

**Réforme du système d'aide internationale :
Luttes transnationales sur les grands barrages pour le développement durable¹**

*Professeur Sanjeev Khagram
Directeur de faculté, Lindenberg Center for Humanitarian Action,
International Development and Global Citizenship
Université de Washington*

Sommaire

Cette étude de cas analyse l'impact sur la réforme du système d'aide internationale de l'opposition aux grands barrages par l'alliance transnationale de la société civile. On y suit l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit la construction de grands barrages des années 1950 aux années 1980; on y examine l'impact des recommandations et de l'engagement de l'alliance transnationale de la société civile sur la Commission mondiale des barrages et la réforme de la Banque mondiale; et on y présente des leçons stratégiques et de bonnes pratiques de l'alliance transnationale de la société civile en vue d'influer sur l'efficacité de l'aide. Vu le caractère dynamique de la gouvernance de l'aide internationale, l'étude conclut que la société civile transnationale doit sans cesse mettre à jour ses positions et ses approches en rapport avec la réforme ou le changement transformateur afin de suivre l'évolution de cette dynamique, voire l'anticiper.

Introduction

Dans un rapport conjoint diffusé en janvier 2006, une ONG locale, Global Village Cameroon (GVC) et l'International Rivers Network (IRN) condamnent le projet de barrage de Lom-Pangar au Cameroun.² À la lumière des résultats et recommandations émis par la Commission mondiale des barrages (CMB) en 2002, GVC et l'IRN jugent le projet inacceptable : peu d'information publique sur le processus décisionnel, absence de mécanismes-ressources et de procédure adéquate de règlement des griefs pour les populations touchées, et absence de plans sociaux et environnementaux.³

Dans son discours à la nation de décembre 2005, le président Paul Biya présente le barrage de Lom-Pangar comme l'un des principaux projets de développement à long terme considéré par son gouvernement. Farouche défenseur du projet, le ministre de l'Énergie et des Ressources hydriques balaie les allégations de manque de transparence flagrant soulevées par GVC et l'IRN, notant que tous les documents relatifs au projet n'en sont encore qu'au stade préliminaire.

¹ Présentée au *Forum international sur la société civile et l'efficacité de l'aide*, tenu du 3 au 6 février 2008 à Gatineau, au Québec, cette étude de cas porte sur le thème *Les OSC en tant qu'agents de changement pour la prise en charge démocratique*.

² Cette contribution est tirée en partie de Sanjeev Khagram, *Dams and Development: Transnational Struggles for Water and Power*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, et Sanjeev Khagram, « Neither Temples Nor Tombs – Global Evidence on the Performance of Large Dams », *Environment*, mai 2003.

³ Commission mondiale sur les barrages, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, Londres, Earthscan, 2000 (En ligne : www.dams.org).

Sans inventorier systématiquement d'autres options possibles pour le développement durable, le rapport GVC-IRN allègue que l'on n'a étudié aucune autre possibilité que le barrage de Lom-Pangar. On cite les risques additionnels découlant de l'inondation de forêts protégées, de terres agricoles et de zones de pâturage; les pressions anticipées sur les ressources, la santé et les moyens de subsistance; les avantages douteux pour les communautés touchées; et la préoccupation généralisée que les multinationales s'arrogent la part du lion de l'électricité produite par le projet.

Ce conflit autour de la construction du barrage de Lom-Pangar est loin d'être l'exception. Il s'inscrit dans la tendance historique à contester les projets de grands barrages – et notamment le système d'aide qui les promeut – partout dans le monde. Nous présentons en deux volets cette étude de cas sur l'évolution de la dynamique et du contexte dans lesquels s'inscrivent les projets de grands barrages au regard des efforts réalisés par la société civile pour réformer la gouvernance internationale. Le premier volet est un aperçu historique à l'intention des personnes désireuses de situer le cas de façon plus poussée. Le deuxième présente une série de leçons stratégiques tirées de l'expérience et des pratiques dans le domaine depuis les années 1980.

Historique

Depuis les années 1950, et notamment les années 1970, les critiques formulées à l'endroit des grands barrages par les organisations et réseaux de la société civile ont forcé la réforme, le report, voire l'annulation pure et simple de ces projets dans des pays surdéveloppés comme les États-Unis, la Suède et la France; dans l'ancien bloc communiste, les États issus de l'ex-empire soviétique et l'Europe de l'Est; et dans les pays du Sud, du Chili à l'Ouganda en passant par le Népal.

Pendant les années 1980 et 1990, les appareils gouvernementaux, les organismes internationaux et le secteur privé ont commencé à réformer leurs politiques et pratiques dans la construction de grands barrages dans le monde. Ces réformes étaient motivées en partie par le savoir scientifique et pratique tiré de l'incroyable somme d'expérience de recherche dans le domaine depuis cinquante ans.

Mais il y avait beaucoup plus. Pendant cinquante ans, grâce à un travail opiniâtre et progressif, un nombre croissant de critiques réunis dans une alliance transnationale a incité l'État, les organismes internationaux et le secteur privé à amorcer, modifier et élargir le travail de réforme, ou à stopper carrément la construction de barrages. En fusionnant une myriade de luttes et de campagnes à l'échelle locale, nationale et internationale, cette alliance transnationale a radicalement modifié la dynamique entourant la construction de grands barrages dans le monde entier.

Partout dans le monde, des groupes de la société civile locale – mouvement des peuples touchés par le barrage au Brésil et mouvement pour sauver la Narmada (Narmada Bachao Andolan) en Inde, par exemple – se sont donné les moyens de bloquer ou réformer de façon substantielle dans leur pays les projets de grands barrages déficients ou non viables. Pour ce faire, ils ont souvent formé des partenariats avec des partisans étrangers voués à la même cause tels que Survival International ou Environmental Defense. Parallèlement, des groupes de la société civile de pays surdéveloppés, tels que European Rivers Network ou le Sierra Club, ne se sont pas limités à stopper l'expansion et la multiplication des grands barrages à l'étranger, ils ont aussi fait du plaidoyer pour le démantèlement des barrages et la restauration des rivières chez eux.

Résultant en partie du travail d'opposition aux grands barrages de l'alliance transnationale menée par la société civile, l'adoption à l'échelle mondiale d'une série de normes à plusieurs niveaux – droits de la personne, protection de l'environnement et lutte à la corruption – a aussi renforcé cette alliance. L'institutionnalisation de ces normes dans les procédures et structures des États, organismes internationaux, multinationales et autres intérêts puissants a contribué de façon importante à l'efficacité de l'alliance. Les changements sans précédent apportés depuis les années 1980 aux politiques de la Banque mondiale en ce qui a trait à la réinstallation, aux droits des peuples autochtones, à la lutte à la corruption, et ainsi de suite, sont loin d'être parfaits, mais ils sont l'indice évident de l'impact exercé par ces tendances.

L'opposition aux grands barrages de l'alliance transnationale menée par la société civile n'a pas le même impact partout. Les acteurs de la société civile – et l'éventail des moyens utilisés – sont sans doute plus efficaces dans des contextes institutionnels plus démocratiques offrant des occasions plus nombreuses de s'organiser et d'accéder aux processus décisionnels, et – élément non négligeable – où il y a beaucoup moins de risques de répression violente de la résistance par les tenants des grands barrages. Qui plus est, l'opposition aux grands barrages peut avoir un impact beaucoup plus décisif sur les résultats si elle réunit des groupes et mouvements sociaux locaux capables de mobiliser la base de façon durable et de faire du plaidoyer à plusieurs niveaux, de l'échelle locale à l'échelle mondiale.

Modifier la dynamique entourant la construction de grands barrages : des cas précis

La plupart des pays suivent la tendance à multiplier les grands barrages des années 1950 jusqu'aux années 1970. En Inde, pendant les années 1980 et 1990, l'existence d'une démocratie politique et le niveau élevé de mobilisation sociale, conjugués à l'essor du plaidoyer de l'alliance transnationale et l'adoption de normes internationales – droits de la personne, environnement et droits des peuples autochtones – mènent à des réformes majeures, voire à l'abandon des projets de grands barrages. Comme en Inde, la conjonction d'un ensemble de facteurs similaires mène à la réforme et à l'arrêt de la construction de grands barrages au Brésil. Mais la démocratie politique n'est pas établie au Brésil, contrairement à l'Inde. Voyant que leurs efforts seront sans doute bloqués, sinon réprimés, sous un régime autoritaire, les groupes locaux désireux de réformer ou stopper les projets de grands barrages s'allient donc au mouvement pour le retour de la démocratie.

Pendant les années 1990, les efforts conjoints du Lesotho et de l'Afrique du Sud en vue du plus vaste projet de grand barrage en Afrique (le Lesotho Highlands Project) démontrent toutefois que l'organisation transnationale, l'adoption de normes internationales favorables et même la démocratisation locale ont un impact limité en l'absence d'une solide mobilisation sociale de la base. Le Lesotho Highlands Project est allé de l'avant même s'il y avait des options de développement moins onéreuses, et malgré ses effets négatifs sur le plan social et environnemental. Par contre, le fait que la Cour suprême du Lesotho ait pu déclarer d'importantes multinationales coupables de corruption et inciter (avec l'aide de la société civile) la Banque mondiale à leur imposer des sanctions pour avoir versé des pots-de-vin démontre formellement l'évolution de la dynamique entourant la construction des grands barrages (et la réforme du système d'aide internationale), même dans un contexte moins favorable.

On poursuit la construction de grands barrages en Indonésie pendant les années 1980-1990, mais dans un contexte différent. Même si le solide lobbying d'une coalition d'organisations non gouvernementales locales et la mobilisation anti-barrage de la base

permettent d'obtenir des réformes officielles, le régime autoritaire en place ferme généralement les yeux sur la répression de l'opposition par les tenants des barrages. Malgré l'existence de normes et de principes de portée nationale sur l'environnement en Indonésie, la subversion des droits de la personne, des procédures juridiques et autres mécanismes démocratiques empêche le mouvement anti-barrage d'établir des liens transnationaux efficaces et compromet le succès de sa lutte. Comme au Brésil, plusieurs groupes de l'alliance transnationale de la société civile optent donc pour la démocratisation de l'Indonésie comme stratégie de développement durable.

Dans le cas de la Chine, la présence d'un régime autoritaire et l'absence de mobilisation de la base freinent encore plus qu'en Indonésie ou en Afrique australe l'évolution de la dynamique entourant la construction de grands barrages. Même si l'alliance transnationale de la société civile empêche les donateurs étrangers et les organismes de développement international tels que les États-Unis et la Banque mondiale d'appuyer la Chine dans son colossal projet des Trois Gorges, cela n'arrête pas la construction du barrage. Mais le cas des Trois Gorges démontre une fois de plus que même si le mouvement transnational en plein essor s'est buté à des conditions locales défavorables, il a pu graduellement exercer un effet non négligeable sur les résultats, puisque les critiques des grands barrages comptent aujourd'hui parmi les plus efficaces champions de la démocratisation de la Chine.

Par ailleurs, la Chine est devenue le plus important investisseur direct en Afrique, contribuant souvent de façon substantielle à la construction de vastes projets d'infrastructures tels que le barrage de Merowe au Soudan. D'aucuns allèguent que les grandes sociétés d'infrastructure chinoises reconnaissent la responsabilité sociale de l'entreprise et qu'elles ont, à l'instar de plusieurs multinationales occidentales, une approche axée sur la santé, la sécurité et l'environnement. D'autres experts estiment que la Chine ranime un style de développement désuet et rudimentaire, encore très populaire au sein d'une bonne partie du gouvernement des États-Unis et de gros organismes donateurs comme la Banque mondiale, en instaurant une nouvelle ère d'éléphants blancs et de projets de prestige offrant très peu d'avantages à la population locale. Rappelons encore une fois les facteurs clés de la réussite de la réforme : une solide mobilisation de la société civile locale et des processus de démocratisation, à la fois en Chine et dans les pays africains où elle investit; un plaidoyer efficace par l'alliance transnationale, étayé par des normes institutionnalisées à l'échelle nationale et internationale en matière de droits de la personne, d'environnement et dans d'autres domaines.

Modifier le contexte où s'inscrit la construction des grands barrages : investissement multipartite dans la Commission mondiale des barrages

On peut dire que la Commission mondiale des barrages (CMB) est le gain le plus novateur des campagnes transnationales de réforme de la Banque mondiale, dont la pièce de résistance est le travail réalisé par les groupes de l'alliance transnationale de la société civile pour transformer les pratiques dans la construction de grands barrages. Des années 1950 aux années 1980, la Banque est l'appareil central d'aide internationale qui prône la construction de grands barrages en tant que stratégie de développement; ; à ce titre, elle a donc influencé et appuyé plusieurs autres appareils d'aide internationale. Dans le cadre des plus vastes campagnes d'aide multilatérale des années 1980 et 1990, ces groupes forcent la Banque à modifier de façon assez radicale les prêts accordés pour ces projets et à adopter tout un train de politiques et de mécanismes – réinstallation, droits des peuples autochtones, gestion environnementale, divulgation des renseignements, suivi et appel des griefs.

La Banque mondiale a attendu au milieu des années 1990 pour évaluer systématiquement son appui à la construction de grands barrages, et encore, seulement à la suite des pressions exercées par des groupes de l'alliance transnationale de la société civile. La Commission mondiale des barrages (CMB) est mise sur pied à la suite de la critique coordonnée et poussée de cette auto-évaluation. C'est dans le cadre de la CMB que des groupes de la société civile – et même des intérêts privés – abordent pour la première fois la construction de grands barrages dans l'optique du développement durable des ressources hydriques, de concert avec l'État, les organismes internationaux et d'autres intervenants.

La CMB mène la première étude globale indépendante jamais réalisée sur les projets de grands barrages. Dans ses conclusions émises en 2000, elle ne décrie pourtant pas tous les projets. Ainsi, la plupart des grands barrages n'ont pas entraîné le déplacement de peuples autochtones (même si les projets qui l'ont fait ont eu des effets dévastateurs sur ces communautés) et une minorité importante n'a pas causé de dommages substantiels à l'environnement (même si la plupart des projets ont eu des effets négatifs sur l'environnement à divers degrés). De fait, certains projets comportent même des avantages sur le plan social et environnemental. On estime toutefois que 40 à 60 % des grands barrages n'ont pas produit les avantages économiques et financiers annoncés par les tenants du projet et n'auraient donc pas dû être construits sur cette seule base.

En 2000, le contexte dans lequel s'inscrit la construction de grands barrages a changé. La CMB propose une approche tout à fait différente, liant les projets de grands barrages au développement et à la gestion durables des ressources hydriques, et ce, partout dans le monde. Cette approche préconise la gestion adaptative et une meilleure utilisation du potentiel – souvent inutilisé – des 45 000 grands barrages déjà construits dans le monde. On recommande aussi un processus décisionnel transparent, participatif et responsable; une évaluation des diverses options selon un ensemble de critères; la répartition équitable des coûts et avantages; ainsi que l'observance plus stricte des mesures de protection reconnues dans le domaine sur le plan social et environnemental (un échec persistant de la réforme partielle des appareils gouvernementaux, organismes internationaux et sociétés privées). Il aurait été impossible d'émettre ces recommandations positives sans la participation active et concertée à la CMB de l'alliance transnationale de la société civile.

Les OSC en tant qu'agents de changement : leçons stratégiques et pratiques exemplaires

1. *Sans la participation de solides organisations de la société civile et sans mobilisation de la base à l'échelle locale et nationale dans tout le Sud mondialisé, il n'y aura sans doute pas de réforme et elle ne sera assurément pas durable.* C'est la première leçon, et peut-être la plus importante. Même s'il existe des organisations et des mouvements solides dans de grands pays tels que le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Thaïlande, cela reste un défi de renforcer la société civile dans d'autres pays, souvent plus petits, dont les divers secteurs de la société civile ne sont pas aussi développés.
2. *Des secteurs de la société civile locale bien organisés dans tout le monde en développement sont le ferment de solides réseaux et coalitions transnationaux sud-sud-sud et sud-sud-nord.* Répétons-le, dans le cas de la dynamique entourant la construction de grands barrages ou d'autres enjeux, les changements les plus significatifs surviennent à l'échelle internationale et nationale quand le travail de réforme est étayé, voire mené, par des participants de tout le monde en développement ayant établi des liens entre eux et avec leurs homologues de pays du Nord.
3. *Pour accroître les possibilités de changement signifiant, les pressions pour la réforme doivent être appliquées de façon interactive, voire simultanée, à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale du système d'aide.* Avec des sociétés civiles bien organisées dans tout le monde en développement et de solides réseaux et coalitions transnationaux, il est plus facile de faire du travail de plaidoyer à plusieurs niveaux. Par exemple, la circulation de l'information et du savoir entre les divers niveaux permet aux groupes locaux et nationaux de suivre la mise en œuvre des réformes politiques adoptées à l'échelle internationale.
4. *Outre le plaidoyer multiniveau, les alliances entre groupes axés sur divers enjeux modifient la gouvernance de l'aide de façon plus substantielle et plus systémique.* Dans le cas des grands barrages, la coordination serrée entre groupes axés sur divers enjeux – droits des autochtones, droits de la personne, viabilité de l'environnement, lutte à la corruption, divulgation des renseignements et caractère participatif des processus décisionnels – a été un élément crucial des changements spectaculaires survenus à partir des années 1990.
5. *Un autre élément crucial consiste à coordonner divers types de tactiques en vue de favoriser la réforme.* Par exemple, il est utile que certains groupes de la société civile collaborent étroitement avec des alliés aux valeurs similaires au sein des principaux appareils d'aide internationale et des gouvernements nationaux, alors que d'autres groupes continuent d'émettre des critiques de l'extérieur. Il faut se rappeler que les institutions ciblées ne sont pas monolithiques et qu'il existe souvent des clivages internes entre l'état-major et les unités organisationnelles. De plus, il vaut vraiment la peine que certains groupes de la société civile prônent le changement transformateur (réseau *50 Years is Enough*, par exemple) alors que d'autres favorisent un travail de réforme moins radical, mais tout de même susceptible de produire des effets substantiels. Dans le cas des grands barrages, on a obtenu les meilleurs succès en préservant l'unité entre opposants et réformateurs, et entre alliés de l'intérieur et alliés de l'extérieur du système.

6. (a) *Pour maintenir une coordination solide entre zones géographiques, enjeux et approches tactiques, il faut créer des mécanismes propres à assurer un échange d'information serré et élaborer des normes largement partagées entre les groupes de l'alliance transnationale de la société civile et leurs alliés de l'intérieur.*

(b) *La coordination exige aussi des mécanismes propres à assurer la reddition de comptes mutuelle entre les divers groupes qui participent à la campagne.*

La coordination permet d'assurer que le travail de plaidoyer répond aux besoins des personnes le plus directement touchées par le système d'aide, et que les groupes tirent sans cesse des leçons de l'expérience et s'ajustent en conséquence. Par exemple, dans le cas des grands barrages, les campagnes ont donné les meilleurs résultats quand les groupes oeuvrant à l'échelle locale dans le bassin fluvial sont restés en contact permanent avec les groupes de plaidoyer oeuvrant dans les appareils d'aide à l'échelle internationale – détenir l'information exacte en temps opportun a permis à la société civile d'intervenir de façon plus efficace et au moment opportun. De même, le mouvement est devenu plus efficace seulement après que plusieurs groupes écologistes du Nord et plusieurs groupes voués à la justice sociale et aux droits des autochtones dans le Sud eurent coordonné leurs programmes.

7. *Il existe tout un éventail d'objectifs qu'il faut équilibrer en fonction du moment et des divers intervenants qui participent au travail de réforme de l'aide. L'impact majeur est tantôt l'adoption d'une politique ou sa modification, tantôt la participation accrue de la société civile au processus décisionnel d'une activité donnée. Les conjonctures favorables au changement institutionnel dans diverses parties du système d'aide – voire dans son architecture globale – surgissent et disparaissent de façon aussi rapide qu'imprévue. Il est donc crucial de clarifier l'éventail des objectifs et saisir l'occasion d'atteindre un objectif donné en attendant de gagner sur d'autres fronts. Par exemple, dans le cas des grands barrages, le travail s'est concentré parfois sur le grand projet d'un pays donné, parfois sur un enjeu politique tel que la réinstallation, ou parfois encore sur l'ensemble du système d'aide et du financement des grands barrages.*

8. *Par conséquent, cela suppose que le travail de réforme, et particulièrement le changement transformateur, sont des entreprises à long terme. Il y aura forcément des échecs apparents et des succès notables en cours de route. Un élément crucial de la stratégie de viabilité du travail de plaidoyer transnational est donc de clarifier les attentes quant au temps requis, aux inévitables cycles de progression et de régression, et à la somme de travail nécessaire pour réussir. Il importe aussi de savoir déceler les succès, en tirer profit et s'ajuster en conséquence. Dans le cas des grands barrages, la Commission mondiale des barrages constituait un mécanisme permettant aux groupes de la société civile de cogérer le système avec les États, les appareils internationaux et le secteur privé. Saisir l'occasion offerte par la création de la CMB n'allait pas de soi pour plusieurs groupes de la société civile : cela exigeait qu'ils effectuent un virage tactique et améliorent leurs compétences dans de nouveaux domaines (entre autres, apprendre à travailler directement avec le secteur privé).*

9. (a) *Il est nécessaire de critiquer les systèmes et approches existants sur le plan moral et factuel.*

C'est l'une des grandes leçons tirées du cas des grands barrages. Mais il ne suffit pas de critiquer et de s'opposer.

(b) Le travail de plaidoyer produit de meilleurs résultats quand on propose des options et des solutions de rechange positives.

Par exemple, dans le cas des grands barrages, les autres options technologiques (utiliser l'énergie éolienne), la modification des comportements (réduire la consommation) et les réformes institutionnelles (favoriser la gestion participative des bassins versants) sont toutes des solutions de rechange positives qui ont été mises sur la table et comparées aux approches et systèmes existants.

10. *La dernière leçon est que la gouvernance de l'aide internationale évolue sans cesse. Il faut donc sans cesse mettre à jour les positions et les approches relatives à la réforme ou au changement transformateur pour suivre – ou même anticiper – cette dynamique.*

Dans le cas des grands barrages, alors que les groupes de l'alliance transnationale de la société civile réussissaient enfin à modifier les politiques et pratiques des appareils classiques de l'aide internationale, tels que la Banque mondiale, le mouvement de libéralisation et de privatisation accentuait le rôle des banques d'import-export et appareils de crédit, et celui du secteur privé (notamment les mécanismes de financement privé). L'émergence de grands organismes philanthropiques comme la Fondation Gates, Google et d'autres; le rôle déterminant des remises de fonds pour financer les activités de développement; et la participation croissante du secteur privé, appuyé par les banques d'import-export et les appareils de crédit, sont maintenant des piliers de l'architecture financière du développement international.

Au sujet de l'auteur

Le Dr Khagram est professeur agrégé permanent des Affaires publiques et Études internationales, et directeur de faculté au Centre Marc Lindenberg pour l'action humanitaire, le développement international et la citoyenneté mondiale de l'Université de Washington. Khagram a fait partie du corps professoral de l'Institut d'études internationales de l'Université Stanford et de l'École de gouvernance JFK de l'Université Harvard. De 2003 à 2005, il a été doyen intérimaire du Centre Desmond Tutu pour la paix et de 1998 à 2000, il a été principal conseiller en politiques auprès de la Commission mondiale des barrages. Il a publié plusieurs ouvrages, dont *Restructuring World Politics*, aux presses de l'Université du Minnesota; *Dams and Development*, aux presses de l'Université Cornell et aux presses de l'Université Oxford (Inde); « Inequality and Corruption » dans l'*American Journal of Sociology*; « Future Architectures of Global Governance: A Transnational Perspective/ Prospective » dans la revue *Global Governance*, et « Environment and Security » dans l'*Annual Review of Environment and Resources*.