Introduction au thème

En proposant ce numéro de la revue sur « les coopérations » à des lecteurs *a priori* au fait des problèmes intrnationaux et des débats relatifs aux politiques d'aide au développement, nous courrons le risque de susciter des réactions de lassitude.

Il est vrai que, pour un lecteur attentif et curieux, les informations détaillées, les réflexions critiques, les analyses stratégiques sur ces sujets ne manquent pas, que ce soit dans la presse, dans les revues spécialisées (1) et, bien sûr, dans les rapports et autres documents de « littérature grise ». Ceci dit, ceux qui parcourent ces domaines avec application recueillent certes beaucoup de données et d'analyses, mais savent qu'il faut néanmoins affronter la difficile reconstruction d'une vision d'ensemble et sur certains sujets, quand même, le manque d'informations et d'investigations.

Une certaine envie de bousculer le consensus ambiant

En associant coopération à géopolitique, nous affirmons notre volonté de subordonner la réflexion sur l'aide au développement aux nouvelles réalités internationales pour rechercher une autre construction que celle résumée par « nord/sud ».

Toutefois, si le titre du numéro n'est pas percutant comme pourrait l'être une formule novatrice, un slogan bien « communiquant », n'est-ce pas le signe que les articles qui vont suivre n'ont

(1) La revue *Tiers-Monde*, par exemple, a consacré son numéro de juillet-septembre 1997 à ces sujets.

rien de neuf à dire, et vont se contenter de répéter ce que chacun a déjà lu ici ou là ? Y a-t-il des idées neuves qui justifient d'aborder, une fois de plus, le sujet ?

Ce serait prétentieux de l'affirmer. Toutefois, sans parler forcément de nouveauté, nous pensons qu'entretenir une agitation critique, en remettant en chantier une interrogation sur les politiques de coopération au nom des nouveaux enjeux internationaux, peut apporter des éclairages utiles à ceux qui n'ont pas renoncé à mettre en cause les phénomènes de domination, en se méfiant autant des critiques radicales trop simplificatrices que des consensus aux allures progressistes.

De toutes façons, quand bien même il ne s'agirait pas d'idées neuves, mais d'analyses déjà écrites par ailleurs, elles n'en perdraient pas pour autant leur actualité. Dans la pratique, en effet, les politiques de coopération étant loin d'être à l'image de leurs intentions réformatrices affichées, il y a encore beaucoup à dire (à répéter) et à faire pour qu'elles soient les leviers de changement qu'elles prétendent être.

Une des originalités de ce travail d'interrogation des politiques de coopération sera de se faire en deux temps et à travers deux revues qui ont accepté de s'associer pour l'occasion. Dans *Politique africaine*, nous avons privilégié un regard plus analytique et critique sans se soucier d'avoir à se justifier en étant « constructif » à travers des propositions. Dans *Esprit*, prochainement, nous poursuivrons l'interrogation en étant davantage prospectif et prescriptif, sans pour autant prétendre faire des recommandations directement opérationnelles.

L'étanchéité ne sera évidemment pas totale entre les deux numéros des revues ; le lecteur avisé saura trouver dans les articles de *Politique africaine* des références à la pratique et dans ceux d'*Esprit*, des contributions à l'analyse. Sans ambitionner de présenter une synthèse sur les sujets abordés, notre visée est néanmoins de rassembler un certain nombre de points de vue qui fassent sens, non par la diversité des opinions en présence, mais au contraire par une synergie que nous espérons éclairante.

A quoi bon dans ce cas, diront peut-être les « décideurs », mener de telles interrogations ? Parce qu'une interpellation politique ne se juge pas avec les critères appliqués à une expertise ; parce qu'il y a des moments où les décisions opératoires supposent préalablement de vivifier un débat sans l'étouffer dans l'exigence empressée de fournir des réponses « prêtes à l'emploi » ; parce que le passage à l'opérationnel suppose au préalable un processus élargi de confrontation et de décision.

Il ne s'agit évidemment pas pour autant d'un plaidoyer pour des responsabilités bien étanches entre ceux qui réfléchiraient et ceux qui agiraient ; tout le monde réfléchit et agit, il s'agit d'une

opposition infructueuse ! En l'occurrence, l'interrogation proposée est issue de la pratique et entend avoir une capacité de la modifier, mais c'est un long processus. Nous souhaiterions seulement dire à tous ceux, décideurs ou opérateurs, qui veulent à juste titre du « concret », mais qui du coup ont tendance à se méfier *a priori* des exercices « intellectuels » ou politiques, considérés comme vains, que nous partageons cette légitime exigence quand elle ne sert pas à faire régner une suprématie ambiguë de l'efficacité et de l'efficience.

Nous redoutons d'autant moins les prises de position affirmées et par la suite, le débat contradictoire, qu'un de nos objectifs est *de bousculer une certaine unanimité ambiante* qui n'a pas que l'avantage (relatif) de pacifier les contradictions en mettant tout le monde d'accord, mais un peu trop l'inconvénient d'ignorer des pans de la réalité. Ces composantes du monde actuel qui (re)donnent envie de parler de domination dans ce contexte du désarroi idéologique des thèses « tiers-mondistes » et de la peur qui nous affecte tous, d'oser poser les problèmes en termes plus politiques.

Une volonté de politiser le débat

Outre cette volonté générale de politiser le débat, nous sommes partis, pour entreprendre ce travail, de plusieurs constats. Sans remonter trop loin dans l'histoire, pour rester à l'échelle de temps de notre génération, rappelons que notre engagement dans le « développement », outre dans certains cas sa dimension professionnelle (nous sommes – au masculin et au féminin – agronome et agriculteur, médecin et infirmier, enseignant et instituteur, architecte et maçon, ingénieur et technicien, sociologue et travailleur social, anthropologue, politologue, journaliste, etc.), fait référence au « tiers-mondisme », un courant d'idées et d'actions né dans les années 1950 (2), dans le contexte des indépendances et des luttes de libération nationale. Ce courant qui trouvera pour partie son incarnation politique dans le Mouvement des non-alignés (conférence de Bandung, 1955, conférence de Belgrade, 1961), va construire une certaine vision critique du monde sur la dénonciation de la dégradation croissante des termes de l'échange commercial entre le Nord et le Sud.

« S'il porte la marque de la guerre froide, le tiers-mondisme, en tant qu'idéologie, se caractérise par l'idée maîtresse que le clivage principal qui traverse la planète n'oppose pas les systèmes économiques et les allian-

(2) Rappelons que l'expression « tiers-monde » est lancée par Alfred Sauvy qui l'utilise dans un article du *Nouvel Observateur*, en date du 14 août 1952, intitulé : « Trois mondes, une planète ».

ces militaires de l'Ouest et de l'Est, mais les pays développés aux pays en développement, autrement dit le Nord et le Sud » (3).

Avec le génocide perpétré par les Khmers rouges, la tragédie des *boat people* vietnamiens, la violation des Droits de l'Homme dans de nombreux pays, la défaite de l'Opep sur fond de guerre du Golfe, le gaspillage de la dette, la tutelle de l'ajustement structurel, la chute du « Mur », l'essor des dragons asiatiques, etc., etc., il faut faire face aux désillusions et aux nouvelles réalités pour constater que « *le point faible du tiers-mondisme apparaît au grand jour : construite sur l'opposition des intérêts nationaux entre pays du Nord et du Sud, l'idéologie tiers-mondiste laisse volontiers dans l'ombre les dynamiques et les contradictions internes des sociétés en développement et la question de la responsabilité des élites locales dans l'échec des politiques de développement* (4). (...) *A l'évidence, le tiers-mondisme, en tant qu'idéologie et plate-forme de revendications interétatiques, a vécu* » (5).

Nous nous retrouvons aujourd'hui dans un contexte où la bipolarisation Nord/Sud n'a plus le même contenu géopolitique, n'est plus « *le clivage principal qui marque la planète* » ; dans un contexte où la coupure « riches/pauvres » traverse nettement les frontières nationales ; où l'opposition centre/périphérie a perdu de son pouvoir explicatif des échanges inégaux ; où les élites dominantes se recomposent en même temps que les alliances ; où pourtant, comme l'écrit Jacques Adda, « *le problème du sous-développement demeure* ». Par conséquent, un contexte où les politiques de coopération qui se perpétuent, mais avec des moyens financiers publics en baisse, n'ont plus le même contenu ni le même sens.

Dans ce nouveau contexte, une partie de la critique de la domination du Nord sur le Sud s'est déplacée sur le libéralisme mondialisé, en même temps que montait une critique de l'État centralisateur (6). Les deux critiques faisant parfois alliance pour défendre le développement local et le rôle de la société civile, d'un côté ; la bonne gouvernance et les régulations financières multilatérales, de l'autre (7) ; mais globalement, il n'est plus question de dominations, ni de nouvel ordre économique ; tout le monde (pres-

(3) J. Adda, « Grandeur et décadence du tiers-mondisme », *Alternatives Économiques*, Hors série n° 37, 3e trimestre 1998. Précisons, car la citation pourrait prêter à confusion, que le tiers-mondisme a privilégié le Nord/Sud, mais sans pour autant ignorer l'opposition Est/Ouest ; en ce sens il porte bien la marque de la guerre froide.

(4) Responsabilité qui englobe la question des alliances entre ces élites locales et les détenteurs des pouvoirs économiques et politiques au Nord.

(5) J. Adda, article cité.

(6) La fin de la guerre froide a également marqué la fin du besoin d'États forts qui s'étaient imposés comme les interlocuteurs des politiques de développement, et leur remplacement par des États sinon démocratiques, du moins « ouverts », en particulier aux capitaux privés.

(7) Aux Assises de la coopération et de la solidarité (Paris, octobre 1997), Michel Camdessus a expliqué que nous affrontions deux fléaux, la pauvreté et les crises financières, qui se traitaient avec les mêmes principes.

que !) se retrouve dans la « lutte contre la pauvreté » et dans le compromis pragmatique de la « *gestion de l'inégalité, à défaut de la supprimer* » (8).

Brossé à grands traits, le constat déclencheur de cette remise en chantier d'une interrogation sur les politiques de coopération, est donc le suivant : malgré la fin du tiers-mondisme et son obsolescence explicative, l'argumentaire des politiques progressistes en faveur de la coopération pour le développement (9) ne s'est pas complètement détaché des rapports Nord/Sud au profit d'une autre géopolitique (10) qui actualise la question de l'échange inégal et précise celle du rôle de l'État (11).

Le renouvellement de l'argumentaire se fait surtout en réaction à la puissance du libéralisme pour s'opposer à l'équation : intégration dans le marché mondial + investissements privés + croissance, en guise de solution pour le « développement ». C'est la fameuse opposition entre « aid » et « trade » (l'État et le marché), qui a trouvé son compromis dans la formule : « aid for trade ». Si la traduction libérale de « aide publique pour le développement » est approximativement « partenariat privé pour la croissance », les opposants à la perspective libérale ont un peu de mal à reprendre à leur compte la première formule, tant les mots, aide publique et développement, sont chargés négativement. A la limite, tout est là ; et nous rejoignons le problème du titre de ce numéro de *Politique africaine*, par lequel nous commencions cet éditorial : il n'y a pas de « slogan » fort et novateur pour caractériser le projet politique des « nouvelles » stratégies de coopération. L'antilibéralisme n'est pas suffisant ; d'une part car le discours économique libéral ne correspond pas à la pratique (12) et d'autre part à cause du compromis « aid for trade » (13).

(8) Titre d'un article du *Süddeutsche Zeitung* publié dans *Courrier international*, n° 402, 16 au 22 juillet 1998.

(9) Nous considérons que la critique des politiques « de droite » n'a pas besoin d'être refaite ici.

(10) Il est question des pays les moins avancés (PMA), des nouveaux pays industrialisés (NPI) ; parfois, on parle maintenant des Suds ; la Coopération française avance récemment la notion de zone de solidarité prioritaire ; nous y reviendrons plus loin ; la question des « conditionnalités » politiques est aussi à l'ordre du jour. Il y a donc des tentatives pour parler autrement qu'en termes de Nord/Sud, mais non vraiment abouties.

(11) Certains travaux de recherche, certaines pratiques de terrain et certaines décisions politiques ont utilement contribué à renouveler la géopolitique des rapports Nord/Sud ; *Politique africaine* s'en est régulièrement fait l'écho ; il n'est donc pas question d'ignorer les contributions de tous ceux qui participent à cette rénovation du chantier de la coopération pour le développement, mais seulement de caractériser une résultante dominante.

(12) Cf. l'article de Béatrice Hibou : « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, août-septembre 1998.

(13) Cf. le récent rapport commandé par Dominique Strauss Kahn, ministre français de l'Économie et des Finances, sur les accords de Lomé, où l'auteur, Dominique Bocquet, propose « d'assumer la mue du volet commercial » et de « rétablir le lien commerce – développement ». *Quelle efficacité économique pour Lomé ?*, La Documentation française, 1998.

Pourtant les nouvelles donnes des rapports de force internationaux imposent de renouveler la justification et la perspective politique des pratiques de coopération pour le développement. La perspective politique qui est proposée (à des degrés divers, par le gouvernement français, par l'Union européenne, par la Banque mondiale, etc.) se réfère à des exigences lourdes de sens (démocratie, décentralisation, état de droit, lutte contre la corruption, fiscalité équitable, prise en compte des économies vulnérables, sécurité publique, etc.), mais le caractère de plus en plus consensuel et trop souvent formel de ces exigences – formel comparativement à la mise en pratique – annule une partie de leur portée politique (14).

Du coup, dans leur part de volonté « réformatrice des règles du jeu » et « correctrice des injustices », les politiques de coopération paraissent trop en décalage avec les réalités dominantes à l'œuvre, pour être vraiment des leviers de changement.

Un souci de ne pas simplifier

Nous voudrions, dans ce numéro de *Politique africaine*, expliciter cette hypothèse du décalage ; en précisant que ce terme de décalage, appliqué de façon générale aux politiques de coopération, sert seulement à caractériser la « toile de fond » de notre critique, car quand on considère dans le détail, la diversité des positions, les analyses doivent évidemment être plus contrastées. Comme l'indiquent les trois exemples suivants.

La politique de l'Union européenne

La Commission du développement et de la coopération du Parlement européen (15) a publié récemment (mars 1998) un rapport sur les nouveaux accords de coopération, en instance de renégociation, avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Dans ce rapport (16), adopté depuis à une très large majorité par le Parlement, la Commission propose de *« donner au nouveau partenariat une dimension politique forte »*. Car, précise la Commission du Parlement, *« la conception technicienne de la coopération au développement ne permettait pas à celle-ci d'atteindre ses objectifs »*.

Le rapport commence par une résolution comprenant une centaine d'articles qui ne sont bien sûr que des prises de position, mais

(14) Cf. article B. Hibou.

(15) Présidée, rappelons-le, par Michel Rocard.

(16) Pour faire écho au document de la Commission des Communautés européennes sur le même sujet, dénommé « Livre vert », dont le contenu est contesté par ceux qui remettraient volontiers en question, de façon radicale, ces accords de coopération.

certaines alimentent le débat contradictoire au sein de l'Union européenne. Par exemple, la Commission *« apprécie positivement la proposition d'inclure l'économie populaire en tant que facteur clé de la politique de développement et de coopération » ; « elle réaffirme son point de vue que la libéralisation des échanges et la croissance économique ne suffisent pas en tant que telles pour réduire la pauvreté »*, etc.

Quant à son président, il exprime parfois publiquement (17) son inquiétude face à l'unanimité en faveur de la lutte contre la pauvreté ; il demande ce qui est prévu quand la lutte devient critique voire antagonique car, selon lui, ceux qui gouvernent sont toujours les élites bourgeoises urbaines qui accaparent les fruits de la croissance. Autant de questions « élémentaires », qui opposent au consensuel le réalisme du conflictuel, mais salutaires.

Sachons donc raisonner en prenant en compte les diverses positions qui s'expriment dans des ensembles aussi complexes que les structures européennes.

La politique française

De la même façon, au sein de la Coopération française, tout le monde ne parle pas exactement de la même voix. M. Pouilleute, récemment reconduit dans ses fonctions de directeur de la nouvelle Agence française de développement (anciennement Caisse française de développement), commente la réforme en cours (18) en confirmant la « structure bipolaire » du dispositif : une approche diplomatique (tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère délégué à la Coopération) et une approche économique, celle de l'aide publique au développement (tutelle du ministère des Finances). Intéressante présentation de la réforme !

Cette approche « économique » est d'ailleurs confirmée par les chiffres de l'aide projet (prêts et subventions) en Afrique (41 pays concernés) pour 1997 : les deux principaux bénéficiaires sont la Tunisie (16 %) et le Maroc (13 %). Si on ajoute les deux suivant Cameroun (8 %) et Côte d'Ivoire (7 %) dans l'ordre d'importance, on a quatre pays (sur 41), et pas vraiment les plus en difficultés, qui bénéficient de 44 % de l'aide projet. M. Pouilleute explique que la croissance *« ça ne se décrète pas »*, autrement dit, il est normal que l'argent aille vers les économies dites émergentes.

Pendant ce temps, pourrait-on dire, la Direction du développement du ministère délégué à la Coopération, élabore un cadrage stratégique pour la politique dans la nouvelle zone de solidarité prioritaire *(« les pays les moins développés en termes de revenu et qui*

(17) Séminaire du GEMDEV sur la Convention de Lomé. Séance du 19 juin 1998.

(18) Conférence de presse du 13 mai 1998 et compte rendu dans *Marchés Tropicaux* du 23 mai 1998.

rencontrent des difficultés à accéder au marché des capitaux »), politique basée sur *« des nécessaires reconsidérations vu le changement de contexte »*. Il est question de conquête de la souveraineté économique, d'enracinement de la démocratie, de développement dans la durée, de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Il manque des précisions sur la façon d'appliquer cette stratégie, face à tous les « réseaux », clientélistes et affairistes, qui vont chercher à infléchir le système ; face également aux tenants de l'approche « économique » ; car effectivement, du point de vue des principes, l'approche « diplomatique » de la coopération n'est pas la même.

Il faut donc nous garder des visions homogènes quand on parle des politiques de coopération, même au sein d'un ensemble national et d'une institution, et nous demander où est le pouvoir le plus fort. Après des négociations difficiles sur le processus de réforme du dispositif français de coopération, l'intégration de l'ancien ministère de la Coopération au sein du ministère des Affaires étrangères semble consacrer le poids de ce dernier. Mais dans la mesure où la réforme consacre également l'existence de deux pôles, celui du ministère des Finances ne serait-il pas le vrai gagnant ? Plusieurs articles apportent des contributions à cette question, sur laquelle nous reviendrons dans la deuxième partie de cette réflexion au sein de la revue *Esprit*.

Les organisations de solidarité internationale

Pour parler également des pratiques de coopération et, en l'occurrence, de celles des organisations de solidarité internationales (OSI) (celles qui s'appelaient auparavant, non gouvernementales), nous avons à notre disposition une très intéressante étude réalisée et publiée par la Commission Coopération et Développement (19) (une instance de concertation entre les ministères et les OSI), qui analyse une décennie de changements.

L'étude contredit judicieusement l'impression parfois d'immobilisme et de conservatisme qu'on pourrait avoir en fréquentant ces organisations sur le terrain ou en entendant leurs prises de position publique. Pour résumer les changements, l'étude recense quatre tendances : les OSI ont la volonté d'appuyer les organisations locales qui structurent la société civile au Sud ; elles sont de plus en plus tournées vers l'urbain ; elles abordent la dimension économique dans leurs actions ; elles cherchent en priorité à atteindre les plus pauvres.

(19) Coopération et solidarité internationale : une décennie de changements. L'apport des organisations françaises de solidarité internationale, octobre 1997. Commission Coopération et Développement, 6, rue de Talleyrand 75007 Paris.

Les paradoxes de ces changements de démarche ne manquent pas ; ils sont très honnêtement analysés dans l'étude en question qui a beaucoup contribué à notre réflexion. En particulier pour confirmer qu'il y a une différence entre les discours des « appareils » et les pratiques des acteurs et, par conséquent, que, pour interroger les politiques de coopération, il ne faut ignorer ni les unes, ni les autres.

Il y a donc partout beaucoup de voix divergentes avec le consensus ambiant que nous croyons identifier, que nous trouvons pesant et que nous voulons interroger. De la même façon que l'opposition radicale entre État et marché d'une part, État et société civile, d'autre part, ne nous paraît guère pertinente pour caractériser les positions et fonder une « autre » politique de coopération, nous nous tiendrons à l'écart de toute simplification consistant à ne pas prendre en compte les diversités, les débats, les conflits qui traversent les différentes institutions de coopération qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, gouvernementales ou associatives.

Il faut prendre le risque de la complexité sans pour autant se laisser embrouiller. Nous sommes à la recherche des tendances dominantes pour essayer de mieux comprendre la situation actuelle ; même si nous savons que ces tendances ne dominent pas au point de couvrir toute la réalité.

Il y a beaucoup de voix divergentes, mais elles ne font pas assez chorus pour malmener le consensus. D'où l'intention, l'ambition, de rassembler ces voix, ces points de vue, pour les renforcer dans un ensemble à prétention cohérente et alternative. Dans un premier temps, nous voudrions refaire un diagnostic des logiques dominantes qui structurent les relations internationales pour montrer qu'elles n'ont « que faire du développement » et que si les politiques de coopération restent dans le décalage actuel avec ces logiques dominantes, elles seront des *« stratégies qui ne cherchent pas à modifier la réalité, mais à s'y plier »* (20). Dans un second temps, qui sera, comme déjà annoncé, un numéro de la revue *Esprit*, nous dirons ce que peuvent être dans la pratique des politiques de coopération qui veulent modifier la réalité.

Refaire un diagnostic des logiques dominantes

A bien des égards, la question de la coopération internationale pour le développement a perdu de son acuité et de son importance.

(20) M. Autès, « L'insertion, une bifurcation du travail social », *Esprit*, mars-avril 1998.

Pour ceux qui ne se remettent pas des désillusions et des échecs des dernières décennies ; pour ceux qui considèrent qu'il est plus urgent de se préoccuper du chômage et du redressement économique en France (et en Europe), y compris du point de vue de la politique extérieure ; pour ceux également qui valorisent les opportunités de la mondialisation comme issue pour le « sous-développement », la question est même proche de l'anachronisme. Puisque nous ne sommes pas sous l'influence d'une nostalgie tiers-mondiste, ni particulièrement désireux de mener des débats marginaux, et que notre motivation n'est pas non plus fortement déterminée par une défense « corporatiste » d'une activité professionnelle décroissante, il faut s'expliquer sur cette volonté de contribuer à l'activation de telles interrogations et, en chemin, présenter le plan du présent numéro.

La logique financière

Les chiffres sont parlants (21) ; rappelons-les en guise de cadrage général. L'aide publique au développement est en baisse relative ; elle représente, en 1997, moins de 15 % des ressources extérieures financières nettes des pays du « sud », contre 50 % en 1988. Les apports financiers privés ont augmenté, eux, au cours de la même période (1988/97), de 500 %.

A partir des chiffres de la Banque mondiale (22), le journal *Alternatives Économiques* (23) s'est livré à des calculs qui se résument dans les deux tableaux ci-contre.

Compte tenu de l'augmentation des apports financiers privés, l'aide publique régresse donc relativement. Sur un total de 300 milliards de dollars, les placements privés (28,7 %) représentent 86 milliards ; avec les investissements des entreprises (40,1 %), cela fait 206 milliards ; la somme est impressionnante, même si par ailleurs il faut rappeler que 300 milliards représentent seulement 5 % du PNB des pays en développement. Mais d'autre part, aussi impressionnant que soit le montant des fonds privés s'investissant dans les pays du « Sud », il faut savoir comparativement que, par exemple, les fonds gérés par les investisseurs institutionnels européens et américains (fonds de pension, compagnies d'assurance,

(21) Rapport 1997 du CAD/OCDE.

(22) La Banque mondiale ne tient pas compte des flux de court terme, ni des relations avec le FMI, ni des paiements d'intérêts sur la dette à long terme, ni des profits rapatriés, donc affiche un montant de 300 milliards de dollars comme ressources nettes à long terme vers les pays en développement ; alors que le montant effectivement perçu serait de 190 milliards, l'équivalent de 3,1 % du PNB des pays en développement et de 11 % de leurs importations (précisions données dans *Alternatives Économiques*, n° cités dans la note suivante).

(23) C. Dompin, mai 1998 et S. Trouvelot, mai 1997.

Répartition des transferts financiers en 1997, selon le type de financement et selon les régions destinataires

Aide publique	*14,7 %*
Prêts bancaires	13,7 %
Investisseurs privés	28,7 %
Investissements des entreprises	40,1 %
Autres	2,8 %
Total (soit 300 milliards de $)	100
Asie du Sud-Est	39,3 %
Europe de l'Est	22,9 %
Amérique latine	21,8 %
Afrique subsaharienne	*7 %*
Asie du sud	4,8 %
Proche et Moyen-Orient	4,2 %
Total (toujours 300 milliards de $)	100

fonds d'investissement, départements d'affaires des banques), représentaient 8 000 milliards fin 1991 (24) !

Ces énormes masses de capitaux disponibles, circulant « librement » dans le monde à la recherche de placements pour assurer leur meilleure rentabilité, font que *« les marchés financiers sont devenus un authentique pouvoir »* (25) face auquel celui de l'aide publique au développement décroît progressivement chaque année, autant quantitativement que qualitativement (les investissements privés se concentrant dans les services privatisés et « privatisables » : télécommunications, eau, électricité, transport, finances, etc. ; pas dans l'éducation, la santé, le logement, etc.). Nous parlons de *logique financière* pour désigner ce premier « décalage » entre la coopération au développement et cette part de réalité des rapports de pouvoir dans le monde actuel. Jean Coussy, dans le premier article, nous en précise la description et ses conséquences.

La logique commerciale

D'autres chiffres sont également parlants ; ils qualifient la prodigieuse croissance mondiale des quinze dernières années et l'essor du commerce. Le PIB mondial serait passé, entre 1974 et 1992,

(24) J.-P. Allégret, « Globalisation financière : quels enjeux pour le système monétaire international ? », *Informations et commentaires*, avril-juin 1996. Article cité dans « Le système financier international », *Problèmes économiques*, La Documentation française, 5-12 novembre 1997.

(25) N. Bouleau, professeur de mathématiques financières à l'École des Ponts et Chaussée, cité par Y. Mamou dans *Le Monde de l'économie* du 19 mai 1998.

de 11 000 milliards de dollars constants à 19 000 milliards. *« Le volume du commerce mondial de marchandises représente aujourd'hui 16 fois son niveau de 1950, tandis que la valeur de la production mondiale a été multipliée par 5,5. (...) De 1945 à 1993, on a ouvert à la concurrence les secteurs industriels, soit 25 à 30 % des richesses qui constituent le PIB mondial. Depuis la fin de l'Uruguay Round, en 1994, le mouvement s'est étendu avec une libéralisation progressive de l'agriculture, des télécommunications, des technologies de l'information et des services financiers. Au total, c'est près de la moitié des biens et services qui constituent le PIB mondial, qui seront libéralisés »* (26).

L'OCDE justifie cette ouverture en démontrant, chiffres à l'appui, que les économies en développement les plus ouvertes, obtiennent systématiquement une croissance annuelle moyenne du PNB par habitant, plus forte que celles qui appliquent des régimes restrictifs en matière de commerce et d'investissements. Tandis qu'Emmanuel Todd dénonce *« l'ultra libre-échangisme »* en mettant en corrélation l'ouverture aux échanges (27) et le ralentissement des taux de croissance annuels moyens des pays de l'OCDE, passés de 3,9 % en 1970-1979 à 2,1 % en 1990-1996.

Roger Blein, dans le second article, détaille cette *logique commerciale* à l'œuvre dans le « décalage » entre les résultats de l'aide au développement et la richesse produite par l'expansion des échanges. Il revient également sur le compromis entre l'aide et le commerce (« aid for trade ») qui suscite de vifs débats à l'occasion de la renégociation des accords de Lomé (des zones de libre-échange pour aller progressivement vers le libre-échange mondial ?).

Débats vifs, compte tenu des accords de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et des précédents accords de Lomé. Ces derniers protègent les économies ACP en favorisant leur accès aux marchés européens, mais n'ont pas empêché leur marginalisation par leur incapacité institutionnelle à profiter de ces protections (à l'exception de quelques réussites : sucre à Maurice, cacao en Côte d'Ivoire, élevage au Botswana, coton en Afrique de l'Ouest, etc.). Incapacités ou limites du modèle de Lomé ? Certains auteurs le qualifient plus brutalement d'anti-modèle de développement : *« Un schéma caritatif, clientéliste et rentier a remplacé le schéma initial de promotion d'un partenariat fondé sur une adaptation des ACP à l'environnement international »* (28).

(26) *Le Monde de l'économie*, 26 mai 1998.

(27) *Idem.*

(28) Cf. les articles de J. Giri et D. Bach dans le numéro de *Politique africaine* consacré à l'Europe, mars 1993.

La logique de l'humanitaire

Il y a encore d'autres chiffres très parlants : « *Entre 1975 et 1995, la richesse américaine a progressé de 60 % et elle a été accaparée par 1 % de la population américaine* » (29). « *Les ressources monétaires de 358 privilégiés de la fortune dans le monde sont équivalentes à celles des 2,3 milliards de personnes les plus pauvres* » (30). « *Le nombre de personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté dans le monde pourrait passer de 1,3 milliard (1/4 de la population) à 1,9 milliard d'ici 2015, compte tenu du taux d'accroissement de la population si rien n'est fait et si le taux de pauvreté reste égal à environ 30 % de la population totale* » (31).

De plus en plus souvent, on peut lire des analyses qui, comme dans le cas de l'Égypte, disent que « *les chiffres de l'économie sont bons* », mais que ceux du PNUD montrent que la décennie 1990 est celle d'une paupérisation accélérée des villes et plus encore des campagnes (32).

La crise asiatique a rappelé et aggravé ces situations : « *En Asie, la pauvreté de certaines régions et la malnutrition ont toujours existé. Ces problèmes ne sont pas nouveaux, mais ils ont pris une ampleur démesurée. A la veille de la crise, l'Indonésie comptait environ 20 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et survivant avec un revenu par habitant inférieur à 1 $ par jour. Aujourd'hui, la Banque mondiale craint qu'ils ne deviennent deux fois plus nombreux* » (33).

Moyennant quoi, on lit que la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique vont investir dans le social (34), sans parler de l'intérêt de la Banque mondiale pour la « lutte contre la pauvreté », la société civile et les ONG ! On lit également que l'aide d'urgence représente aujourd'hui 12 % de l'aide publique (2 % en 1990) (35).

Autrement dit, il n'est plus possible d'invoquer la croissance pour résorber les effets du sous-développement, car la croissance est là, les richesses augmentent mais la pauvreté aussi ; il faut donc des programmes pour lutter contre. C'est *la logique de l'humanitaire* que nous décrit Bernard Hours en montrant que l'hypothèse de sa substitution progressive au développement (autre facette du « décalage »), avec le soutien de l'aide publique, est un « scénario catas-

(29) Robert Reich, ancien ministre du Travail de Bill Clinton.

(30) Rapport des Nations unies sur le développement, cité par *Courrier de la Planète*, janvier-février 1997.

(31) Rapport de la Banque mondiale sur les indicateurs de développement, cité par *Alternatives Économiques*, juin 1998.

(32) *Courrier International*, 9-15 avril 1998. Plus généralement voir l'article du *Monde* du 10 septembre 1998, rendant compte du dernier rapport du PNUD, sous le titre : « La croissance mondiale creuse les inégalités de développement entre pays ».

(33) *The New York Times*, cité dans *Courrier International*, 2-8 juillet 1998.

(34) *Le Monde* du 5 mai 1998.

(35) *Alternatives Économiques*, mai 1997.

trophe » qu'il faut malheureusement prendre au sérieux. Il se demande *« s'il ne vaudrait pas mieux éviter de produire des victimes, plutôt que de faire semblant de les sauver »*.

La logique de dépolitisation

Une importante facette du consensus que nous cherchons à interroger, est le rôle, revendiqué par les uns, reconnu par les autres, de la société civile. L'âge humanitaire, annoncé par Bernard Hours, en est à la fois le symbole et le moteur. Le recours aux spécificités culturelles pour expliquer les « retards de développement » a été souvent dénoncé ; pourtant cette approche culturaliste continue de faire son œuvre sous des formes nouvelles qui génèrent un autre « décalage » entre la coopération et la réalité, dont la « théorie de la société civile » est une manifestation (36). Le décalage vient d'une lecture déformée, volontaire ou non selon les cas, de l'environnement dans lequel interviennent les opérations de développement : conflits sociopolitiques, structuration sociale des secteurs économiques, influence politique dans les différentes activités, etc.

S'interrogeant sur « la démocratisation en Afrique noire, au service de quelle démocratie ? », Jean Copans part du constat *« d'une recomposition profonde et globale des sociétés africaines »* pour refuser de *« tirer un trait négatif sur toutes les pratiques dites culturelles de l'action politique, individuelle ou collective »*. Selon lui, *« le familialisme, le clanisme, le tribalisme, le clientélisme, le népotisme, les logiques économiques de l'informel ou de la contrebande et du commerce transfrontalier, l'ostentation, la personnalisation des pouvoirs, doivent être considérés dans le cadre* d'une certaine rationalité sociale et politique, *qui n'est en rien, par ailleurs, proprement africaine »*. Il ajoute que ce ne sont en rien, non plus, des comportements traditionnels ; ils sont tout à fait modernes (37).

Les projets de développement sont des enjeux locaux qui suscitent des stratégies d'appropriation ou de rejet. Pour prendre en compte toutes ces stratégies, souvent différentes des processus participatifs recherchés, les auteurs d'une récente étude passionnante (38) suggèrent de parler de « participation cachée ». Elle est particulièrement vive, précisent-ils, *« dans la dynamique actuelle du changement social, principalement orientée vers une multiplication de*

(36) Voir également les articles de Sophie Bessis : « Les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs des débats internationaux dans les années 50 », et M.C. Smouts : « La construction équivoque d'une "opinion" internationale », dans la revue *Tiers Monde*, juillet-septembre 1997.

(37) *Esprit*, janvier 1994.

(38) La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural, *Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences en Afrique de l'Ouest*, J.-P. Chauveau, P. Lebas, P. Lavigne-Delville étant les principaux rédacteurs, FAO, 1997.

structures socio-économiques clientélistes concurrentielles (...) qui rattachent le niveau local aux luttes de pouvoir et d'influence aux échelles nationales et régionales, par de multiples réseaux (...) qui n'hésitent pas à instrumentaliser l'identité ethnique ».

Dans la mesure où les projets veulent *« déplacer l'équilibre des rapports de force inégalitaires, la prise en compte de la participation cachée, est particulièrement importante »*. Pour ce faire, ils recommandent *« de refuser la priorité exclusive à l'efficacité économique en termes d'impact, comme le suggèrent les concepts des bailleurs de fonds et des opérateurs institutionnels »*, au profit, *« de l'importance des processus de nature politique dans le fonctionnement de l'économie »* ; c'est-à-dire *« les formes ordinaires et quotidiennes de la compétition pour le pouvoir et la conquête des ressources »*.

Toutes ces références et ces exemples illustrent *la logique de dépolitisation* qui met en « décalage » les pratiques de coopération avec les réalités sur lesquelles elles prétendent agir.

Une façon de caractériser ce contexte de dépolitisation consisterait à analyser les conditions dans lesquelles agissent les opérateurs de projets de développement quand ils sont chargés par les bailleurs internationaux, avec l'accord des gouvernements des pays concernés, de renforcer la structuration de la société civile.

Une autre façon, que nous avons privilégié pour prendre en compte le rôle de l'importante institution internationale qu'est la Banque mondiale, consiste à analyser sa pratique. Nous remercions Béatrice Hibou, ainsi que le CERI et la revue *Esprit*, d'avoir accepté d'extraire de son article (39) et de nous autoriser à la publier, la partie où elle explique que l'instrumentalisation des réalités sociales équivaut, par exemple, à analyser des acteurs politiques comme des acteurs économiques, à utiliser le postulat individualiste étendu à toute forme d'organisation ou d'institution, à affirmer une opposition entre État et société alors qu'il y a imbrication par de nombreux réseaux. L'ensemble de ces pratiques correspondant bien à une *« volonté de circonscrire le politique (...) de dépolitiser les perceptions et les interprétations »*.

La logique de l'immigration

Après avoir reçu le rapport de Patrick Weil proposant de reconsidérer la politique de l'immigration, rapport qui a servi de base à la rédaction de la nouvelle loi, le gouvernement français a également reçu en décembre 1997 un autre document proposant de transformer le « problème » de l'immigration en un puissant moyen

(39) « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique », dans « Les œillères de la Banque mondiale et du FMI », *Esprit*, août-septembre 1998 et dans *les Études du CERI*, n°39, mars 1998.

de développement et de solidarité avec les pays du Sud. Son auteur, Sami Naïr, à l'époque conseiller du ministre de l'Intérieur, est devenu depuis, délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales (40), signe *a priori* de la prise en compte de son rapport.

Le codéveloppement n'est pas une idée tout à fait neuve, Jean-Pierre Cot, premier ministre de la Coopération de François Mitterrand, en avait fait un de ses axes d'action et, depuis, un petit nombre d'associations poursuivait cet aspect du codéveloppement consistant à mener des opérations de développement en collaboration avec les groupes d'immigrés installés en France.

En réactualisant le couplage entre immigration et développement, en pleine actualité conflictuelle sur le règlement de la situation des personnes « sans papiers », le gouvernement prenait le risque que le codéveloppement soit interprété comme une façon avant tout de freiner les flux migratoires et que l'aide au développement, en général, soit fortement justifiée par *la logique de l'immigration.*

La causalité directe entre sous-développement et immigration n'a jamais été démontrée : il paraît donc difficile de « gérer les flux migratoires » à partir des politiques de développement. D'autre part les chiffres montrent qu'il y a stabilité de la proportion d'immigrés depuis 1970 (et même depuis 1930 : 7,4 % de la population en 1990, 6,6 % en 1931) : de 3,9 millions de personnes à 4,2 ; tandis que la population augmentait de 52,6 à 56,6 millions. Enfin, la moitié des immigrés sont d'origine européenne, 1,1 million viennent d'Algérie, Maroc, Tunisie et seulement 70 000 du Sénégal et du Mali ! Charles Condamines nous montre que ce couplage opéré par cette conception du codéveloppement est en « décalage » avec les réalités, tant du développement que de l'immigration.

La logique de la sécurité

L'aide au développement est aussi une façon de contribuer à la paix. Malheureusement pour sa crédibilité, le continent africain, par exemple, qui n'est pas le moins aidé, vient d'être secoué par des conflits très meurtriers et politiquement souvent ambigus (montée d'un populisme racial) : Angola, Somalie, Soudan, Rwanda, etc. Ce qui ne signifie pas que la causalité directe entre paix et aide soit établie, ni dans un sens (empêcher les conflits), ni dans l'autre (les provoquer), mais cette instabilité jette un trouble supplémentaire sur l'efficacité de l'aide qui a toujours mélangé, on

(40) Voir à ce sujet le numéro 67 que *Politique africaine* lui a consacré : « La France et les migrations africaines ».

ne peut pas l'oublier, la coopération économique avec les accords militaires.

Une nouvelle *logique de la sécurité* est à l'œuvre qui contribue à faire l'impasse sur le développement dans la mesure où elle n'en fait pas un présupposé. C'est une logique essentiellement militaire dont la nouveauté consiste à reposer davantage sur les forces locales ; d'où, en Afrique par exemple, des programmes de formation et d'équipement des armées où la France et les États-Unis peuvent se trouver associés. Pour parer à la montée des troubles qui secouent les pays du Sud et risquent de menacer la stabilité internationale, puisqu'on ne peut pas (plus) faire « confiance au développement », les grandes puissances et leurs bailleurs vont consacrer leurs moyens à renforcer les armées locales.

Cette « nouvelle » logique, constitutive de forces africaines s'observe concomitamment avec deux autres phénomènes qui viennent, dans certains pays, perturber son intention vertueuse : la montée de groupes paramilitaires et la militarisation d'une économie de prédation. Phénomènes qui ne manquent pas d'inquiéter et qui risquent d'accroître le décalage entre les réalités et la capacité de l'aide à intervenir en contrepoids.

La montée de l'insécurité et de la violence dans certaines grandes villes (Abidjan, Lagos, Johannesbourg, etc.), compte tenu de l'incurie policière, pour ne pas dire parfois la collusion avec les bandits, a généré une montée en puissance des entreprises de sécurité. Les nantis investissent dans l'autoprotection et les autres s'organisent en groupes d'autodéfense. Tout cela en dehors de l'autorité étatique et de la neutralité d'un service public. Ces sociétés de gardiennage ont parfois permis la reconversion de combattants (en Afrique du Sud, par exemple) et ne se contentent pas de cette activité. Elles ont aussi à voir avec la constitution de groupes de mercenaires et le trafic d'armes. Une firme sud-africaine comme *Executive Outcomes*, par exemple, liée au Parti national mais bénéficiant de l'indulgence des autorités politiques de Pretoria, a ouvert des agences en Ouganda et au Congo démocratique. Elle aurait des licences d'assemblage et de distribution d'armes dont on sait que l'Afrique du Sud est un important fabricant. Les informations commencent à se multiplier sur le rôle de ces mercenaires mêlés aux militaires, dans les différents conflits qui ravagent la région des Grands Lacs. Elles procèdent de la montée de l'inquiétude quant aux processus de restauration autoritaire qui semblent l'emporter, éventuellement sous couvert de luttes contre les dictatures et de garanties démocratiques.

Il est bien connu par ailleurs que des mouvements de guerre civile ont tenu grâce à leur contrôle sur des ressources minières de haute valeur (Sierra Leone, Angola, Liberia, Congo démocratique, etc.), sans parler de certaines collusions avec les circuits de la dro-

gue (41). Ce qui valait pendant les combats perdure après la victoire, d'autant que, dans certaines régions, les ressources et les enjeux sont considérables (pétrole, diamant, or, pierres, platine, bauxite, etc.). On assiste à ce que certains dénoncent comme la perpétuation des circuits de prédation des ressources nationales, ou, dit autrement, à *la militarisation de l'économie* (42). *« La réalité qui domine l'actualité aujourd'hui, c'est celle de la guerre, qui apparaît désormais comme le seul mode de changement politique. (...) Si ce type de configuration s'impose pour les années à venir, on peut craindre que le scénario qui l'emporte pour l'avenir, soit celui d'un retour à une économie de traite et de prédation »* (43).

Le phénomène n'est pas nouveau ; les présidents Biya, Mobutu, Bongo, Abacha, en ont fait les bases de leur système d'enrichissement personnel. Mais les « luttes de libération » étaient censées accoucher d'autre chose. Pour ne citer qu'un exemple lié à celui mentionné plus haut, *Executive Outcomes* est, en Ouganda, sous la houlette du demi-frère du président Museweni, Salim Saleh, qui détiendrait des participations dans la société qui exploite les mines d'or du pays, lesquelles seraient évidemment placées sous la garde des hommes d'*Executive Outcomes*. Dans ce domaine également, les informations commencent à sortir (44).

D'où l'idée pour finir cette interrogation, sans tomber d'emblée dans des considérations excessives, de mentionner la réalité de ces logiques militaires et leurs inquiétantes collusions dans certains cas, avec des pouvoirs prédateurs et autoritaires, indéniablement montant et forts. En insistant sur le fait que, dans cette nouvelle conjoncture, le rôle des États africains est supérieur à celui des puissances extérieures, tout en entretenant avec elles et certains acteurs économiques étrangers d'évidentes relations « d'affaires ». D'où l'idée, donc, de s'interroger sur la capacité de l'aide au développement à contrebalancer de tels rapports de force qu'il est difficile de considérer comme au service de la construction d'un « bien commun » d'un autre ordre que celui qui domine jusqu'alors (45).

Ayant pris nos distances avec certaines motivations (nostalgie tiers-mondiste, prédilection pour les questions marginales, défense corporatiste), nous avions annoncé notre intention de nous expliquer sur les raisons d'être d'une telle volonté d'activer les interrogations sur les politiques de coopération au développement. Ces raisons se résument par le besoin de politiser le débat en réaction

(41) L'Afrique des trafics, Éric Fotorino, *Le Monde*, 24-25 avril 1991.

(42) *Le Monde diplomatique*, mai 1998.

(43) Jean-François Bayart, « Entretien avec Philippe Frémeaux », *Alternatives Économiques*, octobre 1997.

(44) En particulier dans *Courrier International* et *Le Monde Diplomatique*.

(45) Le sujet mériterait une analyse plus fouillée, malheureusement, pour parler franchement, le temps nous a manqué pour faire aboutir les discussions avec les auteurs sollicités.

à un consensus consacrant trop la prédominance d'arguments « techniques et objectifs » pour ne pas être suspecté de masquer l'existence d'autres pouvoirs.

Les réalités internationales, que nous évoquons pour les « comparer » aux politiques de coopération, sont faites de rapports de pouvoir. Les deux grandes tendances qui se dégagent sont la prodigieuse croissance mondiale de ces quinze dernières années et la montée des « inégalités ». Tendances qui bouleversent l'opposition Nord/Sud, compte tenu de l'enrichissement de certains pays et de certaines élites du Sud mais aussi des phénomènes de paupérisation, de précarisation et d'exclusion, qui frappent des millions de gens au Nord.

La question est alors de savoir si cette montée des inégalités malgré la croissance des richesses est le fait de dysfonctionnements conjoncturels que de « bonnes » politiques nationales et de « meilleures » régulations et négociations internationales sauront résorber à relativement brève échéance ou bien s'il s'agit de conséquences structurelles de ces rapports de pouvoir. Auquel cas, tout en tenant compte de notre méfiance vis-à-vis des alternatives radicales, justifiée par les horreurs historiques de ce siècle, il nous faut sans doute accepter d'analyser ces réalités davantage en termes de dominations.

Si nous devons renoncer à « changer le monde », il ne faut pas pour autant se résigner et s'abstenir de réformer les règles des « systèmes », même démocratiques, quand ils sont sous de telles férules et produisent de telles conséquences. La coopération au développement, qui combine recherche et action et permet d'élargir à juste titre les références, est une opportunité de travailler cette question : dysfonctionnements conjoncturels ou conséquences structurelles ?

La revue *Esprit* nous accueille prochainement pour poursuivre ces interrogations en explorant des choix donnant corps à de telles orientations. Encore une fois, il ne faut pas s'attendre à des « nouveautés », ces choix sont déjà pour partie à l'œuvre et pour partie analysés, mais peut-être que leur réunion dans un numéro de la revue, produira des déclics, des alliances, éclairants. En particulier, compte tenu de ce qui a été dit plus haut à propos des deux grandes tendances, une alliance s'impose à notre avis avec les réflexions et les pratiques relatives au travail social en France (en Europe). Du moins celles qui, confrontées à la marginalisation de masse et à la panne de la redistribution sociale, posent les problèmes en ces termes : *« L'action sociale se rénove. Mais il lui manque la capacité de peser sur la question de la justice sociale pour qu'aux directions dans lesquelles elle s'engage – l'insertion et la production de lien social – correspondent des résultats appréciables. C'est seulement en exigeant que l'insertion et la majoration du pouvoir politique des plus démunis soient*

appuyées sur des mécanismes de redistribution de la richesse que l'action sociale gagnera en crédibilité et le travail social, la justification de sa raison d'être » (46).

La crédibilité et la raison d'être de la « coopération au développement » n'ont-elles pas à voir avec ces mêmes exigences ?

Marc Levy
Chercheur au CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), travaillant au sein du GRET (Groupe de recherches et d'échanges technologiques).*

(46) Jacques Donzelot et Joël Roman. Conclusion de leur article « Les nouvelles donnes du social » introduisant un dossier sur : « A quoi sert le travail social ? », *Esprit*, mars-avril 1998.

* Les opinions ici présentés n'engagent que leur auteur et ne sauraient exprimer les positions de ses institutions de rattachement.