

LA POLITIQUE DE COOPERATION EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ET SES CONSEQUENCES SUR LA FORMATION

J.C. Fritz, CERPO, Université de Bourgogne
Cadre introductif provisoire

Quelques réflexions historiques et conceptuelles en guise d'introduction d'un domaine :

- Où les enjeux sont essentiels : rapports Nord-Sud, et plus largement, réorganisation des rapports planétaires.
- Où existe, qu'elle soit reconnue ou non, une situation de crise tant en ce qui concerne le développement que la coopération, aussi bien au niveau des notions que des réalités..
- Qui se traduit par une certaine dévalorisation, au niveau des politiques *officielles, des idées* de développement et de coopération.
- Qui conduit aussi à de multiples malentendus, avec des faux consensus, et de faux conflits dans la mesure où l'on donne à toute les séries d'expression un sens différent.

Cette étude s'organise suivant le plus suivant :

I – Les réflexions sur l'objectif à atteindre : les ambiguïtés de la notion de développement

II – L'évolution de la signification de la coopération : continuité et changements dans les discours et les politiques.

III – La complexité de la formation à la coopération internationale : choix de base et diversité des terrains (et des secteurs).

I – LES REFLEXIONS SUR L'OBJECTIF A ATTEINDRE : LES AMBIGUÏTES DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT

1-1/ L'apparition du Tiers-monde et du discours sur le sous-développement par rapport au développement :

Autour de 1960, alors même que la grande vague de décolonisation afro-asiatique a dépassé son apogée, la préoccupation vis-à-vis du « sous-développement » s'affirme réellement en occident, tant au niveau de la recherche que d'une partie de l'opinion publique.

Souvent, pour le grand public, mais aussi dans certains domaines de la recherche, la vision du sous-développement se construit à travers une approche eurocentrique, mettant l'accent sur le décalage existant entre « eux et nous » : le « développement », c'est l'état-processus dans lequel nous sommes, et c'est par rapport à nous que le sous-développement se caractérise. Cette même démarche, consciente ou inconsciente, caractérise aussi la signification de l'expression « tiers-monde », utilisée pour caractériser le monde « sous-développé », ex-colonisé.

Si la formule a été créée par l'économiste Alfred Sauvy, en référence aux travaux de l'Abbé Sieyès à la veille de la révolution française, pour mettre en valeur l'idée d'une majorité défavorisée et exclue du pouvoir politique, elle peut être aussi interprétée comme traduisant le langage d'une catégorie d'humains exerçant l'essentiel du pouvoir politique,

économique et culturel, dans nos sociétés, mais aussi dans le monde. Le grand anthropologue Jacques Berque attirait l'attention sur ce que révèle un langage où on parle de premier âge (et de troisième, voire de quatrième) sans nommer le deuxième ; du deuxième sexe (sans nommer le premier, la réaction féministe des années 60 contestant ce langage) ; et où le Tiers-monde peut être conçu comme un troisième monde, au delà du monde premier, occidental, et du monde socialiste apparu comme opposant et rival. L'expression Tiers-monde révélerait donc aussi les contours des dominants de l'époque : adulte « actif », masculin, occidental. La vision eurocentrique, voire égocentrique, largement répandue expliquerait donc le succès de ces expressions « pays sous développés » et « Tiers-monde ».

La deuxième caractéristique du « sous-développement » et du « développement » est que ces expressions traduisent une vision principalement économique, malgré des travaux initiaux importants mettant l'accent sur les aspects qualitatifs, sociaux et culturels (chez l'économiste François Perroux) et sur la place d'indicateurs économiques, sociaux, sanitaires, éducatifs, culturels (chez le géographe Yves Lacoste).

Très vite l'accent mis sur le PIB/habitant comme indicateur principal va manifester la prééminence de l'économie, et d'une conception particulière de cette économie. On peut rappeler quelques-uns des problèmes divers, simples ou complexes, posés par le PIB/habitant : ce chiffre exprime qu'une moyenne souvent en décalage important avec la réalité économique de la majorité de la population ; il ne traduit pas forcément le pouvoir d'achat des monnaies (il a d'ailleurs été complété depuis par le PIB corrigé par les parités de pouvoir d'achat) ; il ne prend pas en compte le bénévolat, les formes variées de l'échange social, l'économie de don et de contre-don pratiquée dans de nombreuses sociétés, facteurs de richesse et de production du lien social ; plus globalement, il n'y a pas de prise en compte de l'utilité sociale, estimée à partir d'une grille de valeur, mais de la valeur ajoutée économique, exprimée en termes monétaires ; des nuisances sociales à long terme peuvent être associées à une activité micro-économique rentable à court terme, dans le cadre du système économique actuel, par exemple des productions ou échanges dommageables pour l'environnement, la santé ; ou facteurs de guerre et de violence peuvent être des composantes quantitatives significatives du PIB sans accroître forcément la satisfaction qualitative ou quantitative de certains besoins (p.e. l'eau). Dans une optique marchande et micro-économique, on pourrait même montrer que la production de mines antipersonnelles est le point de départ d'une chaîne d'activités rémunératrices, créant une importante valeur ajoutée.

Le développement est alors identifié principalement par un indicateur, le produit intérieur brut par habitant, dont on calcule la croissance. C'est une vision économique et technique, centrée sur l'accumulation du capital et son utilisation productive, au sens du système économique marchand dominant.

1-2/ Les réactions du début des années 1970

Parmi des réactions multiples, dont celles émanant du club de Rome (Halte à la croissance) mettant en cause le gaspillage, la surconsommation et les atteintes à l'environnement, reprises dans une optique plus large par la déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement, on dégagera dans ce cadre deux séries de remises en cause : la revendication d'un « nouvel ordre économique international » et l'approche des « besoins essentiels » ; leur origine et leur visée ne se situent pas au même niveau, même si elles ne sont pas contradictoires et peuvent être articulées dans une construction plus globale.

La réaction de revendication d'un **nouvel ordre économique international** émane principalement des pays en développement et se manifeste sur la scène internationale, en particulier dans le cadre de l'Organisation des Nations-Unies. Cette réaction est ambivalente, traduisant à la fois un souci d'autonomie et un souci d'intégration, et elle est centrée sur les idées de souveraineté et de coopération. Elle insiste sur l'importance de la souveraineté économique, jugée nécessaire pour que la souveraineté politique, souvent acquise récemment, ait une signification réelle : elle affirme le pluralisme et la liberté de choix des divers Etats, en pleine indépendance. Par ailleurs, elle exprime la volonté de réformer et de renforcer les relations économiques internationales au service du développement, dans le respect de l'égalité des Etats et dans le souci de construire une véritable justice économique internationale (Bedjaoui). Les textes essentiels sont élaborés et adoptés au sein des Nations-Unies, résolutions diverses de l'Assemblée Générale, et en particulier, le plus solennel, la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, votée fin 1974, affirmant clairement des principes de ce nouvel ordre. Toutefois, bien que massivement adoptée, cette Charte se heurte à l'opposition ou à l'abstention des grandes puissances occidentales qui refusent ce modèle pluraliste qui reconnaît la légitimité du nationalisme économique explicitement, et d'un choix socialiste implicitement.

L'approche des « **besoins essentiels** » est conduite par des chercheurs et par certaines organisations internationales, comme l'O.I.T. par exemple. Différents besoins essentiels de l'être humain sont répertoriés et leur satisfaction est considérée une priorité, notamment l'alimentation, la santé, l'éducation, le logement, les transports et communications, mais aussi la participation à la société par le travail et par un rôle actif de chacun-chacune dans les prises de décision affectant directement ou indirectement son destin. Ces besoins s'ajoutent à la sécurité matérielle et affective, fondement de la survie et du développement.

L'intérêt principal de cette démarche est double : se centrer sur les difficultés de la population pauvre ; orienter l'idée de sous-développement vers le décalage entre les besoins essentiels d'une population et les ressources effectivement disponibles pour les satisfaire.

Mais elle se heurte à certaines limites, en particulier la difficulté de conceptualisation des besoins, et le problème de la prise en compte des besoins collectifs, d'une communauté ou d'un Etat, qui ne sont pas l'addition des divers besoins individuels. Les difficultés de définition et de conceptualisation de la notion de « besoins essentiels » ont servi d'alibi pour le rejet de cette approche par ceux qui sont idéologiquement opposés à une réelle reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels au sein des droits de l'Homme, malgré les textes officiels qui s'y réfèrent. Cette reconnaissance implique en effet une intervention des divers collectivités publiques, en particulier de l'Etat, pour contribuer à la satisfaction de ces besoins et au respect de ces droits, contraire à l'approche individualiste néolibérale.

1-3/ L'hégémonie neo-libérale

➤ **Sa mise en place** : elle est préparée par diverses institutions économiques soutenues par les milieux d'affaire et par la Commission trilatérale mise en place progressivement depuis 1973. Elle réunissait des hommes politiques, des hommes d'affaires et des universitaires des trois centres principaux de « l'occident ». (Etats-Unis, Europe, Japon), tout d'abord, puis s'est un peu élargi par la suite.

La prise de pouvoir politique se fait entre 1979 et 1982 avec les changements politiques dans les grandes puissances occidentales, élections de Mme Thatcher en 1979 en Grande

Bretagne, de Reagan aux Etats Unis en 1980 (entrée en fonction : janvier 1981) et de Kohl en RFA en 1982. Premier acte symbolique, Reagan supprime une ordonnance de son prédécesseur Carter concernant la limitation de l'exportation de produits toxiques vers les pays en développement.

Une forte action pour **bloquer** les travaux des Nations-Unies sur divers dossiers concernant les entreprises transnationales et les relations internationales se développe (des cibles privilégiées : l'UNESCO, la CNUCED, le CTC, etc.).

➤ **Ses caractéristiques :**

La vision néo-libérale, parfois aussi qualifiée d'ultralibérale, pour la différencier de ce qui précède, s'appuie sur un individualisme accentué et sur une prééminence accrue de l'approche économique, dont les dimensions financières et monétaires sont privilégiées.

Elle s'exprime dans les politiques de libéralisation, avec leurs trois piliers que sont la privatisation, l'internationalisation et la déréglementation ; elle remet aussi en cause le rôle de l'Etat (plus ou moins radicalement) :

- Comme producteur de biens et de services.
- Comme souverain défenseur d'un intérêt général national global.
- Comme pouvoir normatif responsable de l'élaboration, de l'adoption et de l'application des règles de droit, expressions potentielles d'un projet collectif particulier (législations et réglementations au nom de la collectivité nationale).

Parmi ses fondements théoriques, on trouve en prolongement de l'allocation optimale des ressources que le marché mondial est censé réaliser, certaines théories du « choix rationnel », révisées dans un sens de plus en plus individualiste. Elles reprennent la position « amoral » de certains économistes neo-classiques, et la radicalisent parfois comme chez certains de ses idéologues prônant des « marchés de l'adoption » pour les enfants abandonnés, et valorisant l'idée d'investissement matériel différentiel des parents dans les enfants (« l'enfant cadillac » et « l'enfant chevrolet »).

➤ **Les réactions :**

Dès le milieu des années 1980, on note des réactions très vives mais peu diffusées dans certains milieux scientifiques dénonçant le vide et la manipulation de langage (Southall), le dogmatisme (Hirschman), l'ignorance des réalités et l'inconscience de la gravité des choix proposés (Helleiner). De manière moins vigoureuse dans la forme mais ferme quant au fond, les critiques sont reprises par certaines organisations internationales comme l'UNICEF (Cornia, Jolly, Stewart). La critique éthique se développe à partir de courants divers, mais se centre souvent sur l'idée de « bien commun » (Cobb, Daly) et sur la contestation d'une conception estimée réductrice de l'homme, avec la référence à une forme particulière de rationalité, discutable, et à l'évacuation ou à la dérision des autres caractéristiques morale, affective, de l'homme être social.

De manière en partie convergente, en partie parallèle, se développe une critique centrée sur la protection de l'environnement, considérée comme une des priorités planétaires depuis la Conférence de Stockholm (1972), mais peu prise en compte jusqu'à la fin des années 1980. C'est la notion de « développement durable » (ou soutenable, « sustainable development ») qui se cristallise à partir d'approches critiques variées de la conception dominante, à la recherche d'alternatives : en synthétisant, on peut dégager quatre caractéristiques de cette approche du développement durable conçue comme une critique du système contemporain : 1) La protection de l'environnement, 2) La justice trans-générationnelle (droits des générations futures) 3) La justice intra-générationnelle (meilleure

répartition entre pays et entre groupes sociaux, dans une même génération. 4) La participation rejoignant l'idée de démocratie participative.

1-4/ Consensus ambigu et contestation

- **L'expression développement durable** a été reprise par tous, dans la Grande Bretagne de Mme Thatcher, comme aux Etats-Unis ou dans les pays de l'Europe occidentale ; même aux débuts des années 1990 par les Etats de l'ASEAN (ou ANASE) en Asie du Sud-Est , où les politiques nationales étaient dans certains cas parmi les plus destructives de l'environnement. L'expression est employée dans un autre sens, rendre le système économique actuel, jugé le meilleur, le plus durable possible. S'opposent ainsi les idées de la défense de « notre développement, à rendre durable » et de la recherche « d'un autre développement qui puisse être durable » et qui corresponde aux quatre exigences énumérées précédemment.
- **Sur le plan de la critique**, les ouvrages se sont multipliés considérant le développement comme « trahi » (Nørgaard), « fuyant » (Wolfe), voire même « pervers » (Feder), conduisant à un « mal développement » (Dumont, Alschuler, Chevalier), rejoignant parfois les thèse plus anciennes de « développement et de sous-développement » (A. G. Frank), à distinguer des références au d-développement (Roy), dans des situations particulières (Gaza sous occupation israélienne) dont l'approche théorique est différente.

Le changement de rapport de force politique lié à l'effondrement du bloc socialiste (1989-1991) et à la guerre du Golfe explique sans doute que le nouveau paradigme du « développement durable » n'ait pas supplanté l'approche néolibérale, contrairement aux analyses de tendances réalisées par certains politologues américaines à la fin des années 1980 (Porter, Evans). Le Président George Bush a au contraire affirmé la naissance d'un nouvel ordre mondial, sous leadership américain, couvrant non seulement la dimension économique, mais aussi la dimension politico-militaire. Ses fondements sont contradictoires avec ceux du Nouvel ordre économique international adopté en 1973-1974 aux Nations-Unies sous l'impulsion des pays en développement.

Malgré le néo-libéralisme politiquement triomphant, la prise de conscience de la nécessité de changements dans le système mondial s'est poursuivie.

Amorcée dès la deuxième partie des années 1980 dans certaines organisations internationales, elle s'est manifestée dans le discours par l'émergence de la visibilité plus grande des priorités proclamées comme « l'éradication de la pauvreté » et « la protection de l'environnement », situation qui persiste avec des variantes jusqu'à aujourd'hui.

L'élaboration d'indicateurs de développement plus riches et significatifs que le classique PIB/h a été stimulée. On pense bien sûr à l'indicateur du développement humain, mis en place par le PNUD regroupant des éléments de nature économique (PIB/h corrigé), éducative (alphabétisation) et sanitaire (espérance de vie). D'autres études menées dans divers institutions (WRI, Banque Mondiale, etc.) ont progressé dans la proposition de réforme du PIB (correction en fonction du pouvoir d'achat réel des ménages, refus de comptabiliser seulement le « coté positif » de ce qui est la destruction du capital naturel, p.e. ressources minières et forestières). En 1995, des travaux émanant de chercheurs de la Banque Mondiale ont proposé un classement des ressources en quatre catégories : capital naturel,

capital humain, capital représenté par les équipements et actifs fixes, capital social (lié à l'organisation d'une société et ses institutions). Un groupe de chercheurs américains travaillait parallèlement à la mise au point d'un « Indicateur de progrès authentique » incluant, outre des éléments classiques du PIB, l'épuisement des ressources naturelles, les coûts économiques de la criminalité, des divorces et de la pollution, la valeur du travail domestique et bénévole, et bien d'autres éléments dont l'inégalité de répartition des revenus (travaux de Holstead, présentés dans le Financial Times du 28 septembre 1995) : la déclaration de ce groupe « Redéfinir le progrès » est claire dans ses objectifs : le produit intérieur brut ignore les coûts sociaux et environnementaux et est de ce fait « inadéquat et trompeur comme mesure d'une « vraie prospérité », en conséquence « on a un besoin urgent de nouveaux indicateurs de progrès pour guider notre société ». En tout cas, les premiers essais d'application de cet indice en construction font apparaître la différence potentielle avec le PIB/h : de 1950 à 1995, le PIB/h aux Etats-Unis serait passé de 80000 à 17000 US\$, alors que selon l'indice de progrès authentique, le chiffre serait passé de 6000 à 4000 pendant la même période.

- **Si certains rejettent « le développement »** de manière plus ou moins radicale (Alvarez, Escobar, Latouche, etc.), ce n'est pas toujours pour les mêmes raisons. En outre, leur analyse rejoint parfois largement celles de défenseurs de conceptions alternatives du développement et la différence de position apparente peut être due à la différence de conceptualisation du développement.

Sur le plan international, le « droit au développement » (ou aux développements) a été reconnu à diverses reprises, notamment en 1993 lors de la Conférence de Vienne sur les Droits de l'Homme. Le droit au développement a été réaffirmé récemment par une résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies, avec une seule voie contre, celle des Etats-Unis refusant la compétence des Nations-Unies dans ce domaine et refusant surtout que ce « droit au développement » entraîne une remise en cause du cadre juridique actuel des relations économiques internationales, mis en place sous leur impulsion pendant les deux dernières décennies. Il faut rappeler que fin 1996, lors du sommet mondial de la FAO, les Etats-Unis avaient émis une réserve à la déclaration finale qui proclamait le droit de tout être humain d'être libre de la faim, en indiquant qu'ils refusaient que ce principe puisse modifier le droit existant des relations économiques internationales. Le consensus apparent autour du développement n'est donc qu'une fiction, même si l'intérêt des relations internationales et les pressions extérieures éventuelles dissimulent souvent les conflits de conception et d'intérêts sous-jacents derrière une unanimité de façade.

II – L'EVOLUTION DE LA SIGNIFICATION DE LA COOPERATION : CONTINUTE ET CHANGEMENTS DANS LES DISCOURS ET LES POLITIQUES.

2-1/ La restructuration du cadre international de la coopération

Au delà des ambiguïtés et des glissements sémantiques affectant la notion de coopération, on peut percevoir une évolution historique des acteurs et de leur rôle qui permet de déceler plusieurs glissements, certains importants, entre la « première décennie du développement », c'est-à-dire les années 1960, et la période contemporaine. De manière schématique, l'évolution tend à se faire, au niveau des fournisseurs de coopération, selon trois

axes : des Etats aux organisations internationales ; au sein des organisations internationales de la famille des Nations-Unies aux Institutions financières internationales ; et enfin des organismes publics vers des groupes privés, associations ou entreprises. Les mouvements sont complexes et parfois ambivalents et demandent des précisions et des nuances qui dépasseraient le cadre de ce travail : il est cependant important d'en présenter ce qui paraît l'essentiel.

2-1-1 Le renforcement de la coopération multilatérale.

A la naissance des nouveaux Etats, en particulier dans la grande vague de décolonisation afro-asiatique de la période 1947-1964, notamment autour de 1960, la coopération apparaissait comme la suite naturelle du transfert de souveraineté, pour assurer une certaine continuité, économique et souvent politico-administrative. L'ancienne métropole signait de nombreux de nombreux accords avec le nouvel Etat, dès les premiers jours de l'Indépendance, démontrant clairement qu'ils avaient été préparés avant la fin officielle de la période coloniale. Ils faisaient partie d'un « paquet » d'accords négociés entre la Métropole et certaines responsables politiques représentant le futur Etat et étaient étroitement liés au processus d'indépendance ; pour certains d'entre eux, on peut même penser qu'ils la conditionnaient. Suivant les conceptions, ces accords étaient considérés comme une étape logique permettant la transition inévitable accompagnant l'important événement historique de la décolonisation, ou comme la volonté de maintien de la domination de l'ancienne Métropole par d'autres moyens, le « néo-colonialisme ». Ces accords étaient le signe que la décolonisation s'était faite plutôt pacifiquement (p.e. Sénégal) ou que s'il y avait eu des affrontements importants, des négociations avaient pu rétablir des relations telles que les deux partenaires considéraient le maintien de relations étroites comme de leur intérêt mutuel (p.e. Algérie).

Dans les années 1960, l'essentiel de l'aide publique au développement était fournie par les Etats industrialisés de l'OCDE, généralement en priorité à leurs anciennes colonies ou aux pays faisant partie de leur zone d'influence, les organisations internationales ne jouaient qu'un faible rôle.

Au fil des années, cette situation a été critiquée à partir de préoccupations diverses : pour certains, elle mettait en jeu la réalité de l'Indépendance de nombreux pays, réduite à des symboles comme l'hymne national et le drapeau, et laissait la réalité du pouvoir relativement inchangée ; Pour d'autres, elle faussait les relations économiques internationales en assurant des zones privilégiées d'approvisionnement et de débouchés à certaines grandes puissances aux dépens des autres ; pour d'autres enfin, elle représentait le risque d'une aide inadaptée, partant des modèles de production et de consommation du fournisseur, et parfois surévaluée financièrement, compte-tenu de l'absence de concurrence internationale. Ces divers points de vue pouvaient d'ailleurs se combiner, même si la préoccupation première n'était pas la même.

Les plaidoyers se sont multipliés pour que la coopération ne soit pas conçue d'abord en fonction de l'Etat fournisseur mais plutôt en fonction des besoins et des demandes de l'Etat en développement. L'idée d'une coopération passant davantage par les organisations internationales a été de plus en plus défendue.

Le transfert des Etats vers les organisations internationales s'est traduit de deux façons : d'une part, la proportion de l'aide publique au développement multilatéral, passant par les organisations, est passée d'environ 10% ou moins dans les années 1960 à plus de 30% récemment avec une évolution proche pour les autres financements publics du

développement, dépassant parfois 40% ces dernières années ; d'autre part, l'orientation des politiques de coopération est de fait de plus en plus décidée par les organisations internationales (Union européenne, OCDE, Banque Mondiale, F.M.I., etc.) aux dépens des Etats fournisseurs (avec leur consentement...). Des nuances seraient bien sûr à apporter à cette analyse, certains Etats gardant une politique indépendante, comme les Etats-Unis (comme on l'a vu dans les initiatives concernant le Mexique et les Philippines, pour ne pas parler d'Israël et de l'Egypte) et dans une moindre mesure les anciennes puissances coloniales, comme la France dans certains pays d'Afrique noire. Ce transfert de politique vers les organisations internationales est donc très variable et inégal, reflétant les rapports de force internationaux.

2-1-2/ Le glissement de compétences au sein des organisations internationales :

Même si depuis longtemps des organismes comme la Banque Mondiale ont joué un rôle important dans la coopération pour le développement, l'Organisation des Nations-Unies, surtout après la grande phase de décolonisation des années 1960, a joué un rôle significatif dans la discussion de la politique de coopération et des principes qui devraient la sous-tendre. L'Assemblée générale, le Conseil économique et social, la CNUCED (Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement), rattachée à l'Assemblée générale, mais aussi de diverses institutions spécialisées (OIT, FAO, UNESCO, etc.) ont adopté diverses positions de principes et facilité l'adoption de conventions internationales concernant le sujet. Ce rôle apparaissait normal pour une organisation internationale à visée universaliste, de conception pluraliste et respectant au niveau de l'Assemblée générale le principe égalitaire fondamental : un Etat : une voix, traduction de l'égalité souveraine des Etats (au point de vue de la théorie seulement...). A l'ONU se retrouvaient, de façon explicite et délibérée, des Etats à niveau de développement inégal et à systèmes économiques et sociaux différents : en d'autres termes, le Nord et le Sud, l'Ouest et l'Est.

Or depuis les années 1980, à la suite de l'affaiblissement de l'Union Soviétique (accentué par l'invasion de l'Afghanistan en 1979) puis à sa disparition, et surtout de la crise de l'endettement du Tiers-Monde (révélée au grand jour par la cessation de paiement du Mexique en 1982), les pays occidentaux ont organisé le dessaisissement relatif des Nations-Unies sur les questions de coopération pour le développement et ont renforcé le rôle (sinon les compétences juridiques) des grandes organisations économiques internationales qu'ils contrôlent : la Banque mondiale sur le plan financier, le FMI sur le plan monétaire, le GATT puis l'OMC sur le plan du commerce. Même si les institutions financières internationales étaient nées en liaison avec les Nations-Unies, elles étaient dès leur naissance apparues comme rivales idéologiques. En effet, il s'agissait d'organisations contrôlées par les grandes puissances occidentales pour trois raisons :

- **Statutairement** : se sont des organisations ayant fait le choix d'un développement capitaliste mondial libéral (ce qui n'excluait pas dans la pratique des positions protectionnistes et un interventionnisme étatique variable et sélectif).
- Au niveau du **rapport de force** : L'union soviétique et la plupart des pays du bloc socialiste n'en ont pas été membres ou n'y ont pas siégé au moins dans les premières décennies (jamais pour l'Union Soviétique).
- La **procédure** de prise de décisions est fortement inégalitaire pour deux d'entre elles : la Banque Mondiale et le FMI : les voix sont essentiellement réparties en fonction des efforts de ressources et 10 pays développés de l'OCDE détiennent la moitié des voix, pour des organisations ayant environ 180 Etats membres. Pour certaines décisions extrêmement

importantes, une majorité de 85% des voix est exigée : un seul pays, disposant de plus de 15% des voix, jouit d'une minorité de blocage : seuls les États-Unis ont en fait ce privilège. Au GATT et à l'OMC, la situation est différente avec chaque État membre ayant une voix, mais par divers mécanismes, on retrouve le même type d'inégalités, mais moins formalisées. Derrière ces trois organisations, le pouvoir clé est détenu par l'OCDE, regroupement exclusif des pays capitalistes développés de sa création en 60-61 au début des années 1990 : au sein de cette organisation, des groupes restreints de grandes puissances, le G5 et le G7, ont exercé l'influence essentielle.

Ce glissement est significatif, en contradiction avec le projet pluraliste des Nations-Unies, et le droit de chaque État à choisir son système économique et social. Vers 1995, une réaction a commencé à se manifester sur le plan institutionnel pour réaffirmer la compétence et le rôle des Nations-Unies dans ce domaine.

2-1-3/ L'évolution vers la privatisation de la coopération

Cette évolution se manifeste tant au niveau des apports de ressources que de l'orientation des politiques. Le secteur privé est désormais privilégié : les apports privés de ressources aux conditions du marché représentent ces dernières années jusqu'à 80% des apports de ressources aux pays en développement alors qu'ils ne représentaient guère qu'un tiers en 1960-1962.

L'effort d'Aide publique au développement a sensiblement diminué : il se situe pour les pays industrialisés (du CAD de l'OCDE) autour de 0,25% de leur PIB, loin des 0,70% fixés comme objectif souhaitable, alors qu'il atteignait près de 0,75% vers 1970 (avec des définitions différentes, il est vrai, ne rendant pas les pourcentages directement comparables). L'affectation de cette aide s'est modifiée dans l'optique de laisser la priorité au capital privé international et d'intervenir de plus en plus dans un but de complément de ce dernier, ne s'y substituant que quand il est défaillant pour diverses raisons. L'aide accrue à « l'ajustement structurel » rentre de cette logique de soutien au capital privé, national, mais surtout international.

En outre, des fonds publics de coopération sont mis à la disposition des processus de privatisation dans divers pays, en même temps qu'au niveau du personnel, dans des pays comme la France, une proportion de plus en plus importante de volontaires du Service National Actif s'est retrouvée en coopération au sein d'entreprises privées françaises dans les pays en développement.

Le mouvement vers la « privatisation » de la coopération ne concerne cependant pas que le secteur des entreprises. Il comporte une autre composante, souvent mieux acceptée par les militants de la solidarité avec les pays en développement, le transfert de ressources et de responsabilités à des organisations non gouvernementales diverses, considérées comme des représentants de la « société civile » (encore une notion à définitions contradictoires).

Si les ONG existaient déjà en nombre au début des années 1960, elles se sont multipliées mondialement pendant les deux dernières décennies : parties souvent comme concurrentes, rivales critiques de la coopération publique, elles se trouvent de plus en plus en situation de partenaires, de compléments, voire de quasi-déléguées des États et des organisations internationales. La redéfinition de leur rôle et la réflexion sur leur place est un

des thèmes dominants des deux ou trois dernières années : problèmes de représentativité, de légitimité, d'efficacité, etc. Dépendant pour certaines de plus en plus d'importants financements publics, elles sont parfois inquiètes pour leur autonomie. En fait, tout dépend de leur conception et de la logique qu'elles défendent : instruments du néo-libéralisme ou éléments d'alternatives populaires (Revue Alternative Sud). Les débats concernent dans ce cadre la nécessité de les « professionnaliser » ou de leur redonner leur souffle de solidarité militante, voire pour certains de les « déprofessionnaliser ». L'intensité de la discussion a conduit à de nombreux numéros spéciaux de revues ou dossiers sur ce thème très récemment (IDS Bulletin, Third World Quarterly, Development in Practice, etc.). Pour certains se pose la question de ce qu'on pourrait traduire par « l'ONG-isation », que se soit dans la perspective de la gestion de fonds publics plus importants ou au contraire dans celle de la « fin de l'aide », annoncée de sources variées ; d'autres sont plus sceptiques qui se demandent quelle est leur place exacte à la table des donateurs : hôte ou serviteur ?(Hudock).

2-2/ La souveraineté en question

La mise en question de la souveraineté des Etats et les enjeux qui y sont liés ont été abordés autour de 1970 sous l'angle de l'importance du rôle des entreprises transnationales (Vernon), et dans une autre perspective à propos des engagements des Etats dans les traités et les organisations internationales.

Pour les pays en développement, dont beaucoup étaient devenus récemment indépendants, cette question avait une résonance particulière : pour eux, le processus de décolonisation était à continuer et à approfondir par la conquête d'une certaine souveraineté économique (terminologie très débattue chez les juristes). Or quelques années après avoir revendiqué avec force un progrès dans ce sens dans l'organisation des relations économiques internationales, ils se retrouvent pour beaucoup d'entre eux fortement endettés, à la merci de l'attitude de puissants créanciers. L'endettement du Tiers-monde a été un des éléments essentiels de sa « mise au pas », après la décennie turbulente et revendicatrice des années 1970 ; il a en plus conduit les divers pays à jouer « chacun pour soi » compte tenu des règles du jeu existant.

En effet, chaque pays qui se trouvait obligé de demander des réaménagements face à des échéances auxquelles il ne pouvait faire face se trouvait contraint à une course d'obstacles. Il fallait négocier avec les Etats créanciers, au sein de ce qu'il est convenu d'appeler le « club de Paris » ; ensuite, si l'on avait des dettes auprès du secteur financier privé, il fallait négocier avec les banques et entreprises dans ce qu'on appelle parfois le « club de Londres ». Mais souvent les accords obtenus étaient soumis à la condition d'une troisième négociation, avec le Fonds Monétaire International. C'est lui qui par son accord donnait en quelque sorte son « *imprimatur* » à la politique économique du pays, approbation attendue pour que les autres créanciers et financiers reprennent des relations positives avec ce dernier. Contrairement à la Banque Mondiale, le F.M.I. ne fournit en général que des sommes limitées et à court terme : il joue le rôle de catalyseur, de chef d'orchestre (L'héritier, George et Sabelli, etc.) pour le financement international.

Face aux difficultés rencontrées par les Etats endettés, le F.M.I. a été conduit à mettre en place des mécanismes nouveaux, comme la facilité d'ajustement structurel, puis la facilité d'ajustement structurel renforcée qui permettent l'accès à des ressources financières à des conditions favorables (normalement, le F.M.I. fournit des fonds à un taux d'intérêt légèrement

supérieur à celui auquel il les obtient). Mais plus les conditions sont favorables, plus la conditionnalité qui s'attache aux apports de ressources est forte. Les plans ou programmes « d'ajustement structurel » sont négociés entre l'Etat et le F.M.I. : ils visent à faire de l'Etat un partenaire plus sûr dans les relations économiques internationales, en luttant contre certains déséquilibres dans la balance des paiements ou les budgets. Le développement n'est pas la préoccupation première, ce qui est d'ailleurs conforme aux statuts du F.M.I. qui n'a pas un rôle particulier en ce domaine.

Un des problèmes est que ces « accords » ont un caractère confidentiel et ne sont pas publiés par les intéressés ; cela signifie que contrairement aux traités internationaux classiques, ils ne sont pas discutés par le parlement ou le Congrès pour être ratifiés. Alors que ce sont des accords qui, en dehors des accords de paix ou des décisions de guerre, sont sans doute les plus importants pour les populations concernées, ils ne sont pas débattus publiquement et contradictoirement. Pour justifier ce résultat, on invoque un double caractère, très contestable ; il s'agirait de décisions techniques, signées par le gouverneur de la Banque Centrale et le Ministre des finances, et non pas des décisions politiques, avec signature du Président ou du Premier ministre ; il ne s'agirait pas d'un vrai accord, mais d'un engagement unilatéral et volontaire de l'Etat : et en effet, formellement, l'Etat adresse une lettre d'intention au F.M.I. s'engageant sur de nombreux points avec un échéancier précis, et le F.M.I. lui répond par un mémorandum dans lequel il prend note de ces engagements et sous réserve de leur exécution, met certaines ressources à la disposition de l'Etat, par tranches, en contrôlant le respect des engagements pris. En réalité, ces deux documents résultent de négociations plus ou moins serrées entre le F.M.I. et le gouvernement de l'Etat, pour définir la politique à suivre. Vu l'inégalité des forces en présence et la situation précaire de l'Etat demandeur, la négociation est généralement très déséquilibrée et contribue à la généralisation mondiale de la vision néo-libérale évoquée précédemment.

Les Etats concernés sont pratiquement sous la tutelle des créanciers et des organisations économiques internationales, puisque les négociations ne débouchent sur des solutions que pour des périodes très courtes, et que tout peut être à recommencer 2 ou 3 ans plus tard. On est en présence pour de nombreux Etats d'un « contrôle continu » qui existe depuis plus d'une décennie. Ils ne sont pas maîtres de leur destin, et les politiques d'ajustement permettent à certains dirigeants autoritaires et corrompus un jeu subtil de manœuvres et de dénonciations de boucs émissaires, que ce soit du côté de leurs peuples ou de leurs opposants, ou des organisations internationales. Les discriminations évidentes dans le contrôle et l'application de la conditionnalité montrent que, contrairement à leurs statuts, certaines organisations économiques internationales ont politisé au sens étroit du terme leur attitude (au Zaïre, Soudan, Kenya, Zimbabwe) suivant les relations existant entre les grandes puissances et ces pays (cf aussi le Vietnam dans les années 1980).

Il ne faut pas dès lors s'étonner que ce qui est vu par les uns comme un processus de mondialisation dans l'intérêt de tous, avec son mélange d'homogénéisation des règles et de diversité des situations, soit interprété par d'autres comme un processus de colonisation en cours (Cf Raghavan, et l'ancien ouvrage, prophétique sur plusieurs points, de T. Mende). D'où l'urgence d'une réflexion sur la notion de coopération, qui puisse déboucher sur des pratiques peut-être contradictoires, mais choisies en connaissance de cause.

2-3 Le sens de la coopération

Coopérer, c'est en principe à l'origine « travailler ensemble », agir ensemble ; cela peut être un but en soi, mais c'est souvent un moyen au service d'un but, ici le développement. La question de la place de chacun dans la coopération surgit tout de suite si on replace l'apparition de la notion comme élément clé des relations internationales Nord-Sud dans son contexte historique. Après tout, agir ensemble pouvait être la vision qui animait l'expansion coloniale européenne, si on en lit certaines présentations, y compris celle des manuels scolaires au lendemain de la deuxième guerre mondiale : « la mise en valeur » et « l'exploitation » des ressources de l'Outre-mer étaient considérées comme des phénomènes positifs, accompagnés par « la Mission civilisatrice » de l'Europe. Il y avait l'idée d'un travail impliquant tout le monde, mais à des places très différentes, et une répartition très inégale des bénéfices, même si certains groupes colonisés minoritaires ont pu en tirer partie. Or cette prise de possession du monde s'est faite à partir du 16^{ème} siècle, non pas comme on le croit parfois au nom du droit à évangéliser, mais du « *jus communicationis* », de la liberté de communiquer, en réalité essentiellement de la liberté de commercer et d'utiliser les richesses existantes, où qu'elles soient. Si on n'était pas parfois frappé par ce qu'un chercheur indien (Kothari) a appelé « l'amnésie du développement », il serait inutile de rappeler ce que cette mise en relation, souvent brutale, a entraîné comme conséquences pour les sociétés non européennes : dépossessions et migrations, mais aussi destructions démographiques considérables délibérées ou accidentelles, vraisemblablement plus de 80% de la population indigène de l'Amérique latine et de l'Australie en un siècle et demi, et plus près de nous, destruction en quelques années de 50 à 75% de certains groupes de populations (en Afrique centrale et australe par exemple). C'est pourquoi il est compréhensible que certains auteurs parlent de confrontations avec le développement dans ce contexte historique (Escobar). Et si parfois cela paraît lointain, il ne faut pas oublier que dans certaines régions, des parents des adultes actuels sont vécu ces époques (p. e. Namibie, République Centre Africaine, etc.).

La coopération apparaît donc comme une manière de travail en commun dans un cadre officiellement plus égalitaire, et dans le respect de la souveraineté des nouveaux Etats qui prend tout son sens symbolique dans cette perspective historique. Au début, on parla surtout « d'aide aux pays sous-développés » ; mais l'expression mettait l'accent sur la relation déséquilibrée qui existait, l'absence apparente d'action commune, et le mot aide fut remplacé par le mot de coopération. Pour beaucoup, ce n'était qu'un changement de langage pour satisfaire les susceptibilités, du même type que la transformation des « nomades » en « sédentaires en déplacement » (C. Marker) où l'essentiel est le changement de désignation, et non pas de réalité. L'aide devenait coopération.

Pourtant, pour certains, la coopération apparaissait vraiment comme une idée potentiellement nouvelle et féconde pouvant fonder des actions communes, fondées sur la solidarité, et où, au delà des apparences, chacun pouvait apporter à l'autre, c'est-à-dire où existaient échanges et réciprocité, même si c'était sur des plans différents (voir Henry, Hessel). Dans les réalités, au niveau des décideurs, l'idée de la coopération dépendait des motifs qui la déterminaient : pour schématiser, trois types de motivation intervenaient : l'une de nature humaniste, fondée sur la solidarité, la fraternité, la justice ; une autre de nature économique, fondée sur l'intérêt de garder ou de construire des relations privilégiées avec un partenaire riche de ressources naturelles ou de débouchés potentiellement importants ; la dernière de nature politique, fondée sur la volonté de garder une zone d'influence forte susceptible d'appuyer ses positions dans les grands forums internationaux et de renforcer le prestige des pays fournisseurs (cf. p ;e. l'Afrique noire francophone pour la France).

La coopération, fondée sur des motivations hétérogènes et composites, et couvrant des modalités fort diverses (aide alimentaire, assistance technique, soutien à des projets, etc.), a été soumise à des critiques d'origine fort diverses, voire opposée. Si beaucoup sont pertinentes, elles ne sont pas toujours généralisables et surtout, elles oublient souvent le cadre général des relations économiques internationales dans lequel elle s'inscrit, générateur de certains problèmes attribués à la coopération (dépendance, inégalités croissantes, corruption et « gaspillage », transfert de modèles de production et de consommation, etc).

La coopération dans les années 1970 impliquait non seulement une action commune, mais aussi l'acceptation d'inégalités compensatrices et d'avantages non réciproques considérés comme le seul moyen de progresser vers une situation de fait moins inégalitaire. L'Europe de la CEE avait en partie intégré cette perspective lors des premières conventions de Lomé, avec les Etats associés ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique), ce qui pouvait apparaître comme un pas dans la bonne direction. De même, sous la pression de pays comme la Suède, le Comité d'aide au Développement (CAD) de l'OCDE avait tenté de clarifier son vocabulaire : des opérations commerciales et financières lucratives qui étaient comptabilisées dans « l'aide » étaient désormais qualifiées « d'apport de ressources » ; seule l'aide publique au développement et les dons des organisations non gouvernementales peuvent être qualifiés au sens courant d'aide, c'est-à-dire que ce sont des dons, ou des prêts comportant un élément de libéralité non négligeable. Notons en passant une fois de plus les pièges de la langue, puisque les apports de ressources à des conditions libérales sont ceux qui ne sont pas réalisés aux conditions du marché, alors que l'adjectif « libéral » est utilisé par ailleurs dans les relations économiques internationales pour caractériser le fonctionnement du marché.

Les essais pour « dégonfler » les statistiques de l'aide, pour « effeuiller l'artichaut », pour arriver à sa partie réellement comestible (T.Mende), ont eu quelques succès mais se heurtent à des résistances : si en principe, l'effort de guerre d'un pays colonisateur pour réprimer ses mouvements de libération dans ses colonies ne peut être considéré comme une aide (comme cela était le cas du Portugal de Salazar dans sa répression en Afrique), l'aide de soutien stratégique a continué à être comptabilisée, en dehors de l'aspect purement militaire (p.e. les Etats-Unis au Vietnam, au Salvador, voire en Israël). L'aide publique versée à des territoires encore colonisés, reliés constitutionnellement au territoire national, est encore souvent incluse dans cet effort d'aide apparemment inter-national (en France, les départements d'Outre-mer ont été inclus jusqu'au début des années 80, les Territoires d'Outre-mer le restent aujourd'hui, mais des exemples équivalents peuvent être pris pour d'autres pays). La coopération avec des territoires non souverains peut-elle être assimilée à celle avec des Etats souverains ? Juridiquement, non..

Les éléments clés de la coopération quand elle s'est mise en place comme projet de réorganisation internationale étaient la souveraineté des interlocuteurs, impliquant, au moins théoriquement, leur égalité et leur autonomie de décision, et donc la possibilité de travail en commun d'acteurs autonomes, la perspective de réaliser quelque chose ensemble, dans le respect de l'autonomie de chacun, mais dans un but commun qui pouvait sembler altruiste, ou refléter la prise de conscience des intérêts communs à long terme de l'humanité, suivant les opinions.

La coopération pour le développement, dans son esprit originel, n'est pas un échange ponctuel et ordinaire, mais c'est un type d'action qui délibérément ne cherche pas l'équilibre des prestations au sens strict, mais privilégie les intérêts d'une des parties (les pays en développement dans notre cas), bien entendu sans sacrifier obligatoirement les intérêts de l'autre.

Or l'évolution récente avec l'apparition d'un nouveau vocabulaire à la mode, gouvernance, partenariat, contractualisation, etc. laisse en place de nombreuses ambiguïtés, et sous certains aspects, renforcent la crainte d'une régression. Ceux qui défendaient le slogan « *trade not aid* » ne sont plus forcément les mêmes, et leurs raisons diffèrent.

Les mots eux-mêmes ont des sens et des connotations variables : le partenariat peut être conçu comme la mise en place de rapports plus étroits, de complémentarités entre les divers auteurs d'un projet et apparaître comme très positif : mais comment s'évalue cette complémentarité ? L'objectif commun est-il clair, les objectifs particuliers éventuellement hiérarchisés ? Est-il légitime de mettre sur le même plan Etats, organisations internationales, associations, entreprises pour la conception d'un projet ? L'intérêt général de l'humanité, les intérêts nationaux particuliers, les intérêts particuliers ne sont-ils pas à articuler d'une manière hiérarchisée, même si la tâche est difficile ?

La « gouvernance » de même paraît une idée positive si l'on parle de compétence, de transparence, d'équité, de non discrimination, etc. Mais parfois la gouvernance se transforme en « bonne gestion » au service d'objectifs fixés par ailleurs : demander aux Etats en développement la « gouvernance » dissimule parfois la volonté de leur enlever la « gouvernementalité », c'est-à-dire le pouvoir de se fixer des objectifs propres, de permettre l'expression d'une sorte de volonté générale là où des processus de démocratisation sont en cours. Comme le faisait remarquer il y a quelque temps un auteur anglo-saxon face à l'euphorie montante d'une démocratie transnationale en marche, dans le cadre actuel, il n'y a pas de démocratie sans souveraineté (Clark), la réciproque n'étant malheureusement pas vraie.

Si la bonne « gouvernance » est tout à fait souhaitable, ce ne peut être au profit de la capacité de libre choix des peuples concernés : ce serait contraire aux idées de démocratisation et de promotion des droits humains, dont on a tendance à faire un élément de conditionnalité apparemment indiscutable, mais dont l'interprétation particulière, occidentale, matérielle et individualiste, ajoutée à l'utilisation sélective et discriminatoire qui en est faite peut mettre en péril la légitimité. L'inégalité manifeste dans la gestion du système mondial de coopération va dans le même sens, avec le risque de confusion entre occidentalisation et mondialisation, c'est-à-dire d'un faux universalisme renvoyant à des périodes théoriquement dépassées, où une douzaine d'Etats-Nations, tous occidentaux, ont fixé les règles du jeu pour l'ensemble de l'humanité. La majorité des voix du F.M.I. ou de la banque mondiale représente moins de 15% de la population mondiale ; et indirectement, la volonté politique supposée de 5 à 6% de l'électorat de la planète, parfois moins ; et la décision de cette minorité est de confier la politique de développement à l'action du marché international, sous l'influence essentielle d'un groupe encore plus restreint constituant 0,1% de la population mondiale, mais avec une fortune dont le montant représente 70% du PIB mondial actuel (sources bancaires, Financial Times, May 17, 1999 et May 2, 2000). Ceux qui composent ce groupe sont passés de 6 millions à 7 millions et la fortune qu'ils contrôlent a augmenté en 1 an de 2 000 milliards de dollars, c'est-à-dire à peu près la dette totale des pays en développement... Peut-être ne faut-il pas être surpris que la méthodologie économique dominante calcule la valeur de la vie humaine en termes financiers, et de façon très inégalitaire, que ce soit à propos des effets de la pollution, ou du réchauffement climatique. Un rapport préliminaire estimait sur ce dernier thème que les pays du Nord subiraient les deux-tiers des dommages liés aux changements climatiques, tout simplement parce que la vie d'un indien était évaluée à 10 ou 15 fois moins que celle d'un nord américain : une évaluation égalitaire aurait renversé la proportion. La conférence des parties à la Convention sur les changements climatiques a pris une position éthique plus claire, en rejetant le rapport et

refusant que la vie humaine soit réduite à une valeur financière (Third World Economics), réaffirmant une vision éthique fondée sur une philosophie humaniste.

Ce n'est pas un changement de vocabulaire qui redonnera un souffle à l'idée et à la pratique de la coopération, mais un effort réel pour introduire davantage d'égalité, au niveau des Etats et des habitants de la planète, dans les mécanismes de prise de décision et pour admettre davantage de pluralisme, tant dans les objectifs à atteindre que dans les moyens à utiliser.

III – LA COMPLEXITE DE LA FORMATION A LA COOPERATION INTERNATIONALE : CHOIX DE BASE ET DIVERSITE DES TERRAINS (ET DES SECTEURS).

3-1/ Clarification des objectifs

La conception de base de la coopération et les objectifs suivis devraient déterminer les modalités et le contenu de la formation. L'évolution récente traduit des changements significatifs ; alors qu'il y a trois décennies, les formations et les recherches liées au développement avaient une triple préoccupation : scientifique, morale, opérationnelle, ces dernières années, on se contente facilement de la dernière dimension. C'est d'ailleurs parfaitement cohérent si l'on raisonne en terme de projet à faire aboutir concrètement, et de moyens à obtenir, indépendamment d'une perspective plus globale et à plus long terme.

La coopération est-elle une relation au service du développement ou un outil de compétition internationale ? Prendre l'avantage sur des concurrents par des relations privilégiées, voire captive, d'une part ; maintenir des partenaires en développement dans des spécialisations qui ne concurrencent pas trop sa propre économie d'autre part, peuvent être deux manifestations d'une coopération, simple instrument de politique économique internationale d'un pays développé.

Un des principaux politologues français analysait il y a quelques années les logiques de l'action politique dans les termes suivants : « **Une logique morale** est un système cohérent d'arguments qui justifie ou invalide les actes en question en prenant en considération leur substance, leur contexte et leurs conséquences, mais en refusant le pur **pragmatisme activiste** (l'action est justifiée parce qu'elle existe et vaut mieux que l'inaction) et la **pure rationalité instrumentale**, qui justifie l'action par son succès et son effet bénéfique pour les intérêts de la cause à servir » (J. Leca Maghreb/Machrek, n° 119 ;1988, p. 60-61). Dans notre domaine, cela renvoie à la question de la « cause à servir », qui dans le partenariat n'est pas forcément la même pour tous, mais aussi à celle des moyens utilisés pour aboutir...

Si le fondement du projet de la coopération est l'obtention d'un financement, l'essentiel est de bien connaître les financeurs, leur discours, et leur logique ; il faut mettre en place un réseau efficace de relations et procéder à un « lobbying bien organisé et efficace, comme c'est la pratique admise dans nos Etats et dans la plupart des organisations internationales.

Si le fondement est la réalisation d'un projet contribuant à une vision de développement partagée avec les partenaires des pays en développement, la formation doit être plus large. Il ne s'agit pas de renoncer à la contribution de financeurs susceptibles de donner les moyens nécessaires à l'action mais il faut aller au delà.

3-2/ Compétences techniques et connaissances du terrain.

Sans développer ces suggestions évidentes, pas toujours cependant faciles à mettre en pratique, nous insisterons simplement dans cette esquisse de présentation préliminaire, sur l'importance de réunir ces deux aspects :

- Compétences techniques, adaptées et diversifiées, souvent de nature pluridisciplinaire, complétées par une formation pédagogique adaptée à l'interculturel.
- Connaissance du terrain (dimensions historiques et socio-culturelles, aussi bien géographiques et écologiques et aussi du droit et des institutions politiques locales, et de leur jeu).

Ils doivent s'ajouter à la connaissance de la structure des organisations internationales et des relations économiques existantes, qui feront partie du projet, ou sont des éléments de son contexte. Malheureusement en sens inverse, certains financeurs ont du mal à admettre la contextualisation d'un projet dans son milieu local ; quand cela semble constituer une rupture dans la politique habituelle, parce qu'on n'y retrouve pas les mots clés, qui ouvrent les portes, ou encore plus grave, parce qu'on y trouve les mots « tabous »...

3-3/ Continuité et évaluation

La coopération entretient avec le temps des rapports complexes. D'une part, si elle est efficace, la coopération pour le développement doit tendre à disparaître dans sa spécificité et être remplacée par des relations différentes, sans être forcément moins intenses ; cette idée était déjà émise dans les années 1960 à propos de l'assistance technique. Une assistance technique réussie doit viser à transmettre des connaissances, une vraie maîtrise de la technologie employée au partenaire local (capacité de produire de manière autonome, puis capacité de reproduire, enfin capacité d'innover, cf. Judet, Perrin). Les coopérants techniques devaient travailler dans la logique de leur propre départ, ce qui n'est pas toujours facile (cf les remarques de Mende sur « les mercenaires du statu quo). Bien entendu, compte tenu de la diversité des domaines et des niveaux de coopération, le processus, même réussi, exigeait un certain temps.

D'autre part, la durée d'une opération de coopération est un élément important si elle veut atteindre ses objectifs, et en particulier permettre une relation fructueuse entre les participants à un projet, avec le climat de respect et de confiance et l'apprentissage mutuel que cela exige généralement. Cette durée, essentielle dans de nombreux cas pour la dimension profonde, qualitative de la coopération, est souvent difficile à estimer.

Cette réalité conduit à de nombreuses difficultés lors des procédures d'évaluation qui a priori apparaissent comme des exigences légitimes (ou « incontournables » si on utilise le code linguistique à la mode). Or, apparemment, pour la suite d'un projet en cours, comme pour les estimations de projets futurs, les évaluations positives sont importantes pour tous les participants concernés, y compris les intervenants extérieurs qui en dépendent, pour la poursuite ou le renouvellement de leur financement. Malheureusement, l'évaluation est une notion complexe et une procédure difficile. Un biais fréquent est de fixer des objectifs quantitatifs faciles à vérifier, passant à côté de toute une dimension immatérielle, relationnelle, fondamentale dans la diffusion d'un service : une étude sur la coopération australienne en matière d'irrigation au Kenya, dans le pays Giriama (Porter) a bien soulevé ce

problème potentiel : à un certain moment, le critère d'évaluation retenu était le nombre de puits installés, et non plus l'échange de connaissances et l'enrichissement relationnel liés au travail en commun, sur le terrain, des coopérants australiens et des représentants de la population locale. Là soi-disant « visibilité » de la réussite d'un projet peut conduire à compromettre la dimension peut être potentiellement la plus importante : à moyens égaux, on ne peut pas faire tout en même temps. Une nouvelle fois, on se trouve devant une idée bonne, l'évaluation, dont il faut éviter une dérive perverse.

Et même quand elle a lieu sérieusement, l'évaluation peut conduire à des résultats surprenants : dans le cas Kenyan ci-dessus, les évaluations critiques n'ont pas empêché la prolongation du projet ; au Botswana, des recherches sur la politique des droits de pâtures, politique soutenue par la Banque Mondiale, ont abouti à des conclusions critiques convergentes, notamment sur les problèmes sociaux et écologiques qu'elle était censée réduire ou éviter. Chercheurs indépendants, et rapports d'évaluation commandés par la Banque mondiale allaient dans le même sens. Mais la politique a été poursuivie, avec un soutien financier international renouvelé (Peters, Fritz). Le Botswana est considéré comme un des pays « exemplaires » d'Afrique par les organisations internationales et les grandes puissances...Et idéologiquement, cette politique est considérée comme favorable au développement d'un droit de propriété privée plus proche de nos conceptions. Pourtant, de nombreux chercheurs ont attiré l'attention sur la spécificité des histoires, des cultures et des écosystèmes et indiqué que renforcer la sécurité foncière ne passait pas forcément par notre conception de la propriété (Le Roy, Platteau, etc). Ici comme dans d'autres cas, la décision prise a reposé plus sur une évaluation d'une attitude « politiquement correcte » du partenaire que sur celle du potentiel d'un projet à atteindre ses objectifs officiellement proclamés.

La formation des intervenants dans la coopération internationale implique la connaissance des règles du jeu sur l'évaluation, et de leur flexibilité : peut-être dans divers cas, plusieurs rapports sont à présenter pour l'évaluation, en fonction des financeurs, des autorités locales, et des participants au projet sur lequel on travaille. C'est une gymnastique intellectuelle exigeante, susceptible aussi d'entraîner des tensions difficiles à gérer psychologiquement.

CONCLUSION

Bien d'autres problèmes seraient à discuter et à préciser dans ce thème très large d'introduction : ils renvoient à la richesse d'expérience de chacun, aux principes qui sous-tendent son action, avec le souci de contextualisation de ces expériences pour éviter à la fois les généralisations abusives et l'invocation mal à propos de « spécificités locales » largement présentes ailleurs. C'est toute l'importance de l'ensemble de formations comme celle où se situe cette intervention de faire saisir la complexité des situations et la diversité des approches.