dépliant, de la bannière et de la publication, **Fanie Clavette**, designer graphique;
- l'équipe de bénévoles à l'accueil et aux kiosques de solidarité;
- le personnel de la Librairie Paulines;
- chacune et chacun de vous pour votre présence.

C'est grâce au généreux soutien financier des sociétaires de **L'EMI**, de **Développement et Paix**, de la **Caisse Cité-du-Nord de Montréal**, de la **Caisse d'économie solidaire Desjardins** et de la **Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ)** que la tenue de ce congrès a été rendue possible. Qu'ils en soient eux aussi chaleureusement remerciés.

Au nom de l'équipe, je vous souhaite un bon congrès. Qu'il soit stimulant pour chacune et chacun de vous!

Le congrès 2010 est maintenant ouvert!

Suzanne Loïselle

Montréal, le 11 septembre 2010





La **néo-libéralisation**
de **l'aide** au **développement** :
les **alternatives** sont-elles
encore possibles ?





Nancy Thede, anthropologue de formation. Professeure au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), ses champs de spécialisation sont le développement international, les politiques de coopération, la démocratisation et les droits humains, les mouvements identitaires. Elle a coordonné, pendant huit ans, le programme de développement démocratique au Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie), organisme paragouvernemental basé à Montréal.

Je suis extrêmement contente de pouvoir participer aujourd'hui à ce forum de réflexion critique soutenue par L'EMI depuis de nombreuses années, forum qui soulève des problèmes à la fine pointe de la pratique et de la théorie de la coopération et de la solidarité. C'est un privilège de contribuer à vos débats aujourd'hui.

Comme vous ne semblez pas avoir peur de poser des questions critiques, je me permettrai de partager avec vous certaines de mes réflexions qui, parfois, me paraissent, même à moi, un peu osées compte tenu du contexte. Mais je vais les mettre de l'avant auprès de vous et, par la suite, l'on verra bien où nous mènent les termes de ce débat. Ce sont des réflexions qui me viennent à partir d'une longue pratique dans la coopération, dans la solidarité et, depuis quelques années, à l'université où je prends un certain recul face à ces pratiques et où j'ai parfois le loisir de me poser des questions. Dans le feu de l'action, on n'a pas toujours le temps de se questionner ou, encore, notre positionnement nous conduit à poser des questions différentes.

En effet, j'ai travaillé pendant plus de 20 ans dans les ONG au Québec et au Canada. Avec d'autres collègues, on a essayé de développer la solidarité à travers la coopération en créant des espèces de « zones libérées » au sein de la coopération officielle. C'était toujours, on le savait, une activité assez marginale dans laquelle nous nous investissions pour développer une voie alternative, voire une voie d'avenir de la solidarité.

Maintenant, en regardant les 60 ans d'histoire de la coopération, son institutionnalisation depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, ce que je vois me fait croire qu'il est non seulement nécessaire mais urgent aujourd'hui de rejeter l'ensemble de l'édifice de la coopération au « développement », y compris cette solidarité qui s'est progressivement vidée de son sens, de sa substance même, à cause de son appropriation par des acteurs — officiels et non gouvernementaux — qui le transforment en activité technocratique. Maintenant on sert la « solidarité à toutes les sauces » et ça ne veut plus rien dire. Ce n'est plus porteur d'un projet alternatif; ce n'est plus porteur des valeurs qui, à son origine, en ont défini la nature.

La solidarité s'est transformée en une activité technocratique comme les autres aspects de la coopération au « développement », et je mets développement entre guillemets. Ce sont quelques jalons de ce cheminement, de ce questionnement, que je veux partager avec vous. Je tiens à préciser tout de suite que, à partir de ces questions, je n'ai pas résolu pour moi-même toutes les conséquences, toutes

les alternatives possibles. Pour moi aussi, c'est une démarche toujours en cours. De multiples angles d'approche sont possibles. C'est pourquoi quelques mises en garde s'imposent.

Quelques mises en garde

Premièrement, mon exposé concerne des tendances que je décèle dans le champ de la coopération internationale, de l'aide, de la solidarité. Des tendances, à mon avis, lourdes et significatives, sans qu'elles soient les seules à exister ou sans que ces dynamiques soient monolithiques. Il surgit toujours, il est vrai, des tensions et des lieux de disputes à l'intérieur de n'importe quel phénomène social. Cependant, me semble-t-il, les tendances que je vais énoncer sont tellement lourdes aujourd'hui qu'elles anéantissent les disputes et les tensions internes. Certes, des changements ont eu lieu dans l'appareil gestionnaire ou dans les orientations de la coopération au développement ; mais le fait même que vous vous posez des questions aujourd'hui est la manifestation que des changements sont en train de se produire actuellement.

Ces changements me semblent tellement lourds qu'ils transforment non seulement les modalités de la coopération et de la solidarité, mais leur sens même. En particulier, la progressive militarisation de la coopération et le fait que les pays donateurs définissent maintenant le développement comme un enjeu de leur propre sécurité nationale constituent des changements majeurs qui bouleversent profondément le monde de la coopération. Ma présentation s'attachera donc à identifier, à illustrer ces tendances lourdes et à expliquer pourquoi je considère qu'il faut abandonner la coopération au développement au profit d'un autre type d'investissement, un investissement plus directement politique et, par le fait même, solidaire.

J'ajoute deux autres mises en garde préalables. Premièrement, il est particulièrement difficile d'être critique par rapport à la coopération, parce que c'est une activité lourdement chargée de valeurs : très difficile d'être contre la vertu. Parce que la coopération est une activité perçue dans notre culture comme quelque chose de positif par définition, établir une distance critique devient extrêmement difficile, presque impensable. Le discours tenu par les acteurs de la coopération sur eux-mêmes et sur leur activité laisse place à la critique uniquement de la manière de faire, mais jamais à celle des buts poursuivis.

Deuxièmement, pour amorcer un travail d'analyse critique de la coopération, il importe de saisir la coopération comme une activité qui fait partie des rapports de force au niveau international, ce qui est encore vrai aujourd'hui. On ne peut pas comprendre la coopération en dehors de ces rapports, on ne peut pas la détacher des grandes transformations du monde. Ainsi, pour notre discussion aujourd'hui, il faut mettre « l'architecture de l'aide », comme on l'appelle depuis quelques années, dans le contexte des rapports de pouvoir, bien que la coopération internationale ne soit aujourd'hui qu'un aspect minime d'une transformation très vaste de la politique internationale de la sécurisation.

Parmi les nombreux mythes qui circulent sur la coopération, sur la solidarité, j'en choisis trois pour illustrer mon cheminement.

Mythe n° 1 - L'aide vise le développement des pays du Sud

Vous avez discuté assez longuement de ce mythe dans vos congrès antérieurs, notamment l'année dernière, de façon assez magistrale, avec François Houtart et Jacques Gélinas. Finalement, dans les faits, après 60 ans de coopération et d'aide au développement, on n'a pas atteint le « développement ». Non seulement on ne l'a pas atteint, mais on est encore plus loin de l'atteindre qu'au début et aux lendemains de la Deuxième Guerre mondiale.

Cet argument n'est pas particulièrement nouveau. On peut penser à Tibor Mende qui, en 1972, a publié son livre choc *De l'aide à la recolonisation*. Certains avaient ces perceptions depuis très longtemps, malgré des modifications importantes dans les façons de faire la coopération, de livrer l'aide au développement. Ce questionnement a toujours été fréquent et il s'est réactualisé pendant les 6 décennies qui se sont écoulées depuis les débuts de la coopération.

**Soixante années
d'aide internationale
n'ont pas permis aux
pays du Sud d'accéder
au « développement »**

Le constat, c'est que 60 ans d'aide internationale n'ont pas permis aux pays du Sud d'accéder au « développement ». Des institutions très conservatrices comme le Sénat du Canada l'ont reconnu ouvertement. En effet, en 2007, le Comité permanent du Sénat sur les affaires étrangères et le commerce international a émis un rapport sur l'action de la coopération du Canada en Afrique dans lequel on « a déploré les 40 ans d'échec de l'ACDI »¹. Le Sénat du Canada lui-même affirme explicitement que l'action de la coopération canadienne a été un échec.

Au cours de ces 60 ans, des changements importants de stratégie se sont imposés au sein des institutions officielles de la coopération. Au fil des luttes contre la domination impérialiste, les structures de l'aide ont dû subir des modifications et ont connu des adaptations aux nouvelles

conjunctures — que ce soit à partir des propositions venant des pays du Sud eux-mêmes (pensons au Nouvel ordre économique mondial des années 1970), ou à partir des nouveaux paradigmes émanant des organisations internationales (les besoins essentiels, le développement durable, la sécurité humaine et bien d'autres). Cependant, à long terme, les mécanismes de l'aide ont toujours retenu le même objectif, c'est-à-dire la reconstitution des liens de dépendance économique dans un monde postcolonial. Les institutions de la coopération sont devenues des mécanismes de reproduction de cette domination et de cette dépendance.

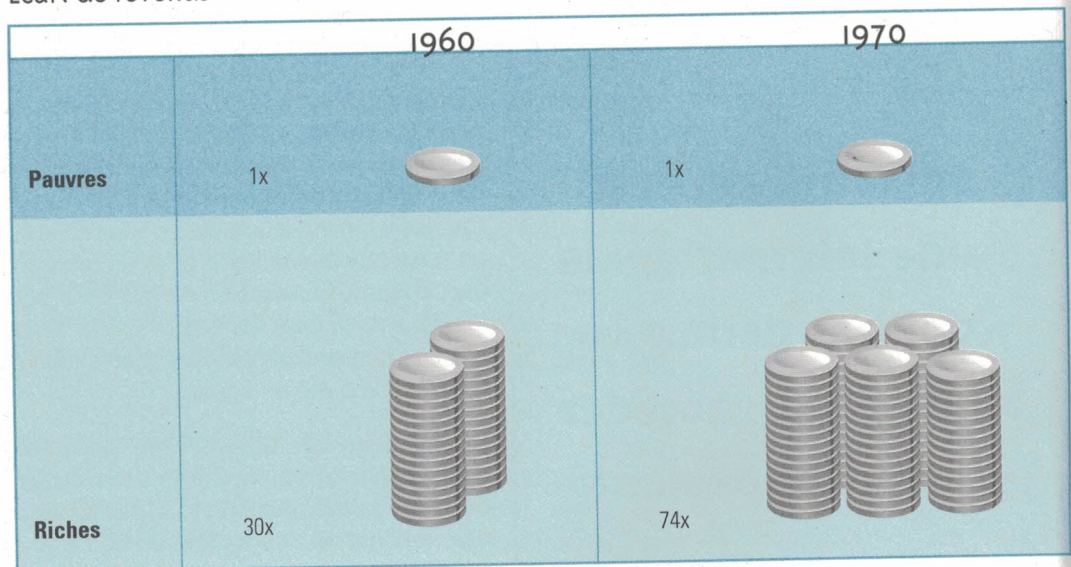
Pour illustrer cet échec du développement en terme quantitatif, certaines données sont frappantes. Aujourd'hui les pays du Sud transfèrent à chaque

¹ Canada. 2007b. *Overcoming 40 Years of Failure: A New Road Map for Sub-Saharan Africa*. Ottawa: Senate of Canada, Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

année vers les pays du Nord la somme nette de 600 milliards de dollars. Quand on considère le rapatriement des profits et le service de la dette, il s'agit bien de transfert net, après tous les investissements étrangers directs, après l'aide internationale : oui, un transfert net annuel de 600 milliards de dollars du Sud vers le Nord.

Une autre donnée. D'après le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), selon son rapport sur le développement humain de 1999 (j'ai cherché sans succès des chiffres plus récents), le fossé entre le 20 % de la population mondiale la plus riche et le 20 % de la plus pauvre a plus que doublé entre 1960 et 1997². En 1960, le fossé était de 30 à 1, c'est-à-dire le 20 % le plus riche gagnait 30 fois plus que le 20 % le plus pauvre. En 1997, soit 37 ans plus tard, le fossé a plus que doublé, il était 74 fois plus important. Un accroissement extrêmement important pendant une période qu'on pourrait considérer comme les années dorées de la coopération.

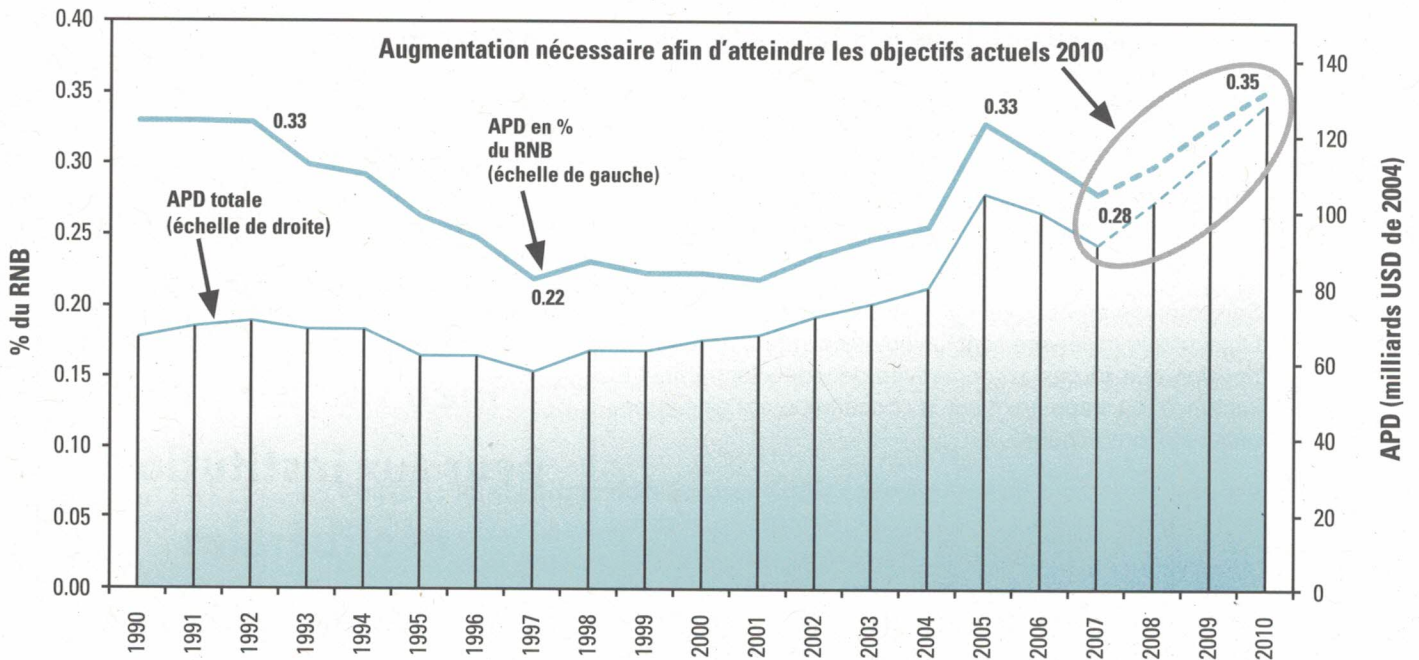
Écart de revenus



Une autre donnée significative : l'accroissement de l'aide publique au développement (APD). Souvent, les ONG et l'OCDE, les organismes officiels de coopération, réclament des hausses importantes de l'APD, car les pays donateurs, c'est vrai, n'ont pas, pour la plupart, respecté leur engagement d'atteindre 0,7 % de leur revenu national brut comme contribution de l'aide au développement. Cependant, on voit que, depuis les 20 dernières années, on a connu un accroissement très important de l'APD dont le montant total a presque doublé depuis le début des années 2000. Face à cette tendance très accentuée, il faut se demander si on est en mesure d'utiliser ces fonds de façon constructive, de façon à ce qu'on atteigne le but du développement ou s'il ne faut pas plutôt revendiquer de bien utiliser les fonds existants plutôt que d'augmenter les montants de façon très rapide, sans véritable bilan.

² UNDP, *Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face*: voir <http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en>

APD des membres du CAD : 1990-2007 et simulations à l'horizon 2010



Source : OCDE, Comité d'aide au développement (CAD) : Coopération pour le développement
<http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf>

Mythe n° 2 - Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et l'agenda de l'efficacité de l'aide constituent un virage dans les politiques officielles de coopération et visent à céder davantage de contrôle aux pays en voie de développement

Voilà une position soutenue par beaucoup d'analystes et d'acteurs de la coopération, qui voient dans la phase dite « post néolibérale » la reconnaissance d'un objectif de réduction de pauvreté, la mise de l'avant d'une série de processus censés remettre le contrôle du développement, ou le contrôle de la coopération, entre les mains des pays en voie de développement. Un nouveau départ pour la coopération, pourrait-on dire.

Je soutiens, au contraire, que cette position représente plutôt une nouvelle manière de mettre de l'avant les mêmes objectifs définis par la même approche néolibérale depuis le début des années 1980. Quelques transformations ont été nécessaires à cause de changements dans les rapports de pouvoir au niveau international (la fin de la Guerre froide, par exemple), mais essentiellement, on voit la réitération de la même logique au fil des « bricolages » institutionnels de l'APD.

Si on prend, par exemple, l'objectif premier des OMD, — réduire la pauvreté extrême de moitié d'ici 2015 — ne faut-il pas se demander s'il s'agit vraiment de « développement »? Si on se rappelle ce qu'on visait par le développement au départ dans les années 50, et ce que visait la plupart des acteurs de la coopération jusqu'à une dizaine ou une quinzaine d'années, jamais on aurait considéré que réduire la pauvreté — extrême et de moitié uniquement — représente le développement. Mais maintenant, la communauté internationale s'entend sur cette notion que le développement équivaut à réduire de moitié la pauvreté extrême.

Soixante ans après, quel constat d'échec accablant! Les Objectifs du millénaire sont l'aveu des institutions internationales que toutes les tentatives de « développement » jusque-là, en s'appuyant sur la coopération et l'aide internationale, ont échoué.

On peut facilement déceler dans les OMD les principes de la logique néolibérale à l'œuvre. Notons, en particulier, que le fait de réduire la pauvreté est explicitement présenté dans les documents des institutions financières internationales comme une stratégie nécessaire pour augmenter la croissance et assurer l'intégration des pays pauvres ou des pays émergents dans le système économique international.

L'année dernière, à ce congrès, François Houtart a parlé d'une logique économique à l'œuvre depuis deux siècles. Je suis d'accord avec lui. Encore faut-il comprendre qu'il ne s'agit pas uniquement d'une logique économique, il s'agit aussi d'une logique politique, d'une logique culturelle, d'une logique idéologique et d'une logique symbolique. Cet ensemble de répercussions du néolibéralisme se trouve intégré dans nos façons de faire et les ONG, dont les travailleurs sont des gens assez intelligents en général, ont rapidement appris à les intégrer dans leurs programmes respectifs.

L'aide, « une camisole de force dorée »

Une chercheuse américaine appelle l'architecture de l'aide actuelle « une camisole de force dorée »³ pour les pays bénéficiaires de l'aide. L'image est assez parlante. L'auteure veut dire par là que les modalités et les conditions de l'aide proposées par les pays donateurs constituent une série de balises qui empêchent les pays bénéficiaires de sortir d'un espace — économique, politique, idéologique — prédéfini par les institutions de la coopération.

Je vais essayer de vous expliquer comment je vois le déploiement de ce processus de mise en place progressive et de balisage de l'espace de décision des

**Rien ne fait plus
peur aux institutions
néolibérales
que l'imprévisibilité,
la dissension
sociale par exemple,
les mobilisations**

3 Susanne Soederberg, *American Empire and 'ExcludedStates': The Millennium Challenge Account and the Shift to Pre-Emptive Development*, *Third World Quarterly*, Vol. 25, N° 2 (2004), pp. 279-302

pays du Sud. D'après moi, trois étapes sont présentées comme des phases de stabilisation par la Banque mondiale, par le Fonds monétaire international (FMI), par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par la plupart des agences bilatérales de coopération. Il est très intéressant de réfléchir à cette idée de stabilisation parce que rien ne fait plus peur aux institutions néolibérales que l'imprévisibilité, la dissension sociale par exemple, les mobilisations, etc. — bref, les risques de déstabilisation de leur modèle.

En identifiant trois étapes successives, je ne veux pas dire qu'il s'agissait dès le départ d'un plan préétabli. Non, c'est une logique qui anime les institutions internationales et les amène à développer de nouvelles politiques en lien avec les changements de la conjoncture internationale, une logique qui se déploie différemment mais selon les mêmes principes de base.

Phase 1 : la stabilisation économique (années 1980)

Vous êtes assez familiers sans doute avec la phase de stabilisation économique qui s'est développée dans les années 80 à travers notamment les programmes d'ajustement structurel (PAS). Pendant cette phase, en utilisant la crise de la dette du début des années 80 comme levier, les institutions internationales et les pays du Nord ont réussi à obliger les pays du Sud, s'ils voulaient continuer à recevoir de l'argent, à accepter un certain nombre de conditions censées stabiliser des économies devenues vulnérables en raison de leur fort endettement. Les gouvernements du Sud ont eu, eux aussi, une part de responsabilité, c'est évident. Selon cette entente, les pays concernés doivent accepter une réorientation de leurs économies et de leurs objectifs de développement par le biais de prêts. Leur niveau d'endettement (plus précisément, le niveau du service de la dette) servira de levier pour imposer cet arrangement. Les principes de base de cette réorientation, vous les connaissez très bien, tournent essentiellement autour de la réduction du rôle de l'État dans l'économie, dont la conséquence est la privatisation, la dérèglementation et l'instauration d'un soi-disant libre-marché. Bref, ce sont tous des principes de libéralisation économique.

Phase 2 : la stabilisation politique (années 1990)

Avec la décennie suivante, les années 90, on se trouve subitement dans l'après Guerre froide. C'est un événement non planifié par les institutions internationales auquel elles ont réagi en élargissant au champ politique la coopération et l'action de balisage par le biais de l'aide internationale. On a introduit comme objets légitimes de coopération des questions qui auparavant étaient complètement tabous parce que, considérées par les pays donateurs trop chargées politiquement, elles risquaient de provoquer des conflits avec des pays alliés. Mais à partir de la fin de la Guerre froide, cela devient possible : ce n'est plus dangereux pour les pays du Nord d'intervenir dans la politique intérieure des pays du Sud parce qu'il n'y a plus d'alternative, il n'y a plus de « Deuxième monde » vers lequel peuvent se retourner éventuellement les pays du Sud.

Alors sont introduits le concept de la bonne gouvernance, les droits humains, le développement démocratique comme nouveaux champs de la coopération. Il en résulte une nouvelle phase de l'ajustement des sociétés du Sud. C'est la phase de stabilisation politique. Les processus politiques internes deviennent à ce moment-là

à la fois objets de la coopération et conditions de la coopération. Sous l'hégémonie de la logique de la bonne gouvernance, telle que définie par la Banque mondiale, ces processus sont transformés en une série de conditions pour l'admissibilité d'un pays à l'aide au développement qui se rajoutent aux conditions économiques et financières contenues dans les ententes signées avec les institutions financières internationales. Autrement dit, la réforme des institutions de gouvernance, des institutions politiques des pays bénéficiaires de l'aide, devient conditionnalité de l'aide. Les conditions imposées ne sont pas toujours respectées, mais les agences multilatérales continuent de les imposer tout de même très largement à leurs « partenaires ».

En même temps, on transforme la nature même de ces processus nettement politiques : les droits humains, le développement démocratique en particulier, sont des processus clairement politiques, c'est-à-dire conflictuels et sujets à contestation. Les mouvements citoyens ici et dans les pays du Sud se sont battus pour obtenir ces droits. Mais les agences de coopération les transforment en objet technocratique, en une série d'actes et d'arrangements mesurables, prévisibles, reproductibles, correspondant à leur perception, mais non à la réalité. Je me rappelle souvent une conversation avec un responsable à l'ACDI du dossier développement démocratique qui m'a beaucoup marquée dans les années 90. Il m'a dit : *C'est formidable, maintenant on n'est plus dans la période de conflits politiques. Maintenant, la démocratie est devenue une opération technique.* C'est l'approche qu'en font les différentes fondations qui appuient la démocratie et aussi les agences officielles ainsi que souvent les ONG. On crée une série de modules sur les élections, sur les systèmes de justice, etc. qu'on essaie de transplanter dans les pays du Sud.

J'insiste, toutes ces façons de faire sont subordonnées à la logique de la gouvernance qui, en soi, est encore plus technocratisée que les questions de droits humains et de développement démocratique. Je ne veux pas nier que le respect des droits humains, le retour à la démocratie sont aussi des conquêtes réussies par les mouvements sociaux dans les pays du Sud. Mais, ce que je constate — et c'est l'opinion de beaucoup de gens dans ces mouvements des pays du Sud — ces processus-là à propos des droits humains et du développement démocratique ont été progressivement balisés par les institutions internationales et par les gouvernements néolibéraux dans les pays du Sud, de telle sorte qu'ils ne portent plus le contenu contestataire qui leur était inhérent, qui les gardent vivants.

Bref, dans cette phase de stabilisation politique, le principe à l'œuvre est une forme de libéralisation du politique. On crée un « marché politique » : le terme peut choquer, mais j'ai assez fréquenté les discours sur la démocratisation quand j'étais à Droits et Démocratie pour constater que la plupart des institutions considèrent que la mise en place de la démocratie n'est pas autre chose que la mise en place d'un marché politique. Dans l'esprit de ces organisations, il existe des partis politiques (qu'on contribue à créer et à structurer) et des « consommateurs » de démocratie choisissent sur ce marché de « consommer » tel ou tel parti politique. On affirme très clairement un lien nécessaire entre libre-marché et démocratie. On affirme, sans jamais le démontrer, que la démocratie peut exister uniquement dans une situation de libre-marché.

En même temps, pendant cette période des années 90, les institutions internationales ont beaucoup travaillé à mettre en œuvre des stratégies de concertation

entre elles en ce qui concerne le développement. Le Cadre du développement intégré a été élaboré par la Banque mondiale et le FMI. En parallèle, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE — organisme qui regroupe une vingtaine de pays donateurs en un *think tank* sur les politiques de coopération — propose en 1996, un « partenariat pour le développement » qui viserait à réduire de moitié l'extrême pauvreté pour 2015. Nous sommes en 1996, donc quatre ans avant l'adoption de ce même objectif par l'Assemblée générale des Nations Unies, comme le 8^e objectif des OMD.

Cette citation du CAD révèle son approche de l'intégration politique et économique en termes de développement⁴. *Les pays en voie de développement, en participant efficacement à la dynamique des échanges, de l'investissement et des connaissances dans une économie mondialisée, peuvent atteindre des taux élevés de croissance. Une croissance élevée et durable est un facteur de réduction de la pauvreté.*

Croissance et pauvreté : le lien n'est pas du tout évident et n'a pas été démontré par des études économiques indépendantes. Au contraire, ce genre d'études a établi que souvent la croissance rapide entraîne une accentuation des écarts de revenus et donc crée plus de riches, mais crée en même temps beaucoup plus de pauvres⁵.

La citation poursuit en énonçant trois conditions préalables à cette intégration efficace au marché :

Premièrement, *des politiques économiques saines et obéissant aux principes du marché.*

Deuxièmement, *des politiques sociales adaptées à cette logique du marché.*

Troisièmement, *une bonne gestion des affaires publiques.* La « bonne gestion » dans l'esprit du CAD correspond aux principes et à la définition de la gouvernance promue par la Banque mondiale.

Phase 3 : la stabilisation sécuritaire (années 2000)

Au début des années 2000, on entre dans une phase de stabilisation qui concerne désormais la sécurité. Particulièrement, après le 11 septembre 2001, on embarque dans la « guerre contre le terrorisme », où la sécurité devient une telle obsession pour les pays du Nord qu'ils commencent à voir un besoin de stabilisation sécuritaire partout.

Contrairement à ce qui se passait pendant la Guerre froide, ce sont maintenant les États faibles et non plus des États forts qui constituent la menace sécuritaire pour les pays développés. Le regard est braqué principalement sur les pays du Sud et le développement devient un enjeu de sécurité pour les pays donateurs.

4 CAD 1999.

5 P. Salama, 2002. *La pauvreté prise dans les turbulences macroéconomiques en Amérique latine, Problèmes d'Amérique latine* 45 (Été) : 89-110 ; A. Saludjian, 2005. *Le modèle de la croissance excluante et l'insécurité économique dans le Mercosur depuis 1990, Revue Tiers Monde XLVI* : 184 (oct-déc) : 883-905.

De nouveaux outils sont mobilisés dans cette lutte contre l'insécurité, notamment les outils de l'APD et de l'intervention militaire. La plupart des pays du CAD développent une approche intégrée, à savoir les « 3D » — diplomatie, défense et développement. Il s'agit donc d'intégrer intervention diplomatique, intervention militaire et intervention de développement, non seulement sur le plan de l'idéologie et de la stratégie, mais aussi sur le terrain. On le constate régulièrement dans des situations de guerre comme en Afghanistan ou dans des situations d'urgence comme en Haïti, au Pakistan ou en Indonésie. Mais on le voit couramment aussi dans la manière d'intégrer les ONG et le secteur privé comme acteurs au sein des dispositifs de coopération sous la logique des 3D.

La voie adoptée semble étonnante : si les États faibles sont des menaces, la solution envisagée n'est pas de les renforcer pour rendre ces États forts. On choisit plutôt de prendre en charge directement, par l'intervention internationale, des aspects de la sécurité de ces États faibles, des aspects considérés comme des risques pour les pays du Nord. On ne vise pas à rendre ces États viables, on essaie de contrôler les sources de menace avec nos propres appareils militaires et de coopération.

Dans cette troisième phase, le principe à l'œuvre, c'est de considérer la sécurité comme un fondement du « développement » (lire « la croissance économique ») et de la réduction de la pauvreté, entendu comme stabilité du modèle basé sur le libre-marché. On stabilise les pays du Sud en fonction du respect du libre-marché. La sécurité demande donc, dans cette logique, le contrôle des facteurs de déstabilisation. Cette logique peut aller aussi loin que le contrôle de la dissension sociale et tendre vers la criminalisation de la dissension d'opinions, mais aussi, comme on le voit en France, vers une criminalisation de la différence dans le cas des Roms, par exemple.

Ma conclusion par rapport à ces trois phases de stabilisation, c'est que la logique hégémonique du néolibéralisme, y compris les quelques modifications introduites avec le « post » néolibéralisme, informe ces étapes successives de redéfinition de l'architecture de l'aide. Les développements les plus récents, soit l'Agenda de Paris sur l'efficacité de l'aide et le Programme d'action d'Accra⁶, se situent tout à fait en continuité avec la trame de cette logique de stabilisation. Dans ces initiatives sont retraduits à divers niveaux les concepts de cohérence entre les politiques. Réapparaît l'idée d'harmonisation, qui veut que l'on travaille tous en fonction d'un seul modèle de « développement ». Évidemment, l'objectif 8 des Objectifs du millénaire sur le partenariat international pour le développement soutient l'agenda de l'efficacité de l'aide. Il provient, comme je l'ai mentionné plus haut, du CAD de l'OCDE. L'objectif énoncé vise à augmenter l'appropriation des programmes de développement par les pays bénéficiaires. Mais la fameuse « chemise de force dorée » est tellement balisée par l'ensemble des conditions et par l'idéologie véhiculée dans tous les programmes de coopération, qu'il n'y a plus de place pour développer une alternative pour les pays bénéficiaires. Autrement dit,

**Le développement
devient un enjeu
de sécurité pour
les pays donateurs**

⁶ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le Plan d'action d'Accra (2008) : http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html

les gouvernements ainsi que les citoyens et citoyennes des pays du Sud peuvent décider librement, mais uniquement à l'intérieur d'une série de choix désignés légitimes par les institutions internationales et basés sur les principes néolibéraux.

Cette situation fait l'objet de critiques de la part de réseaux de recherche du Nord comme du Sud. Roberto Bissio, qui travaille avec le Réseau Tiers-monde en Uruguay, a récemment préparé une étude pour le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, dans laquelle il affirme que les conditions inégales de négociation entre les donateurs et les bénéficiaires dans le cadre de cette initiative d'appropriation annulent les gains de l'efficacité du processus de la Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra⁷. Il constate la réduction de l'espace et de l'autonomie des gouvernements du Sud dans cette dynamique. Une affirmation confirmée par une autre étude récente du Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD) qui démontre que les donateurs continuent à imposer leurs propres priorités et politiques face aux pays en voie de développement, justement par le biais de ces nouveaux instruments de l'aide et que, en même temps, ils marginalisent la participation des organisations de la société civile dans ces processus-là⁸.

Top 10 des pays bénéficiaires de l'APD canadienne depuis 1998

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----|------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | Chine | Ex-Yougoslavie | Ex-Yougoslavie | Bangladesh | Afghanistan | Irak | Haïti | Afghanistan | Afghanistan | Afghanistan |
| 2 | Bangladesh | Bangladesh | Chine | Chine | Bangladesh | Afghanistan | Afghanistan | Haïti | Cameroun | Éthiopie |
| 3 | Indonésie | Chine | Bangladesh | Afghanistan | Éthiopie | Éthiopie | Indonésie | Ghana | Soudan | Soudan |
| 4 | Haïti | Indonésie | Indonésie | Ex-Yougoslavie | Chine | Bangladesh | Éthiopie | Bangladesh | Haïti | Haïti |
| 5 | Inde | Haïti | Inde | Inde | Vietnam | Chine | Bangladesh | Mozambique | Éthiopie | Bangladesh |
| 6 | Pakistan | Ghana | Haïti | Vietnam | Tanzanie | Ghana | Mozambique | Indonésie | Ghana | Mozambique |
| 7 | Égypte | Vietnam | Vietnam | Jamaïque | Mozambique | Mali | Mali | Soudan | Bangladesh | Pakistan |
| 8 | Mali | Mali | Philippines | Indonésie | RD Congo | Tanzanie | Ghana | Irak | Mali | Mali |
| 9 | Ghana | Sénégal | Mali | Philippines | Malawi | Mozambique | Sri Lanka | Pakistan | Mozambique | Indonésie |
| 10 | Honduras | Pakistan | Pakistan | RD Congo | Mali | Vietnam | Tanzanie | Tanzanie | Tanzanie | Ghana |

Source : ACDI, *L'aide internationale du Canada à l'œuvre - Le développement axé sur les résultats* - (Rapports annuels de 1999 à 2007)

7 Roberto Bissio, *Application of the criteria for periodic evaluation of global development partnerships – as defined in Millennium Development Goal 8 – from the right to development perspective: the Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Genève, Conseil des droits de l'Homme, A/HRC/8/WG.2/TF/CRP.7, 31 December 2007, 21 pp. Disponible à : <http://www2.ohchr.org/english/issues/development/taskforce2008.htm>

8 Eurodad, *Turning the Tables: Aid and Accountability Under the Paris Framework*, 28 March 2008 : <http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=2166>

Mythe n° 3 - Les ONG jouent un rôle autonome dans une coopération qui vise les objectifs déterminés par les populations elles-mêmes

J'ai longtemps travaillé à partir de cette approche, mais aujourd'hui j'en suis venue à la conclusion qu'il n'est plus possible de le faire dans l'ère post septembre 2001 que je viens de décrire. Cette niche qu'on a essayé d'exploiter pour des alternatives de développement n'existe simplement plus. La transformation du contexte et de la nature de l'aide et de la coopération au développement dans l'après Guerre froide, a été tellement radicale et tellement profonde que ce n'est plus possible, à partir de la coopération et de l'APD elles-mêmes, de viser une alternative. On assiste clairement à une convergence entre les stratégies économiques, les stratégies sécuritaires et les stratégies de coopération. Le tableau suivant représente les transformations dans les priorités de l'aide publique du Canada depuis les 10 dernières années. Je n'ai pas pu trouver des données consolidées pour l'ensemble des pays, mais ce tableau représente une tendance commune aux divers pays donateurs.

Subitement, depuis 2001, on trouve comme récipiendaires principaux de l'APD des pays qui autrefois ne faisaient pas partie des priorités des programmes de coopération; ce sont des pays où sévissent soit des guerres, soit des crises humanitaires majeures et qui sont considérés des pays faibles, par conséquent des menaces pour la sécurité des pays donateurs.

Avant cette période, même si des ONG étaient très intégrées à la coopération officielle, certaines ONG qui s'autodéfinissaient comme progressistes ont essayé de fonctionner dans les interstices du système de l'aide en marge des politiques officielles, en fixant leurs propres méthodes et leurs propres priorités, en échappant en quelque sorte au contrôle, même si cela pouvait servir éventuellement les intérêts de certains gouvernements d'avoir une variété de stratégies de coopération. C'est ainsi qu'une minorité d'ONG ont pu réaliser une forme de « contre-coopération », une coopération qui visait une solidarité et non pas le « développement » tel qu'entendu par les grandes agences. Mais les nouvelles stratégies et les dispositifs intégrés ont produit une transformation de l'environnement dans lequel les ONG opèrent: la niche écologique qu'on occupait autrefois n'existe plus ou s'est tellement rétrécie que l'exploiter devient impraticable. Cette marge molle dans laquelle on évoluait auparavant est disparue. À mon avis, les ONG progressistes ne peuvent donc plus continuer à mobiliser cette stratégie de niche. Les récentes coupures radicales, ici au Canada, des ONG qui ont essayé de développer une position qui n'était pas la position du gouvernement [Kairos, Alternatives, Match International et le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI)] illustrent clairement la disparition de cette marge. Mais plus encore et de façon plus invisible, les ONG se sont elles-mêmes mises pour la plupart dans un rapport de dépendance vis-à-vis

Les **ONG** se sont
elles-mêmes mises
pour la **plupart** dans
un **rapport de**
dépendance vis-à-vis
des agences officielles
de coopération

des agences officielles de coopération. Beaucoup moins visible, mais non moins néfaste pour la capacité des ONG à se défendre est ce long processus de leur intégration à l'appareil officiel de la coopération — processus auquel les ONG ont activement participé par des ententes de « partenariat », par l'élimination de l'exigence de mise de fonds autonome, par leur statut d'agences d'exécution — pour enfin aboutir à la création des dispositifs 3D dans lesquels elles participent aux côtés des forces armées et du secteur privé.

Il est clair que les coupures ne sont que la manifestation radicale de la dépendance et des pressions financières exercées par le gouvernement grâce à cette dépendance. Au Canada, la plupart des ONG maintenant agissent comme des agences d'exécution de projets pour l'ACDI et en dépendent à 90-95 % de leur budget. Cette dépendance de la part des ONG, leur empressement à embarquer dans les dispositifs 3D militarisés les situe sur un terrain complètement balisé non pas par eux, mais par les priorités des agences officielles, les rendant d'autant plus vulnérables aux transformations des politiques de l'aide officielle.

Bien que je me sois attardée au rôle des pays donateurs, il faut noter qu'il ne s'agit pas uniquement du rapport de domination Nord-Sud, car ce même modèle de développement productiviste est aussi véhiculé par les nouveaux acteurs de coopération Sud-Sud (la Chine, le Venezuela, le Brésil en sont des exemples). En même temps que nous questionnons notre façon de faire de la solidarité, il faut aussi questionner les objectifs de ce développement productiviste. À l'heure des crises majeures, en termes non pas financiers cette fois-ci, mais en termes écologiques, on ne peut plus se permettre de penser le développement de la même façon, car il faut tenir compte des conséquences sur le « comment » et sur le « qui » de la coopération. La solidarité en 2010 peut-elle vraiment être une activité collatérale d'une coopération sécurisée ?

Les ONG en tant qu'acteurs de la coopération internationale, vivant surtout grâce aux fonds de l'APD de plus en plus circonscrits par les grandes agences, n'ont plus leur raison d'être. Si on vise un autre projet de société, cette manière de faire de la coopération n'est plus légitime, n'est plus valable. Que fait-on pour réinventer la solidarité ? Le débat ne fait que commencer, et je ne ferai que proposer quelques pistes.

Si on vise vraiment à construire ensemble un monde différent, entre citoyens et citoyennes du Nord et du Sud, un monde qui évite les écueils d'un monde basé sur la destruction progressive et des sociétés et de l'environnement, ce projet exige de se battre pour de véritables changements dans nos sociétés du Nord. Le problème, c'est la définition de l'avenir de l'économie, de l'avenir de l'utilisation des ressources, de l'avenir de la diversité humaine sur cette planète et c'est surtout dans les sociétés du Nord, dans les gouvernements du Nord que se décide un tel avenir. C'est ici qu'il faut mener la bataille pour exiger et mettre en œuvre les changements qui permettent de débloquer la situation.

À nous le choix exigeant de nous comporter en citoyen et non pas en technocrate ou en agent de programme de nos gouvernements. La solidarité ou la convergence des luttes — car c'est comme ça qu'il faut concevoir la solidarité — passe désormais par l'engagement dans la bataille pour la défense de l'espace publique démocratique ici-même.

SÉISME-HAÏTI :
CACOPHONIE HUMANITAIRE
et **CRISE** du **POUVOIR**

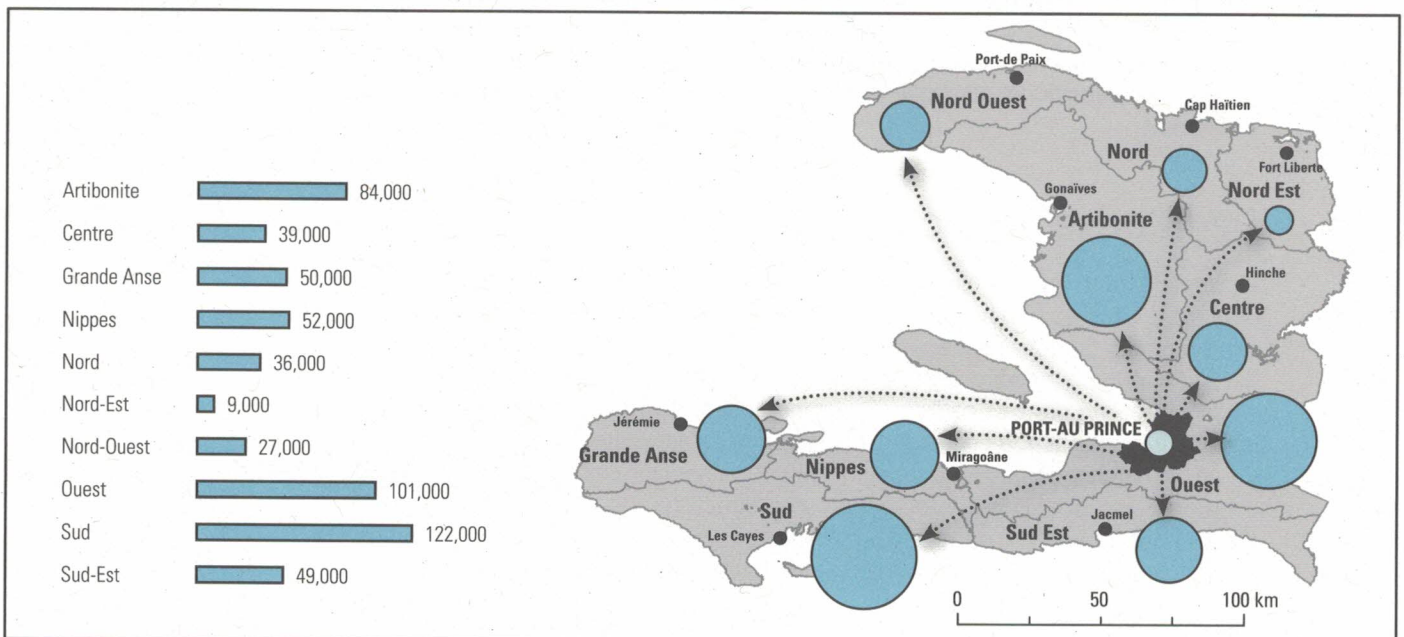




Lody Auguste, intervenante communautaire en santé depuis 17 ans à Carrefour Feuilles et à Martissant, deux quartiers de la capitale haïtienne. Conseillère technique à l'Association pour la promotion de la santé intégrale de la famille (APROSIFA), elle milite activement à la nouvelle Plateforme Femmes Citoyennes Haïti Solidaire. Récipiendaire en 1994, pour sa résistance au coup d'État militaire de 1991, du *Reebok Human Rights Award*, elle est aussi une artiste engagée.

À l'occasion de ce congrès annuel de L'Entraide missionnaire, j'ai été invitée à intervenir sur la gestion de l'humanitaire dans le processus de reconstruction d'Haïti après le violent séisme du 12 janvier 2010 ayant causé la mort d'au moins 200 000 personnes, plus de 180 000 blessés et des millions de sans abri.

Estimation des déplacements de population



En réalité, à l'heure où l'on parle avec perte de sens de la reconstruction, il s'agit d'une intervention audacieuse de ma part compte tenu des causes complexes de la crise qui est loin d'être récente en Haïti. Aussi, je crois utile d'approfondir le processus de la reconstruction en le soumettant à l'épreuve des faits observables sur le terrain.

Partant des divers volets de la complexité de la situation, le titre choisi *Reconstruire Haïti dans la cacophonie humanitaire, est-ce possible?* illustre la nécessité d'expliquer, sous bien des aspects, les difficultés rencontrées dans le processus de reconstruction. Je le ferai ici en élaborant le concept de la « cacophonie humanitaire », tout en ayant le souci de proposer des voies de contournement.

Au-delà de toutes considérations d'ordre idéologique, il faut admettre que le séisme du 12 janvier n'a fait que révéler la faillite de notre modèle de développement, un modèle prédéfini ou préétabli, peu conforme aux réalités locales pour des raisons diverses. Fortement enrichi par la communauté internationale et appliqué avec un jugement discutable par une coordination humanitaire face à un État politiquement affaibli et dépendant, ce modèle paraît faire fi de nos réalités socio-anthropologiques. En ce sens, les propositions de réponse au séisme du 12 janvier semblent constituer un facteur d'éloignement des vraies problématiques, surtout les plus urgentes, pour embrasser la dernière tendance du développement. Ainsi, le pays, enlisé dans des difficultés de tous ordres depuis plus de cinquante ans, manifeste peu de volonté de rompre avec ce modèle articulé par les porte-étendards du développement international. Le pays s'empêtre dans le cercle vicieux de la dépendance, incapable de satisfaire les besoins élémentaires de sa population. On peut comprendre que les impacts du 12 janvier tardent à avoir des réponses appropriées et efficaces sous l'inspiration d'un pareil modèle. Analysée sous cet angle, la tragédie du 12 janvier a révélé la profondeur d'une crise mal abordée par les acteurs humanitaires internationaux. La cacophonie humanitaire postséisme serait donc symptomatique du modèle adopté ainsi que de l'inconfort des acteurs, conscients ou non, qui y adhèrent.

Le **séisme** du **12 janvier**
n'a **fait** que **révéler**
la **faillite** de **notre modèle**
de **développement**

De la crise économique

La carence de savoir actualisé, appliqué à la réalité concrète, le modèle de développement adopté et le nihilisme apparent des acteurs semblent aménager un terrain propice à de possibles expérimentations à caractère humanitaire pour répondre à d'éventuels besoins de la communauté internationale. Ce « vaste marché » serait entretenu par des cadres d'horizons divers. Il s'apparente également à un immense laboratoire, à l'échelle mondiale, des catastrophes naturelles majeures. En ce sens, chaque nouveau désastre paraît comporter ses cohortes ou réseaux d'experts, ses schémas d'intervention, ses structures de coordination. Une telle réalité peut s'observer depuis le 12 janvier en Haïti où se bousculent de jeunes experts apparemment issus de l'« école du tsunami » de l'Indonésie.

Au regard des réalités urbaines actuelles, Port-au-Prince semble s'être fragmentée en 800 « villes d'insécurité »¹ se prêtant aisément aux expérimentations à caractère humanitaire. Ces « villes d'insécurité » sont gérées en grande partie par un certain « pouvoir humanitaire »² assurant à la population un « paquet » minimal de

- 1 Villes d'insécurité ne sont rien d'autre que les camps des réfugiés du séisme du 12 janvier 2010.
- 2 Le 12 janvier a permis à des milliers d'organisations non gouvernementales internationales de collecter des centaines de millions de dollars dans divers pays autour de la planète. Ces ONGI viennent non seulement avec leur savoir-faire, mais aussi avec leurs moyens financiers qui dépassent en grande partie le maigre budget de l'État haïtien. La coordination des actions de ces organisations ne fait que constituer un « pouvoir humanitaire » vis-à-vis des maigres moyens de l'État haïtien.

services sociaux de base. D'après les faits que nous constatons, nous pouvons décrire l'aide apportée en trois phases :

1. la phase d'urgence constituée en renforcement alimentaire, distribution de bâches, distribution de tentes, approvisionnement en eau, gestion de l'assainissement, prestation des soins, *cash for work*, prévention et prise en charge de la violence sexuelle et des séances de psychothérapie.
2. La phase transitoire qui prévoit une relocalisation temporaire avec des tentes plus sophistiquées en attendant de construire des abris de transition...
3. La phase de reconstruction qui s'échelonne sur une période de 5 à 10 ans.

L'inefficacité de la coordination ou des coordinations en série adoptées par les nombreux acteurs sur place pour venir en aide aux victimes est flagrante. Chaque organisme développe sa méthodologie particulière tandis que la réalité est globalement uniforme. Il en résulte que chacune de ces méthodologies s'éloigne des résultats attendus ou espérés par les familles vivant dans les « villes d'insécurité ». Les victimes, dans ce qu'elles ont d'homogène, en subissent les conséquences. D'où la nécessité d'adopter une stratégie susceptible de répondre efficacement à leurs situations fort ressemblantes pour mieux satisfaire leurs besoins matériels récurrents dans un même cadre socio-spatial.

Interventions particularisées et priorités locales

La situation d'Haïti avant le 12 janvier 2010, le contexte de la catastrophe du 12 janvier, la réponse humanitaire de l'aide internationale, la secousse des acteurs étatiques, autant d'éléments qui posent la cruciale question : peut-on réellement reconstruire Haïti dans la cacophonie humanitaire ? Ne constituent-ils pas des temps particuliers à partir desquels doivent être analysées et critiquées les pratiques au regard d'une réalité qui tend à s'aggraver. Bidonvilisation, instabilité politique au cours des 20 dernières années, crises électorales successives, insécurité individuelle et collective, dégradation écologique accélérée, absence d'un cadre d'aménagement du territoire, politique économique inappropriée, coordination insuffisante entre les intervenants, négation de la sécurité sociale au niveau du territoire ; telles sont les caractéristiques des crises politiques et économiques antérieures au séisme du 12 janvier et amplifiées par cette tragédie et ses conséquences.

De telles problématiques exigent des interventions de nature cohérente, c'est-à-dire proportionnées à l'ampleur des besoins identifiés. Or, le défi est celui d'une « abondance de mécanismes de coordination parallèles et parfois dysfonctionnels » (Steets, J. et al, 2010)³. La multiplicité des ONG ainsi que leurs modalités

3 IASC évaluation de l'approche Cluster, phase II. L'équipe chargée de l'évaluation : Julia Steets, GPPi François Grünewald, Groupe URD
Andrea Binder, GPPi Véronique de Geoffroy, Groupe URD Domitille Kaufmann, Groupe URD
Susanna Krüger, GPPi Claudia Meier, GPPi Bonaventure G. Sokpoh, Groupe URD
L'évaluation a été commandée par le Comité permanent Inter-agences (Inter-Agency Standing Committee (IASC)) et est gérée par UN OCHA.

d'intervention sur le terrain semblent illustrer, selon cette citation, la nature du concept de « cacophonie humanitaire » si on prend en considération les lacunes observées dans la reconstruction *post* 12 janvier.

Duplication des mécanismes de coordination ou la construction de la cacophonie

« Haïti est un pays où le principal défi de coordination n'est pas nécessairement un manque de coordination mais une abondance de mécanismes de coordination parallèles et parfois dysfonctionnels. (Binder, A et al 2010) »

La coordination internationale/un nombre élevé de forums internationaux mal définis

- Le IASC/CPIO Haïti coordonne la réponse humanitaire à un niveau stratégique et se réunit chaque mois sous la présidence du coordonnateur humanitaire.
- CT, Comité technique de la Communauté internationale qui rassemble des référents des organisations internationales, des 21 agences des Nations Unies, de la MINUSTAH et des ONG. Cette structure coordonne la réponse humanitaire sous la présidence d'OCHA.
- Le forum humanitaire et de développement qui se réunit toutes les deux semaines.

Jusqu'à maintenant, mon regard s'est arrêté sur des ONGI⁴ dont les interventions doivent s'inspirer des principes majeurs du Plan d'Action du Relèvement et Développement National (PARDN) et du savoir-faire des organisations locales, c'est-à-dire des priorités locales ou gouvernementales. Les méthodologies peu appropriées qu'utilisent ces organisations les tiennent éloignées les unes des autres de sorte que leurs actions dans les camps des personnes déplacées ressemblent fortement à des orchestres cherchant à exécuter une même pièce simultanément dans une même salle de concert. Cacophonie évidemment. Mais qu'en est-il des pouvoirs publics eux-mêmes ?

La structure proposée pour la mise en œuvre du PARDN

- Une Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH)
- Un Fonds fiduciaire multi-bailleurs
- Une Agence pour le développement d'Haïti (ADH) après 18 mois

4 ONGI: Organisations non gouvernementales internationales.

Choix déterminants

- création de richesse et d'emplois
- choix du secteur privé national, régional et international, comme agent premier de cette création de richesse et d'emplois
- choix de l'offre des services à la population
- choix des régions, pour structurer et équilibrer le développement socioéconomique et l'aménagement du territoire national
- choix de l'aménagement des bassins versants
- choix de l'inclusion sociale
- choix d'une macroéconomie du développement
- choix de la construction d'un État fort, déconcentré et décentralisé

Crise du pouvoir et amplification des lacunes dans la coordination

Par vocation, l'État est l'acteur privilégié dans la définition des orientations majeures quant à la direction à prendre. Les données présentées démontrent l'insuffisance de leadership dans les réponses proposées par ceux et celles qui représentent l'État haïtien dans les organes publics. Dans les structures internes de l'État lui-même existerait une cacophonie similaire à celle orchestrée par les ONGI. Selon moi, les décisions majeures de l'État semblent envisager des réponses plus circonstanciées que durables et surtout mal coordonnées dans leur application. Il est important d'identifier quelques repères susceptibles d'amplifier davantage cette cacophonie: l'absence d'une politique de décentralisation qui génère le manque de coordination entre les *clusters*, intervenants privés et acteurs publics, l'insuffisance de lien entre le pouvoir central et les gouvernants locaux et, par conséquent, le faible lien entre les gouvernants locaux et la population.

L'approche cluster et l'OCHA

« Selon la réforme humanitaire, les clusters globaux visent à renforcer la préparation et la capacité technique de l'ensemble du système ainsi qu'à soutenir la réponse humanitaire en développant des standards et des directives stratégiques, en construisant une capacité de réponse et en apportant un soutien opérationnel. (IASC 2006) ».

« OCHA a la responsabilité de la coordination humanitaire au sein de l'ONU. Son rôle est cependant peu défini dans l'approche cluster. OCHA et le coordonnateur humanitaire sont théoriquement responsables de la coordination inter clusters ».

Les clusters activés depuis 2008

- Agriculture (FAO)
- Éducation (UNICEF)
- Recouvrement précoce (PNUD)
- Aide alimentaire (PAM)
- Santé (OMS/PAO)
- Logistique (PAM)
- Nutrition (UNICEF)
- Protection (HDCS/OHCHR)
- Abris d'urgence et biens non alimentaires (OIM)
- Eau, assainissement et hygiène (UNICEF)

Les limites des clusters

Introduite en Haïti depuis août 2006, l'approche cluster a été réalisée de façon descendante et sans tenir compte du contexte local.

- La relation entre l'approche cluster et les mécanismes de financement humanitaire a été faible
- Il n'existe pas de critères clairs pour l'activation et la désactivation des clusters, ce qui limite la participation et la réflexion dans l'urgence
- L'approche cluster a été trop exclusive et ne s'est pas tournée vers les acteurs importants : ONG nationales, le gouvernement et les bailleurs de fonds
- La redevabilité est l'un des points les plus faibles de l'approche cluster en Haïti

Une description réaliste et une analyse pertinente et incisive découlant des données recueillies dans la vraie vie nous conduisent à l'analogie suivante : la crise *ante* et *post* 12 janvier en Haïti s'assimile à un concert où l'État assure le rôle de chef d'orchestre. Comme sa direction est mal assurée, les modalités selon lesquelles il coordonne ses exécutions manqueraient de fermeté. Les ONG, des musiciens, s'exécutent alors librement, indépendamment de la direction du chef. Elles s'inventent aussi comme chefs. Leurs actions autonomes et particularisées, donc en dysharmonie avec la direction proposée par le chef qui coordonne l'ensemble des éléments, produisent une discordance, puis une dissonance. De cette absence de partage d'une problématique commune naît nécessairement une réelle cacophonie. Dans le cas des interventions de type humanitaire, émergent des actions ponctuées de contradictions, insuffisamment coordonnées dont les résultats sont difficilement proportionnés à l'étendue des besoins.

Les freins à une meilleure harmonisation entre les interventions

- Manque de coordination entre l'approche cluster, les acteurs intervenants privés et les acteurs publics
- Manque de lien entre le pouvoir central et les gouvernants locaux (absence d'une politique de décentralisation)
- Manque de lien entre les gouvernants locaux et la population

D'une crise symptomatique vers une méthode d'intervention négativement stratégique

Par sa clarté, l'analogie précédente nous amène à considérer conceptuellement la cacophonie humanitaire comme une succession d'interventions autonomes et circonstanciées, sans réel rapport avec les priorités des gouvernants locaux et des potentiels bénéficiaires. La cacophonie humanitaire, c'est aussi une non-correspondance des interventions de l'État et des ONG aux urgences liées à la crise humanitaire. Elle exprime, en toute vérité, une tension malsaine entre les différents acteurs en présence et leurs intérêts particuliers, une forme d'indifférence vis-à-vis des souffrances des personnes en difficulté. Par son mode d'amplification, la cacophonie humanitaire risque de devenir elle-même une méthode d'intervention négativement stratégique en situation d'urgence.

En pareil contexte, ce type de cacophonie devient symptomatique d'une crise plus profonde, une crise d'ordre politique, une crise du pouvoir. Et puisque ce dernier traduit mal ses orientations majeures, les acteurs en présence s'attribuent le contrôle nécessaire de leurs interventions particulières en devenant des interlocuteurs privilégiés vers lesquels se tourne la population pour satisfaire ses besoins.

Du mode de contournement et de la reprise du contrôle

Cette cacophonie, telle que définie précédemment, serait contournable si les acteurs en présence faisaient idéalement consensus sur la mobilisation citoyenne, sur la décentralisation et sur la création de villages de vie à court terme en formulant des stratégies communes pour l'amélioration globale des conditions de vie de la population, des rapports entre les organes étatiques et les organisations humanitaires, entre les intervenants de l'État eux-mêmes. Ceux-ci pourraient rendre nuls les effets actuels de la cacophonie humanitaire et faciliter la reconstruction dans l'harmonie, entendue ici comme une reprise par l'État du contrôle total des actions et des interventions des organismes internationaux et nationaux.

En somme, le processus de la reconstruction post-12 janvier en Haïti se heurte, à l'évidence, à des obstacles d'ordre politico-structurel. D'une grande utilité dans l'actuelle recherche de solutions, le concept de cacophonie humanitaire tend à déterminer les faits sous-jacents à cette crise amplifiée après le 12 janvier. Toutefois, il n'explique que quelques-uns des paramètres potentiels à l'origine des lacunes actuelles. Il est nécessaire que ce concept soit soumis à des critères méthodologiques et théoriques pour valider son contenu et sa fiabilité à expliquer d'autres réalités semblables ou différentes dans d'autres contextes moins similaires à celui rencontré en Haïti.



Comment systématiser la solidarité du dedans en interaction avec les agences internationales de coopération ?

| Stratégies d'action | Résultats pouvant contribuer à | | | | Perspectives |
|--|--|---|--|---|--|
| | Créer la confiance entre les acteurs locaux | Mettre en place une structure représentative du milieu | Fournir un appui méthodologique | Construire une culture de représentativité | |
| Une base de programme pour la définition des activités du dialogue communautaire | Entre les acteurs du milieu d'intervention et les gouvernants locaux | Préparation de l'espace du dialogue | Pour le contenu de l'animation d'un forum par exemple avec un calendrier d'exécution et de suivi | À partir de l'apprentissage du modèle d'insertion communautaire | Prolonger le processus de consultation jusqu'à la réalisation d'un dialogue communautaire, en mettant en œuvre un des axes proposés et en approfondissant les propositions formulées |
| Propositions pour installer et/ou renforcer les liens entre les acteurs, intervenants, groupes organisés | Par le biais du dialogue entre les acteurs | Stratégies pour améliorer des relations quartiers/commune | Pour le contenu de l'animation de ce forum avec un calendrier d'exécution et de suivi | À partir de l'apprentissage du modèle d'insertion communautaire | Mettre en œuvre les propositions au sein de plusieurs groupes organisés dans les camps et dans certains quartiers précaires |

Conclusion

Partant d'un questionnaire sur le processus de la reconstruction en Haïti au regard des lacunes le jalonnant, j'ai proposé une critique du modèle de développement appliqué au pays avant et après le 12 janvier. Incompatible aux réalités locales, ce modèle prédéfini tend à aménager un immense champ d'expérimentations à caractère humanitaire. On constate que les interventions particulières des ONGI sont sans lien réel avec les attentes de la population et se trouvent en désaccord avec les orientations majeures de l'État. L'absence de partage d'une problématique commune entre les intervenants de l'État et les ONGI donne lieu à des mises en œuvre autonomes et circonstanciées au niveau de l'humanitaire. De telles interventions sont ponctuées de paradoxes, insuffisamment coordonnées dont les résultats sont difficilement proportionnés à l'étendue des besoins. Ce manque de coordination est partie prenante de cette cacophonie humanitaire, symptomatique d'une crise du pouvoir. Si les rapports entre organes étatiques et organisations humanitaires, entre les intervenants de l'État eux-mêmes s'améliorent, cette cacophonie, entendue comme une série d'obstacles d'ordre politico structurel, est susceptible d'être surmontée moyennant une reprise par l'État du contrôle total de ses interventions. Les Haïtiens peuvent éloigner les effets de cette cacophonie s'ils contribuent de manière plus digne à la refondation de leur pays en systématisant la solidarité nationale en interaction avec les agences internationales de coopération.



COURAGE

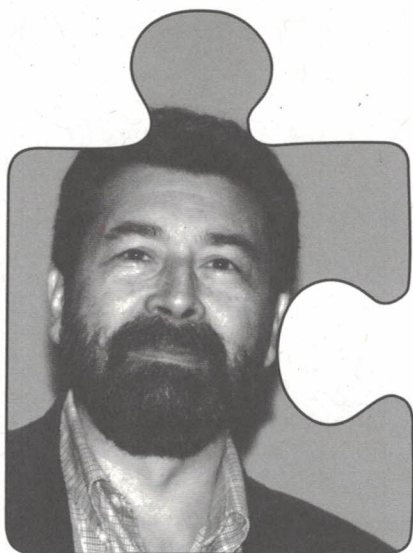
*Peuple vaillant, peuple laborieux
Larmes aux yeux, genoux au sol
Que le ciel entende
Notre souffrance en silence
Que nos cœurs s'unissent
Que notre foi s'affermisse
Prions pour un souffle de vie
Courage, courage
Malgré nos peines, nos pertes, notre désolation
Bien que nos craintes nous laissent, tous, sans espoir
Courage, courage
Une douleur incomparable
Un sentiment inexprimable
Hommage et respect
Aux nombreuses, aux nombreuses victimes
Que nos cœurs s'unissent
Que notre foi s'affermisse
Prions pour un souffle de vie
Courage, courage
Malgré nos peines, nos pertes, notre désolation
Bien que nos craintes nous laissent, tous, sans espoir
Courage, courage*

© laïse

PAROLES et **MUSIQUE LAÏSE**

La **COOPÉRATION**
INTERNATIONALE et **L'AIDE**
HUMANITAIRE
en **AMÉRIQUE CENTRALE.**
Un **BILAN CONTROVERSÉ.**
Les **CAS** du **HONDURAS**
et du **NICARAGUA.**





Angel Saldomando, économiste et sociologue. Enseignant à l'Université américaine et à l'Université centrale du Nicaragua, il est de plus chercheur au Centre d'études sur la communication (CINCO) de ce pays. Auteur de nombreuses publications, il est entre autres co-auteur de *Les ONG dans la tempête mondiale: nouveaux débats, nouveaux chantiers pour un monde solidaire* (Éd. Charles Léopold Mayer, 2004) et de *Qu'allons-nous faire des pauvres?* (L'Harmattan, 2005).

Introduction

Réfléchir sur l'impact de l'aide humanitaire en Amérique centrale pose d'entrée de jeu un certain nombre de mises en garde. D'abord, délimiter l'aide humanitaire est difficile dans le contexte régional et, ensuite, ne facilite pas la tâche le nombre d'acteurs présents sous le drapeau de la coopération internationale, de l'aide officielle au développement ainsi que sous diverses dénominations telles que la coopération décentralisée et les ONG entre autres.

Ce n'est pas seulement un problème de registre comptable, quoique important en soi à cause du nombre de projets et de fonds engagés. Au-delà de l'exigence quantitative, il s'agit de pouvoir déterminer qui fait quoi, avec quels objectifs et avec quelles modalités d'insertion dans la société dont il est question. Autrement dit, l'analyse de la coopération ne peut se faire qu'en rapport à des situations spécifiques incluant une série d'éléments qui s'enchaînent depuis la prise de décisions jusqu'à l'impact final.

Une difficulté majeure est constituée par le fait que l'aide humanitaire, conçue normalement comme une action d'urgence dans des situations de catastrophe et limitée dans le temps, s'est déployée, dans le cas de l'Amérique centrale, en liaison avec des situations structurelles, institutionnelles et politiques dont l'ensemble des acteurs de la coopération étaient déjà à l'œuvre. On peut aisément imaginer la toile d'intérêts, de projets et des relations institutionnelles tissées durant des années, soumise à la tension de répondre à l'urgence sans perdre de vue les actions à moyen et long termes.

À ce tableau, il faut ajouter la pression additionnelle exercée par la foule de nouveaux arrivants de la coopération et les demandes liées à la conjoncture.

Ces tensions ne sont pas faciles à gérer. Dans un scénario post conflit, il y a des situations de crise humanitaire évidentes, mais la pacification est un processus politique; une certaine cohérence entre les deux volets est indispensable. Dans les catastrophes, nous trouvons aussi un contexte social et politique dont il faut tenir compte. Dans certains cas, la pauvreté est une donnée structurelle faisant déjà partie de processus attachés à la politique publique et aux projets de coopération. Les rapports entre eux sont loin d'être faciles et harmonieux.

La notion même d'impact à l'heure du bilan est aussi problématique, car l'impact doit être défini en rapport aux objectifs établis et aux résultats attendus. Ainsi, selon

les types d'acteurs présents, lesquels, parfois et plus souvent qu'on ne le pense, peuvent avoir des intérêts contradictoires, nous nous trouvons face à des bilans différents. Dès lors, l'appréciation de l'impact peut constituer un terrain d'âpre polémique voire de conflit, autour duquel se joue la construction d'un consensus politique ou d'une position dominante. Ces enjeux nous amènent à nous demander qui fait l'évaluation de l'impact, avec quelle légitimité, avec quelle évidence et comment est-elle utilisée. Nous retrouvons ici une dimension aussi bien technique que politique dont il faut tenir compte.

Dans le cas de l'Amérique centrale, tous ces éléments ont joué pleinement et l'analyse nous montre à quel point ils peuvent être enchevêtrés en déterminant aussi bien l'action elle-même que les résultats.

La coopération internationale a eu une présence très inégale dans la région. Dès lors, il nous est interdit d'aborder la question de l'impact d'une façon globale sans distinction de pays. Il convient mieux de s'intéresser aux deux cas les plus représentatifs de l'action de la coopération dans la région et qui incluent toutes les dimensions antérieurement évoquées. Il s'agit du Honduras et du Nicaragua. Deux pays réunissant à eux seuls et d'une façon très concentrée l'ensemble des facteurs présents dans une situation où se combinent conditions structurelles, urgence, aide humanitaire et coopération internationale sous ses différentes modalités.

L'approche retenue ici pour traiter la question de l'impact se centre sur l'apport de la coopération en fonction des objectifs fixés. Il s'agissait de lier l'urgence à l'amélioration des conditions structurelles, conditions que les crises humanitaires venaient certainement aggraver ou du moins lester de façon temporelle. Nous identifions donc ces objectifs, la place prise par l'aide dite humanitaire dans le cadre d'une coopération plus large et le débat existant sur l'impact de l'aide.

Le contexte en Amérique centrale

L'Amérique centrale est une région à risques politiques et naturels où la violence de l'histoire a laissé en héritage un lourd passé de conflits et de pauvreté. Toute référence au contexte de la région doit tenir compte de cette histoire. Il ne s'agit pas de se servir de l'argument du déterminisme qui expliquerait tout, mais de comprendre comment se reproduit le passé et qu'elle est la marge pour le changement, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la démocratie.

L'ordre social axé sur un modèle économique agraire traditionnel excluant et sur un système politique violent, autoritaire, a engendré des oppositions, des conflits armés et des coups d'État qui ont marqué l'évolution de la région. Pendant la décennie des années 80, la région a vécu la crise la plus profonde, radicale et violente du siècle dernier. Trois pays étaient soumis à des guerres civiles, tous étaient entraînés comme base arrière ou ligne de front selon le cas. L'enjeu de cette crise était de transformer l'ordre social traditionnel et de commencer une nouvelle histoire de modernisation plus démocratique et égalitaire.

La paix avait fait ses premiers pas hésitants il y a 24 ans avec les Accords d'Esquipulas (1986). Après un long et difficile parcours, les négociations ont réussi à mettre fin au conflit armé. Ces négociations reconnaissaient enfin la cause du conflit dans l'absence de démocratie et la pauvreté massive. La pacification s'est

terminée de manière définitive en 1992 au Salvador, 1996 au Guatemala et 1997 au Nicaragua.

**L'ouragan Mitch,
survenu en 1998,
produisit un intense débat
sur l'état de la région
et la nécessité d'un autre
développement**

Le Honduras commença sa lente démocratisation vers 1982. La phase démocratique s'est progressivement installée dans toute la région jusqu'à nos jours.

Mais si les élections se sont généralisées, la démocratie demeure une construction fragile. L'enjeu transformateur du conflit s'est dilué. La situation régionale s'était certainement améliorée, dans le sens où il y avait ouverture politique et pacification, mais il manquait de stratégies de fond sur les questions clés : pauvreté, inégalité, droits, citoyenneté et intégration sociale réelle. Pour leur part, le développement institutionnel et la modernisation ne réussirent pas à s'accoupler dans une dynamique progressive. Le rêve de refonte après une crise historique s'est évaporé. Il est donc nécessaire de constater le blocage de la région qui conserve encore un retard structurel, comme le démontrent les plus récentes données.

De façon surprenante, une autre catastrophe relança la prétention de refondation. L'ouragan Mitch, survenu en 1998, produisit un intense débat sur l'état de la région et la nécessité d'un autre développement. La déclaration de Stockholm en 1999 et celle du Guatemala signée cette même année par les présidents d'Amérique centrale ont suscité de nouveaux espoirs. Une fois encore, le changement des aspects politiques et sociaux était considéré comme la solution aux problèmes structurels.

Cette description rapide d'une longue période historique nous montre que, à peine finalisée la phase de pacification, une nouvelle catastrophe naturelle venait s'abattre sur la région. Mais se trouve mis en lumière, d'une manière dramatique, un autre aspect de la question : les faibles capacités internes pour susciter le changement. Il faut des bouleversements produits par la nature ou des conflits pour que des situations, pourtant évidentes, soient reconnues et que ceux qui essaient d'y remédier aient une possibilité de se faire entendre.

Dans ces conditions, la coopération internationale, avec ses objectifs, ses moyens financiers, sa culture institutionnelle, ses experts, sa production d'informations et ses analyses, représente bien plus qu'un ensemble d'agences de financement. Elle devient un acteur à part entière de la situation interne, avec une capacité de dialogue et d'influence politique très forte. C'est de ce rôle que dérive l'influence de la coopération dont toute analyse de bilan doit aussi tenir compte.

Caractérisation de la coopération présente en Amérique centrale

La coopération internationale a eu une présence soutenue en Amérique centrale tout au long des 30 dernières années. La référence à une date si lointaine est tout à fait pertinente, car elle tient compte de la crise des années 80, de la pacification

et de la tentative de modernisation des années 90, de la crise humanitaire post Mitch entre 1998 et 2001, de même que la période la plus récente. Les chiffres nous donnent une rétrospective assez longue pour avoir une vision d'ensemble.

| | AOD AMÉRIQUE CENTRALE (en milliards d'USD) | EN MOYENNE PAR ANNÉE |
|------------|---|-------------------------|
| 1980-1990 | 11,636 | 1,136 |
| 1990-2000 | 17,390 | 1,739 |
| 2000-2010* | 18,000 | 1,800 |

Source : *L'aide internationale en Amérique centrale*. Enrique Saenz et Angel Saldomando 2003.

Au vu de ces chiffres, nous pouvons dégager trois éléments. Sur une aussi longue période, avec guerre ou non, avec crise humanitaire ou stabilisation démocratique, les montants ont connu une progression constante, de 49,4 % d'une décennie à l'autre et de 35 % pour la dernière.

Les composantes se sont modifiées aussi ; le poids de l'aide militaire des États-Unis avait gonflé le montant dans les années 80, ensuite l'aide au développement, l'aide humanitaire et les prêts pour les réformes économiques ont pris la relève. L'Union européenne ainsi que des agences bilatérales ont accru leur présence dans la région, devenant, avec les agences multilatérales, les principaux bailleurs de fonds.

Les bénéficiaires de l'aide se sont modifiés aussi, obéissant aux modifications des priorités. Dans les années 80, les principaux bénéficiaires de l'aide étaient le Salvador, le Honduras et le Costa Rica, pays considérés par les États-Unis comme la ligne de contention de la guérilla au Salvador et de la révolution au Nicaragua. Dans les années 90, le recul de la guerre et le poids croissant des situations humanitaires firent passer au premier plan le Honduras, le Nicaragua et le Guatemala en tant que principaux bénéficiaires. Dans les années 2000, cette situation s'est maintenue avec des différences significatives entre ces trois pays. Le Nicaragua a été et continue d'être le pays le plus aidé par rapport à sa population (145 USD par tête en 2008) suivi du Honduras (76,2 USD par tête) et du Guatemala (40,9 USD par tête). Ces trois pays représentent 77 % de la coopération internationale dans la région.

Dans le dernier septennat 2000-2007, 30 % du financement externe (prêts et donations) furent employés à soutenir les budgets publics et le paiement de la dette, alors que 16 % ont été utilisés pour des projets consacrés à épauler la démocratie et la société civile tandis que 12 % ont été attribués à l'infrastructure économique.

La coopération et l'aide humanitaire au Honduras et au Nicaragua

Les cas du Honduras et du Nicaragua sont très révélateurs des enjeux existants autour de la coopération internationale et de la politique locale dans des situations

* Estimation personnelle sur la base de données de l'OCDE 2009.

d'urgence humanitaire. Le Honduras et le Nicaragua ont souffert de l'impact dévastateur de l'ouragan Mitch en 1998, dont les conséquences se sont enchaînées avec la pauvreté structurelle de sorte que le Nicaragua a dû affronter l'énorme défi de réussir la pacification du pays tout au long des années 90.

Les catastrophes sont aussi de puissants révélateurs sociaux ; les routines sont interrompues, apparaissent brutalement des situations structurelles. Les succès et les échecs sont soumis à l'examen exigeant dérivé d'une situation exceptionnelle. Les leaders et les institutions sont aussi scrutés dans leur capacité de réponse et, éventuellement, peuvent être durement questionnés ou bien carrément changés. Le Honduras et le Nicaragua ont coïncidé dans tout ce qui précède. Ils partageaient une situation structurelle grave qui les qualifiait comme les deux pays les plus pauvres de l'Amérique latine ; ils ont vécu des processus de réforme économique et politique au succès très limité. Ils ont éprouvé une dissociation politique croissante, une fragmentation sociale, une émigration croissante et un affaiblissement des institutions. La coopération internationale avait investi de grandes quantités de fonds et son poids, dans la survie des pays, était important. Le Honduras et le Nicaragua étaient deux patients sous perfusion externe, le sérum était composé de coopération et de transferts d'argent dus à l'émigration.

Depuis la fin des conflits armés, les pays de la région avaient été normalisés selon les standards internationaux : démocratie, ajustement structurel et économie libérale. Fait particulier, la coopération internationale est déjà présente sous toutes ses formes au Nicaragua et au Honduras, à hauteur de 400 millions de dollars par an (soit environ 25 % du PIB). Cependant, la pauvreté n'avait pas diminué ; elle atteignait toujours 45,8 % de la population au Nicaragua et 71,6 % au Honduras. L'économie informelle et la précarité sociale étaient massives, les migrations atteignaient des records.

On ne peut que constater l'échec des politiques mises en œuvre et de l'action de la coopération, pourtant menées depuis plusieurs années. Le cyclone Mitch sera la secousse qui fait éclater la vitrine de la normalisation. Environ 9 000 morts, des millions de personnes déplacées, des dommages matériels directs et indirects estimés à plus de 6 milliards de dollars. Les chiffres du coût de la catastrophe et la coopération reçue montrent les rapports entre la situation et les moyens disponibles.

MONTANT

(en milliards d'USD)

| | HONDURAS | NICARAGUA |
|-------------------------------|----------|-----------|
| Coopération totale 1999-2007 | 5,081 | 3,375 |
| Coûts des pertes dues à Mitch | 3,6 | 0,900 |
| Coûts de la reconstruction | 5 | 1,2 |
| Coopération reçue due à Mitch | 2,7 | 1,5 |

Source : BCN 2010, *Rapport 10 ans après Mitch 2009*, Angel Saldomando, *Le monde diplomatique*, mars 2003

Le cyclone mit en lumière le lien entre catastrophe naturelle, pauvreté et impréparation structurelle. La catastrophe a donc permis de faire le lien entre situation structurelle et urgence.

Cette situation particulièrement révélatrice, marquée par une interruption brutale des inerties politiques, a créé une situation inédite dans la région et tout particulièrement dans les deux pays dont il est question dans cette analyse. C'est à la lumière de cette nouvelle situation qu'il faut examiner aussi bien les objectifs que se sont fixés coopérants et gouvernements, que les résultats obtenus.

Reconstruire et transformer

En 1998, l'ouragan Mitch produisit un intense débat sur l'état de la région et sur la nécessité d'un autre développement. Une fois de plus, sous l'emprise d'un événement exceptionnel, il devenait possible de lier des aspects politiques et sociaux qui s'attaqueraient aux problèmes structurels. Il s'agissait de concevoir une espèce de refondation sociale et politique qui allait au-delà de la reconstruction de l'infrastructure.

Il fallait donc, non seulement reconstruire physiquement, mais également réduire la pauvreté, améliorer la gouvernance, décentraliser, diminuer les risques dus à la mauvaise gestion de l'environnement. Un dispositif de suivi tripartite (coopération, gouvernements et société civile) devait assurer la vérification des résultats dans chaque secteur.

La distribution des financements et les résultats

Étant donné le nombre de projets, la diversité des intervenants et la dispersion géographique, le suivi des financements n'a pas été un exercice aisé. D'autant plus que, tout au long de la période, les chiffres ont été ajustés ou ne coïncidaient pas toujours d'un rapport à l'autre. L'aide Mitch qu'on pourrait qualifier, dans son ensemble, d'humanitaire a représenté 54 % de l'aide pour la période 1999-2007 au Honduras et 45,4 % pour le Nicaragua. Il s'agit donc d'une coopération importante et concentrée, même s'il faut tenir compte de projets lourds qui se déployaient au-delà de la période.

Grosso modo, il y a consensus: la plupart des fonds allèrent vers des œuvres d'infrastructure entre 50 % et 30 % selon le pays. Le secteur social a consommé 30 %, tandis que le secteur productif a tourné autour de 20 % et les projets destinés à la démocratie et la gouvernance ne dépassaient pas 10 %. Vers 2008, selon l'OCDE, l'aide humanitaire était de 5 % au Nicaragua et de 2 % au Honduras.

Si l'on tient compte de la période d'urgence 1998-2001 et de l'ensemble de la période 1998-2008 où l'impact le plus durable devrait être évident, nous pouvons différencier « l'effet » volume de l'aide, impressionnant à court terme, de son impact plus structurel, secteur par secteur.

Le **cyclone mit**
en **lumière** le lien
entre **catastrophe**
naturelle, pauvreté
et **impréparation**
structurelle

L'infrastructure

C'est le secteur où les destructions étaient plus massives et évidentes. Pendant la période critique, la majorité des personnes ayant perdu leurs maisons ont été relogées, les infrastructures lourdes (réseau routier, communications, électricité, eau, etc.) ont été remises en état de fonctionnement. Les sites à risques ont été répertoriés, les défenses civiles entraînées, des plans anti-catastrophes élaborés avec des simulations en temps réel.

À long terme, les questions de fond sont toujours à mi-chemin. Les populations relogées ont occupé à peu près les mêmes sites ; la planification territoriale incluant ces aspects n'est pas un véritable instrument de politique et de prévention. De nouvelles normes de construction plus exigeantes ont été discutées ou élaborées ; cependant, elles sont peu appliquées ou les révisions se font, quand elles se font, à un stade où les projets sont très avancés ou bien terminés. La corruption, le manque de contrôle et les risques naturels s'allient toujours pour maintenir l'infrastructure en état de vulnérabilité, chose largement démontrée à chaque nouvel épisode climatique.

La réduction de la pauvreté

La réduction de la pauvreté était sans doute, à long terme, l'objectif fondamental. Le résultat obtenu est frustrant : aucun pays n'a réussi à inverser la tendance de manière considérable. À peine quelques oscillations temporaires de l'extrême pauvreté ont-elles été obtenues en lien avec le cycle économique, mais inférieures à 1 % et guère soutenables.

Les risques environnementaux

Il s'agit d'un thème encore vierge. Les études, parfois fort bien élaborées par des experts internationaux, ne se sont pas traduites en nouvelles politiques et en nouvelles capacités institutionnelles pour les mettre en œuvre. L'impact sur l'environnement d'un nombre important de facteurs économiques et sociaux reste encore un aspect marginal.

La décentralisation

Considérée comme une réforme administrative et politique majeure, elle a ouvert un espace pour renforcer le rôle des municipalités, les équiper et améliorer leurs capacités techniques.

Cependant, le centralisme que recouvrent certaines formes de contrôle politique et de populisme s'est maintenu. Malgré l'objectif décentralisateur proclamé, une fois passée la phase critique, les gouvernements ont traîné les pieds pour appliquer les plans et les réformes conçus sous la pression de la coopération et de la société civile.

Prise en considération par des États faibles en couverture et en capacité administrative, la centralisation a pourtant repris ses droits.

La gouvernance

Les objectifs en matière de gouvernance s'orientaient vers l'amélioration de la transparence, vers la participation et vers la réduction de la corruption. Dans ces trois domaines, de nombreuses actions furent entreprises. Information en ligne,

rappports plus détaillés, systèmes de suivi de la coopération et des budgets, consultations, dialogues pluralistes, politiques d'anticorruption ont vu le jour durant cette période.

Sur les questions plus fondamentales, comme la réforme institutionnelle, l'espace politique pour concevoir la transformation, l'éventuelle viabilité politique de ce changement et la prise de décision, les intérêts des groupes locaux de pouvoir ont bloqué les ambitions.

À la fin de la décennie, le Honduras semblait dans une dernière crise qui conduisit à un coup d'État et le Nicaragua se débattait dans sa énième crise politique.

Le suivi tripartite

La coopération internationale conçut un système de suivi à plusieurs niveaux. Tout en haut de la pyramide, les groupes consultatifs réunissaient gouvernements et bailleurs de fonds. Des rapports sur la marche des actions étaient préparés et approuvés ; sur cette base s'accordaient les étapes de coopération suivantes. Au niveau national, des réunions tripartites à géométrie variable, car en dépendance des situations locales, réunissaient coopérants, société civile et gouvernements. Un niveau bilatéral permettait, dans chaque pays, un dialogue politique entre les coopérants réunis en comité de suivi et les équipes techniques de gouvernements selon les secteurs (infrastructure, décentralisation, etc.).

Dans son ensemble, ces différents niveaux ont permis un flux d'informations très important, mais en contrepartie multipliaient les espaces de discussion sans prise réelle sur l'impact, sur la vérification de l'engagement officiel et sur la consistance de processus dits de réforme.

Par ailleurs, la coopération avait des objectifs contradictoires et des stratégies différentes pour les faire avancer. Les projets et le décaissement de fonds pesaient bien plus que les questions stratégiques du développement et des capacités institutionnelles. Souvent, les projets constituaient en réalité la politique publique dans un secteur donné. Les tentatives d'harmonisation et de coordination de l'aide arrivèrent bien tard et de surcroît lestés par les inerties installées et le poids réel de chaque type de coopérant.

Réflexions finales : la reconstruction et la transformation étaient-elles possibles ?

Au bout de dix années, de beaucoup d'argent et de réunions, nous sommes forcés de constater que la transformation n'est pas passée du discours à la pratique. Au contraire, le Honduras et le Nicaragua demeurent des États fragiles. La pauvreté n'a pas significativement diminué et les conditions politiques et institutionnelles n'ont pas été améliorées.

L'hypothèse de départ de la Déclaration de Stockholm ratifiée par les présidents du Honduras et du Nicaragua, était de « ne pas reconstruire la même Amérique centrale ».

Sous la consigne de reconstruire et de transformer, s'établissait une intentionnalité politique explicite. Elle essayait d'établir une délimitation fondatrice entre l'avant et l'après catastrophe. Cela supposait une intention réformiste, une vo-

lonté politique et une temporalité continue et accélérée de changement. Dans la réalité, ces hypothèses n'ont pas été vérifiées, les analyses de départ ont été très superficielles. Sur cet aspect, rien n'a été fait pour identifier une route critique permettant d'avancer en direction des objectifs de transformation. Il y avait davantage d'inerties, d'intérêts et des conditionnalités défavorables que des bonnes intentions.

La **stratégie** de **transformation**
jamais arrivée a été **remplacée**
par les **stratégies** de **réduction**
de **pauvreté (SRP)**

De là, toutes les énergies et les ressources ont été consommées dans l'urgence et le court terme. La stratégie de transformation jamais arrivée a été remplacée par les stratégies de réduction de pauvreté (SRP), intégrées aux éléments de la conditionnalité pour la réduction de la dette. Les SRP constituaient un parapluie pour des projets et la réaffectation d'autres fonds déjà existants de la coopération internationale, mais elles ne comportaient aucune proposition sur la transformation structurelle.

La coopération et les gouvernements ont trouvé dans les SRP un cadre fonctionnel pour donner suite aux fonds sous cette dénomination paraphée comme réduction de la pauvreté. On évitait, par ailleurs, des discussions de fond sur l'économie, la redistribution du revenu, le financement public d'une stratégie, la réforme d'institutions capables de conduire le processus. Ce fut aussi une façon d'éviter la discussion au sein de la coopération même qui, en ordre dispersé, soutenait des objectifs de nature et de portée différentes que les États eux-mêmes ne pouvaient pas assumer. En réalité, vu les capacités locales et la dispersion de la coopération, il était pratiquement impossible de faire quelque chose de consistant dans le but de la reconstruction et de la transformation de manière simultanée.

L'échelonnement dans le temps, la conception d'une route critique, les préparatifs nécessaires à une transformation représentaient, dans ce cas, une question stratégique. Elle ne fut jamais abordée d'une façon sérieuse. Cette attitude conduisait à séparer l'une de l'autre la reconstruction dominée par l'urgence et la transformation qui requiert une lecture sociale et politique des priorités et des possibilités.

En réalité, l'objectif de la transformation a été posé comme si chaque gouvernement était dans des conditions favorables pour passer d'une chose à l'autre. Concrètement, des États fragiles avec des conditions de gouvernance minimales, sont dans l'impossibilité de susciter rapidement des processus de prise de décision efficaces, de produire de vastes consensus et la légitimité nécessaire pour mobiliser des énergies et des ressources.

Les intentions réformistes ne s'appuyaient, par conséquent, sur aucune condition politique suffisante : pas d'acteurs ni de coalitions identifiés capables de soutenir l'entreprise. La coopération a financé des espaces de dialogue et, en partie, des organisations de société civile, pour augmenter les capacités et la participation des uns et des autres, mais il ne s'agissait pas de processus institutionnalisés astreignants et capables de déplacer les intérêts ancrés dans une situation structurelle préalable. Les réformes du marché avaient épuisé l'élan réformiste

et les conséquences avaient déjà affaibli les sociétés et détérioré les conditions démocratiques pour un éventuel deuxième « round » réformiste, cette fois plus social et équitable.

D'anciens techniciens et responsables s'entendent pour dire que la transformation n'a jamais été le but visé, donc qu'elle n'a pas pu être élaborée comme un objectif politique. Autant dire très clairement combien les préparatifs étaient insuffisants.

Actuellement, ils sont nombreux ceux qui poussent le raisonnement jusqu'à affirmer qu'une occasion historique a été perdue, même si, d'un côté, il s'en trouve qui font valoir la grande quantité d'actions exécutées. Toutefois, en termes de tendance à établir, l'effet ajouté de ces actions ne paraît pas avoir fait pencher la balance vers la transformation tellement attendue.

L'objectif de la transformation était complexe de tous points de vue. Cependant, auraient aidé à sa réalisation des composantes tels que disposer d'un plan intégral et soutenable avec des objectifs adéquats, une volonté politique consistante, un meilleur lien entre les décisions, le temps, les acteurs politiques et les techniques, une transformation des mécanismes de prise de décisions et l'appropriation nationale de ces décisions.

La coopération internationale, malgré les nouvelles structures de suivi créées, n'a pas pu, elle non plus, concevoir une stratégie d'accompagnement efficace en rapport avec l'objectif transformateur. Les pratiques bureaucratiques et administratives propres à l'exécution de projets ont continué à être dominantes, poussées par l'importance des financements en jeu.

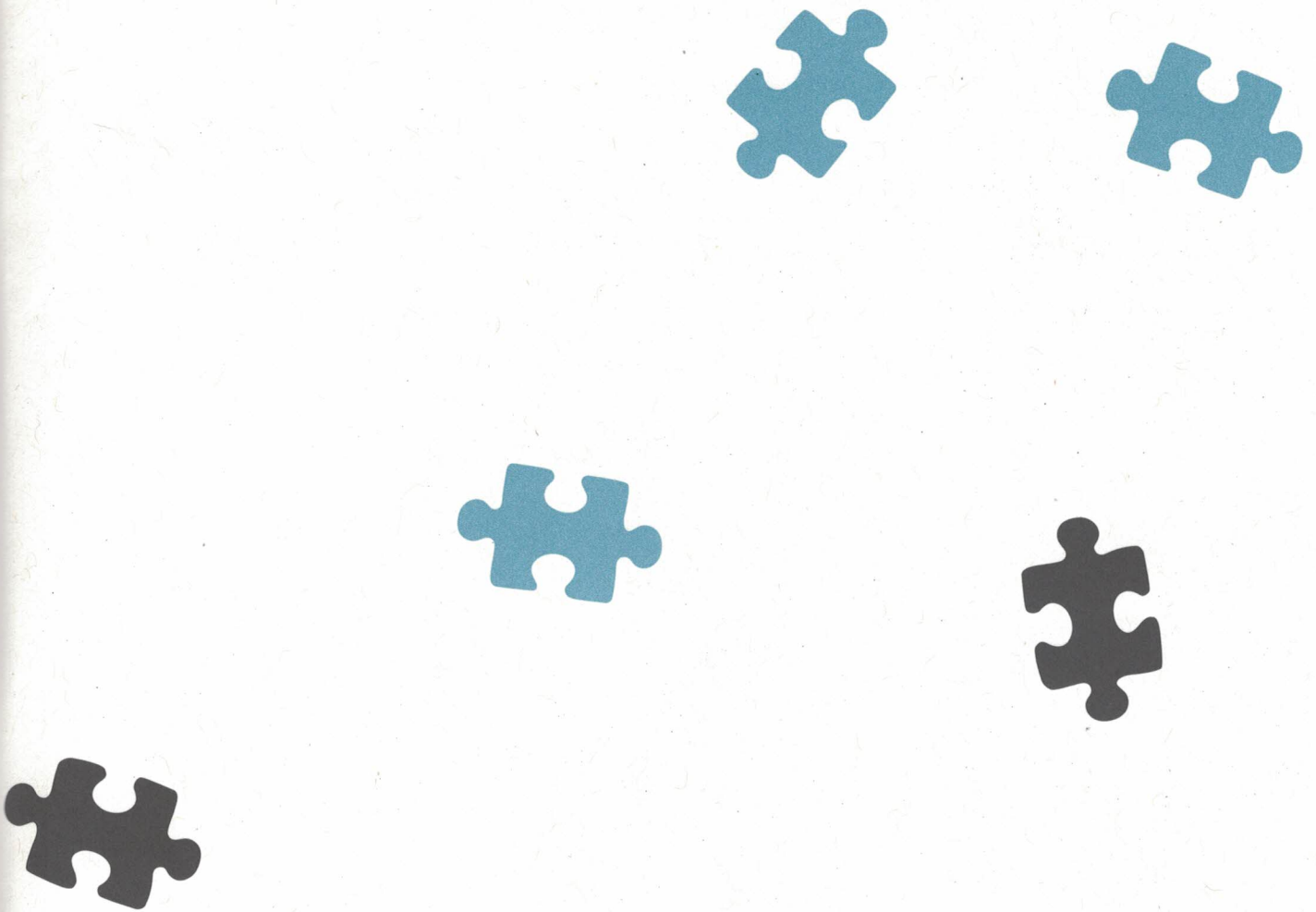
Le débat sur les causes du non aboutissement d'une combinaison réussie entre la reconstruction et la transformation, dépasse la référence aux capacités techniques et financières pour atteindre les objectifs transformateurs eux-mêmes, auxquels s'ajoutent les problèmes de gouvernance non résolus, c'est-à-dire le renforcement de l'infrastructure sociale et institutionnelle en tant que capacité d'organisation et de collaboration entre l'État et la société, pour élaborer des objectifs et les mettre en pratique.

Les points stratégiques étaient l'existence ou non d'une masse critique, les stimulants pour l'action, les processus de prise des décisions, l'action collective et la fiscalisation des actions. Il s'agissait en fait du potentiel de processus politiques et sociaux internes que la gouvernance pouvait stimuler, ralentir ou bloquer. L'apport de la coopération pouvait certainement les soutenir ou les endommager, mais elle ne pouvait ni les créer, ni s'y substituer.

Aborder les problèmes de gouvernance impliquait l'analyse à la fois des intérêts des acteurs stratégiques, du processus politique dans lequel ils agissent, du cadre institutionnel et des facteurs qui le conditionnent. L'analyse de ces quatre aspects aurait permis d'établir les conditions favorisant l'élaboration de la demande de coopération parce qu'elle était conditionnée, induite, négociée ou réellement nationale. Sinon, comment identifier une demande en termes d'acteurs, de processus et de convergences capables d'articuler les programmes, de compromis sociaux et institutionnels nationaux indispensables ?



Sans cet effort rationnel, la tâche de concevoir l'accompagnement et l'appui adéquats et gérables par le pays devenait donc un exercice à la mesure des objectifs technocratiques ou de ceux conçus en dehors des réalités. À partir de là, le chemin était ouvert à toutes sortes de dérives en termes de discours et d'actions adaptables à convenance, sans référence aux processus réels. Dans ces conditions, le réveil, à la fin de la décennie, s'est révélé forcément plus près de la déception que de la satisfaction.



SOLIDARITÉ en **CRISE** :
Une **NOUVELLE SOLIDARITÉ**
EST-ELLE POSSIBLE ?
COMMENT LA CONSTRUIRE ?





Micheline Ravololonarisoa, directrice sortante du département Afrique au sein du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM). Elle a été auparavant directrice régionale du bureau sous-régional d'UNIFEM à Dakar. Avant de travailler aux Nations Unies, elle était directrice des programmes de l'Agence de Coopération et de Recherche en Développement (ACORD); un consortium international d'ONG basé au Royaume-Uni. Co-directrice de l'Africa Policy Forum, elle fait également partie de plusieurs réseaux de femmes africaines tels Akina Mama Wa Afrika et Abantu for Development.

Je voudrais commencer par vous remercier de m'avoir associée à votre congrès dont le thème est particulièrement important face à la crise que nous traversons. Cette crise a fait l'objet de débats lors de votre dernier congrès. La nature de la crise à laquelle nous sommes confrontés y a été analysée et des propositions pour en sortir ont été présentées. Malheureusement la force terrifiante du système que nous voulons combattre, le capitalisme, qui recourt à des moyens répressifs, voire militaires pour étouffer toute dissidence, combinés à la faiblesse relative des forces du changement et des programmes qu'elles proposent, font qu'aujourd'hui nous sommes à bout de souffle.

Les débats, les échanges et les questionnements que nous avons eus au cours du présent congrès, contribuent à nous donner un regain d'espoir: tout n'est pas perdu et *après tout le soleil ne disparaît pas à minuit*, comme l'affirme le titre d'un livre de Mahmood Mamdani, un intellectuel ougandais.

La tâche extrêmement difficile qui m'a été assignée est celle d'essayer de stimuler la discussion sur la possibilité de construire une nouvelle forme de solidarité fondée sur de nouvelles valeurs. Solidarité qui nous permettra de démanteler le monstre du néolibéralisme mais aussi, au-delà de la sortie de crise, de définir les contours d'un nouveau projet de société.

Hier, nous avons entendu trois brillantes présentations dont la première sur les politiques d'aide au développement a remis en question les concepts de coopération et de solidarité. De plus, elle a démontré les limites de l'aide publique au développement toujours plus balisée ainsi que des aspects non transformateurs de la solidarité aujourd'hui dénaturée en activités technocratiques. À contre-courant de ce modèle, on nous a montré l'expérience de la solidarité des citoyens et des citoyennes d'Haïti, où la valorisation et le recours du capital humain local en période de crise étaient beaucoup plus efficaces que la cacophonie des interventions humanitaires dirigées de l'extérieur. Là « les villages de vie » sont des espaces de discussions critiques qui permettent aux citoyens de s'approprier le sens d'une solidarité communautaire.

Par contre, le bilan de l'expérience du Honduras et du Nicaragua en Amérique centrale nous a mis en garde contre les difficultés d'une analyse à sens unique de la coopération et nous incite à repenser la logique souvent aveugle des programmes d'aide. La réalité doit guider nos choix et ceux-ci doivent être adoptés de manière collective, démocratique.

Les contextes présentés hier et les exemples d'expériences vécues constituent une réponse à la question qui nous préoccupe. *Il me semble que la question centrale qui doit nous préoccuper est de savoir comment les forces du progrès au Nord et au Sud peuvent être collectivement mobilisées pour faire disparaître le système responsable de tant de souffrances, d'inégalités, d'injustice et d'exclusion ? Comment transformer le pouvoir pour qu'il soit au service de ceux et celles qui sont victimes du système ?*

Je dois avouer que la nature de la crise actuelle rend complexe et difficile la recherche de réponses à ces questions. D'une part, parce que les interventions d'hier démontrent clairement que les actions visant le développement et celles visant l'urgence humanitaire poursuivent clairement des objectifs géopolitiques, géoéconomiques et géostratégiques et, d'autre part, parce que le niveau de pouvoir actuel des forces du progrès et celles de l'appareil néolibéral est inégal. Mais je tenterai de présenter quelques propositions d'actions qui nous permettraient de « cheminer » vers la construction de cet idéal aussi utopique soit-il.

Mes propositions sont formulées sur la base de mon expérience, de mon identité de femme africaine, de mon engagement dans les espaces de luttes féministes en Afrique. Elles sont donc imprégnées de ma compréhension de ce contexte.

Pour pouvoir déterminer les contours d'une nouvelle solidarité, il est important que, dans un premier temps, nous fassions une analyse de la crise du développement et de celle de l'aide humanitaire. Pourquoi cette approche ? Parce que les exemples tirés des expériences en Haïti et au Honduras, développés hier, nous ont amplement démontré l'intersection entre les interventions en faveur du développement et celles pour le secours humanitaire. L'aide au développement s'est transformée en projet humanitaire en laissant de côté la réalisation d'un projet de société en vue du progrès et du bien-être de tous. L'analyse nous permettra donc de déconstruire les mythes du développement et d'agir en conséquence. Dans un deuxième temps, le résultat de cette analyse nous permettra de rechercher ensemble comment exprimer et rendre efficaces les élans de solidarité que nous éprouvons.

L'ambition de ma position est de faire fi de la polarisation Nord-Sud, avec tout ce qu'elle contient comme bagage historique et politique, pour explorer la possibilité d'une transformation sociale universelle. En d'autres termes, comment construire une civilisation mondiale — une solidarité internationaliste et anti impérialiste des peuples qui se préoccupe de l'autre en tant qu'égal. Dès lors, comment construire de cette façon une solidarité pouvant constituer un mouvement global plutôt qu'un marché global ? Une solidarité capable de définir des objectifs, des stratégies, des démarches ainsi que des méthodes de mise en place de structures et de programmes qui contribueront à l'avènement de sociétés justes et égalitaires.

**Comment construire
de cette façon une solidarité
pouvant constituer
un mouvement global plutôt
qu'un marché global ?**

Le choix de l'Afrique, comme exemple, est, à mon avis, extrêmement important car, au risque de répéter ce qui aurait déjà été dit ailleurs et en d'autres circonstances, les actions entreprises en Afrique reflètent « l'imaginaire collectif » qui a défini l'action de la communauté dite internationale envers le continent durant toute l'histoire des relations de l'Afrique avec le Nord, de la période précoloniale jusqu'à aujourd'hui. La représentation de l'Afrique dans le subconscient du Nord met encore et toujours les pays africains dans une position où le Nord est souverain, civilisé, autonome, puissant et humain, tandis que l'Afrique est tout le contraire, à savoir dépendante, barbare, faible et inhumaine. La représentation de l'autre à conquérir et à abattre prend un autre nom aujourd'hui : terroriste, infidèle, etc. Bien entendu, cette représentation sert les objectifs d'exploitation et d'exclusion du continent africain ; elle permet tantôt l'usage d'interventions violentes à travers les opérations pour mettre fin aux conflits, tantôt l'imposition de politique particulière d'aide au développement. En plus, elle est renforcée par la banqueroute et l'abdication des dirigeants africains. Ce qui n'a pas empêché, et je me hâte de le dire, l'existence d'individus et de groupes, l'émergence de mouvements, qui se sont élevés contre cette exploitation et qui ont développé des mécanismes de résistance. Cela est particulièrement vrai chez les femmes, les masses paysannes et les intellectuels.

La crise du développement

À mon avis, la crise de la solidarité est une résultante de la crise du développement car il ne s'agit pas en fait de la faillite de l'aide mais de la faillite du modèle de développement imposé par cette aide (Samir Amin). La crise du développement en Afrique est due à de multiples causes historiques internes à la gouvernance en Afrique et à des causes externes causées par la complexité des relations du monde avec l'Afrique, les Africains et les Africaines. Ces relations ont toujours été et restent des relations de domination. Parmi ces causes, j'ai choisi les deux qui sont, à mon avis, les plus importantes.

- L'idéologie sur laquelle le développement a été construit et dont l'arme la plus nocive est, je crois, celle de l'aide au développement, dans sa forme et dans ses objectifs.
- Une deuxième cause, extrêmement importante aujourd'hui, me semble-t-il, découle des dérives et des errements (la cacophonie) des interventions humanitaires.

L'idéologie : la compréhension de l'idéologie néolibérale et de son fonctionnement est centrale pour affronter la complexité de cette crise. Par néolibéralisme, j'entends les systèmes et les processus qui permettent à une poignée d'intérêts privés de s'arroger le droit de contrôler autant que possible la vie sociale de tous pour maximiser son profit. Profit et accumulation sont donc à l'ordre du jour et les discours de « bonne gouvernance » et de lutte contre la pauvreté sont instrumentalisés par les pouvoirs dominants annihilant tout espoir de démocraties justes.

Cette idéologie, qui fait primer la croissance et l'accumulation de la richesse pour une minorité à l'exclusion de la majorité, garantit aux riches de continuer à s'enrichir et fait espérer que cette richesse aura quelques retombées sur les pauvres. Dès lors, ce choix idéologique a fait de la lutte contre la pauvreté l'objectif central du développement. Cela a contribué à ce que les élans de solidarité visant

à endiguer la pauvreté aient privilégié, comme forme d'appui, les programmes de microcrédit et de petites entreprises, destinés aux femmes particulièrement. Les ONG du Nord sont en grande partie responsables de la propagation de ce type de programme pour appuyer le développement des femmes tout en reprenant le format linéaire des cadres logiques prévus pour des projets de grande envergure.

Plusieurs instruments ont été imposés aux pays africains pour atteindre cet objectif. On peut citer: les programmes d'ajustement structurel, l'aide budgétaire pour financer des projets de développement, la libéralisation des marchés, la privatisation des moyens de production, de l'eau et de l'énergie. Tous ces projets ont eu des conséquences dévastatrices, surtout chez les femmes qui ont vu leur volume de travail tripler. Également, pendant qu'on ouvrait les marchés africains au déversement des produits étrangers, on continuait d'interdire ou de limiter la pénétration des produits africains sur les marchés mondiaux, surtout européens. Malgré l'adoption de tous ces instruments et le volume des financements destinés au développement en Afrique, les résultats sont plus que décevants. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Cinquante ans après leur indépendance politique, la majorité des pays africains se trouvent toujours dans une situation de marasme économique, de dépendance et d'exclusion.

**Cinquante ans après
leur indépendance politique,
la majorité des pays
africains se trouvent toujours
dans une situation de marasme
économique, de dépendance
et d'exclusion**

Dans ce constat, la responsabilité de certaines ONG du Nord n'est pas des moindres. L'intervention de celles-ci en appui à d'innombrables projets de développement et la place qu'elles ont occupée dans l'espace développemental ont déclassé les initiatives prises par les Africains, les Africaines, ont contribué à renforcer le mythe de ce modèle de développement et ont restreint les possibilités d'initiatives locales. Mais il ne s'agit pas ici de montrer du doigt le méchant loup de la bergerie, il s'agit d'identifier les causes politiques structurelles et culturelles du « mal développement ».

Le vrai développement est un développement autodéfini et autogéré; il ne peut être défini de l'extérieur. La solidarité agissante consiste en premier lieu à s'ériger contre toutes les forces qui annihilent cette possibilité et à former des alliances avec celles qui la promeuvent. L'exemple du combat des femmes pour l'affirmation de leurs droits et contre le patriarcat, illustre cette affirmation. Le combat des femmes pour avoir droit au chapitre des prises de décision, que ce soit pour le droit de vote, le droit à la participation politique, commence toujours par un processus de prise en charge, par le renforcement de leurs propres pouvoirs et moyens d'agir et aussi par le questionnement des représentations mentales, du langage et des habitudes adoptés à leur égard.

Tel est le processus du développement.

L'aide au développement

L'approche critique de l'aide au développement a été suffisamment claire. Je n'y reviendrais pas, sauf pour ajouter que les politiques d'aide, le choix des bénéficiaires, des formes d'intervention, sont indissociables des objectifs géopolitiques des donateurs. En termes simples, l'aide est un trafic d'influence, de manipulation et de coercition.

**L'aide est un trafic
d'influence,
de manipulation
et de coercition**

Les gouvernements africains souffrent d'un syndrome de dépendance, similaire à celle envers les drogues. Ils ne peuvent financer leur développement sans une infusion de fonds des acteurs externes. Cette aide pollue et infecte leur autonomie. D'après Samir Amin, en 2005 l'Ouganda avait mobilisé 57 % de ses recettes fiscales. Mais l'Ouganda a continué à demander l'aide extérieure alors que le 50 % déjà obtenu aurait suffi à l'exécution de son budget. *Ceci traduit soit l'existence de la corruption soit une incapacité de gérer.*

Un autre exemple : celui du Niger dont plus de 50 % du budget provient de l'aide extérieure, mais qui se retrouve au dernier rang des pays les plus pauvres. Comment peut-on expliquer une telle aberration ? Bref l'échec des soi-disant modèles de développement exige la recherche de nouveaux paradigmes et d'alternatives au concept de développement, un concept qui devra reconnaître le développement comme un droit inaliénable. La solidarité consiste ainsi à s'engager collectivement dans cette recherche.

Les dérives des interventions humanitaires

Alors que les États du Sud se préoccupaient de mettre en place des plans d'action de développement, bon nombre de pays africains ont aussi été frappés par des catastrophes naturelles dues surtout aux changements climatiques et aux conflits armés. Ces événements ont donné lieu à des interventions humanitaires d'une ampleur sans précédent. Le contexte dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui est par ailleurs caractérisé par l'aiguïssement des conflits pour l'accès aux ressources naturelles. Ces conflits résulteront en déplacement massif de population et, à l'exemple du Honduras, toute perspective de penser le développement risque de disparaître, car les gouvernements et les populations seront d'abord préoccupés par les problèmes d'urgence humanitaire.

L'urgence humanitaire résultant de conflits violents et de désastres naturels est aussi un obstacle au développement. J'ouvrirai ici une parenthèse pour dire que toutes ces crises ne reçoivent pas le même degré d'attention de la part de la communauté internationale. Par exemple, celle qui a confronté mon pays, Madagascar, et où il y a eu pertes de vies. La crise malgache n'a pas reçu la même attention, et pour cause. Les terres malgaches présentent des possibilités énormes pour l'expansion des agro-carburants. Tout l'ouest de Madagascar a ainsi été hypothéqué par des compagnies agro-industrielles. La crise politique a été une aubaine pour tous ceux qui étaient déjà aux aguets pour s'emparer de ces terres.

L'intervention ou la non-intervention dans ces crises remettent en cause les principes d'impartialité, d'indépendance et de neutralité des agences humanitaires ; la disparition de ces principes érode les valeurs de solidarité, de secours et d'entraide, pour être remplacée par des préoccupations plus proches de la conquête militaire. Ces

crises sont de plus en plus marquées par une détérioration des valeurs éthiques, un amenuisement de la conscience morale et de la préoccupation pour l'autre. L'action de nos gouvernements aussi bien que celle des organisations non gouvernementales prennent des allures d'invasion et de domination.

Depuis la fin de la Guerre froide, de nombreuses critiques ont été émises sur les interventions humanitaires d'urgence et sur l'intervention humanitaire elle-même. En effet, force a été de constater que ces interventions sont à l'origine d'une civilisation où les priorités sont à l'envers : le profit avant l'humanité et la sécurité militaire avant la sécurité alimentaire. Retracer la trajectoire de l'humanitaire dans l'histoire et faire ressortir ses différentes tendances relèvent ainsi d'un devoir de conscience et constituent un acte de solidarité. Il importe de comprendre pourquoi l'action humanitaire a maintenant préséance sur les actions de développement.

Les gouvernements du Nord ont vite réalisé qu'ils avaient la capacité de faire plus que simplement donner des fonds, qu'ils pouvaient exercer une pression politique et une influence par le biais des diplomates qui travaillaient dans les pays en crise et qu'ils pouvaient même utiliser leurs forces militaires sans peur de représailles. De leurs côtés, les politiciens ont découvert que l'aide humanitaire était populaire alors que l'aide au développement ne l'était pas. Sous la pression des médias, les gouvernements du Nord ont augmenté l'aide humanitaire et l'aide d'urgence a été utilisée à titre d'aide au développement. Pour les ONG du Nord, la manière d'exprimer leur solidarité a été d'aider les pauvres par le biais de projets. Les objectifs du développement sont devenus des projets de développement. Certes les valeurs fondamentales de l'exercice humanitaire ne sont pas remises en question. Il s'agit ici de s'attaquer à l'alibi humanitaire, c'est-à-dire à la manipulation du concept de l'aide humanitaire et des travailleurs humanitaires par les gouvernements qui veulent faire le moins possible dans des régions considérées comme sans avenir.

Face aux dérives de l'aide humanitaire, on peut se demander s'il existe quelque chose de plus positif pour remplacer le système que nous connaissons aujourd'hui avec ses lacunes et, parfois, ses effets destructeurs. Nous sommes confrontés à un véritable dilemme. Et nous n'avons pas de réponse. Le véritable problème de l'humanitarisme moderne est dans doute qu'il a atteint ses limites ; tous ses discours sur le droit d'intervention, le recours nécessaire aux militaires, sa complaisance à étaler une pornographie du désastre sonnent faux. L'humanitaire se doit d'être plus modeste dans ses ambitions et ses promesses.

Face à ce bilan, quelles pistes pour « un agenda commun » ?

Deux voies se présentent à nous pour la construction d'une nouvelle humanité.

1. Gérer au mieux ce qui existe et entreprendre des actions ici et là, et rester dans la logique de la barbarie du système.
2. Travailler pour la justice sociale et penser un nouveau système, construire de nouvelles formes de rapports entre les nations et entre les peuples à l'intérieur des nations, entre les classes et les mouvements sociaux, le tout fondé sur les valeurs d'égalité et de respect mutuel.

La première option n'est clairement pas viable compte tenu des analyses précédentes. Pour ce qui est de la deuxième, la transformation exige que nous ne nous dispersions pas pour atteindre les objectifs de notre combat collectif. Cette deuxième option exigera la formation d'alliances stratégiques entre les différents acteurs.

La construction d'un agenda commun ne pourra se faire sans heurts ni tensions surtout dans un contexte où le pouvoir dominant veut contenir toutes dissensions sociales. À mon avis, il faut nous réapproprier le concept de solidarité et redécouvrir son caractère émancipateur. Il existe dans l'histoire des exemples de solidarité de peuple à peuple. On peut citer la solidarité entre Chinois et Tanzaniens qui a permis la construction du chemin de fer TAZARA.

**il faut nous réapproprier
le concept de solidarité
et redécouvrir
son caractère
émancipateur**

En consultant le dictionnaire électronique Wikipedia, le mot solidarité se définit comme étant le « lien d'engagement et de dépendance réciproque » qui se crée entre des personnes, les rendant chacune redevable à l'autre, généralement parmi des membres d'un même groupe liés par une communauté de destin (famille, village, profession, entreprise, nation, etc.). Dans le cadre juridique, on parle de solidarité chaque fois que plusieurs personnes ont une obligation en commun, qu'il s'agisse d'une dette contractuelle, délictuelle, quasi-délictuelle ou liée à la possession commune d'une chose ou d'un droit (par exemple, pour les membres d'une indivision). La notion de solidarité est donc liée à celle de société, qu'elle soit de droit ou de fait. Avec une telle définition du terme, il est crucial de créer les espaces et les procédures adéquates qui permettront l'articulation, l'expression de la

solidarité que nous voulons. Penser librement un autre projet sociétair constitue la condition préalable à l'élaboration d'alternative : un projet de société multipolaire non polarisé (Samir Amin).

Des exemples de tels modèles organisationnels existent et répondent pour la plupart à un certain nombre de conditions :

- Développer des pôles collectifs ayant la capacité d'orchestrer des réflexions communes et des actions concrètes. Créer en quelque sorte une atmosphère de complicité et d'articulation, une convergence de pensée et d'action qui ne menace ni l'autonomie, ni la diversité de cette action.
- Faciliter l'émergence d'une capacité de penser de manière indépendante, une façon de penser qui accepte de voir et d'analyser les causes profondes des crises qui nous confrontent.
- Avoir le courage de pratiquer le principe « charité bien ordonnée commence par soi-même » en acceptant de nous occuper d'abord des contradictions existantes dans nos propres sociétés avant de s'aventurer dans celles que nous ne connaissons qu'à travers nos fantasmes.
- Bâtir la confiance mutuelle par le biais de processus collégial et non de processus dicté du haut vers le bas, un processus orienté vers une nouvelle sorte de développement et de relations.

- Identifier un point d'entrée pour notre action et concentrer nos énergies sur un point particulier convenu d'un commun accord qui donnera un résultat tangible.
- Expérimenter ce que veut dire une citoyenneté nationale et mondiale.
- En d'autres termes, la solidarité et l'agenda commun que nous voulons bâtir demandent une transformation de notre perception de l'autre, une perception souvent bâtie à partir d'idées préconçues.

Telles sont les exigences d'une transparence démocratique et d'un agenda transformateur. La forme et le contenu à donner à la solidarité que nous devons forger sont importants pour la formulation de ces réponses. Malgré les tensions, les contradictions, il est essentiel que cette solidarité soit fondée sur une nouvelle forme de réciprocité. Une réciprocité motivée par des valeurs autres que monétaires comme la validation et la reconnaissance du savoir et des connaissances de l'autre, ce qui pourra donner le courage et la volonté de s'abstenir d'intervenir.

Comment construire des liens et des espaces sociaux nouveaux fondés sur l'égalité, la justice et le respect mutuel? L'approche à adopter est celle qui permet de préserver le droit pour les populations à s'autodéterminer et à s'autogérer à l'abri le plus possible des manipulations de la réalité géopolitique dans des pays aux prises avec des catastrophes causées par des crises politiques ou des désastres naturels. Elle cherche, par la construction de nouvelles formes de solidarité, à accéder à un niveau supérieur d'humanité et à faire advenir une vraie civilisation.

BIBLIOGRAPHIE



Par-delà l'aide internationale : des solidarités à inventer

- ABÉLÈS, Marc, *Politique de la survie*, Paris, Flammarion, 2006
- BRAUMAN, Rony, *Humanitaire, diplomatie et droits de l'homme*, Éditions du cygne, 2009
La médecine humanitaire, Le Seuil, 2006
Penser dans l'urgence. Parcours critique d'un humanitaire, Paris, Seuil, 2006
- BRICMONT, Jean, *Impérialisme humanitaire. Droits de l'homme, droits d'ingérence, droits du plus fort?*, Bruxelles Aden, 2005
- CALDERESI, Robert, *L'Afrique peut-elle s'en sortir*, Saint-Laurent, Fides, 2006
- CHALMIN, Philippe, *Le monde a faim – quelques réflexions sur l'avenir agricole et alimentaire de l'humanité au XXI^e siècle*, Bourin éditeur, 2009
- CHARBON, Christophe, *Souvenir d'un tsunami humanitaire*, L'Harmattan, Paris, 2008
- CHOMSKY, Noam, *La doctrine des bonnes intentions* (entretiens avec David Barsamaina) Paris, Fayard, 2006
- DAMBISA, Moyo, *L'aide fatale : Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, éditions JC Lattès, 2009
- DUFLO, Esther, *Lutter contre la pauvreté. Le développement humain (t1) et La politique de l'autonomie (t2)*, Seuil, 2007
- KOLB, Robert, *L'application du droit international humanitaire dans des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix auxquelles concourt une organisation internationale*, Helbing & Lichtenhahn/Bruylant, Bruxelles, 2002
- MICHELETTI, Pierre, *Humanitaire, s'adapter ou renoncer*, Marabout, Paris, 2008
- RUFIN, Jean-Christophe, *L'aventure humanitaire*, Gallimard, Paris, 2001
- RYFMAN, Philippe, *La question humanitaire – histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Ellipses, Paris, 1999
- SÉRANT, Vario, *Population et développement*, Média Alternatif, Port-au-Prince, 2009

BIBLIOGRAPHIE (suite)



SEVERINO, Jean-Michel et Jean-Michel Debrat, *L'aide au développement*, Éditions Le cavalier bleu, coll. « idées reçues », Paris, 2010

SOGGE, David, *Les mirages de l'aide internationale*, Enjeux Planète, Paris, 2003

TANDON, Yash, *En finir avec la dépendance à l'aide*, préfaces de Samir Amin et de Benjamin W. Mkandawire, PUBLICETIM N° 34, 2009

TROUBÉ, Christian, *L'humanitaire, un business comme les autres ?*, Larousse, Coll. « A dire vrai », Paris, 2009

VIÉNOT, Denis, *La justice dans la peau – Géopolitique de l'action humanitaire*, Éditeur Desclée de Brouwer, Paris, 2010

WEISSMAN, Fabrice, (sous la dir.) *À l'ombre des guerres justes : l'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Flammarion, Paris, 2003

Revue

Alternatives internationales, *Comment mieux aider le Sud*, N° 47 juin 2010

Alternatives Sud, *Interventions humanitaires ?*, Centre Tricontinental, Louvain-la-Neuve, Volume 11, N° 3, 2004

L'Entraide missionnaire, *L'aide internationale, à quoi bon ?*, Congrès 2005

Manière de voir, *Affaire de l'Arche de Zoé, l'onde de choc*, N° 108, décembre 2009-janvier 2010

Relations, *L'aide internationale inc.*, N° 712, Novembre 2006

Sites

Aid Watch www.aidwatch.org

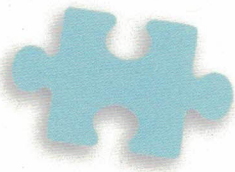
AQOCI www.aqoci.qc.ca

Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) www.ccic.ca

Global Development Network www.gdnet.org

Ce congrès a été réalisé grâce à l'appui financier des sociétaires
de L'Entraide missionnaire et des organismes suivants :





L'ENTRAIDE MISSIONNAIRE

15, rue de Castelnau Ouest
Montréal (Québec) H2R 2W3

Téléphone : 514-270-6089

Télécopieur : 514-270-6156

Adresse électronique : emi@web.ca

Site web : www.web.net/~emi

