

La valeur ajoutée de l'action non gouvernementale

Pendant deux décennies jusqu'aux années 90, le mouvement des organisations non gouvernementales (ONG) était considéré comme l'avant-garde intellectuelle, celle qui mettait en question, dévoilait le mal-développement, mais aussi celle qui apportait des idées nouvelles, parce que proche des gens, de la base, des partenaires, des victimes, des pauvres, etc., et qui par là changeait le monde. Dans un premier temps, ceci a fait en sorte que les gouvernements et certaines institutions internationales ont tenté de renforcer le rôle des ONG et qu'ils ont attribué à celles-ci une série de rôles qu'elles ne sont pas toujours à même de remplir.

Mike Mathias

Toutefois, les ONG ont connu une série de succès époustouflants ; les droits des prisonniers de guerre qui sont nés avec et grâce à la Croix-Rouge, les réflexions sur le droit d'ingérence humanitaire issues des débuts de Médecins sans frontières, ou la campagne pour l'interdiction de mines anti-personnels portée par un grand nombre d'ONG, pour ne citer que ceux-là. Le renforcement des pays africains dans les négociations de l'OMC est également dû en partie à un travail inlassable des ONG dans le domaine de la souveraineté alimentaire. En cas de crise humanitaire, en période de reconstruction et surtout pour l'appui au développement à long terme, l'action de la société civile non liée au monde des affaires et non liée aux

gouvernements est hautement appréciée par les bénéficiaires et les partenaires, ceci à cause des spécificités de ces actions.

Au cours de la dernière décennie, de nouveaux acteurs – privés – sont apparus sur le terrain de la coopération et les gouvernants ont voulu se débarrasser de la voix dérangeante des ONG. L'attaque frontale de la Commission contre le Comité de liaison des ONGD à la fin du dernier millénaire est un exemple flagrant où des pseudo-arguments d'efficacité économique libérale ont quasiment étouffé une voix essentielle de notre fonctionnement démocratique. Dans ces attaques de la « société officielle assise à la table de négociation » contre celle des ONG qui est éventuellement tolérée, des idées vagues sur la représentativité, la légitimité et la plus-value des ONG reviennent régulièrement.

Il s'agit aujourd'hui de remettre les pendules à l'heure, ceux qui pensent que le mouvement des ONG n'est qu'un terrain de jeu pour la société post-industrielle se trompent, nous sommes des acteurs indispensables de la gouvernance mondiale.

Il y a trois milliards de femmes au monde, trois milliards de paysans, trois milliards de pauvres

Suite à l'article de Raymond Weber paru dans le dernier numéro de *forum*, nous publions ici un autre regard indépendant sur la politique de coopération du Luxembourg. Mike Mathias, membre de la première heure de l'Action solidarité tiers monde (ASTM) et aujourd'hui secrétaire du Cercle des ONG au Luxembourg, nous livre ses conclusions personnelles après 25 ans d'engagement dans ce secteur. Un secteur qui se gouvernementalise et se professionnalise chaque jour davantage. A l'instar de Raymond Weber, Mike Mathias réclame un débat ouvert entre tous les partenaires de la coopération luxembourgeoise.

L'auteur est secrétaire du Cercle de coopération des ONG de développement du Luxembourg, bénévole actif et membre du conseil d'administration d'ONG au Luxembourg. Les points de vue exprimés dans cet article le sont à titre personnel.

qui vivent avec moins de deux euros par jour, trois milliards de jeunes de moins de vingt ans. Où retrouvons-nous ces populations parmi nos gouvernants... et parmi nos député-e-s ? C'est donc au nom de quelle **légitimité et représentativité** que nous parlent ces gouvernements qui ne sont pas capables de régler les défis écologiques et sociaux de ce monde ? Certes, dans le protocole de Kyoto, les Etats se sont engagés à réduire les émissions de CO₂, mais le résultat est que 7 années plus tard, le Luxembourg ne peut même pas s'engager à réaliser la moitié de ses engagements sur son propre terrain ; quelle faillite pour le discours de nos politiciens... et pour nous, consommateurs. Certes, le Sommet du millénaire s'est mis d'accord en 2000 sur des « objectifs du millénaire pour le développement » qui consistent en gros à réduire de moitié la pauvreté sur cette terre jusqu'en 2015. Comment nos gouvernements justifient-ils que l'autre moitié des pauvres passe à la trappe ? Comment justifier que pendant ces mêmes quinze années où nous essaierons vainement de lutter contre la misère, le « développement » économique et commercial mis en place par les institutions de Bretton Woods aura éjecté un autre milliard de paysans du système de production sans donner à leurs familles une quelconque perspective de vie décente.

La légitimité des ONG s'acquiert premièrement par leur implication concrète et quotidienne dans la réalité des partenaires et des sociétés civiles du Sud. « *La légitimité implique qu'un lien existe entre les engagements partenariaux locaux, aussi diversifiés que possible pour couvrir un large éventail de situations réelles, et des actions de caractère international, celles-ci pouvant être menées à la fois en direction de l'opinion publique nationale ou mondiale et en direction des négociateurs internationaux.*¹ » La légitimité des ONG n'est plus à démontrer. Sur tous les terrains, elles luttent contre les oublis des politiques commerciales et économiques, les « coûts externalisés ». A l'OMC, nos gouvernements négocient un accord sur les droits de la propriété intellectuelle (ADPIC) et oublient en passant le sort des millions qui ne peuvent pas payer les brevets des transnationales pharmaceutiques. L'Union européenne s'apprête à réformer la PAC afin d'augmenter la compétitivité de l'agro-industrie européenne sur les marchés internationaux. A la suite de cela, non seulement la paysannerie familiale européenne, là où elle existe encore, sera vouée à la disparition, mais 300 millions de paysans indiens et 500 millions de paysans chinois vont également perdre leurs terres et par là leur existence – selon les estimations sérieuses de la Banque mondiale.

La gouvernance mondiale, celle qui doit agir sur le scandale de la misère humaine et des désastres écologiques, a besoin des ONG pour qu'on tienne compte dans les négociations économiques des préoccupations sociales et écologiques.

La représentativité des ONG ne se compte pas par le nombre de donateurs, d'adhérents ou de projets réalisés. Les ONG naissent localement par l'initiative de quelques personnes militantes. C'est la diversité de ces assises et motivations qui fait que le mouvement des ONG devient finalement représentatif. En d'autres termes, c'est le plus souvent par le regroupement que les ONG gagnent leur représentativité, que ce soit dans des regroupements idéologiques (catholiques, laïques, protestants, socialistes, libéraux...), thématiques (environnement, endettement, femmes, enfants...) ou géographiques. C'est d'ailleurs une de leurs caractéristiques qui prouve la représentativité des ONG : leur capacité à mobiliser des milliers, voire des millions de personnes à travers le monde derrière des objectifs communs, des objectifs humanistes et désintéressés.

L'indépendance des ONG est un autre débat. Comment une association, qui est financée à raison de 50, 60, voire 80 % par des deniers publics, peut-elle oser revendiquer son indépendance vis-à-vis du pouvoir public ? N'est-elle pas plutôt une administration para-étatique ? La plupart des ONG ont un objet social qui est réalisé au bénéfice de tiers, souvent dans un domaine où acteurs publics et acteurs privés sont actifs côte à côte. La coopération au développement est un exemple, des ONG actives dans le domaine de la santé, de l'éducation ou de la formation professionnelle rendent des services qui sont souvent d'intérêt public, du moins partiellement. Dans ce cas, il y a nécessité d'avoir recours à des sources de financement externes : les dons privés et les subsides publics. **La conditionnalité des dons privés** est moins sujet à débat, mais non moins évidente : les donateurs s'attendent à ce que les actions réalisées par l'ONG correspondent à l'image qu'elle véhicule dans sa communication. Dès lors, la communication devient une des clefs de réussite des ONG, elles doivent non seulement communiquer

Ceux qui pensent que le mouvement des ONG n'est qu'un terrain de jeu pour la société postindustrielle se trompent, nous sommes des acteurs indispensables de la gouvernance mondiale.

Des formateurs de santé de base de l'association ADECAP au Pérou (© ASTM)



Au Luxembourg, les ONG de développement sont pratiquement absentes du débat politique, que ce soit celui qui porte sur la politique de coopération ou sur les autres domaines politiques qui influent directement ou indirectement sur les relations Nord-Sud.

de façon à toucher et à convaincre leur public, elles doivent également suivre quelques bonnes pratiques de la communication dans l'éducation au développement :

- « *promouvoir la prise de conscience de la problématique du développement : compréhension des causes et des solutions, de l'interdépendance et de la réciprocité pour une meilleure connaissance mutuelle ;*
- *accroître la volonté de participation de tous au débat pour soutenir une politique de véritable coopération politique, économique et culturelle ;*
- *intensifier la solidarité entre les peuples avec tous les partenaires possibles, par une meilleure connaissance réciproque ;*
- *renforcer l'engagement des ONG, des Etats et de la CE pour des changements structurels en faveur des plus déshérités.² »*

La **conditionnalité** pour les ONG des **subsidés publics** est souvent plus apparente. En règle générale, elle est détaillée dans le contrat de financement. Si la rigueur de gestion et la transparence financière permettent aux bailleurs de fonds un droit de regard sur l'utilisation des fonds, il devrait être tout aussi naturel que le bailleur de fonds ne se mêle pas de ce qui est de l'autorité des instances de l'association : les stratégies à long terme, les priorités des programmes de travail, l'organisation interne, etc. C'est ici que peut être mesurée la maturité de la culture démocratique des gouvernements³. Il est évident que si les ONG travaillent dans un champ d'action qui est également couvert par l'action publique, la clarification du rôle de chacun est de la plus haute importance. Il y va de l'identité de l'ONG.

Maintenant nous avons déjà touché **aux spécificités les plus évidentes des ONG** : elles sont proches du terrain, elles n'ont pas d'agenda caché, les bénéficiaires de leur action sont au centre de leurs préoccupations et de leurs réflexions. Les ONG sont également celles qui arrivent à mobiliser tant sur le plan local que sur le plan international des masses considérables de personnes pour des actions de solidarité, des actions humanitaires ou politiques. Les coalitions et coordinations nationales, continentales et mondiales que les différents mouvements d'ONG ont mis sur pied ont eu un impact certain sur les négociations internationales des dernières années. C'est en ce dernier point que réside le rôle et la plus-value les plus importants des ONG : faire entendre les voix des déshérités et des oubliés au niveau local, national et international.

Les défis de l'action non gouvernementale

Evidemment, la valeur ajoutée de l'action des ONG n'est pas gratuite. Elle est le fruit d'efforts quotidiens et de luttes permanentes pour plus de moyens, plus de compétences et plus d'efficacité.

Les défis auxquels nous devons faire face sont multiples.

Le premier est certainement celui de la **mise en valeur des compétences** et de la formation continue, comment assurer la compétence des bénévoles et des employés. Le domaine de la coopération au développement est soumis peut-être encore plus que d'autres à une évolution très rapide. Les situations politiques, sociales et économiques des pays de nos partenaires changent en permanence. Le contexte thématique des projets, que ce soit en santé, formation professionnelle, éducation de base, travail social, production agricole, microfinance ou éducation au développement, ne cesse d'avancer. Le cadre légal européen et luxembourgeois doit également être respecté. Il est vrai que nombre d'ONG sont conscientes des besoins en formation, il est vrai aussi que trop d'ONG ne le sont pas suffisamment ou n'arrivent pas à suivre le pas. Il y a à ce niveau un vaste champ d'activités qui reste à explorer. Des assises de la coopération, demandées par la motion votée par la Chambre des députés et réalisées par le MAE le 16 mars, sont certes utiles, mais ne peuvent pas couvrir l'ensemble des besoins en savoir-faire et de formation thématique pour maintenir la qualité de la coopération luxembourgeoise en général et celle des ONG en particulier. « *Le volume budgétaire que nous consacrons désormais à la coopération nous oblige à nous doter des instruments d'évaluation et d'analyse nécessaires tant pour le processus décisionnel politique que pour assurer la pertinence et la durabilité de nos actions sur le terrain.⁴ »* Ceci vaut tant pour le gouvernement que pour les ONG.

Une issue pour renforcer les capacités de travail des ONG est celle de l'embauche : **compléter une équipe de bénévoles par un staff permanent**, une équipe de personnes employées. Ceci soulève alors de suite la question de comment combiner des bénévoles compétents avec des employés militants⁵ pour former des équipes dynamiques qui mettent les priorités sur les objectifs de l'association sans se perdre dans des débats internes frustrants et paralysants. Mais avant l'embauche se situe le **défi du renouvellement des équipes bénévoles** des associations. Les bénévoles sont les premières ressources humaines des associations. Il est vrai que la plupart des « militants » le sont depuis de longues années et c'est bien ainsi. C'est indispensable pour gagner l'expérience et le savoir-faire nécessaire pour la gestion et le suivi des projets. Tôt ou tard se pose cependant la question du renouvellement. Si je ne veux pas que mes vingt années d'engagement et de dévouement se perdent dans les annales de l'histoire, je dois impliquer les jeunes dans mon travail, leur laisser des libertés pour agir et expérimenter, mais enseigner également les expériences du passé. Ceci se fait souvent de façon insuffisante au sein des ONG luxembourgeoises.

Le travail au sein des ONG a beaucoup changé au cours des 25 dernières années. Dans le temps, la maxime suprême était celle du « chaque franc va dans les projets ». Aujourd'hui, les donateurs reconnaissent que le travail de qualité ne se fait pas à tarif réduit et de plus en plus d'ONG sont prêtes à investir tant dans le renforcement des partenaires du Sud que dans leurs propres capacités de travail. **L'efficience de la gestion et l'efficacité des actions** devient alors un des premiers soucis. Il est bien de soutenir la professionnalisation des sociétés civiles du Sud, c'est même indispensable. Le changement social ne peut passer que par le renforcement des acteurs. Mais ce qui est vrai pour le Sud l'est également pour le Luxembourg.

Evidemment, si le renforcement des acteurs du Sud réussit, le **partenariat** doit entrer dans des sphères inconnues jusque-là. **La participation des acteurs du Sud dans la définition des priorités et des stratégies des ONG du Nord** devient alors indispensable. Il est largement reconnu qu'on ne peut pas identifier les besoins des populations et les projets à mettre en œuvre depuis un bureau réchauffé de la ville de Luxembourg. Il faut promouvoir et respecter le rôle du partenaire local dans toutes les phases des projets. Mais il est également inacceptable de **vouloir parler** au nom des « pauvres » sans leur demander leur avis sur ce que nous devons communiquer et comment. Rares sont les ONG qui peuvent se prévaloir de réaliser régulièrement des enquêtes systématiques auprès de leurs partenaires avant de définir un nouveau plan d'action.

Au niveau des débats politiques, il y a certainement le plus de besoin d'innover et d'imaginer des voies nouvelles. Les **interactions avec le gouvernement** doivent devenir plus importantes pour les ONG et leurs actions dans ce domaine doivent gagner en maturité.

Au Luxembourg, les ONG de développement sont pratiquement absentes du débat politique, que ce soit celui qui porte sur la politique de coopération ou sur les autres domaines politiques qui influent directement ou indirectement sur les relations Nord-Sud. Pourtant, elles ont des choses à dire et elles avancent des revendications qui sont tout à fait dans le domaine du faisable (et du souhaitable). Evidemment, ces propositions ne peuvent pas se résumer à une augmentation des aides, des cofinancements et des remboursements de frais. Les propositions doivent pouvoir être reprises par les diplomates et les gouvernements pour être transposées dans des actes et mesures concrets. Prenons deux exemples.

La bonne gouvernance est un de ces mots-clés qui est avancé avec beaucoup de ferveur par les responsables de la coopération bi- et multilatérale. La « bonne gouvernance » est une invention de



Ateliers interculturels de musique dans les écoles luxembourgeoises (© ASTM)

la Banque mondiale et du FMI qui veulent ainsi concentrer dans la même dénomination quelques grains de lutte contre la corruption avec un gros paquet de respect d'une politique macroéconomique libérale sans freins dont nous avons déjà analysé les effets néfastes et qui se résume dans le concept du « consensus de Washington⁶ ». Les ONG ne sont évidemment pas d'accord de conditionner l'aide publique au développement à l'adoption de recettes économiques qui sont tout, sauf des politiques solidaires. S'il doit y avoir conditionnalité, elle doit aider les Etats à progresser vers la démocratie et vers le développement durable. Pour ceci, des indicateurs existent et permettent de suivre une évolution qui ne peut être perçue que sur le long terme. *« Les ONG proposent la mise sur pied d'une juridiction internationale chargée de vérifier la qualité de la gestion des comptes et la rigueur des circuits financiers. Une telle juridiction indépendante, qui n'aurait pas à se préoccuper de la pertinence des politiques suivies, pourrait dépendre des Nations Unies ou d'instances régionales. Elle rendrait rapport à la fois aux gouvernements concernés et aux bailleurs de fonds qui pourraient en tirer des conséquences pour leurs dotations futures. »*⁷

S'il y a un sujet qui préoccupe les ONG en permanence, c'est celui du volume de l'aide publique au développement (APD). Depuis trente ans, les gouvernements promettent d'investir 0,7 % dans l'APD et depuis trente ans, cette promesse attend sa réalisation (sauf pour les 5 glorieux, dont le Luxembourg, évidemment !). Il est temps de changer de discours. L'aide publique au développement ne devrait pas être considérée comme un acte caritatif, mais comme un acte de justice élémentaire. Et il faudrait dès lors libérer le volume de l'aide des aléatoires politiques et le baser sur

L'aide publique au développement ne devrait pas être considérée comme un acte caritatif, mais comme un acte de justice élémentaire.

une **fiscalité internationale juste**. Il ne s'agit pas seulement de financer tel ou tel investissement dans le social ou les infrastructures, mais de faire fonctionner des services essentiels à long terme et au niveau mondial. En Europe, la redistribution des richesses grâce à l'imposition des revenus a été une étape clé de notre développement économique et social. Le moment est venu de demander une contribution aux grands gagnants de la globalisation, afin que les perdants puissent eux aussi mener une vie digne. **Les modèles de taxation des transactions financières existent**, les ONG ont montré le chemin⁸ et à la conférence de Paris fin février 2006, le Luxembourg s'est même déclaré prêt à être parmi les premiers pays à mettre en œuvre la taxe sur les billets d'avion. De retour au Luxembourg, le gouvernement préfère oublier son audace et parle d'études à réaliser, de démarches communautaires à attendre pour, en fin de compte, ne rien faire.

Si ce sujet n'a pas connu l'attention méritée lors du débat à la Chambre des députés du 15 et 16 mars⁹, c'est également dû au fait que les député-e-s et politiciens pensent ne pas pouvoir gagner les élections avec ces revendications. **L'éducation à la solidarité internationale** est donc le dernier des défis que les ONG doivent relever. Si elles arrivent à présenter aux gouvernements des propositions mûres, faisables, elles doivent en même temps livrer l'électorat qui est prêt à soutenir ces idées. Certes, un homme politique ou une femme politique doit aussi contribuer à ce travail de conviction des populations, mais ils ne le feront pas si une base sérieuse n'est pas déjà perceptible.

On a ainsi rejoint le point de la communication qui est et restera un point central du travail des ONG. Le travail d'éducation au développement,

à la solidarité internationale n'est donc pas une simple communication sur tel joli projet. Il doit non seulement promouvoir l'acceptation au sein de la population pour l'effort de l'APD fourni par le pays (et ses contribuables), il doit également et en priorité encourager la prise de conscience des interdépendances qu'il y a entre notre excès de consommation et la pauvreté ailleurs, afin d'arriver à la pleine participation de tous les citoyens à la lutte contre l'exclusion.

Conclusion

Il est trop tôt pour conclure, le travail ne fait que commencer et le débat doit notamment être poursuivi avec tous les partenaires de la coopération luxembourgeoise. Un **Forum pour le développement**, comme il a été proposé par Raymond Weber dans son article dans le numéro 254 de cette revue, nous semble une des voies à suivre. Un tel forum devrait être à la disposition tant du gouvernement que du Parlement et de la société civile. Il devrait constituer un outil permanent de réflexion, un lieu indépendant, inclusif et ouvert pour débattre des politiques de solidarité mondiale et du rôle que le Luxembourg doit y jouer, également au sein de ses frontières.

¹ Henri Rouillé d'Orfeuil, *La diplomatie non gouvernementale, les ONG peuvent-elles changer le monde ?*, Collection enjeux Planète, Les éditions de l'atelier, 2006, ISBN 2-7082-3839-6

² Code de conduite « Images et Messages » ayant trait au tiers monde adopté par l'Assemblée générale des ONG européennes de développement réunies à Bruxelles en avril 1989, comme ligne de conduite pour les ONG.

³ Ne parlons pas ici des Gongo, les Governmental Organised NGOs, ou des Bongo, les Business Organised NGOs. Elle sont fréquentes, notamment dans les pays à gouvernements peu démocratiques. Par le fait qu'elles défendent des intérêts politiques ou commerciaux de leurs fondateurs, elles ne sont pas vraiment utiles au mouvement des ONG.

⁴ Raymond Weber, « La coopération luxembourgeoise au développement, quelques réflexions personnelles », dans forum n° 254.

⁵ Le lecteur est libre d'intervenir ou d'inverser les qualités citées des acteurs. Toutes les combinaisons sont possibles.

⁶ Voir : BMZ-Diskurs: Post-Washington-Consensus – Einige Überlegungen, Ein Diskussionspapier des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Referat für Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit, <http://www.bmz.de>, Mai 2004

⁷ Henri Rouillé D'Orfeuil, page 117.

⁸ Ready for Implementation, Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and its Implementation in the EU, a study by WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. <http://www.weed-online.org/themen/106119.html>.

⁹ Ce n'est d'ailleurs pas le seul sujet qui a trait au ministère des Finances et qui est passé à la trappe. Certes, il y avait lors du débat un accord général passant des libéraux aux Verts pour mettre la Banque mondiale et le FMI sur le banc des accusés, mais personne n'a osé demander que lors de la prochaine déclaration de la politique de coopération on parle également du positionnement du Luxembourg au sein de ces institutions et qu'on le voie du point de vue des cohérences des politiques.

Remise d'une pétition contre les brevets sur le vivant à la Chambre des députés (© Greenpeace)

