
**Bonnie Campbell, Jean-Jacques Gabas,
Denis Pesche et Vincent Ribier (dir.)**

Les transformations des politiques de coopération

Secteurs agricoles et miniers au Canada et en France



Au cours des décennies écoulées, les politiques de coopération au développement des États dits du Nord ont connu de profondes transformations. Celles-ci s'expliquent par la place croissante de nouveaux acteurs étatiques (Chine, Brésil, Inde...) et privés (fondations, entreprises...). Parallèlement, le régime international de l'aide et de la coopération a évolué dans un sens libéral. Ces différentes grandes lignes d'évolution entraînent une forte diversité des politiques selon les secteurs et les pays. Il est nécessaire pour identifier ces transformations de procéder à des analyses plus fines.

Les contributions de cet ouvrage ont été conduites selon une approche pluridisciplinaire (des sciences politiques à la sociologie, en passant par l'économie), seule susceptible de traiter les processus complexes régissant les politiques de coopération. En effet, ces dernières supposent la prise en compte de multiples niveaux (multilatéral, bilatéral, local) et de jeux d'acteurs aux comportements et intérêts divergents.

Pour mener à bien ces recherches dans les cas du Canada et de la France, des pays a priori très différents quant à leurs traditions administratives et à leur histoire, cet ouvrage se concentre sur l'étude de deux secteurs clés pour un grand nombre de Pays les Moins Avancés (PMA) : l'agriculture et les mines. Il ressort de cet examen que la longue histoire de coopération menée par ces deux pays pèse fortement sur leurs politiques actuelles. Malgré un contexte international où les règles et les normes tendent à s'homogénéiser, les politiques de coopération du Canada et de la France apparaissent toujours marquées par leurs traditions économiques et sociales.

Bonnie Campbell est professeure de science politique à l'université du Québec à Montréal. Elle est directrice du centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) et du groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA).

Jean-Jacques Gabas est économiste, chercheur au CIRAD, UMR ART-Dev, et maître de conférences à l'université Paris 11. Il enseigne à l'université Paris I et à Sciences Po Paris. Il est président d'honneur du GEMDEV.

Denis Pesche est sociologue, chercheur au CIRAD, UMR ART-Dev et a coordonné le programme Serena « Services environnementaux et usages de l'espace rural ». Il est membre du Comité de direction du GEMDEV.

Vincent Ribier est chercheur en économie politique au CIRAD, membre de L'UMR ART-Dev « Acteurs, ressources et territoires dans le Développement » et du Comité de direction du GEMDEV.

Ont également contribué à cet ouvrage : Jasmine Bélanger-Gulick, Nora Binet, Dominique Caouette, Denis Côté, Gabriel C. Goyette, Claire Mainguy et Michel Vernières.



ISBN : 978-2-8111-1436-7

**LES TRANSFORMATIONS DES POLITIQUES
DE COOPÉRATION**

La coordination éditoriale de cet ouvrage a été réalisée
par Catherine Choquet, secrétaire générale du GEMDEV.

KARTHALA sur internet :
www.karthala.com
(paiement sécurisé)

Couverture : Composition photographique de Carolina Delgado Chaves.
Intérieur : Bärbel Müllbacher

© Editions Karthala, 2016 - Presses de l'Université du Québec, 2016
ISBN Karthala : 978-2-8111-1436-7 - ISBN PUQ : 978-2-7605-4298-3

**Bonnie Campbell, Jean-Jacques Gabas,
Denis Pesche et Vincent Ribier (dir.)**

Les transformations des politiques de coopération

**Secteurs agricoles et miniers
au Canada et en France**

ÉDITIONS KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Édifice Le Delta 1
2875, boul. Laurier, Bureau 450
Sainte-Foy, Québec (Qc), G1V 2M2

Le GEMDEV

Le GIS-GEMDEV, Groupement pour l'Etude de la mondialisation et du développement, est un groupement d'intérêt scientifique devenu Fédération de recherches (FED 4244). Il est rattaché au ministère en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Créé en novembre 1983, il rassemble des équipes de recherche et de formation des universités et grandes écoles, principalement en région Ile-de-France, travaillant dans le domaine des sciences humaines et sociales sur les thèmes de la mondialisation et du développement.

Ce groupement est interuniversitaire et pluridisciplinaire. Il publie des cahiers de recherche (31 numéros parus) et des ouvrages (19 livres parus à ce jour et 4 en collaboration) ; il organise des séminaires et colloques et aide à l'orientation des étudiants et chercheurs, français et étrangers, intéressés par ses domaines d'intervention.

Le GEMDEV travaille en étroite collaboration avec d'autres équipes universitaires ou non dans toute la France ainsi qu'avec des équipes étrangères du Nord comme du Sud, des ONG et/ou des institutions, des organisations françaises et internationales. Il est membre de l'EADI¹ et coopère avec ses institutions partenaires².

GEMDEV – Centre Malher
9, rue Malher – F-75181 Paris cedex 04 – France
www.gemdev.org

1. Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement. Cet organisme, dont le siège est à Bonn, rassemble des instituts et centres de toute l'Europe (PECO compris).

2. Tels le CLACSO, Conseil latino-américain pour les sciences sociales, dont le siège est à Buenos-Aires, ou le CODESRIA, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, organisme panafricain dont le siège est à Dakar.

AVANT-PROPOS

Cette publication est issue d'un programme de recherche initié en 2011 par trois chercheurs¹ du CIRAD, de l'UQAM et du GIS-GEMDEV et soutenu financièrement par chacune de ces trois institutions ainsi que par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada qui a permis l'organisation d'une conférence publique sur le thème de l'ouvrage et des réunions de travail à Montréal en mai 2012. La dynamique de recherche a été amorcée en 2011 par un financement de l'Université Paris 8 dans le cadre de son appel à proposition (Programme d'appui à des recherches innovantes-PARI). Plusieurs séminaires en France et au Canada ont permis à des chercheurs, décideurs politiques ou responsables d'ONG de débattre des résultats de ce travail.

1. Bonnie Campbell, Université du Québec à Montréal (UQAM) ; Jean-Jacques GABAS, CIRAD, UMR ART Dev, GEMDEV, et Denis Pesche, CIRAD UMR ART Dev, GEMDEV.

INTRODUCTION

Logiques de coopération pour le développement et logiques de recherche Quelles transformations ?

Jean-Jacques GABAS, Bonnie CAMPBELL et Denis PESCHE

Introduction

Cette recherche a pour objet de comprendre les logiques de production des politiques de coopération pour le développement en France et au Canada en s'appuyant sur deux secteurs considérés comme stratégiques : l'agriculture et les mines, et d'analyser la place de la recherche scientifique dans l'élaboration de ces politiques. Certes, d'autres secteurs tels que la santé, l'éducation, les infrastructures, tout aussi importants et stratégiques, auraient pu être étudiés, mais des choix se sont imposés du fait de contraintes financières et de disponibilités de chercheurs.

Deux objectifs principaux guident cette recherche :

– Contribuer à une meilleure compréhension des transformations de la coopération au développement en France et au Canada. Transformations aussi bien dans l'architecture institutionnelle de l'aide, dans les idées et référentiels¹, mais aussi dans les formes et les instruments de la coo-

1. Leurs contenus, leur cohérence, les mécanismes de leur production et de leur diffusion, les acteurs clés qui sont engagés dans ces processus (médiateurs, « traducteurs », courtiers, experts, etc.).

pération². De telles transformations peuvent être illustrées par exemple avec l'évolution des pouvoirs du ministère des Affaires étrangères (MAE), de l'Agence française de développement (AFD) et du ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI) en France, mais aussi, plus largement, avec les rôles changeants que peuvent jouer les ONG, les organisations professionnelles ainsi que les firmes multinationales à caractère industriel ou financier. Des évolutions similaires se déroulent au Canada avec l'essor de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) (Pratt 1999 ; Audet *et al.* 2008). Dès la fin des années 1960 et durant les années 1970, on peut observer une véritable expansion dans le nombre et l'importance des ONG canadiennes et la multiplication des acteurs privés appuyés par l'Etat canadien. Deux facteurs expliquent largement cette évolution, le premier de nature structurelle, est intimement lié à l'introduction de sources de financement stable et récurrent de la part du gouvernement canadien (Spicer 1966, 210 ; Smillie 1985, 262). Avec la mise en place de l'Agence canadienne de développement international, en particulier de son programme de jumelage de fonds (*matching funds*), il devient beaucoup plus facile de créer des organisations véritablement canadiennes et québécoises, c'est-à-dire sans affiliation avec les grandes ONG internationales. Le second facteur déterminant est que de plus en plus de coopérants/es reviennent de séjours plus ou moins prolongés à l'étranger et souhaitent contribuer et étendre leur engagement pour la coopération (Caouette 2008, 115).

– Analyser les interactions entre la production de savoirs issus de la recherche et les logiques de coopération. Cette production de savoirs a deux statuts possibles. Le premier, de caractère normatif sur « ce qu'il serait souhaitable de faire » pour le développement, aussi bien en termes de coopération que d'adoption de certaines politiques nationales considérées comme optimales, trouve ses sources en de multiples lieux, qu'ils soient publics (organismes de recherche, universités, administrations nationales et internationales), mais aussi privés et associatifs (entreprises, associations, firmes d'experts conseil, ONG, etc.). Cette production concourt à la fabrique de normes, d'instruments, de prescriptions. Le second statut est davantage analytique et suppose une posture nécessairement distanciée, souvent critique, des représentations que se font les acteurs d'une économie en développement : il s'agit de production de savoirs sur les réalités sociales des pays en développement et les interventions qu'ils connaissent à travers la mobilisation de concepts, d'axiomes et de catégories et cadres d'analyse. Ces travaux sont soit empiriques, soit basés sur le traitement de données secondaires. Cette

2. Appuis croissants aux réformes institutionnelles, aide projet versus aide budgétaire, appuis aux projets de responsabilité des entreprises, outils de pilotage de l'aide ex-ante, ex-post.

production de connaissance plus « académique » se tient volontairement à distance de la prise de décision et n'a pas pour objet premier³ de proposer des recommandations politiques, même si cette connaissance pourrait potentiellement contribuer à alimenter les débats sur les choix politiques (*cf. Michel Vernières dans cet ouvrage*).

Ce travail a permis d'identifier les spécificités et les convergences dans les transformations des politiques de coopération des deux pays dans ces deux secteurs pour en dégager des éléments de portée plus générale sur l'évolution de la coopération au développement. Ont été particulièrement analysées l'évolution des rôles entre grands types d'acteurs (publics, privés, sociétés civiles), l'articulation des niveaux d'interventions (administrations centrales, organisations internationales...) et l'émergence de nouveaux instruments d'action publique reflétant les nouvelles logiques de gouvernance globale. Il n'a pas été mené d'analyses précises sur les conséquences dans les pays destinataires de cette aide au développement en termes de construction de leurs politiques de développement. Ceci serait un pan de recherche complémentaire au présent travail qui aurait nécessité d'autres ressources financières afin de construire un partenariat avec des équipes de chercheurs au Sud.

Pourquoi une telle recherche aujourd'hui ?

Ce travail est parti des constats suivants. Les politiques de coopération pour le développement s'inscrivent dans une histoire longue, en particulier depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Ces politiques traduisent des rationalités affichées très différentes selon les moments (Gabas *et al.* 2014). Depuis le début de la décennie 2000, on assiste à d'importantes transformations dans ces politiques qui se manifestent par une complexification croissante : le nombre d'acteurs (privés et publics) s'accroît ainsi que leurs relations ; les objectifs assignés aux politiques dites de coopération pour le développement se multiplient, au point de perdre une certaine lisibilité (*cf. Chapitre 1 dans cet ouvrage*).

Dans ce paysage institutionnel qui se complexifie, les frontières classiques entre public et privé s'estompent parfois devant des configurations institutionnelles hybrides. Cette complexification institutionnelle et la dualité entre normes internationales (*cf. Gabriel Goyette-Côté dans cet*

3. Anthony Giddens a bien souligné le caractère réflexif des connaissances produites par les sciences sociales qui sont très rapidement intégrées dans les sociétés, modifiant ainsi les représentations qu'elles se font d'elles-mêmes et des changements dont elles sont l'objet (Giddens 1987).

ouvrage) et spécificités nationales risquent de conduire à un éloignement croissant de la mission que se donne la coopération de contribuer au développement économique et social de long terme des pays destinataires de l'aide. Les conséquences actuelles et futures de ces transformations de la coopération sont difficilement saisissables par les cadres d'analyse et modalités d'évaluation standards de la coopération bilatérale. En effet, ces cadres postulent le bien-fondé des paradigmes actuels (bonne gouvernance, participation de la société civile, etc.) en s'arrêtant le plus souvent à leur énoncé premier, sans interroger leur contenu, leur processus d'élaboration, leur « atterrissage » dans les pays dits bénéficiaires, et considèrent que la simple quantification de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) est le gage de la réussite de ces programmes (Cué Rio 2013).

A ce sujet, à la redéfinition du rôle des Etats des pays d'Afrique et d'Amérique latine, s'ajoute la question de la multiplication des acteurs engagés (secteur privé, ONG, pays émergents, fondations, coopération décentralisée), des niveaux d'intervention de l'aide (national, local, espaces économiques régionaux, international) et des objectifs assignés aux programmes d'aide au développement (réformes structurelles, bonne gouvernance, intégration régionale, sécurité alimentaire, etc.). Dans ce contexte de complexification des logiques de coopération, comment aborder ce champ pour le rendre plus lisible et susciter des débats sur les transformations en cours ? Qui produit les idées et référentiels ? Quel rôle joue la recherche dans la formulation de politiques dans ce domaine ? Dans quelle mesure des chercheurs et intervenants du terrain peuvent-ils contribuer au renouvellement des politiques pour les rendre plus susceptibles d'atteindre des objectifs de développement économique et social à plus long terme dans les pays concernés ?

Un monde multipolaire

La période des années 1980 a été marquée par des transformations profondes qui ont eu des conséquences importantes non seulement sur l'économie et la société des pays en développement soumis aux programmes d'ajustement structurel mais aussi sur la nature des interventions des acteurs extérieurs à ces pays. Avec la chute du mur de Berlin, le monde est entré dans une nouvelle époque multipolaire, marquée par une compétition croissante, une fragmentation et une différenciation entre Etats mais aussi au sein des pays. La catégorie de « pays en développement » perd son sens face aux destinées divergentes dont témoignent les appellations de « pays les moins avancés », « pays intermédiaires », « pays émergents » (Gabas et Losch 2009). Les logiques de fragmentation et de concurrence croissante liées à la globalisation et l'avènement d'un monde multipolaire (Cerny

2010 ; Rosenau 1990) se traduisent dans le champ de la coopération au développement par une dualité (Véron 2005) de plus en plus marquée entre :

- l’engagement des pays donateurs en faveur de l’harmonisation des stratégies de l’aide au développement (Rome 2003 ; Paris 2005 ; Accra 2008 ; Busan 2011) dans l’optique d’accroître l’efficacité de l’aide face aux critiques qu’elle subit. Le régime de l’aide (*cf. Gabriel Goyette-Côté dans cet ouvrage*) illustré entre autres par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la négociation en cours sur le post-2015 ou encore la Déclaration de Paris, mais aussi d’autres régimes internationaux et engagements des G8 et G20 façonnent pour partie les logiques nationales de coopération (Campbell et Hatcher 2004).
- Une influence sensible des préoccupations nationales sur les logiques de coopération bilatérales des pays donateurs. Au Canada comme en France, les logiques de coopération s’insèrent dans un ensemble complexe et mouvant de politiques (affaires étrangères, économiques, commerciales, migratoires, militaires, diplomatiques, etc.) qui évolue selon les époques.

Entre normalisation internationale telle que conçue dans les instances de négociation comme celles du Comité d’aide au développement de l’Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE), de la Banque mondiale, du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) pour ne citer que quelques lieux essentiels de production des politiques et mise en avant des intérêts nationaux, les politiques bilatérales de coopération se transforment selon des modalités difficiles à saisir de façon globale. C’est la raison pour laquelle une investigation sur le processus de production de ces politiques dans deux secteurs clés, l’agriculture et les mines, a fourni quelques résultats tangibles. Ce choix de partir de ces deux secteurs nous a permis de penser la complexité et de ne pas nous arrêter à une posture d’acceptation des référentiels considérés comme « allant de soi » sans prise en compte du jeu complexe des acteurs insérés dans le processus de production de ces politiques.

Un des leviers de ces transformations sont les idées, les savoirs, les connaissances, les « référentiels » et les « modèles » qui sont mobilisés aussi bien pour justifier les interventions de la coopération que pour en étayer la conception, les modalités de leur mise en œuvre et les formes de leur évaluation. Les logiques de coopération, comme d’autres politiques se déployant entre deux pays, peuvent être analysées comme des « transferts de politique » qui combinent mécanismes de concurrence et sélection d’idées et instruments de politique, transfert et réception de ces idées (Hibou 1998), le plus souvent déformées et transformées dans le pays « receveur » (Delpeuch 2008 ; Stone 2008). Dans ce domaine de la circulation des idées

et des référentiels, les «cultures professionnelles» des différents secteurs et pays d'origine de la coopération pèsent dans les logiques de coopération et en façonnent certaines spécificités : c'est le cas par exemple du rôle important des agronomes et ingénieurs du génie rural dans le cadrage des politiques de coopération agricole conduites par la France jusque dans les années 1980, et à moindre degré par le Canada. L'internationalisation plus ou moins effective des réseaux d'experts, dont le profil professionnel a beaucoup évolué, contribue à faire bouger les frontières entre spécificités nationales et standardisation des approches de l'aide au développement qui sont conduites sous l'impulsion de plusieurs organismes internationaux, avec un rôle prédominant de l'OCDE.

Méthodologie de recherche adoptée par les équipes en France et au Québec

L'analyse des politiques de coopération pour le développement a fait l'objet d'une très vaste littérature dès lors que s'est constituée l'économie du développement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (Gabas 2002 ; Severino et Debrat 2009 ; Severino et Ray 2009 ; Pacquement 2009 ; Gabas *et al.* 2014). Trois revues proposent, dans des numéros récents, une analyse des transformations de la coopération internationale pour le développement. La revue *Techniques financières et développement* (2011) se fait écho des changements majeurs dans les instruments, dans les politiques d'aide et dans les modes d'intervention sectorielle de l'aide. La revue *Sociologies pratiques* (2013) dénonce, quant à elle, la tendance persistante des praticiens du développement à considérer le phénomène du développement comme une série de problèmes techniques, et traite plus particulièrement de l'évolution des métiers et des pratiques du développement. Enfin, la revue *Mondes en Développement* (2014) propose de nouveaux regards disciplinaires sur la coopération pour le développement afin de mieux comprendre les transformations qui la caractérisent. D'une part le financement du développement voit apparaître un nombre croissant d'acteurs privés et publics aux relations multiples, aux objectifs de plus en plus ambitieux au point d'entrer dans le fonctionnement même des Etats bénéficiaires. D'autre part, l'aide devient un système axé sur ses résultats, privilégiant la dimension technique au détriment du débat sur la nature et les objectifs des politiques de développement.

D'une façon générale, la littérature sur les politiques de coopération a suivi deux voies. Une première voie considère que les politiques de coopération pour le développement sont des politiques qui se construisent selon un processus rationnel : prise en compte des diagnostics, mise en œuvre et enfin évaluation. Cette vision rationnelle du processus d'élaboration des

politiques de coopération existe encore aujourd'hui. La seconde voie d'analyse est celle beaucoup plus critique, interrogeant les catégories mobilisées. Ces travaux issus pour la plupart du monde académique questionnent la légitimité même de ces politiques ainsi que leurs limites (travaux de M. Kalecki dans Gabas 2003a ; Hirschman 1958 dans les années 1950 et 1960) et, dans une voie plus radicale, avec l'école de la dépendance ainsi que l'école marxiste (travaux de Godelier 1966). D'autres travaux remettront en cause les catégories statistiques utilisées : apparaissent les indicateurs de développement tels que le *Physical Quality of Life Index* (PQLI, développé par David Morris) et ultérieurement l'Indicateur de développement humain (IDH) et l'Indicateur de pauvreté multidimensionnelle (IPM). Plus récemment, on relèvera des travaux beaucoup plus radicaux aussi bien issus de l'anthropologie que de la science politique (Bayart 2006 ; Hibou 1998 ; 2006 ; Rist 2001 ; Escobar 1995 ; McMichael 2000 ; Mosse 2005 ; Duffield 2008 notamment) analysant les systèmes de représentations tels qu'ils se construisent, les objectifs affichés (OMD, bonne gouvernance, etc.) n'étant que des prétextes pour une instrumentalisation des pays du Sud par les pays du Nord.

De ces deux voies d'analyse des politiques de coopération, il ressort une absence de perspective prenant en compte la complexité du processus d'élaboration des politiques de coopération, phénomène que l'on constate depuis le début de la décennie 2000 aussi bien en termes d'acteurs que de référentiels. C'est sur ce dernier aspect que la présente recherche a centré ses efforts en interrogeant le processus de production des idées et des cadres référentiels, la nature des relations entre les acteurs impliqués directement ou indirectement dans ce champ de la coopération. Cette approche a permis de mieux comprendre les relations entre la production de savoirs scientifiques et la décision politique.

Un programme pluridisciplinaire

Ce travail attire l'attention sur un domaine essentiel de la recherche en relations internationales, la coopération pour le développement, avec le regard de chercheurs voulant comprendre les points de blocage de ce système. Car après plus de soixante années d'aide, une question simple peut être posée : pourquoi les acteurs de l'aide se sont-ils permis face aux enjeux de développement de fonctionner avec une aide qui n'atteint pas ses objectifs ? L'hypothèse qui pourrait être instruite serait la suivante : l'aide continuera à ne pas atteindre ses objectifs tant que la survie des acteurs à croyances dominantes du côté de l'offre d'aide mais aussi du côté de la demande d'aide ne dépend pas de son efficacité initialement affichée. Le système actuel de l'aide ne serait-il pas un système verrouillé fait de multiples arènes de coordination et règles plus ou moins opaques ? Il se crée dans le système de l'aide un phénomène de dépendance au sentier tel

qu'observé aussi bien dans les trajectoires des régimes politiques, les processus d'adoption de nouvelles technologies ou encore d'adoption de nouveaux paradigmes comme celui du développement durable. Pour aborder ces enjeux, ce travail a privilégié une approche pluridisciplinaire, du fait que ce domaine de recherche est au croisement de la science politique, de la sociologie et de l'économie politique en particulier. Au-delà des apports spécifiques de chacune de ces disciplines, trois éléments théoriques et transversaux ont été partagés ainsi qu'une option centrale qui fondent la cohérence d'ensemble de l'approche scientifique.

Les trois éléments de convergence entre disciplines sont :

1. La prise en compte des analyses historiques et des temporalités dans la compréhension des processus. Les approches sur le changement institutionnel et la notion de dépendance au sentier ont été mobilisées (Liebowitz et Margolis 1995 ; 1998 ; Mahoney 2001 ; North 2005). En effet, le système d'aide au développement se trouve fondé sur un ensemble de croyances dominantes qui concernent les voies et moyens de sortie du sous-développement. Ces croyances perdurent et sont le fruit d'héritages souvent anciens et de savoirs multiples (coloniaux, académiques, politiques, etc.). L'aide serait efficace dans la lutte contre la pauvreté, la mise en œuvre du développement durable, l'établissement de la bonne gouvernance, etc. L'aide serait la source de bonnes pratiques, aussi bien en termes de gouvernance politique que dans la gestion macro-économique. Ces discours au fil des décennies sont de plus en plus rationnels, technicistes sur les processus de développement qui eux-mêmes seront enclenchés et accompagnés par l'aide.

2. La prise en compte des multiples niveaux (multilatéral, bilatéral, infranational) et échelles où se déploient les interventions et où circulent les idées et ressources mobilisées pour l'action. La géographie mais aussi les analyses de type « *multilevel governance* » en science politique ont été mobilisées afin de mieux comprendre la genèse des idées, les lieux d'élaboration des politiques, le type de concepts et de stratégies retenus (Clapp et Cohen 2009 ; Hewson et Sinclair 1999). L'accent très fort sur la recomposition de l'action publique qui n'est plus du seul domaine de l'Etat central mais se joue à plusieurs niveaux de gouvernements (collectivités locales, organisations régionales par exemple), mais aussi avec des acteurs influents comme les lobbys, les partis politiques, des syndicats aux pouvoirs variables. On retrouve cette structure « multi-niveaux » dans le processus de production des politiques de coopération au développement. Où sont les articulations éventuelles entre niveaux, les alliances entre acteurs ? Quel est le niveau pertinent qui permet de lire le dispositif de politiques publiques ? Les compétences des passeurs d'échelles peuvent être multiples : connecter des arènes, circuler et faire circuler des idées, intérêts, représenter/influencer, traduire entre les

arènes avec parfois une transformation du sens, gérer/faire gérer. Comment analyser la construction d'une politique de coopération en relation avec la situation sectorielle dans le pays qui la construit et dans le pays dit bénéficiaire ? Il est de plus en plus difficile de bien cerner la traçabilité des idées, paradigmes, voire référentiels. D'où viennent-ils ? Qui les a mis sur l'agenda politique ? Quels ont été les porteurs, les passeurs entre les différentes échelles et notamment les échelles internationales et nationales ? Les modèles se transfèrent-ils et, le cas échéant, comment ?

3. La prise en compte des jeux d'acteurs dans les processus analysés. La sociologie politique et l'anthropologie du développement ont aussi été mobilisées (Olivier de Sardan 1995 ; Mosse 2005) afin d'apporter une « épaisseur sociale » aux analyses de l'aide publique au développement (APD) qui sont souvent le domaine d'une économie fondée principalement sur le traitement de données secondaires chiffrées.

Ces trois éléments se combinent avec une option théorique centrale qui fonde l'originalité du travail interdisciplinaire envisagé. Cette option accorde une attention particulière au rôle des connaissances et des idées dans l'analyse du changement social. Cette option théorique commune se nourrit de cadres théoriques issus de plusieurs disciplines des sciences sociales : économie institutionnelle (Mahoney 2001 ; Thelen 2003 ; Stein 2008), pluralisme juridique (Szablowski 2007), analyse cognitive des politiques publiques (Muller et Surel 1998 ; Jobert 1994 ; Sabatier 1999 ; Sabatier et Jenkins-Smith 1993), géographie. Cette option théorique partagée sur le rôle des idées, des savoirs et des connaissances est aussi le fait de certains courants des relations internationales (Finnemore et Sikkink 1998 ; Haas 1992 ; Katzenstein 1996) et nous paraît appropriée pour saisir les rôles spécifiques de la recherche dans ces processus (Géronimi *et al.* 2008 ; Campbell 2009a).

Deux secteurs pivots

Le choix du secteur agricole repose sur plusieurs arguments. En premier lieu, l'agriculture et le secteur rural rassemblent encore aujourd'hui une large proportion de la population des pays en développement. Ce secteur reste déterminant dans les stratégies de sortie de la pauvreté comme en témoignent les analyses proposées par le Rapport sur le développement dans le monde 2008 de la Banque mondiale « L'Agriculture au service du développement » (Banque mondiale 2007), mais aussi les analyses du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) (IFAD 2011) ou

encore celles issues de programmes de recherche (Losch *et al.* 2010 ; Beaujeu *et al.* 2010). La plupart des pays africains sont dans des situations très délicates de transition à la fois économique et démographique : les structures économiques se sont peu diversifiées et restent encore fortement agricoles et la croissance démographique se situe pour bon nombre de pays à des rythmes soutenus de plus de 3% par an. Dans ce contexte, la population reste et restera majoritairement en zone rurale et le nombre de jeunes de la classe d'âge 18-25 ans arrivant sur le marché du travail sera croissant. Le risque à court et moyen termes est de se situer dans une « impasse de transition démo-économique ». Or, paradoxalement, ce secteur agricole et rural a été largement délaissé⁴ par les politiques d'aide au développement au cours des années 1980 et 1990 et ne commence que très timidement à devenir une priorité dans les agendas des politiques. On se situe ici au cœur des représentations de la place que l'agriculture joue dans les processus de développement. La résolution de l'équation alimentaire et de l'emploi, notamment des jeunes, se complexifie et il y a *in fine* une question fondamentale de stabilité du monde. En second lieu, les fortes instabilités des cours des marchés agricoles internationaux se sont accompagnées de crises dans certains pays en 2008 (David-Benz *et al.* 2010). Les incertitudes sur ces marchés ne se sont pas dissipées et la tendance à la hausse observée depuis plusieurs mois et qui semble s'installer pour de multiples raisons conjoncturelles (mauvaises récoltes dues à des aléas climatiques), structurelles (affirmation d'une demande croissante des pays émergents en produits alimentaires) et de jeux spéculatifs (De Schutter 2010) bouleversent aussi les stratégies des acteurs (cette question de la stabilisation des prix internationaux est une des priorités du G20), aussi bien dans la sphère des donateurs que dans celle des bénéficiaires. En ce qui concerne la France, le secteur agricole est un domaine économique stratégique qui a été un des piliers de la construction européenne et de sa puissance commerciale depuis les années 1960. Cette large expérience de la France dans la modernisation de son secteur agricole et dans la construction de l'Europe agricole l'a placée en bonne position pour revendiquer une participation active à la construction de régulations internationales et à la formulation d'orientations pour l'agriculture dans le monde⁵. En réponse à la crise, le Canada a pour sa part accru ses efforts pour réagir à la problématique de l'insécurité alimentaire par le biais de son aide publique au

4. Rapport annuel du Président du CAD, 2008, OCDE Paris. Plus généralement, on consultera les travaux de la FAO lors des différents Sommets mondiaux sur l'agriculture et l'alimentation, les rapports annuels d'OXFAM ou encore les programmes de développement agricole proposés par la Fondation Bill Gates.

5. On rappellera le rôle important joué par Edgar Pisani, à la fois concepteur de la politique agricole européenne et ultérieurement concepteur de la politique européenne de coopération au développement dans le cadre des Accords de Lomé. Voir notamment Pisani 1984.

développement. En mai 2009, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a identifié la sécurité alimentaire comme l'une de ses priorités thématiques. Quelques mois plus tard lors du sommet du G8 tenu à L'Aquila (juillet 2010), le Canada a annoncé qu'il doublerait ses investissements en faveur du développement d'une agriculture rurale soutenable en s'engageant à hauteur de 600 millions de dollars CAN additionnels sur trois ans, portant le total des sommes investies dans ce secteur à 1,18 milliard CAN pour trois ans (ACDI 2012). En avril 2010, l'ACDI⁶ lançait sa stratégie sur la sécurité alimentaire et est également devenue l'un des principaux subventionnaires du Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale (GFRP) du groupe de la Banque mondiale⁷.

Le choix du secteur minier s'explique par trois raisons. Tout d'abord, et malgré l'importance capitale que ce secteur occupe pour bon nombre de pays pauvres dotés de ressources minières comme source de recettes d'exportation et de recettes publiques, les retombées en termes de contribution au développement économique et social de ces pays ont, jusqu'à présent, été plus que décevantes (UNCTAD 2005 ; UNECA et African Union 2009 ; Campbell 2004 ; 2006 ; 2009 ; 2013). Ensuite, et particulièrement pour le Canada mais aussi pour la France, les investissements à l'étranger dans ce secteur recouvrent une grande importance pour l'économie nationale. Au Canada, les investissements miniers en Afrique et en Amérique latine connaissent une véritable explosion. Cette expansion pose dès lors l'enjeu important des relations nouvelles qui émergent dans ce domaine entre les acteurs privés qui exploitent ce secteur (*cf. chiffres Chapitre 6 dans cet ouvrage*) et les politiques publiques de coopération. Pour la France, le domaine minier soulève des considérations géostratégiques qui recouvrent une importance centrale pour la politique étrangère et de coopération du pays. C'est notamment le cas au Niger où l'exploitation de l'uranium est effectuée par une entreprise française. Dans d'autres pays, comme le Mali, les entreprises françaises sont moins présentes et les enjeux géostratégiques sont d'une toute autre nature. La coopération française comme d'autres partenaires financiers s'intéresse aux retombées de l'exploitation minière sur l'économie locale souvent jugées insuffisantes (Maréchal 2011 ; ministère des Affaires étrangères 2008). Enfin, du fait de l'évolution rapide du contexte au cours des dix dernières années et de la centralité du secteur minier pour la France comme pour le Canada, il se produit de nouvelles formes d'intervention en matière de coopération aussi bien sur les stratégies que sur les instruments.

6. En mars 2013, l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI) a été intégrée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) qui est devenu le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement.

7. Il faut cependant souligner que ce réinvestissement vers le domaine agricole s'était amorcé un peu plus tôt en 2003 avec la publication du document « Politique de l'ACDI en matière d'agriculture : L'agriculture au service du développement durable » (ACDI 2003).

Présentation des chapitres

Cet ouvrage montre que les transformations qui caractérisent les politiques de coopération à l'heure actuelle sont multiples et profondes. Ainsi, comme présentées précédemment, trois principales dimensions ont été identifiées : la multiplication des acteurs, des niveaux et des objectifs des interventions pour le développement. Nous avons également attiré l'attention sur deux autres caractéristiques importantes des transformations en cours qui proviennent largement des trois dimensions précédentes : la technicisation croissante des procédures liées aux interventions et une tendance à l'opacité des mécanismes de prise de décision. Ces différents aspects sont abordés dans les deux premiers des six chapitres qui composent le volume, lequel est divisé en deux parties. Avant de présenter chacune des études de cas, notons que dans la première partie de l'ouvrage, le premier chapitre est consacré à la présentation des transformations des politiques de coopération auxquelles il a été fait référence ci-dessus. Le second, par Gabriel Goyette-Côté, explore la notion de régime international. Défini comme un ensemble de normes et d'outils guidant l'action commune d'Etats partageant une compréhension d'un problème d'action collective et des intérêts convergents, c'est principalement comme outil permettant de discerner les changements dans un régime international que cette notion est mobilisée, de manière à offrir un ancrage théorique permettant d'évaluer les nombreux et parfois profonds changements dans les politiques de coopération identifiés et discutés à travers l'ouvrage.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée aux études de cas portant sur les processus de production des politiques de coopération dans les secteurs rural et minier en France et au Canada : une analyse comparative est présentée en début de chacune des parties liées à un secteur. Enfin, Michel Vernières analyse, dans la partie conclusive de cet ouvrage, la place de la recherche scientifique face à ces transformations globales du champ de la coopération internationale.

Plusieurs points ressortent des deux premiers chapitres. Tout d'abord, au niveau des instruments d'intervention ou stratégies de coopération, nous observons que si les interventions publiques dans le domaine de la coopération sont parfois nommées « politiques », elles ressemblent plutôt à des assemblages relativement fragiles de principes, d'orientations générales parfois récurrentes et d'actions diverses tenues ensemble par une coalition d'acteurs publics et privés. C'est pourquoi bon nombre de responsables dans les agences d'aide en France parlent moins de « politiques » que de « pragmatisme » pour caractériser leurs actions. Ensuite, l'articulation entre la transnationalisation des normes et la production de politiques de coopération au niveau bilatéral a été étudiée. Nous observons que l'influence des normes internationales reste partielle et qu'elle s'exerce de façon différenciée sur les principales « composantes » des politiques de coopération