

Le développement et l'aide publique au développement : Globalisation et tendances actuelles dans le monde de la recherche

Pr. Jean-Claude BOLAY

Sociologue, Dr es sciences politiques, Directeur de la coopération à l'EPFL

Congrès Mondial ACFAS (Association francophone pour le savoir) : Colloque de l'Université d'Ottawa et de l'Université du Québec en Outaouais sur le développement «Le développement international dans tous ses états. Contributions scientifiques francophones, bilan et prospective ». Ottawa, Canada, May 13-14, 2009

Tout d'abord, mes remerciements à l'Université d'Ottawa et aux organisateurs du colloque pour m'avoir invité. C'est un grand plaisir pour moi de venir discuter et réfléchir ensemble. Je crois que c'est toujours la meilleure manière de faire avancer les choses, quelque soit le sujet et là, c'est un sujet qui nous touche tous à cœur, quelque soit notre position ; et les questions de développement pour nous, universitaires comme chercheurs, et bien c'est notre gagne pain, notre sujet d'intérêt, mais pour beaucoup d'entre-nous, c'est aussi un engagement, une passion. Alors effectivement, j'ai pensé – à partir d'un papier que j'avais écrit il y a déjà deux, trois ans, j'en ai tiré quelques éléments – parler de la coopération au temps de la globalisation. La question qui m'était posée par les organisateurs était de parler de la concentration de la coopération ; comment la concentration est faite et pourquoi. Alors j'y viendrai, mais pas tout de suite ; je vais d'abord donner un peu quelques idées sur le contexte et sur ce que je pense être l'évolution de la coopération au développement. Bien évidemment, étant suisse, ce sera surtout à partir de ce que je connais de la coopération suisse ; j'y ai travaillé il y a une vingtaine d'années, ensuite, j'ai changé d'auberge et je suis venu me réfugier dans le monde académique, mais enfin, je suis toujours en lien avec la coopération suisse. J'ai aussi fait des évaluations pour la coopération belge, pour le Ministère des affaires étrangères de France et pour l'Union européenne, donc ça donne un peu quelques points de vues.

La première chose dont j'aimerais parler, c'est ce fameux terme de « globalisation » que je préfère, pour ma part, à la « mondialisation » parce qu'à mes yeux, la globalisation recouvre

différents éléments. Bien évidemment, il y a la dimension économique à laquelle on se réfère tout le temps, mais il y a aussi, et pour moi - peut-être suis-je influencé parce que je travaille dans une école d'ingénieurs - mais je crois qu'un des éléments clé qui différencie la mondialisation - au quinzième siècle, il y avait déjà une mondialisation, sous une autre forme -, ce qui différencie la globalisation de ce que ça pu être dans les temps plus anciens, c'est la dimension innovatrice grâce aux nouvelles technologies d'information et de communication.

Il y a également d'autres dimensions qui sont prises en compte par les experts : la croissance des flux migratoires et tout ceci nous amène, finalement, également à une globalisation des référents conceptuels. Prenons le cas du développement durable où, plus personne aujourd'hui, ne peut, dans une agence de coopération ou dans des études, pas faire référence à ce concept, même s'il est contesté en tant que tel par de nombreux chercheurs, il y a donc maintenant des référents qui se sont globalisés et auxquels tout le monde se réfère. Ces innovations technologiques qui, pour moi, jouent un rôle primordial - on les oublie parce qu'on les utilise tous les jours là, là et là - et bien, c'est l'immédiateté, c'est l'accélération de la communication, la rapidité des informations transmises, la multiplicité des informations et vous le savez tous autant que moi, recevant un nombre d'emails chaque jour auxquels nous devons ou pas répondre. Cet aspect de la globalisation a un impact, ou des impacts extrêmement importants dans le monde actuel. Maintenant, on est en situation de crise paraît-il ; mais il y a eu avant la crise, et c'était il n'y a pas si longtemps que ça et donc, pendant une décennie, on nous a expliqué, chiffres à l'appui, que nous vivions dans une période de forte croissance macroéconomique ; les chiffres l'ont démontré. Cette forte croissance économique a été à son tour marquée par une extension des marchés, de production, de consommation, en renforcement d'un certain nombre de pays dits émergents ou nouvellement industrialisés : l'Inde, la Chine, le Brésil et d'autres, et ceci, pourtant à nouveau statistiques officielles à l'appui, n'a pas empêché que les disparités socioéconomiques s'accroissent entre pays comme à l'intérieur des sociétés. Il y a donc croissance sans une répartition plus équitable, plus égalitaire et il y a également, on le sait tous, une dégradation toujours plus prononcée du milieu de vie, de l'environnement ; on parle beaucoup de changement climatique au jour d'aujourd'hui et ceci, bien que les efforts soit faits aux niveaux local, multilatéral, international, national, cette dégradation se poursuit. Alors dans ce cadre, dans ce contexte tel que je l'esquisse, quelle stratégie de coopération ? Le premier élément pour moi, c'est la multiplication des acteurs. Ca

n'a jamais été un secteur monolithique, à aucun moment ; dès les années soixante, fin des années cinquante, les agences de coopérations se sont mises en place, des agences bilatérales à la même période. Fin des années quarante, la banque mondiale a été créée puis, des banques régionales. A ces grandes organisations s'adjoignent les ONG, les fondations et les organisations de bases, les associations ; ceci a constitué un peu le terreau, le milieu de la coopération.

Depuis une vingtaine d'années, de nouveaux acteurs apparaissent, ou en tout cas, se distinguent ; ils étaient présents mais peut-être étaient-ils plus discrets. Nous avons les entreprises, à la fois les entreprises fournisseuses de services, de savoir faire, mais également les entreprises qui, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, investissent elles-mêmes dans la coopération avec cette idée d'une responsabilité sociale de l'entreprise : le fameux « Corporate responsibility. Les consultants privés, qui sont devenus des partenaires privilégiés des agences de coopération des grandes ONG, mais nous sommes, là également, nous les universitaires, donc les universités se sont mises à faire de la coopération scientifique prétendue telle, les communes, les villes, les régions, tout ce qui constitue la coopération décentralisée qui, pour ce que je sais à partir de la Suisse, mais également de l'exemple français, étaient quasiment inexistantes il y a vingt-cinq – trente ans et qui ont pris du poids, de l'importance. Malgré cette multiplication des acteurs, il y a, me semble-t-il – et c'est une remarque qui est faite également de temps à autre au niveau politique, au niveau national et international – une stagnation financière de la coopération internationale. Je n'ai pas les chiffres les plus actualisés, mais à l'occasion de l'écriture de ce papier, il y a trois ans de cela, j'avais été vérifier un peu cela et, effectivement, on se rendait compte que selon la conjoncture économique, l'évolution d'une année à l'autre, les montants globaux avaient tendance à stagner, voire à diminuer et ce n'est pas la crise à laquelle nous sommes semble-t-il confrontés, qui va faire évoluer dans un sens positif les choses. Premier élément de la stagnation financière.

Dans ce contexte, et je me rapproche du thème qui m'a été délivré, les agences nationales agissent de moins en moins, me semble-t-il, en ligne directe. Je prends le cas de la coopération suisse, la coopération bilatérale doit, au jour d'aujourd'hui, représenter certainement à peu près un tiers, 40 % de l'ensemble des financements obtenus du gouvernement. Les transferts aux agences internationales, à la banque mondiale, aux banques de développement régionales,

prennent l'essentiel des financements. Mais il y a, là aussi, des financements toujours plus importants qui se dirigent vers les grandes organisations non gouvernementales, si bien que le rôle des agences de coopération s'est quelque peu modifié. Elles sont, tout autant, pour prendre un terme à la mode, des facilitateurs que des opérateurs. Mais bien évidemment, elles restent des décideurs.

Il faut se rappeler aussi que, ces investissements représentés par la coopération au développement, doivent être relativisés si on les met en parallèle avec les investissements privés qui, au cours des, je dirais quinze – vingt dernières années, ont progressivement augmenté dans un certain nombre de pays en développement ou émergents, alors que ces pays étaient jusque-là marginalisés. Et bien la globalisation a fait que ces marchés se sont ouverts et ont de plus en plus intéressé des grandes entreprises locales, nationales et multinationales. Il y a aussi – il n'y pas de traduction en français – les fameux « Remittances » qui ont pris une importance extraordinaire, en tout cas dont on parle de manière exacerbée au cours de ces dernières années. Et finalement, entre ces trois formes d'investissements, la coopération classique représente la moindre de ces contributions financières. Donc il y a stagnation financière, il y a diversification des investissements, donc tout se complique et cela se complique encore lorsque l'on pense aux champs de la coopération marqués par ce que j'appellerais « une ouverture des secteurs ». Il y a une montée en puissance au cours de ces récentes dernières années, de l'aide humanitaire qui n'est certainement pas sans lien avec les questions de sécurité et qui est un élément très populaire ; il y a eu un marquage en Suisse absolument phénoménal au cours de ces dix dernières années ; on préfère nettement investir dans de l'aide humanitaire qui a une publicité, suite par exemple au Tsunami ou des choses comme ça, que dans du travail à long terme peu visible, peu vendable. Or, le marketing aujourd'hui compte énormément, tant au niveau politique, qu'au niveau des agences. Il y a une prééminence de la coopération économique. Nous avons deux agences en Suisse, une agence connue depuis très longtemps, qui est l'Agence suisse de coopération au développement et une agence de coopération économique qui, jusqu'à il y a peu, était connue, je dirais, des seuls initiés. Et bien cette agence : Le secrétariat d'état à l'économie joue un rôle toujours plus déterminant, et investit dans un nombre de pays qui offrent un potentiel beaucoup plus intéressant sur le plan économique. C'est en quelque sorte le poisson pilote des entreprises suisses qui vont investir à l'étranger. Il y a des modes, des priorités thématiques qui se

généralisent ; nous avons eu la question de l'environnement à partir des années soixante-dix – quatre-vingt avec le fameux Sommet de la terre en 1992 ; nous avons aujourd'hui les changements climatiques : - Qui pourrait se passer de faire des travaux sur les changements climatiques, quelle que soit notre discipline et quel que soit notre centre d'intérêts ? les questions de sécurité alimentaire, de gouvernance, les pandémies, ce sont des thèmes que l'on retrouve à tous les niveaux. Et nous les suivons tous, d'une manière ou d'une autre, avec plus ou moins d'indépendance selon les relations financières que nous avons, selon nos obligations et nos contraintes. La science et la recherche interviennent de manière beaucoup plus visible me semble-t-il ; dans toutes les disciplines, nous sommes ici des spécialistes en sciences sociales et en sciences humaines ; je travaille dans une école d'ingénieurs et d'architectes et cela concerne tout le monde : la médecine, la société, les sciences de base ; tout le monde intervient aujourd'hui dans ce domaine, les universités, comme je le disais avant, sont des acteurs de la coopération. La dimension formation & management est devenue un champ de la coopération, ce qu'elle était relativement peu, il y a trente ans en arrière ; et la coopération au développement classique, agence bilatérale dans cette multiplicité des champs des acteurs et cette restriction financière a peut-être quelque peu de difficultés à trouver sa voie. Alors cette voie, c'est peut-être la concentration par pays, thème que l'on me demandait d'évoquer ; c'est-à-dire, comme je le disais, la coopération bilatérale tendancielle diminue par rapport à d'autres sources de financements, par rapport à d'autres objectifs des investissements, mais je pense que plus qu'une véritable stratégie, il s'agit de ce que j'appellerais une tactique d'adaptation aux contextes changeants. Les moyens de la coopération bilatérale sont de plus en plus restreints. L'argent, comme je le disais, est de plus en plus alloué aux agences internationales et aux banques ; la gestion des agences de coopération s'opère de manière toujours plus décentralisée à travers des bureaux de coordination dans les régions, dans les pays d'interventions et elle est également décentralisée, comme je le disais, au profit de grandes ONG sous-traitantes. Et puis, nous avons toute la question de la rationalisation des coûts qui fait qu'effectivement, comme c'est le cas pour la coopération suisse – décision prise en 2008 – dix pays au lieu d'environ vingt-cinq il y a vingt-ans de cela, c'est certainement une plus grande focalisation, une plus grande efficacité sur le terrain, par rapport à ce qui est à disposition. Cette concentration par pays elle se fait également, je dirais, le terme est mal choisi, mais presque de manière naturelle, sachant que de nombreux pays émergents à

l'exemple de l'Inde, du Brésil que je citais toute à l'heure, ou de la Chine, ou de pays en développement, deviennent de plus en plus attractifs pour d'autres investisseurs, pour des agences de promotion économique, pour des entreprises privées. Ces mêmes pays deviennent à leur tour, des pays donateurs.

C'est le cas de l'Inde, qui a développé une coopération avec les pays asiatiques plus pauvres. Donc il y a complémentarité ; il y a peut-être parfois concurrence aussi, compétitivité et donc, devenir leader sur un pays, à l'exemple de la Suisse au Burkina Faso, ou de la Suisse en Inde pendant de très nombreuses années, dont elle tend à se retirer maintenant. C'est s'assurer une histoire, une efficacité. Il y a aussi, je pense, dans cette concentration par pays, par régions, un certain nombre d'allégeances politiques qui imposent des choix, toujours plus marqués à l'aune des stratégies politico-diplomatiques, défendues, promues par les pays d'une part, par des organisations d'autre part, que l'on pense à l'Union européenne et sa stratégie face aux pays de l'Europe de l'Est, ceux qui sont entrés dans l'Union Européenne, ou ceux qui n'y sont pas. La Suisse a suivi cette tendance, il y a une dizaine d'années de cela, les fonds n'ont pas augmenté, mais les fonds se sont répartis différemment et donc, la manne publique, alors qu'elle était totalement sous des formes distinctes allouées aux pays en développement, et bien a dû se répartir entre des pays en développement et des pays voisins de notre territoire naturel qu'est l'Europe.

Je terminerai en disant que pour moi, les grandes questions qui sont en suspens dans ce contexte, dans cette évolution de la coopération dans laquelle finalement, cette concentration par pays n'est qu'un épiphénomène de relativement peu d'importance par rapport à d'autres éléments que j'ai cités. D'abord il y a des priorités, je dirais que plus que de développement durable, on peut dire qu'il y a un constat qui est durable ; c'est celui de la pauvreté, de la précarité des disparités qui augmentent. Ça été dit hier par d'autres intervenants, le nombre de pauvres à l'aune des calculs faits par la banque mondiale a tendance à augmenter malgré la croissance économique qui a été ce qu'elle a été. Dans ma spécialisation qui est le développement urbain, et bien nous savons qu'aujourd'hui, nous comptons, au niveau de la planète, environ un milliard, un milliard deux d'individus vivants dans des slums, dans des bidonvilles. En 2030, on estime qu'ils seront environ deux milliards. Donc ces problèmes se poursuivent ; il y a des progrès certes, lorsque l'on regarde les choses par le petit bout de la

lunette à travers des projets, mais ce sont des progrès qui sont lents, et qui sont modestes face à l'ampleur des enjeux.

Et puis, il y a comme grande question en suspens des objectifs que se donnent les agences, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, des objectifs qui finalement, ne sont jamais atteints et qui ne portent pas à conséquence. Je crois que le plus bel exemple est celui qui nous a été cité hier des « Mdj », donc des objectifs millénaires du développement qui, dès leur mise en œuvre en 2000 paraissaient pour chaque spécialiste sectoriel, totalement ridicules ; je sais que pour les question urbaines, l'ambition est, non pas d'ici 2015, mais d'ici 2020, de réduire de cent millions le nombre de pauvres vivant dans des bidonvilles ; on n'est loin d'atteindre ceci. Sans conséquence, et c'est peut-être là que se situe le merveilleux mystère des relations internationales, c'est qu'on émet des objectifs, on émet une vision mais, par manque d'évaluation pour des raisons de stratégies politiques, on ne la juge pas on a, ce qui a été dit hier également, une vision acritique du développement parce que le développement c'est un milieu pourvoyeur de fonds malgré tout, à la fois pour les pays pauvres à travers leur gouvernement, à travers leur administration, mais aussi à travers les milieux privés, les ONG et autres et finalement, pour terminer ce constat peut-être un peu trop sombre, il me semble qu'il y a relativement peu d'innovations dans nos manières de faire, peut-être que nous autres, acteurs du développement situés dans des institutions nouvellement impliquées dans ce jeu, avons quelques chose à apporter en terme méthodologique, en terme de perspectives, en terme d'évaluations, dans un regard plus critique, ce qui ne veut pas dire un regard négatif sur le futur.
