



Chroniques de l'Observatoire sur la coopération internationale

## Repenser le Pouvoir, l'Aide et le Développement

Bonnie Campbell

Directrice du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS)

*Chronique autour du livre « Rethinking Canadian Aid », edited by Stephen Brown, Molly den Heyer and David Black. University of Ottawa Press. 2014.*

Le point de départ de ce volume? La nécessité et même l'urgence de repenser l'aide canadienne.

Selon l'introduction du livre, cela implique beaucoup plus que proposer l'application de réformes techniques et institutionnelles. Une telle ambition s'étend également bien au-delà des controverses actuelles sur les glissements concernant l'emphase thématique donnée à certains secteurs comme, par exemple, le secteur extractif, même si ces enjeux sont importants. Ce défi exige une démarche explicite pour situer l'aide canadienne dans un contexte beaucoup plus large et en lien avec les diverses façons dont l'aide canadienne interagit avec les populations des pays du Sud.

Avant de dire quelques mots sur la façon dont le livre propose de répondre à ce défi, j'aimerais souligner à quel point ce volume est des plus opportuns et bienvenus. Pour faire ressortir toute son importance, il est utile de situer le contexte actuel qui me semble marqué par plusieurs caractéristiques, dont les deux suivantes :

La première concerne les difficultés d'accès à une information systématique et transparente, présentée sous une forme qui permettrait de suivre la concordance entre les mesures et changements annoncés par rapport aux objectifs établis par le Canada en matière de coopération internationale et de développement. Plus précisément, il faut souligner l'absence à présent d'un énoncé de politique d'ensemble en matière de développement qui pourrait être présenté et débattu au Parlement et par la suite évalué par celui-ci, énoncé qui identifierait des objectifs clairs en matière de contribution du Canada au développement et à la réduction de la pauvreté des populations concernées, des stratégies pour les atteindre dans le moyen et le plus long terme, et dans ce contexte,

justifierait les choix des pays prioritaires et les types de programmes retenus pour atteindre les objectifs du pays.

Il en résulte en ce moment une absence de débats publics et informés dans ce domaine clé de politique étrangère et par conséquent, un déficit démocratique et un problème important d'imputabilité politique pour nos politiques dans ce domaine.

La seconde caractéristique concerne le fait que depuis plus d'une dizaine d'années, les politiques de coopération du Canada connaissent des transformations majeures qui impliquent non seulement des reconfigurations institutionnelles et des évolutions nouvelles dans l'allocation du budget de l'aide, mais surtout des changements plus profonds et fondamentaux dans le sens même que l'on donne à la notion de coopération, de sa raison d'être, de la façon de la livrer, de la tracer et d'évaluer ses retombées.

Ces deux caractéristiques soulignent donc la très grande pertinence et utilité en ce moment de la parution de ce volume. Avant de rentrer dans les détails du contenu, il est important de souligner qu'il s'agit d'un livre très documenté, fouillé, bien écrit et bien structuré. Les contributions sont très variées (enjeux de genre, États fragiles, stratégies en Amérique latine, secteur extractif) mais complémentaires comme en témoignent les références croisées entre les chapitres qui illustrent en même temps le travail rigoureux des éditeurs. Elles sont présentées dans 16 chapitres regroupés en 3 sous-sections;

- i) Les fondements éthiques, politiques et bureaucratiques de l'aide
- ii) Le contexte canadien et les motivations du Canada
- iii) Le rôle du Canada dans le développement international.

Il serait évidemment impossible de rendre justice en quelques lignes à 16 chapitres – qui sont particulièrement bien structurés autour de 4 niveaux d'interrogation. Ce que je ferai sera plutôt de donner quelques exemples pour illustrer comment des contributions si différentes s'avèrent en fait très complémentaires et se renforcent.

Un premier exemple est la contribution de Justin Massie et Stéphane Roussel, d'une part, et celle d'Ian Smillie, d'autre part. Dans le chapitre de Massie/ Roussel, l'analyse se penche sur l'articulation des stratégies d'aide et de sécurité pour faire ressortir l'évolution des choix de nos stratégies dans le domaine de la sécurité, en distinguant entre des stratégies préventive / alternative et complémentaire, choix qui sont à leur tour conditionnés par ce que les auteurs appellent la « culture stratégique » d'un pays qui renvoie à l'évolution particulière de son identité.

Ce qui ressort à partir de ce point d'entrée et de manière très convaincante est à quel point les politiques d'aide du Canada sont conditionnées par la politique extérieure du pays, plutôt que par les préoccupations de développement des pays dits pauvres.

De son côté, Smillie prend comme point de départ l'importance, pour ne pas dire l'obsession, des « résultats » et de l'efficacité. Notre attention est donc détournée de

questions telles que : quelles sont nos mesures du développement ? Ou encore, quelle est la raison d'être de l'aide? L'emphase est mise au contraire avant tout sur le « comment » et sur des enjeux techniques. Cependant, une question préalable se pose face à cette obsession de la mesure, et c'est la « diversion », le détournement de l'aide des objectifs de réduction de la pauvreté.

L'auteur note une série de cinq enjeux qui, selon lui, contribuent à détourner l'aide des préoccupations des destinataires et parmi ceux-ci, le premier est la sécurité (comme le démontre si bien le chapitre Massie/Roussel), puis viennent les enjeux politiques, les enjeux commerciaux, humanitaires (qui ne contribuent pas à la réduction de la pauvreté) et enfin, l'appui aux réfugiés. Smillie maintient que si l'on veut des résultats, il faudrait commencer par reconnaître que, selon ses chiffres, c'est la 1/2 ou les 2/3 de l'APD du Canada qui ne visent pas réduction de la pauvreté. Il faudrait commencer donc par analyser où et comment le budget de l'aide est dépensé, et par la suite, faire une analyse fine des tendances qui expliquent ces déviations. Il en propose trois : (Planning/ Risk Avoidance /Timing) et il termine avec des recommandations des plus terre à terre (*common good sens*), enseignements qui seront dirigés, d'une part au gouvernement, et d'autre part, aux intervenants de la coopération dont les ONG. Il cite dans sa conclusion une personne haut placée et très bien informée, ancien directeur de USAID, Andrew Natsios, qui critique le degré de centralisation et de contrôle de la gestion de l'aide de USAID qui s'apparente selon lui au Gosplan soviétique (Smillie suggère que cela s'applique tout aussi bien à l'aide canadienne), pour conclure que «*The command and control system of foreign aid programs is out of control.... done in a highly politicising setting; and has become a major impediment to aligning good development practice with the best research on development theory* » (page 93) - un point sur lequel je voudrais revenir en conclusion.

Avant, quelques mots sur un autre chapitre fort utile. Faisant écho aux objectifs du volume de contribuer à un renouvellement de la pensée dans ce domaine, et je la cite : « nous avons besoin de plus qu'une critique ou d'un nouvel ensemble de politiques, nous avons besoin d'un *shift* de perspective et d'une reconfiguration des relations de pouvoir », Molly den Heyer analyse comment le pouvoir agit sur et à l'intérieur des politiques concernant l'efficacité de l'aide. Cette analyse lui permet entre autres :

- de faire des distinctions très importantes sur le sens de la notion de « ownership » (l'appropriation), si souvent instrumentalisée;
- de faire ressortir comment les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) sont en fait des outils qui permettent aux bailleurs d'exercer une influence (*leverage*) sur les pays récipiendaires – et dans ce contexte,
- de souligner que nous sommes face à une définition très particulière des stratégies de « réduction de la pauvreté », définition très étroite et hautement technique, basée sur un archétype commun de développement, issu du contexte néolibéral.

Son analyse pour comprendre l'évolution des politiques d'aide canadienne, qui repose sur 3 types de relations de pouvoir est fine et rejoint la conclusion de Stephen Brown, lui

permet de fonder son argumentation à l'effet de la nécessité d'aller bien au-delà de « *new policy language* » « *and technical solutions to reform the aid bureaucracy.* » Ceci est fort important, mais à mon avis la discussion sur la réalité canadienne qui est excellente est, du fait du cadre d'analyse choisi dans cette contribution, menée de manière moins intégrée à une analyse de ce qui est identifié comme le « *imperfect global economic system* » et surtout de la façon dont ce qui se passe au Canada est le reflet de et conditionné par les relations de pouvoir entretenues par les pays industrialisés, bloc hégémonique du Nord, dont fait historiquement partie le Canada.

Ce qui m'amène en conclusion à trois brefs commentaires sur ce livre que je trouve excellent et important- commentaires qui se veulent non des critiques, mais plutôt des pistes pour des recherches à venir.

### **1. L'importance des enjeux multilatéraux pour analyser les enjeux bilatéraux.**

Les auteurs précisent, il faut le souligner, que la perspective qui sera privilégiée dans le volume est le niveau bilatéral. Tous sont bien conscients des dimensions multilatérales des enjeux de l'aide, comme en témoigne le fait que certains parlent de l'existence de l'économie globale dite « imparfaite » et d'autres du fait que l'aide contribue à la « *global stability and maintenance of a Western-led liberal order* ». Mais la question est celle de savoir comment intégrer et conceptualiser la dimension multilatérale de manière à tenir compte, de manière plus systématique, de son influence sur les politiques bilatérales, dont celle du Canada.

Donc ma première remarque serait de nous lancer, à nous tous, un défi méthodologique, afin que nos approches puissent tenir compte du fait que les politiques d'aide canadiennes reflètent et, le plus souvent, s'alignent, notamment depuis les programmes d'ajustement structurel, sur les stratégies et réformes d'autres bailleurs dont les multilatéraux. Cette contextualisation multilatérale et ses implications en termes d'hégémonie intellectuelle et stratégique sur notre agenda de coopération et plus précisément sur la conceptualisation de nos stratégies, me semble tout à fait incontournable dans un effort pour repenser la coopération canadienne- un défi, je le répète, pour nous tous.

### **2. Ce premier point a plusieurs implications notamment en ce qui concerne les rapports asymétriques de pouvoir et les rapports entre pouvoir et politiques (*power and policy*).**

Si l'on reconnaît le caractère historiquement asymétrique des relations qui ont, jusqu'à nos jours, caractérisé les relations entre bailleurs et récipiendaires de l'aide et que l'aide constitue, jusqu'à un certain point et en fonction des circonstances, un instrument de reproduction de ces relations, tant que ces rapports hégémoniques persistent, il semblerait important de les prendre en compte et de se distancier explicitement de cette architecture dont les normes et les pratiques fournissent le cadre pour nos politiques actuelles (par exemple auparavant les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ou maintenant l'Agenda de développement post 2015). Ces enjeux me semblent bien

importants dans toute tentative de repenser l'aide à chaque niveau. Ainsi, la persistance de rapports asymétriques de pouvoir continue d'informer les relations réunies dans tout partenariat, notion que les auteurs utilisent avec précaution certes – mais même en tenant compte de cette précaution, je m'interroge sur la proposition de fonder la refonte des relations de coopération pour le développement du Canada sur de nouveaux rapports de partenariat, proposition sur laquelle repose la conclusion de l'ouvrage, sans une analyse des rapports de pouvoir qui caractériseraient de tels partenariats, tel que Molly den Heyer le fait pour les relations internes au Canada impliquées dans la formulation des politiques de coopération. L'importance (ou plutôt la nécessité) de se situer face aux relations asymétriques et de les analyser, est également vraie non seulement dans les rapports entre couches dirigeantes et bailleurs externes, mais aussi dans les rapports internes aux pays récipiendaires, comme l'illustre l'impact des réformes institutionnelles introduites au nom de la gouvernance sur les refaçonnements et rétrécissements des espaces politiques et démocratiques des pays récipiendaires, thème développé dans notre ouvrage : *Qu'allons faire des pauvres?*).

### **3. Enfin- le rapport crucial entre aide et développement et l'importance de clarifier sur quel agenda de développement s'aligne l'aide?**

Smillie touche ces enjeux au tout début de son chapitre, mais il se concentre sur la déviation de l'aide et donc il ne resitue pas son propos sur la nécessité de repenser les objectifs et les stratégies de développement – et surtout sur la question de savoir qui devrait le faire. Ceci est, à mon sens, d'une importance critique si l'on est convaincu, comme nos travaux nous l'amènent à l'être, que les politiques de développement que l'on propose sont – en très grande partie – vouées à l'échec du fait de leur conceptualisation le plus souvent externe, leur incapacité le plus souvent de tenir compte de la spécificité des rapports sociaux, politiques et économiques propres à chaque pays, leur préoccupation pour des résultats de court terme etc.. Plus fondamentalement, les incohérences et contradictions qui résultent de la tentative de réduire l'analyse des processus socio-économiques et politiques déterminés historiquement à de simples procédures de gestion qui seraient universellement valables, hypothèse sur laquelle reposent le plus souvent les politiques d'aide - soulèvent deux problèmes de fond qui interpellent les stratégies des bailleurs qu'ils soient multi ou bilatéraux : l'impossibilité de gérer de l'extérieur des enjeux aussi complexes que des processus de réformes économiques et institutionnelles et de manière corollaire, l'absence de responsabilité politique des bailleurs multilatéraux et bilatéraux pour les politiques qu'ils proposent et parfois imposent.

C'est dans ce contexte que prend toute son importance la citation qui vient de l'ancien directeur de USAID, mentionnée auparavant, quand il faisait un parallèle critique entre le degré de centralisation et de contrôle du Gosplan soviétique et la centralisation de la gestion de l'aide américaine en soulignant que la gestion actuelle de l'aide : « *has become a major impediment to aligning good development practice with the best research on development theory.* » – p. 93

Nous avons devant nous un exemple criant de l'échec des politiques de développement qui est en même temps un appel à repenser de manière radicalement différente les politiques de développement et de coopération.

Un pays jugé exemplaire par le Fonds monétaire international en 1994, du fait de sa capacité d'introduire des coupures drastiques dans le financement de son système de santé (5000 employés renvoyés et la masse salariale du ministère de la santé réduite de 2/3), pays qui a appliqué à la lettre les directives du FMI, la Sierra Léone, qui 30 ans plus tard, sera un des pires foyers de l'Ébola. Ceci amène Amber Huff<sup>1</sup> à écrire dans son article :

*Ebola: exposing the failure of international development*, (le 25 février 2015, Open Democracy):

*Legacies of inequitable development create the vulnerabilities that result in hazards turning to disasters. To focus only on the immediate circumstances of the Ebola epidemic is, to use the language of medicine, to address the symptoms of a pathological condition rather than the underlying and complex dynamics that allow the problem to arise in the first place. In this context, we must learn from and address underlying causes to build a more just, resilient and sustainable future. If we are to take an overarching lesson from this Ebola crisis, it is quite simply, that now is the time to radically rethink development.*

Le prochain défi ne pourrait-il pas être la production d'un ouvrage collectif non pas avant tout sur les politiques d'aide, mais basé sur l'élargissement de ce thème à la manière de l'équipe de l'Institute of Development Studies à l'Université Sussex (Paul Mosley, Jane Harrigan, et John Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*, Routledge, Londres, 1991, pour qu'il devienne : *Rethinking Power, Aid and Development*.

---

<sup>1</sup> Amber Huff est une anthropologue sociale, spécialisée en écologie politique et chercheure à l'Institute of Development Studies, Université Sussex.