

Développement et plaidoyer

Introduit par Maria Teresa Diokno-Pascual, publication dirigée par Deborah Eade

Préface

Deborah Eade

“La communication est le système nerveux de l’internationalisme et de la solidarité humaine.”

(Juán Carlos Mariategui, Lima, 1923)

La prise de conscience du fait que les projets de développement et d’aide humanitaire n’entraîneront jamais, en eux-mêmes, des changements durables dans les structures qui créent et perpétuent la pauvreté et l’injustice n’a rien de nouveau. Durant les années 60 et 70, les débats faisaient rage sur la question de savoir s’il faut donner la priorité à la satisfaction des “besoins fondamentaux”, ou bien si le “changement social” est la seule façon de s’attaquer aux structures sous-jacentes qui empêchent la satisfaction de ces besoins. L’apparition, au début des années 90, de programmes de “plaidoyer”^{*} et de services de politiques publiques au sein des principales ONG de développement et d’aide humanitaire reflétait la prise de conscience de ce que la dichotomie “besoins contre changement” était fautive, que le progrès est irrégulier et graduel, et que pour obtenir des changements durables, il faut une variété d’“intrants” à de nombreux niveaux différents, de celui des ménages et de la communauté à celui des conseils d’administration des institutions internationales.¹ La nouvelle orthodoxie consistait à dire que les travaux visant à modifier l’environnement des politiques générales et à promouvoir des politiques générales spécifiques devaient façonner et être façonnés par les efforts en vue d’entraîner des améliorations tangibles dans la vie quotidienne de ceux qui vivent dans la pauvreté et dont les droits fondamentaux sont bafoués. Cette stratégie ne consiste pas à tenter d’obtenir des succès spectaculaires au travers des seuls travaux de plaidoyer des ONG, mais à adopter une approche intégrée de la poursuite de la justice sociale et économique pour tous. Ainsi, les contributions au présent *Reader* décrivent des réussites modestes mais significatives, tout en révélant certains aspects du travail assidu qui les étaye.

Or, tout comme il existe des opinions profondément discordantes de ce que signifie le “développement”, ainsi que des meilleures manières d’y parvenir, il y a aussi de nombreuses approches différentes du plaidoyer. Dans les deux domaines, il peut y avoir un abîme entre ce qu’une organisation affirme croire et faire, et la manière dont elle se comporte en réalité. Un exemple évident est celui de l’organisation qui déclare son engagement concernant la promotion de l’équité entre les sexes ou la diversité culturelle, mais dont la direction est dominée par des hommes et une forme de management directive. Lorsque une telle organisation donne des leçons de morale en public et cherche, dans le cadre de ses travaux de plaidoyer, à dire aux autres comment ils devraient gérer leurs affaires, ces écarts peuvent entamer dangereusement sa crédibilité.

Des recherches récemment entreprises par ActionAid (Chapman et Wameyo 2001) donnent une idée de la gamme d’options en matière de plaidoyer, options qui ne sont

^{*} NDT : “advocacy” en anglais

pas toutes compatibles entre elles. Ce que les résultats de ces recherches montrent de manière évidente, toutefois, c'est que, bien que le plaidoyer soit bien évidemment de nature politique (tant en lui-même que sur le plan de ce qu'il cherche à obtenir), les organisations font rarement preuve de beaucoup plus de clarté en ce qui concerne leur position politique que pour ce qui est de la théorie de développement qu'elles épousent. Cependant, les campagnes ou activités de pression de haut niveau, si nombreuses soient-elles, ne constitueront jamais une plate-forme politique cohérente, et des milliers de projets ne formeront jamais non plus une position théorique sur le développement.

Les disjonctions perçues entre la rhétorique et la réalité dans le domaine du travail de plaidoyer ont exposé les ONG à des critiques de plus en plus nombreuses, en particulier depuis les manifestations anti-globalisation, très discutées, de Genève, Seattle et Prague. Le fait que certaines critiques visent à faire dévier ou à diminuer l'impact des travaux de plaidoyer ne les invalide pas en lui-même. De fait, l'échec apparent des ONG à s'assurer que leur propre maison soit en ordre avant de lancer des attaques publiques sur les grandes institutions en a parfois fait des cibles faciles - comme, par exemple, dans un article publié par *The Economist*, et intitulé "Angry and effective" (En colère et efficaces) * :

L'influence croissante des ONG, respectables et moins respectables, soulève une question importante : qui a élu Oxfam, ou la Ligue pour une Internationale Communiste Révolutionnaire, d'ailleurs ? Les organismes de ce type arrachent, à différents degrés, des aveux de culpabilité à des sociétés respectueuses de la loi et des changements de politiques générales à des gouvernements élus démocratiquement. Ils affirment agir dans l'intérêt des personnes - mais les objets de leurs critiques, les gouvernements et les institutions internationales si méprisées, affirment en faire autant... Qui demande des comptes aux activistes ?²

En toute justice, et comme en témoigne le présent *Reader*, l'inquiétude concernant certains aspects du travail de plaidoyer des ONG était déjà exprimée par certaines personnes mieux disposées à l'égard de la communauté des ONG bien avant que cette question ne fasse les gros titres (voir, par exemple, Sogge *et al.* 1996, et plus particulièrement le chapitre 5, ainsi que la contribution de Michael Edwards à ce volume). Il vaut donc la peine de mettre en relief certaines des préoccupations soulevées le plus fréquemment sur les ONG qui plaident *au nom* d'autres personnes ou groupes.³

Quelques questions gênantes

Légitimité

D'où les ONG tirent-elles une légitimité pour leur travail de plaidoyer ? Il ne suffit pas d'être "pour les pauvres" - surtout si l'on sait que, comme l'affirment les ONG elles-mêmes, "les pauvres" ne sont pas une masse indifférenciée d'intérêts et d'aspirations identiques. Leur proximité supposée des "pauvres", en général dans un rôle de bailleur de fonds ou de fournisseur de secours humanitaires, confère-t-elle aux ONG le droit de les représenter ? Comme le disent trois observateurs expérimentés des ONG : "[l]e fait pour une ONG de revendiquer le droit de parler en faveur de

* NDT : Traduction non officielle donnée à titre indicatif.

quelqu'un ou de quelque chose simplement parce qu'elle a des projets ou des contacts sur le terrain ne sera vraisemblablement pas acceptable pour un public sceptique au sein des médias, entre autres observateurs, et - aspect tout particulièrement important - pour une population locale plus critique" (Edwards, Hulme, et Wallace 1999:15).

Reddition de comptes

À qui les ONG rendent-elles des comptes pour leur choix de buts et de stratégies en matière de plaidoyer ? Dans quelle mesure les voix de ses divers groupes constituants (membres du public donateur, bailleurs de fonds officiels, interlocuteurs locaux, ou bénéficiaires prévus, ainsi que fiduciaires et personnel) contribuent-elles à former le programme de plaidoyer d'une ONG ? Qui sont ceux dont l'opinion l'emporte lorsqu'il y a désaccord entre les différentes parties prenantes ? Les bénéficiaires prévus peuvent-ils désigner (ou congédier) l'ONG qui plaide en leur nom ? Ou refuser d'être "représentés" par une ONG sur, par exemple, la question des conditions de travail, sur laquelle les syndicats ont une légitimité supérieure ? Si une ONG supplante un autre organisme représentatif, elle risque à la fois d'affaiblir la société civile et de dépolitiser la question, puisque de nombreuses sociétés préféreraient que leur comportement soit surveillé par une ONG internationale que par une main-d'œuvre syndiquée.

Efficacité

Comment l'efficacité du travail de plaidoyer des ONG est-elle évaluée, et par qui ? À moins que son impact (à long terme) ne puisse être mesuré, comment une ONG peut-elle évaluer les ressources qui doivent être consacrées à ce travail ? Qu'est-ce qui empêche une ONG de se laisser séduire par les institutions mêmes qu'elle cherche à influencer ? Où s'arrête la tactique de "celui qui est dans la place" consistant en un dialogue constructif, et commencent la coexistence confortable ou carrément la cooptation - et qui décide que la ligne entre les deux a été franchie ?⁴ Cette question est à présent cruciale, tandis que les ONG cessent de concentrer toute leur attention sur les cibles familières du FMI et de la Banque mondiale pour se tourner vers des sociétés particulières, précisément parce que le secteur commercial est désireux de montrer qu'il réagit aux critiques de sa conduite sur les plans social ou environnemental par des ONG "respectables".⁵ Une tactique peu coûteuse mais faisant l'objet de beaucoup de publicité et consistant à "verdir" leurs activités protégera leur réputation mais permettra aux sociétés de continuer comme d'habitude.

De nombreuses sociétés, fondations d'entreprises et associations ou partenariats d'entreprises appliquent libéralement l'appellation "développement durable" à des initiatives ou des activités qui, dans la pratique, se réduisent à des interventions relativement mineures visant à améliorer des systèmes de gestion environnementale ou l'efficacité écologique ... Beaucoup ... se concentrent aussi étroitement sur un aspect lié à la responsabilité des entreprises - par exemple la protection de l'environnement - et ignorent les autres, comme les conditions de travail et les droits des populations autochtones. (Utting 2000:16)

Fond

Il est facile pour les ONG de critiquer et de protester contre ce qui ne leur plaît pas, mais quelles autres solutions concrètes peuvent-elles proposer ? Et ont-elles les connaissances spécialisées ainsi que la vision complète nécessaires pour les proposer

? Où commence la responsabilité si les recommandations de politiques générales faites par une ONG pour un contexte particulier ont des répercussions négatives pour des personnes pauvres à un autre endroit, ou au fil du temps ? (Comme le montrent Jennifer Chapman et Thomas Fisher dans leur collaboration au présent volume, le commerce du tissage de tapis montre comment une compréhension excessivement simpliste de la situation complète peut, en l'absence d'autres mesures, empirer la situation des enfants qui travaillent et de leurs familles respectives).

Les dangers de l'auto-promotion

Il a toujours existé des tensions entre les besoins légitimes de mobilisation de fonds d'une ONG et les moyens qu'elle emploie pour les satisfaire, en particulier en rapport avec les mass-médias. Aujourd'hui, cependant, les organismes d'aide jouent des coudes pour passer à la télévision ou faire citer leurs phrases toutes faites dans des interviews parce que, sans cette protection constante de leur "marque", elles craignent de perdre non seulement leur part de marché mais aussi leur influence dans l'arène des politiques générales. Ainsi, "les buts de la communication au nom de l'organisation empiètent de plus en plus sur le territoire réservé au plaidoyer en faveur du développement" (Winter 1996: 26). Afin de suivre une stratégie consistant à "nommer et humilier" les institutions dont les politiques causent ou exacerbent, selon ce qu'elles affirment, des souffrances évitables - que ce soit le FMI, un gouvernement militaire ou un fabricant de vêtements de sports - une ONG doit non seulement être sûre des données dont elle dispose, mais elle doit également jouir d'une réputation impeccable. L'idéal est qu'elle soit aussi respectée et connue de tous.

Nous aimerions ici mettre en exergue trois dangers qui peuvent surgir si l'auto-promotion s'assemble à ce qu'elle projette comme un altruisme désintéressé. Tout d'abord, si une ONG tombe dans le piège consistant à concevoir des campagnes de plaidoyer *afin de* faire parler d'elle (et de maintenir l'entrée de fonds) - le sida cette année, les enfants soldats l'an prochain - elle risque d'une part de banaliser ces questions et, d'autre part, d'instrumentaliser ses relations avec ses "partenaires" du Tiers Monde d'autre part : en sélectionnant et/ou manipulant les organisations partenaires selon ce qui s'inscrit dans son propre ordre du jour. Deuxièmement, si une ONG pense qu'elle doit toujours avoir quelque chose à dire sur toute question intéressant le public, elle risque non seulement de miner sa propre crédibilité, mais aussi de bloquer le passage aux organisations spécialistes expertes (et potentiellement plus persuasives). Enfin, en troisième lieu, la projection de messages de campagne simples (même s'ils sont complétés par des activités d'exercice de pression expertes dans les coulisses) qui sont en même temps des appels pour obtenir de l'argent aident rarement le public à mieux comprendre le problème ; or, sans une vague de fond de soutien bien informé en faveur du changement, les institutions demeureront largement sourdes aux efforts de plaidoyer des ONG. Comme le soutient un commentateur :

Les dirigeants doivent être disposés à entrer dans un dialogue avec un ensemble inquiet d'habitants sur la manière de distribuer des ressources limitées. Et ils doivent discuter de ces questions avec les membres du public en tant qu'égaux, et non en tant que "spectateurs" à manipuler ni en tant qu'ignares auxquels les leaders transmettent une petite fraction de leur connaissance supérieure. (Daniel Yankelovich, cité dans Winter 1996: 24)

Malgré les complexités décrites dans ce volume par Dot Keet, la campagne Jubilee 2000 est un exemple novateur et enthousiasmant illustrant comment on peut développer un ordre du jour de manière à donner des pouvoirs à toutes les entités y participant : en se concentrant d'abord sur l'information de l'opinion publique locale sur la crise de la dette, afin de mobiliser ensuite les personnes dans le cadre d'un mouvement mondial qui, à son tour, permettrait à ses membres de faire pression au niveau le plus élevé, ce avec autorité.

La question de la légitimité

À ce stade, il vaut la peine de rappeler les origines du mot "avocat" (dans le sens de "plaideur"). Dérivé du latin et décrivant "quelqu'un à qui l'on demande de l'aide", ce mot se réfère en général à un représentant légal, comme un avocat, qui est payé pour agir au nom d'un client. Une deuxième signification est liée à celui qui plaide en faveur d'une cause ou d'une action recommandée. Dans le premier cas, la légitimité de l'avocat dépend de ses connaissances spécialisées professionnelles et de son aptitude à défendre le cas du client de manière persuasive. Autrement dit, le client ne parle pas sauf s'il lui est demandé de le faire. S'il n'est pas satisfait de l'action de son représentant, le client peut remplacer son avocat. Dans le cadre de la deuxième signification, il n'est pas *supposé* que la légitimité de l'"avocat" se base sur des connaissances spécialisées, bien qu'elle puisse tout à fait l'être. Par exemple, un travailleur humanitaire local qui prend part à la réadaptation de victimes de la guerre peut plaider en faveur de la condamnation à mort d'un criminel de guerre jugé coupable, car il est convaincu que la guérison ne peut commencer avant que les personnes pensent que justice a été faite. Un collègue peut s'opposer à la peine de mort quelles que soient les circonstances et soutenir que le fait d'exécuter la personne ne fera que perpétuer une culture de violence. Ils ont tous deux le droit d'avoir leurs *opinions*, et ils peuvent tous deux légitimement insister pour que l'on écoute leurs points de vue respectifs. De même, au moment de considérer les deux opinions, une tierce partie voudrait savoir s'ils sont vraiment désintéressés, ou motivés par des convictions partisans. Dans ce sens du terme, le plaidoyer se base sur des valeurs, au lieu d'être impulsé par des connaissances expertes.

Le travail de plaidoyer des ONG se base sur ces deux sources de légitimité, qu'il tend à réunir. En tant qu'organisations dont la quintessence même se base sur des valeurs, les ONG invoquent, à juste titre, leur mandat moral pour plaider en faveur de causes auxquelles elles croient, même si elles ne se targuent pas d'avoir des connaissances spécialisées. Cependant, la nature politique du plaidoyer exige des ONG qu'elles rendent des comptes à leurs multiples groupes constituants, et leur crédibilité dépend donc non seulement de leurs connaissances du sujet, mais aussi d'un véritable dialogue avec ceux qu'elles cherchent à représenter. Ce n'est pas là une tâche aisée, et il n'est guère surprenant qu'il y ait peu d'ONG qui aient les mécanismes nécessaires en place pour rendre autant de comptes "vers le bas" qu'elles le devraient, ou les ressources nécessaires pour maintenir un niveau élevé de connaissances spécialisées sur la durée.

Comme le montre cette anthologie de *Development in Practice*, les critiques des travaux de plaidoyer menés par des ONG ont fusé de nombreux milieux, et certaines ONG font des efforts sérieux pour se débattre avec les questions en présence. Ce qui est plus significatif, cependant, c'est que les mouvements populaires transnationaux

se rendent à présent compte du potentiel des communications électroniques pour définir leurs propres ordres du jour et stratégies en matière de plaidoyer. Le défi structurel pour le travail de plaidoyer conventionnel des ONG viendra non pas des sceptiques résidants ou des critiques en chambre, mais des formes naissantes d'organisation sociale et de lutte politique qui ne dépendent pas de la médiation des ONG (et n'en veulent pas) : les arbitres traditionnels de la manière dont les travaux de plaidoyer devraient être menés sont tout simplement contournés dans cette vague de protestantisme laïque. Si l'on veut que le travail de plaidoyer des ONG revête une autorité à l'avenir, il doit s'écarter sans hésiter de ce que l'on pourrait appeler le *plaidoyer paternaliste* (dans le cadre duquel les ONG accaparent les forums internationaux et les organisations du Sud fournissent les matières premières pour les campagnes de pression des premières), pour devenir ce qu'ActionAid appelle le *plaidoyer participatif*, dans le cadre duquel les organisations de la société civile sont invitées à participer aux efforts en vue d'élargir l'espace politique dans lequel les voix des pauvres peuvent être exprimées et entendues, et le *plaidoyer centré sur les personnes*, dans le cadre duquel les personnes négocient leurs droits en leur propre nom. Le rôle de l'ONG du Nord sera alors d'agir en signe de solidarité – partageant ses ressources lorsqu'elle le peut, apportant son aide lorsqu'elle est invitée à le faire, et générant un climat de soutien pour des changements de politiques au profit des pauvres au sein de son propre groupe constituant immédiat.

Dans l'essai d'introduction de ce *Reader*, **Maria Teresa Diokno-Pascual**, de la Freedom from Debt Coalition des Philippines, démontre à quel point il est improbable que les voix des pauvres soient entendues dans les endroits où sont prises les décisions qui les affectent le plus. Les ONG de développement disaient souvent par le passé qu'elles travaillaient en vue de leur propre extinction. On peut se demander s'il existe une institution qui puisse le faire, mais l'esprit de cette affirmation était que les ONG pensaient que la réalisation de leurs buts les rendraient superflues. Il est temps de relancer cette aspiration en rapport avec le plaidoyer : le succès serait alors mesuré par la mesure dans laquelle les ONG (du Nord comme du Sud) ouvrent des portes à ceux qui n'ont pas accès aux institutions qui façonnent leur vie, les aident à organiser leurs propres ordres du jour de plaidoyer - puis s'écarterent.

Notes

1 Il y a une longue histoire d'ONG dont la raison d'être était de faire campagne en faveur d'une cause : Anti-Slavery International (précédemment l'Anti-Slavery Society) fait partie des premiers exemples, Amnesty International ou Greenpeace en sont des exemples plus contemporains. Mais, dans le présent essai, nous nous référons aux ONG qui ont entrepris des activités de plaidoyer *en plus* de leur rôle traditionnel de financement et/ou de prestation d'activités de développement et humanitaires.

2 *The Economist*, 25 septembre 2000, dans un Business Special d'un journaliste non nommé travaillant depuis Washington DC. Cependant, les arguments de l'auteur contre les ONG et les organisations politiques sont trompeurs. Leur légitimité ne se base pas sur la question de savoir si elles sont ou non élues, mais elle est ancrée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui accorde la liberté d'opinion et d'expression, y compris le droit de recevoir et de transmettre des idées, la liberté d'assemblée paisible, la liberté d'association et le droit de prendre part à la vie publique.

3 Aux fins de cet essai, nous excluons les organisations qui plaident au nom de leurs membres, comme les unions de consommateurs, les syndicats de travailleurs, et différentes sortes d'organisations d'entraide. Elles ne sont pas, bien entendu, à l'abri des problèmes décrits ici, mais elles ont des structures formelles de reddition de comptes, et leur statut représentatif est relativement clair.

4 Chapman et Wameyo (2001:10) citent des critiques selon lesquelles le plaidoyer des ONG se transforme facilement en "un exercice de débat entre les membres d'une 'nouvelle classe de cadres' dans le cadre duquel des professionnels d'ONG discutent avec d'autres membres de la même classe mondiale issus des institutions financières internationales. Cette critique soulève la préoccupation de ce que les membres du personnel d'ONG travaillant dans les capitales industrielles, avec des origines sociales et une formation universitaire similaires à celles des employés de la Banque mondiale, peuvent se faire une place, de force, dans les processus de prise de décisions afin de pouvoir y participer, mais sans assurer l'accès à ces processus aux communautés exclues."

5 Il est intéressant de constater que l'auteur de l'article paru dans *The Economist* fait la même observation, mais depuis le point de vue d'organisations aguerries qui se voient forcées par la frange démente à répondre aux critiques qui leur semblent parmi les plus apprivoisés : "Les activistes ont également mis en relief les questions faisant l'objet d'un "choc en retour" - notamment les conditions de travail et environnementales dans le commerce et la réduction de la dette pour les pays les plus pauvres. Ceci a entraîné une spectaculaire augmentation de l'influence des ONG "du courant dominant", comme le World Wide Fund for Nature et Oxfam. Ces groupes ont toujours eu une influence (même si elle est inférieure à celle qu'elles auraient souhaitée) sur la prise de décisions relatives aux politiques générales. Assaillis par des manifestants indisciplinés, les sociétés et les gouvernements sont soudain désireux de traiter avec le visage respectable du dissentiment".

Références

Chapman, Jennifer et Amboka Wameyo (2001) *Monitoring and Evaluating Advocacy: A Scoping Study*, Londres : ActionAid.

Edwards, Michael, David Hulme et Tina Wallace (1999) "NGOs in a Global Future; Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage", document de référence pour une conférence du même titre, qui s'est tenue à l'université de Birmingham, au Royaume-Uni, du 10 au 13 janvier 1999.

Sogge, David avec Kees Biekart et John Saxby (1996) *Compassion and Calculation: The Business of Private Foreign Aid*, Londres : Pluto Press.

Utting, Peter (2000) *Business Responsibility for Sustainable Development*, Geneva 2000 Occasional Paper 2, Genève : UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social).

Winter, Anne (1996) *Is Anyone Listening? Communicating Development in Donor Countries*, Genève : UN SLNG.