

ONG et institutions de financement du développement : Des clés pour se comprendre



Anne Berger¹

Relecture : Axelle Fischer, Renaud Vivien²

Octobre 2019

Pour que la Terre tourne plus JUSTE !



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES
CULTURE.BE



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

¹ Permanente au secteur politique d'Entraide et Fraternité et ancienne chargée d'investissement chez BIO et Proparco

² Axelle Fischer est la secrétaire générale d'Entraide et Fraternité, Renaud Vivien est chargé de recherche et de plaidoyer chez Entraide et Fraternité.

Ces dernières années, les ONG (Organisations non gouvernementales) belges et la société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) ont débattu de divers sujets, tels que les investissements via des centres financiers offshores, communément appelés « paradis fiscaux » en 2012² ou plus récemment des projets agricoles à grande échelle. L'actualité du cas Feronia³, avec le meurtre d'un leader communautaire, est venue raviver les difficultés d'un dialogue parfois tendu.

Si de nombreuses ONG jouissent d'une notoriété assez large dans la société, BIO et ses consœurs sont moins connues du grand public, comme d'un grand nombre d'associations, alors même que ces institutions sont financées par des fonds publics et contrôlées par des organes publics. Cette analyse cherche donc à expliciter et comparer les fondements éthiques ainsi que les positionnements politiques et économiques de ces acteurs. Elle cherche également à mettre à jour certains objectifs qu'elles pourraient partager, en espérant favoriser le dialogue et la compréhension mutuelle entre deux mondes qui se côtoient mais se connaissent mal.

De qui parle-t-on ?

Les institutions de financement du développement

Les institutions nationales et internationales de financement du développement (IFD) sont des institutions financières ayant reçu, de la part des États qui les contrôlent, la mission de contribuer au développement et à la réduction de la pauvreté à travers le soutien au secteur privé⁴. Dans cette analyse, nous nous concentrerons sur les IFD bilatérales⁵, en nous appuyant notamment sur l'exemple de BIO.

Les IFD reçoivent des fonds de leur gouvernement de tutelle et mobilisent parfois des fonds extérieurs. Leurs financements sont octroyés par le biais de prises de participations en capital, de prêts à long terme ou de garanties⁶. Les types de projets visés sont variés et touchent principalement des secteurs productifs (projets agro-alimentaires, production d'énergie, financement de banques locales...).

Les IFD ont été créées sur un principe de subsidiarité, pour investir dans des projets économiquement viables mais dont les financements privés se détournent, pour des raisons qui ne sont pas nécessairement liées à la qualité du projet. Certains investisseurs internationaux ont ainsi longtemps été réticents à se tourner vers certains pays du Sud, dont le contexte politique et économique était considéré comme trop risqué. Il y a par ailleurs souvent une inadéquation entre les besoins des entrepreneurs locaux et les exigences ou capacité financière des banques

³Voir encadré, sources : interview avec Luuk Zonneveld, Directeur général BIO et Nicolas van Nuffel, responsable plaidoyer CNCD. Juillet 2019

⁴BIO a pour mission de « contribuer au développement humain durable dans les pays d'intervention, en soutenant le secteur privé via des investissements directs ou indirects dans le développement des entreprises cibles » (source : contrat-programme de BIO).

⁵ En comparaison aux IFD multilatérales, qui sont les branches dédiées au secteur privé des agences de développement multilatérales telles que la Banque Mondiale ou la Banque Africaine de Développement

⁶ <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/institutions-financieres-de-developpement-developpement-du-secteur-prive.htm>

de leur pays. Les IFD permettent donc un accès facilité à des financements non-concessionnels⁷ pour des projets qui auraient des difficultés à mobiliser l'intégralité des fonds nécessaires à leur réalisation.

Après la crise de 2008 et les niveaux d'endettement record résultant du sauvetage des banques et qui fragilisent les économies des pays du Nord, certains pays du Sud sont aujourd'hui perçus comme plus attractifs par les investisseurs. Il est donc assez fréquent que des investisseurs privés financent des projets aux côtés des IFD. La présence apporterait du confort quant au succès des projets : durées d'investissement plus longues adaptées au besoin des projets, obligation de mettre en œuvre certaines normes sociales et environnementales... On parle de l'additionnalité du financement des IFD par rapport à un financement classique. Notons que le CNCD⁸ fait à ce propos une distinction fondamentale entre l'additionnalité financière (disponibilité des fonds ou conditions de financement permettant la réalisation du projet) et l'impact additionnel sur le développement permis par la présence d'IFD.

Les IFD jouent un rôle grandissant dans le paysage de la coopération. Dans l'espoir de mobiliser des fonds privés dans un contexte d'austérité, les gouvernements des pays donateurs ont en effet cherché à mobiliser plus largement le secteur privé pour accélérer le développement et l'atteinte des Objectifs du Développement Durable (cf.infra). Les activités des IFD ont donc significativement augmenté à un rythme d'environ 5% par an⁹.

Les ONG¹⁰

En Belgique, une ONG est une association sans but lucratif (ASBL) de solidarité internationale accréditée comme telle par le ministre de la coopération au développement, sur base de certains critères. Cette accréditation ouvre le droit de l'association à solliciter des subventions aux niveaux fédéral et régional. À ces caractéristiques, Philippe Ryfman⁸ ajoute le fait d'être un espace autonome face à l'État ou à des puissances privées, ainsi que « la référence à des valeurs impliquant la volonté affichée d'inscrire l'action associative dans une dimension citoyenne insérée dans un cadre démocratique ».

Nous nous limiterons dans cette analyse aux ONG de développement, et plus particulièrement celles qui, comme E&F, ont choisi de promouvoir un modèle de développement alternatif au modèle dominant et de sensibiliser le public en ce sens.

⁷ On entend par « financement concessionnel », un financement qui propose des conditions plus avantageuses que le marché financier classique, en général un taux d'intérêt réduit ou une durée plus longue.

⁸ Voir l'analyse d'Arnaud Zacharie, « l'aide pour mobiliser le secteur privé dans les pays en développement », mai 2017, <https://www.cncd.be/L-aide-pour-mobiliser-le-secteur>

⁹ <https://www.edfi.eu/about-dfis/development-finance/>

¹⁰ Pour un aperçu complet de l'identité et de l'histoire des ONG, voir l'analyse d'E&F, Carline Martinez, mai 2018, « professionnalisation des ONG, force ou faiblesse ? », <https://www.entraide.be/Professionnalisation-des-ONG-force-ou-faiblesse>

IFD-ONG : des différences fondamentales

Si les IFD et les ONG peuvent avoir des objectifs communs en termes de réduction de la pauvreté et de développement durable (cf. infra), leurs principes fondateurs, leurs missions et modes de fonctionnement sont très différents.

Principes guidant l'action

De nombreuses ONG sont marquées par une « éthique de conviction »¹¹ c'est à-dire que leur action est avant tout guidée par des valeurs fondatrices, certaines figurant parfois dans leur nom (Entraide et Fraternité, Caritas par exemple). Ces valeurs sont le fondement d'utopies, au sens strict du terme, c'est à-dire la construction imaginaire et rigoureuse d'une société constituant un idéal¹². Par conséquent, un certain nombre d'entre elles auront à cœur d'incarner cette utopie à travers leur action. Elles développeront également un discours de promotion de ces valeurs, au premier desquelles la solidarité et la justice, en direction du grand public et du pouvoir politique.

Au contraire, les IFD sont fondées sur une mission spécifique : permettre l'expansion du secteur privé afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, étant conçue avant tout comme une pauvreté matérielle. Leurs actions sont guidées par « une éthique de responsabilité »¹³, c'est-à-dire qu'elles visent avant tout l'atteinte de résultats concrets : stimuler l'activité économique des entreprises soutenues,

Utilisation de centres financiers offshore

En 2012, BIO a fait les gros titres de la presse, suite à sa participation au financement de véhicules enregistrés dans des pays considérés comme des paradis fiscaux (îles Caïman, Maurice, Luxembourg...).

Pour de nombreux acteurs de la société civile, le fait que des fonds publics belges transitent dans ces pays contribue en effet à entretenir une attitude peu vertueuse de dumping fiscal au niveau international. *Le Soir* écrivait ainsi que ces pratiques contribuaient « à renforcer l'économie des paradis fiscaux en leur fournissant du capital et de la légitimité, et donc à favoriser indirectement l'évasion fiscale »¹, phénomène particulièrement injustes puisqu'il permet aux plus riches d'échapper à l'impôt.

BIO de son côté a expliqué ces faits par des raisons techniques. L'île Maurice par exemple offrirait un cadre intéressant pour les fonds d'investissements dédiés au soutien de PME dans différents pays d'Afrique, notamment en évitant la double imposition¹. Par ailleurs, les projets financés paieraient des impôts dans leurs pays et les investisseurs seraient également imposés sur les dividendes dans leurs pays d'origine (en fonction des taux d'imposition en vigueur, 30% en Belgique), le véhicule dans le pays incriminé n'étant qu'un canal sans création de valeur imposable. Les IFD considèrent donc comme « un moindre mal » ce type de montage qui permettrait indirectement la création ou le maintien d'emplois et la mise à disposition de biens et services pour les populations.

On le voit, les deux positions peuvent se défendre selon l'objectif qu'on poursuit. Il appartiendrait, selon nous, à l'État de trancher cette contradiction de façon explicite.

¹¹ Pour une explication du principe de conviction et du principe de responsabilité, voir l'analyse d'E&F, Michel Molitor, juin 2018, « la gestion marchande des ONG, stop ou encore ? », <https://www.entraide.be/La-gestion-marchande-des-ONG-stop-ou-encore>. Pour une lecture politique de ces concepts, forgés par Max Weber, voir l'interview du philosophe Michel Onfray sur France Culture : <https://www.franceculture.fr/emissions/le-monde-selon-michel-onfray/ethique-de-conviction-ethique-de-responsabilite>

¹² Définition du dictionnaire Larousse

¹³ Ibid.

maximiser ainsi le nombre de emplois créés, limiter le nombre de tonnes de CO2 évitées... Il s'agit de faire au mieux avec le système économique et politique en place, néolibéral, ainsi qu'avec les initiatives existantes des entreprises dans les pays d'intervention. Les IFD auront donc une approche technique de leur action, tournée vers le compromis entre d'une part la réussite économique de ces projets, indispensable au remboursement des prêts accordés, au maintien de l'emploi et au paiement d'impôts dans le pays hôte ; et d'autre part l'impact pour la population locale et l'environnement.

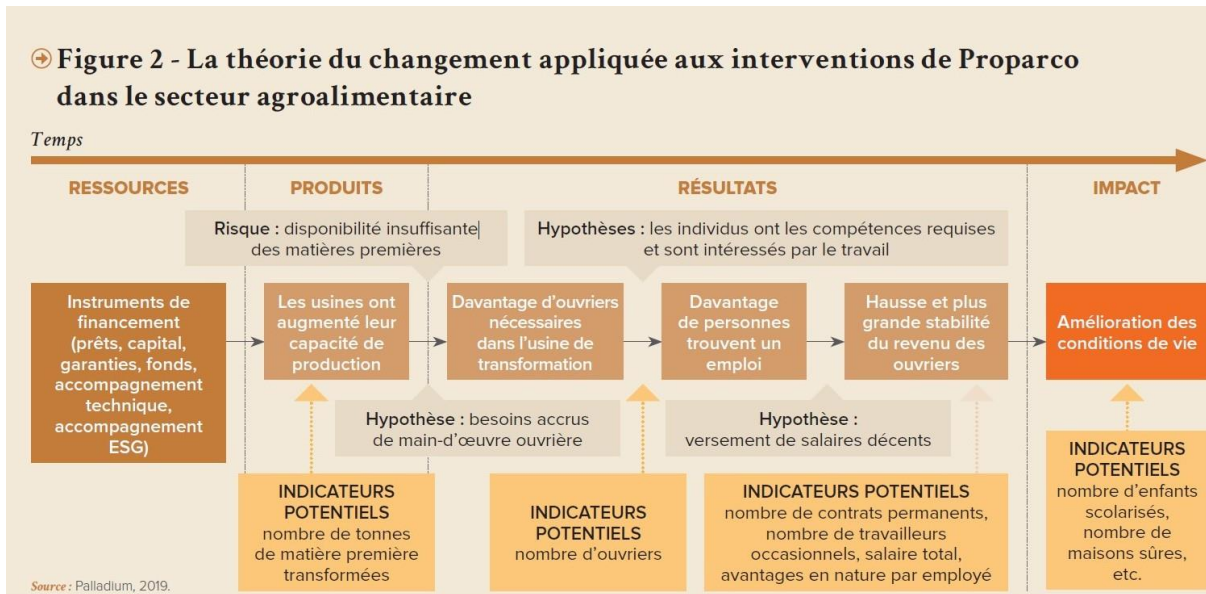
Positionnement vis-à-vis du modèle de l'économie de marché

Les IFD ont reçu comme mandat des autorités publiques de soutenir la création et le développement des entreprises des pays du Sud, en vue de favoriser le développement de ces pays. Cette assertion est donc au cœur de leur identité : pour elles, le développement passe par la libre entreprise, la création d'emplois, la vente de biens et services. Les emplois créés et la diffusion du salariat devraient ainsi apporter un revenu régulier et stable aux familles, leur permettant de satisfaire leurs besoins de base, d'améliorer leurs conditions de vie et d'anticiper l'avenir. La Société Financière Internationale¹⁴, l'IFD rattachée à la Banque Mondiale, considère que la création d'emplois serait la meilleure façon de diriger la croissance économique vers la réduction de la pauvreté et que 9 emplois sur 10 seraient créés par le secteur privé dans les pays les plus pauvres, chaque emploi créé bénéficiant à environ 5 personnes. Enfin, la promotion du travail décent fait officiellement partie de la mission des IFD. Ainsi le contrat de gestion de BIO avec l'Etat belge stipule que les entreprises soutenues par BIO doivent être « disposées à respecter des normes élevées en matière de droits sociaux et de droits de l'homme »¹⁵. Le schéma ci-dessous issu de la revue Secteur privé et Développement de l'IFD française, Proparco¹⁶, illustre cette vision. Les hypothèses présentées dans ce schéma en montre aussi les limites : un salaire décent suffit-il à un emploi décent ? Les travailleurs sont-ils formés ? À quelles conditions un salaire décent permet-il d'améliorer les conditions de vie ? Et plus largement le développement se limite-t-il à l'amélioration des conditions de vie ?

¹⁴ [IFC Job Study Report](#)

¹⁵ Contrat de gestion de BIO, section 3, Art.7, <https://www.bio-invest.be/files/BIO-invest/About-BIO/Governance/BIO-Management-Contract-FR-NL-2018-12-11.pdf>

¹⁶ https://issuu.com/objectif-developpement/docs/proparco_spd31_agro_industrie_fr



Les IFD ne nient pas explicitement que d'autres voies de développement soient possibles. Les explorer ne relève juste pas de leur mandat. Certaines d'entre elles ont une activité d'études sur le rôle du secteur privé dans le développement, cherchent à faciliter l'innovation en matière de modèles d'économie sociale mais elles ne s'interrogent pas sur les limites des initiatives privées pour répondre aux besoins des populations et réduire la pauvreté. D'autant que les différences d'impact sur le développement entre les petites entreprises locales, les plus grandes structures bien établies dans un pays et les investissements étrangers ne sont pas toujours prises en compte. Suite à la réforme de BIO en 2013, l'investissement dans les PME locales est devenu une priorité, c'est une spécificité notable par rapport à ses consœurs. Il reste que pour la plupart des IFD la pertinence des investissements étrangers et l'intégration des productions locales dans les chaînes de valeur internationales, sont rarement questionnées.

Comme nous l'avons vu précédemment, un certain nombre d'ONG cherchent quant à elles à combattre les dérives de l'économie de marché et du néolibéralisme, et à transformer ce système en proposant d'autres formes de vivre-ensemble. La critique des mécanismes injustes au niveau mondial issu notamment de la liberté laissée aux grandes entreprises est au cœur de leur mission. E&F propose ainsi de « former le public belge à l'analyse et à la réflexion critique sur les mécanismes qui régissent les relations Nord/Sud » et de « renforcer par des actions et analyses politiques, le courant de proposition d'alternatives et de contestation des structures et mécanismes injustes »¹⁷. Sauf exception, elles ne nient pas les éventuels aspects vertueux de l'économie de marché, mais souhaitent encadrer son activité pour l'orienter vers des finalités sociétales (réduction des inégalités, participation de tous, préservation de l'environnement, respect des droits...) ¹⁸.

¹⁷ <https://www.entraide.be/-Missions->

¹⁸ Voir le document de plaidoyer proposé par diverses ONG, asbl et centres de recherche en 2016, sur le rôle des entreprises privées dans le domaine agricole et alimentaire, <https://www.entraide.be/Role-du-secteur-prive-dans-la-cooperation-au-developpement>

Positionnement vis-vis des autorités publiques

Les IFD ont été créées par et ont reçu leur mandat des autorités publiques de leur pays d'origine. À travers leur mode de gouvernance, elles restent dans des proportions variables soumises à ces autorités de tutelle. Ainsi le conseil d'administration de BIO comprend deux commissaires du gouvernement, l'un nommé par le ministère du budget, l'autre par la coopération au développement. BIO est également lié à l'État belge par un contrat de gestion¹⁹, qui précise les rôles et responsabilités de chaque acteur. Si les IFD peuvent être force de proposition pour faire évoluer leur mission, c'est in fine à leurs autorités de tutelle qu'appartiennent les décisions.

Les ONG appartiennent quant à elles à la société civile²⁰. En tant qu'associations, leurs membres ont choisi de façon collégiale une mission et une stratégie qui leur sont propres. Ce sont des acteurs qui se conçoivent comme indépendants du pouvoir politique, libres de leur positionnement et de leur discours. En Belgique comme dans d'autres pays européens, les associations se positionnent même comme un contre-pouvoir, elles occupent une place importante dans l'espace public, notamment dans les médias. Leur activité est souvent subventionnée par l'État, et cela implique des compromis et d'accepter certaines contraintes (réponse à des appels à projets conçus par les bailleurs, mise place des outils de reporting et de gestion empruntés au monde de l'entreprise...), au point de limiter la liberté d'action de certaines associations²¹ qui risquent de devenir des exécutants de la politique de coopération²², voire de disparaître. Notons néanmoins qu'en Belgique nous restons dans un équilibre où l'État continue de financer des organisations qui ont une vision différente de la sienne et se montrent critiques à son égard, signe d'une démocratie vivante.

¹⁹ <https://www.bio-invest.be/files/BIO-invest/About-BIO/Governance/BIO-Management-Contract-FR-NL-2018-12-11.pdf>

²⁰ Le terme Société civile recouvre des sens très variés selon le contexte. Nous rappelons la définition qu'en donne l'ONU : L'ONU propose même une définition de la société civile : « La société civile est le troisième secteur de la société, aux côtés du gouvernement et du monde des affaires. Elle comprend des organisations de la société civile et les organisations non gouvernementales. Et celle de la Banque Mondiale: « Le terme société civile désigne le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur des considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique. Le terme organisations de la société civile (OSC) fait donc référence à un vaste éventail d'organisations : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, organismes confessionnels, associations professionnelles et fondations privées ».

https://fr.wikipedia.org/wiki/Société_civile

²¹ Voir à ce propos, l'analyse d'E&F, « être une association catholique de développement aujourd'hui » (p5-6), Anne Berger, août 2019, https://www.entraide.be/IMG/pdf/analyse_table_ronde_asso_catho_aujourd'hui.pdf

²² Voir à ce propos, l'analyse d'E&F, « professionnalisation des ONG : force ou faiblesse », Carline Martinez, juin 2018, <https://www.entraide.be/Professionnalisation-des-ONG-force-ou-faiblesse>

Mode de financement et relations avec les partenaires

Les IFD rassemblent des fonds provenant de diverses institutions. Ces investisseurs privés ou publics attendent un retour sur leurs investissements, puisque les IFD financent des projets dans les pays du Sud à des conditions similaires ou proches de celles des marchés financiers²³. La loi de création de BIO (2001, modifiée en 2013), précise ainsi qu'il y a un retour cible pour les fonds octroyés par l'État belge (sans toutefois mentionner de chiffre). D'une part, cette obligation de retour financier est le garant d'une sélection stricte des projets sur des critères de viabilité économique. Tenus par cette exigence de retour sur investissement, les projets chercheront à pérenniser leurs activités, aussi bien en termes de biens et services apportés à la population qu'en termes d'emploi. D'autre part, la simple nécessité du remboursement des sommes investies influence clairement le positionnement des IFD sur certains sujets liés à l'intérêt général : en cas de conflit entre le bénéficiaire des fonds et l'État ou les communautés du pays hôte, les IFD seront largement guidées par ce souci. Par exemple dans le cas d'un financement d'une délégation de service public, si le gouvernement exclut d'appliquer des hausses de tarifs prévues contractuellement (que ce soit pour des raisons sociales, politiques ou autres), les institutions financières souhaiteront autant que possible voir appliquer ces tarifs, à partir desquels les prévisions de remboursement de leurs prêts ont été établies.

Par ailleurs, le type de financement octroyé induit une relation contractuelle avec le bénéficiaire des fonds: dans le cas d'un prêt, l'emprunteur est avant tout tenu juridiquement de rembourser le prêteur. Même si les IFD travaillent généralement en bonne intelligence avec les entreprises qu'elles soutiennent, ce rapport est structurant dans leurs relations.

Les ONG sont financées quant à elles par des dons qu'elles rétrocèdent en grande partie aux projets et aux partenaires qu'elles soutiennent. Ces subsides sont versés par des personnes physiques, des acteurs philanthropiques et en grande partie par les programmes de coopération nationaux ou internationaux. Comme expliqué dans une précédente analyse²⁴, les principaux bailleurs de fonds exigent l'utilisation d'une batterie d'outils pour évaluer l'impact de leur financement (outils de reporting, d'évaluation, définition d'indicateurs...) qui cherchent à définir une sorte de « retour social », équivalent du retour financier du secteur marchand. Cette tendance vient heurter l'identité et les valeurs de certaines ONG et suscite de nombreuses interrogations : le changement social à long terme est-il compatible avec l'impact immédiat ? Est-il chiffrable ? Comment envisager la tension entre la mesure de l'impact et la solidarité, le lien de confiance, entre les associations du Nord et leurs partenaires du Sud²⁵ ?

²³ Dans certains cas particuliers, notamment des projets innovants avec une forte composante environnementale ou sociale, les financements peuvent être partiellement subsidiés.

²⁴ « Professionnalisation des ONG : force ou faiblesse », Carline Martinez, juin 2018, <https://www.entraide.be/Professionnalisation-des-ONG-force-ou-faiblesse>

²⁵ Voir à ce propos, la vision d'E&F de la relation entre partenaires, <https://www.entraide.be/la-relation-partenariale>

Les normes environnementales et sociales des projets financés par les IFD

En vue de favoriser un impact positif et de limiter les impacts négatifs pour les communautés et l'environnement proche des projets, les IFD exigent l'adoption par les entreprises bénéficiaires des règles environnementales et sociales du groupe de la Banque Mondiale¹, plutôt que de ne suivre que le droit local, perçu comme moins protecteur. Ces règles sont considérées comme une norme communément admise pour les financements octroyés par les IFD. Elles sont cependant considérées comme insuffisantes sur certains aspects par les ONG. Notons également que de façon contradictoire, le droit social de nombreux pays a été mis à mal par les mesures d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du FMI dans les années 80 afin de libéraliser leurs économies, et qu'à présent ces mêmes institutions imposent leurs propres normes pour accompagner les projets qu'elles financent.

L'obligation de respecter ses normes est contractuelle et leur mise en œuvre est régulièrement contrôlée via des audits. En cas de non-respect, l'institution de financement a toujours la possibilité de bloquer les déboursements du financement, c'est un moyen de pression non négligeable surtout en période de mise en œuvre du projet. On peut aussi réclamer le remboursement total et immédiat des sommes dues. Il est très rare d'en arriver là, car une telle décision remettrait en cause l'existence même du projet et l'emploi qu'il génère. Ces normes ne relèvent en effet d'aucun droit formel, leur application étant laissée à la discrétion de l'organisme de financement, qui sera le seul juge des conséquences à donner en cas de non-respect.

Des visions du développement incompatibles ou complémentaires ?

Les positionnements énoncés ci-dessus induisent un fossé culturel qui se traduit dans les mots et dans les faits. Du côté des IFD, on parle de « clients », de « marchés », de « rentabilité », de « d'impact », de « standards environnementaux et sociaux ». Du côté des ONG, on préfère les mots « partenaires », « solidarité », « citoyens » ou « lutte ». Sur le terrain, les IFD travaillent avec des entreprises, au moins de taille moyenne et s'entourent de consultants et d'avocats. Les ONG travaillent quant à elles avec d'autres associations, avec des centres de recherches et des citoyens militants. Ces sphères ne se croisent que rarement.

Deux visions du développement se dessinent. D'une part, celle d'un développement purement économique recherché par les IFD et qui passerait par la création d'emploi, la génération de revenus et la vente de biens et services utiles à la satisfaction des besoins des populations, que ce soit des besoins de base ou des besoins plus secondaires. La libre-entreprise, issue de l'initiative individuelle, en est le fondement. D'autre part, celle d'un développement humain et endogène, qui promeut l'émancipation, grâce à la promotion des droits humains, à l'expansion de la démocratie, au respect de l'environnement et de la diversité culturelle²⁶. Autant de combats indissociables de la solidarité et de l'action collective.

Alors ces visions sont-elles vouées à s'affronter, sans réellement se comprendre ? Ou bien pourraient-elles s'appivoiser, voire se compléter et sur quelles bases ?

²⁶ Voir <https://www.cncd.be/-charte->

Le cas Feronia cristallise des visions radicalement différentes du développement

La société canadienne Feronia exploite en République Démocratique du Congo 25.000 ha de plantations de palmiers à huile sur une concession de 100.000 ha, anciennement détenue par le géant de l'agroalimentaire Unilever, qui les avait reçues en concession du Royaume de Belgique en 1911. En difficulté financière, l'entreprise a reçu le soutien de plusieurs IFD en 2013 et 2015, dont 11 MUSD prêtés par BIO.

Depuis lors, diverses ONG ont pointé du doigt de graves problèmes dans la gestion de ce projet. Plusieurs rapports appelant les IFD à la vigilance et à l'action sont donc parus (rapports de GRAIN en 2015 et en 2016, auquel E&F s'est associé avec d'autres ONG, nouveau rapport au CNCND en 2019, suite à une visite de terrain à l'été 2018).

Si cette analyse n'a pas vocation à examiner de près le bien-fondé des revendications relayées par les ONG et des réponses apportées par les IFD, nous remarquons que le positionnement idéologique de chaque acteur et sa vision du développement est évident dans les discussions.

D'une part, BIO reconnaît que le projet n'est pas parfait et que les alertes des ONG ont permis des améliorations, mais elle insiste surtout sur les centaines d'emplois créés dans une région extrêmement reculée (8000 emplois direct et indirects selon BIO), sur les revenus générés qui bénéficient à une grande partie de la population (50.000 personnes selon BIO) et sur les infrastructures développées par Feronia (routes, reconstruction des écoles, des hôpitaux...). Elle valorise également la possibilité de toucher rapidement un grand nombre de personnes avec un projet de cette taille, permettant un effet d'échelle important quant à l'impact du projet.

D'autre part, les ONG adoptent une approche centrée sur le respect des droits : accès à la terre pour assurer l'alimentation des familles, droit à des conditions de travail décentes, droit à l'éducation, droit à l'eau ... et ont dénoncé depuis 2015 la validité des titres fonciers, les conditions de travail précaires, un manque récurrent de consultation des communautés... Alors que la vision de BIO se base principalement sur les informations données par l'entreprise et les consultants engagés par le groupe de prêteurs, les ONG se basent quant à elles sur les avis des membres des associations locales et communautés villageoises. Le fait que chaque partie ne se rende que ponctuellement sur le terrain ne facilite sans doute pas la compréhension mutuelle.

Au-delà des avis contradictoires sur de nombreux aspects pratiques du projet, il existe une divergence fondamentale sur l'existence-même de projets agro-alimentaires de grande échelle.

Le CNCND remet en question le modèle économique des grandes exploitations agro-industrielles et demande que la production agricole soit confiée aux petits exploitants, les industries pouvant assurer la transformation. Ce modèle assure aux paysans l'accès à la terre et la possibilité de pratiquer une agriculture de subsistance, la meilleure assurance contre la volatilité des prix des denrées et le meilleur moyen pour assurer le droit à l'alimentation.

BIO quant à elle semble implicitement partir du présupposé que l'accès à un emploi rémunéré permet d'assurer ce droit.

Enfin, le cas de Feronia est un bel exemple de la façon d'envisager les équilibres de pouvoir Nord/Sud. Le projet est basé sur une ancienne concession donnée par l'autorité coloniale à un privé, originaire d'Europe. De nombreuses ONG voient donc dans le transfert de la concession à une entreprise du Nord, une perpétuation d'une injustice historique et des rapports de domination de l'époque coloniale. Les IFD, qui n'ont pas cette grille de lecture, adoptent quant à eux une attitude pragmatique en soutenant la remise en marche relativement rapide d'une activité économique en suivant le *business as usual*.

Les ODD : un cadre pour des finalités communes ?

On l'a vu, les positionnements et la vision du développement des ONG et des IFD semblent très éloignés. Il existe cependant un consensus au niveau international autour de la notion de développement telle qu'elle apparaît dans les objectifs de développement durable (ODD). Ceux-ci pourraient-ils servir de base à un rapprochement entre ONG et IFD ? Et comment ?

En tant qu'organismes publics d'États signataires de l'Agenda 2030, les IFD prennent les ODD comme un cadre dans lequel elles doivent inscrire leurs actions. Les IFD ont développé des cadres permettant d'appréhender les effets en chaîne d'une activité économique (cf. schéma p6) et des outils de mesure de l'impact de leur activité, principalement via un rapportage chiffré des entreprises financées. Cela leur permet de mesurer leur contribution aux ODD. Ainsi dans son rapport de développement durable, l'IFD française, Proparco, mobilise le cadre des ODD pour donner un aperçu chiffré et synthétique de son impact²⁷ (nombre d'emplois créés pour l'objectif 1 « Éradication de la pauvreté », tonnes de CO2 évitées pour l'objectif 7 « Énergie propre et abordable »...). Les IFD adoptent donc une approche centrée sur la mesure des résultats, l'efficacité des fonds alloués, et la recherche d'un effet d'échelle pour peser sur l'atteinte de certains des ODD. Cela permet de peser numériquement mais se fait au risque d'une vision parcellaire du type de société promue par les ODD dans leur ensemble. Enfin cette méthode pose la question de la qualité des chiffres avancés, qui sont rarement certifiés par un organisme indépendant ni soumis à l'avis d'associations locales.

Les ONG ont également adopté les ODD non sans une analyse approfondie de leur cohérence avec leurs principes d'action. Ainsi dans un rapport de 2016²⁸, le CNCD considère les ODD comme « un véritable programme de développement », ils prennent en effet en compte de sujets capitaux à ses yeux :

Les Objectifs de développement durable

Les dix-sept objectifs de développement durable (ODD) ont été établis par les États membres des Nations unies et sont rassemblés dans l'Agenda 2030. Cet agenda a été adopté par l'ONU en septembre 2015 après deux ans de négociations incluant les gouvernements comme la société civile.

Ils répondent à quelques objectifs généraux : éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et dans tous les pays, protéger la planète et garantir la prospérité pour tous. Les pays reportent sur base volontaire aux Nations-Unies après un engagement actif de l'ensemble des acteurs nationaux (entreprises, collectivités, associations, chercheurs...).

²⁷ <https://www.proparco.fr/fr/rapport-de-developpement-durable-2018>), page 20

²⁸ De l'agenda du millénaire, à l'agenda 2030, les nouveaux ODD sont la loupe », <https://www.cncd.be/etude-point-sud-objectifs-developpement-durable>

- Intégration d'une triple dimension, sociale, environnementale et économique ;
- Universalité des ODD, qui ne s'applique pas qu'aux pays pauvres ;
- Caractère fondamental des droits humains dans la définition des ODD (droit à la santé, à l'eau, à l'assainissement, à l'éducation...) ;
- Nécessaire transformation des modèles économiques visée par l'agenda 2030, au moins dans les mots, en vue du bien-être de l'être humain et de la planète.

Partant de cette position, les ONG peuvent se placer dans un rôle de plaidoyer et d'interpellation politique sur la progression et l'atteinte des ODD, sans se départir de leur regard critique sur cette initiative. Ainsi le CNCD a fait paraître en mars 2019 un rapport²⁹ sur le manque d'ambition politique et le risque pour la Belgique de ne pas atteindre les ODD. En France, l'Iddri³⁰ prône d'ailleurs un rôle accru des ONG en matière de plaidoyer et sensibilisation sur les ODD, pour deux raisons principales. D'une part les ONG sont familières de l'approche systémique promue par les ODD, d'autre part le principe d'inclusion de tous, affirmé dans l'agenda 2030, fait partie intégrante de leur identité. Elles sont donc les mieux à même de promouvoir cette double approche dans la mise en œuvre des ODD. Elles peuvent enfin contribuer à la réflexion sur leur mesure, en intégrant leur combat pour l'émancipation et la souveraineté des peuples³¹.

Les approches respectives des IFD et des ONG pourraient donc s'avérer complémentaires et permettraient, mises ensemble, de peser sur l'atteinte des ODD. Les ODD peuvent-ils alors servir de cadre pour faciliter le dialogue, la concertation, voire une action conjointe entre les ONG et les IFD ?

Dans une analyse de mai 2017, le CNCD montre que le blending³² et le financement des IFD ne sauraient être suffisants pour répondre aux besoins de financement nécessaires à l'atteinte des ODD (2500 milliards d'euros par an nécessaire contre 14 mds d'euros de financements privés mobilisés par des mécanismes de blending en 2014). D'un point de vue financier, il y a donc « de la place pour tout le monde » !

Concernant les différentes voies pour atteindre les ODD, il y a également matière à des réflexions conjointes. Sur le rôle de l'économie sociale et solidaire par exemple. Dans une note de plaidoyer de 2016³³, les ONG signataires, dont E&F, énoncent les critères selon lesquels des structures privées peuvent réellement contribuer à la coopération au développement : « seules

²⁹ <https://www.cncd.be/Mind-The-Gap-Les-objectifs-de>

³⁰ L'Iddri est un Institut indépendant de recherche français et une plateforme de dialogue multi-acteurs. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/les-odd-ont-besoin-des-ong-les-ong-ont-besoin-des-odd>

³¹ FIAN envisage ainsi un outil de suivi populaire pour le droit à l'alimentation : <https://www.fian.org/fr/press-release/article/outil-de-suivi-populaire-lance-durant-les-discussions-autour-des-odd-1998>

³² Le blending consiste à mixer plusieurs types de financement et à mobiliser des ressources financières publiques pour attirer des capitaux privés. Une partie des financements des IFD sont considérés comme du blending.

³³ <https://www.entraide.be/Role-du-secteur-prive-dans-la-cooperation-au-developpement>

les entreprises alliant un projet de nature économique et la réalisation d'objectifs sociétaux au sein d'une même organisation peuvent être susceptibles de participer efficacement aux objectifs de développement ». Le champ de l'économie sociale et solidaire est également une priorité pour plusieurs IFD et pourrait être une piste de collaboration concrète avec le monde associatif.

La place donnée à la croissance économique dans le développement (ODD n°8) reste sans doute la divergence fondamentale entre ONG et IFD et mérite à ce titre d'être ouvertement abordée. Le rapport du CNCd de mars 2019 le dit clairement : « se pose toujours la volonté de remise en question de la croissance en tant que principal objectif de développement. » L'adjectif « principal » est fondamental, il sous-entend que la croissance économique peut être l'un des moteurs du développement, voire est même indispensable dans certains pays très pauvres, mais qu'elle est plus un moyen qu'une fin en soi. Autour de cette nuance, pourrait se construire un travail en bonne intelligence entre IFD et ONG sur la place et le rôle de la croissance économique dans l'atteinte des ODD d'ici 2030.

Conclusion : « ou » versus « et »

Les réductions budgétaires en matière d'aide publique au développement d'il y a quelques années et la priorité donnée au secteur privé dans la coopération par le gouvernement sortant a pu créer en Belgique une ambiance concurrentielle sur les ressources financières entre les ONG et BIO. Aujourd'hui la montée de l'extrême droite et la tentation du repli sur soi demande un partenariat entre les partisans d'une société mondiale respectueuse des êtres humains et de la planète, dans une approche internationalement partagée telle que celle proposée par les ODD. Si les visions du développement des IFD et de nombreuses ONG sont très différentes, elles ne sont pas nécessairement incompatibles : le développement de l'emploi n'est par exemple pas antinomique avec le respect des droits. Plutôt que d'adopter des approches en silo, la confrontation des idées, l'identification des divergences et des synergies, le partage d'expériences de terrain et la réflexion conjointe sur des sujets-clés, tels qu'évoqués plus haut, pourraient constituer les pistes d'un dialogue et, qui sait, l'amorce d'un partenariat. En Belgique, cet exercice pourrait s'ouvrir par un débat parlementaire associant des élus, BIO et des organisations de la société civile.