

# Introuvable coopération...

## Une analyse des pratiques Nord-Sud

par **Cândido Grzybowski\***

*En tant que modalité des relations internationales, la coopération émergeant à partir des années 1950, après des siècles de colonisation et la constitution d'un ordre mondial profondément injuste, porte une marque d'origine : la solidarité entre les peuples. Cependant, cette condition fondamentale n'a pas suffi à déterminer ce que la coopération est effectivement devenue. Prisonnière d'intérêts économiques, de relations commerciales et culturelles, d'affrontements entre blocs politiques et militaires, la coopération n'a pas pu échapper aux contradictions dominantes et très souvent elle a même contribué à reproduire dans le monde des situations de domination et de dépendance.*

Dans les années 1980 et 1990, la crise et la fin de l'ordre bipolaire ont dépouillé la coopération, qui est entrée en crise, elle aussi. On cherche de nouveaux modèles, particulièrement au niveau de la société civile. Est-il possible de reconstruire la coopération en pratiquant la solidarité internationale et en la faisant devenir la base fondamentale d'un monde libre, responsable et juste ? Quelles ouvertures, pour cette réorientation, peuvent-elles découler de l'analyse de pratiques de coopération éprouvées ?

### la coopération menacée de perdre sa substance

Pour l'Amérique latine par exemple, la coopération est de plus en plus une affaire liée aux intérêts commerciaux et stratégiques des pays donateurs, ce qui relativement fait diminuer les ressources globales de coopération que la région reçoit de l'Union européenne, bien que celle-ci soit la principale source de financement de la coopération (1). A cette réduction du volume des ressources correspond l'augmentation des conditionnalités d'ordre économique et politique (2) qui limitent la portée et la signification de la coopération.

Le grand danger, c'est d'accepter cette dépendance de la coopération internationale. La tendance à la considérer comme une affaire fait disparaître son caractère original et la rend prisonnière de la structure et des processus qu'elle cherche, en principe, à combattre.

Il est fondamental d'ajouter un élément essentiel : le problème de la pauvreté et des besoins sociaux de base. Au niveau du discours, même la coopération gouver-

\* Délégué général de IBASE (Institut brésilien d'analyses sociales et économiques), Rio de Janeiro.

(1) Lire **K. Maloum**, «Les flux financiers vers l'Amérique latine, le crépuscule de l'aide ?», *Economie & Humanisme*, n° 344, avril 1998.

(2) Par exemple, en ce qui concerne la France, 60 % des ressources de la coopération internationale en vue du développement sont dépensés en France même ; en Angleterre, ce pourcentage s'élève à 74 %, et en Italie à 90 %.

Voir **E. Gonzalo De la Maza**, «La coopération en Amérique Latine», in *ABONG*, Sao Paulo, 1996.

nementale peut se justifier en termes de lutte contre la pauvreté. Et on peut noter que tous les acteurs européens engagés dans la coopération, et tout particulièrement les associations de citoyens, les coopératives de producteurs, les syndicats ouvriers, les différentes Eglises, etc. ont comme philosophie et comme pratique de la coopération la lutte contre la pauvreté dans le monde, la satisfaction des besoins sociaux fondamentaux des millions d'être humains marginalisés. Telle est la «bonne intention» qui rapproche ceux de «là-bas» et ceux «d'ici», les groupes et institutions européens des groupes et institutions d'Amérique latine. Mais actuellement, dans le domaine de la coopération, cette «bonne intention» est également à l'origine des plus grands malentendus, surtout en termes de stratégies à suivre pour lutter contre la pauvreté. C'est pourquoi il devient nécessaire d'approfondir cet objectif d'action.

En effet, quand on cherche à affronter le problème de la pauvreté en profondeur, on envisage comme solution le développement économique. Mais l'expérience historique des pays du «Tiers-monde», particulièrement celle du Brésil, montre que le développement économique, en lui-même, n'est pas suffisant. Ce qui fait défaut, ce n'est pas le développement, mais l'équité, la justice, l'intégration du défi social et de celui de l'environnement. D'ailleurs, au Brésil et dans le sous-continent latino-américain, la pauvreté est engendrée par les processus du développement eux-mêmes, et leur insertion dans l'économie mondiale. Le modèle de développement, les politiques d'ajustement structurel, la stabilisation monétaire, ou encore la préoccupation des politiques centrées sur l'économique peuvent peut-être provoquer un nouveau sursaut de croissance, plus de richesse, mais d'une manière encore plus sauvage, excluante et destructrice de l'environnement global (3). L'économie est dominante, même contre la société.

Depuis un certain temps déjà, les acteurs européens de la coopération, particulièrement les acteurs non-gouvernementaux, ont compris qu'il ne faut pas attendre du développement économique l'éradication de la pauvreté. Mais au lieu d'appuyer des processus et des luttes pour changer les facteurs déclenchants de cette pauvreté, ils cherchent à promouvoir un développement social compensatoire.

En quelques mots, les racines de la pauvreté résident dans le manque de pouvoir des pauvres. La persistance de la pauvreté est due à la fragilité des pauvres en tant qu'acteurs, au-delà même de leur pauvreté quotidienne. Cependant ils agissent, réagissent, participent comme ils le peuvent. Alors, ou bien la coopération internationale vient appuyer les processus de démocratisation du bas vers le haut, du local vers le global, qui se font jour au sein des sociétés, ou bien elle est vouée à un échec complet. Car de nouveaux acteurs sociaux émergent, ayant la capacité de proposer, de prendre des initiatives, de participer, de lutter pour des droits, en cherchant à inclure chacun dans cette citoyenneté. Comprendre ce processus et intervenir de manière à rendre plus forte cette vague de démocratisation peut être la meilleure stratégie à suivre pour que la fragilité de la coopération internationale, en termes de ressources économiques, devienne un élément puissant d'appui au changement que l'on constate, en Amérique latine notamment, dans la lutte contre la pauvreté. Il est nécessaire de repérer le grand nombre d'expériences qui s'orientent vers une telle pratique.

(3) Le problème des *favelas* des villes brésiliennes et latino-américaines ne réside pas dans les *favelas* elles-mêmes, mais dans la logique de développement des villes qui génèrent des *favelas*. C'est la ville qui doit changer pour que le développement social des *favelas* soit viable.

## l'abandon de la logique des projets

La coopération internationale, même non gouvernementale, a été profondément marquée par l'idée du «bon projet», porteur de la bonne solution aux problèmes concrets des groupes qui souffraient de l'exclusion, avec des résultats immédiats et mesurables. Les plus grands échecs sont peut-être dus à cette imposition culturelle, assortie de ressources économiques qui, même peu élevées, sont significatives pour les groupes en question. En Amérique latine même, beaucoup d'ONG, d'associations, d'Églises ou autres, ont adhéré à ce type de coopération basée sur des projets.

Le problème ne réside pas dans le principe des projets. Le problème réside dans le fait de concevoir des solutions techniques et économiques indépendamment du public ciblé, des pauvres et exclus, qui sont les vrais acteurs du développement, avec leurs tensions et leurs luttes, et en dehors des processus dans lesquels ils sont engagés. Selon la logique des projets, la coopération a pu bâtir des hôpitaux, créer des centres de santé, des écoles, des centres de perfectionnement, des magasins et des centres de commercialisation, des puits et citernes, tout un ensemble d'équipements et de propositions pour faire face à la pauvreté ; mais tous ces moyens se révèlent inefficaces pour changer les conditions de vie de la population à laquelle ils sont destinés. Ils sont dissociés de la volonté de ce peuple, de son organisation, de ses aspirations, de ses manières d'agir et de sa capacité effective de participation. Ce sont de petits «éléphants blancs» qui accompagnent les grandes tragédies de la coopération bilatérale et multilatérale, tels l'accord nucléaire Brésil-Allemagne, ou encore les projets de développement rural intégré de la Banque Mondiale dans les années 1990.

Ayant compris cela, on expérimente de nouvelles formes et de nouvelles initiatives de coopération. Un exemple assez significatif concerne la coopération franco-vénézuélienne autour de la création de «marchés» (*ferias*) dans la région nord-ouest du Venezuela, articulant des associations de producteurs agricoles avec des mouvements de consommateurs urbains. La coopération internationale n'est pas à l'origine de ces marchés. Au contraire, elle est arrivée bien plus tard, répondant à une demande concrète, pour compléter et consolider un processus déjà en cours. Cette expérience possède sa dynamique propre. L'impact local n'est pas seulement économique, en termes de réduction des prix pour les consommateurs du milieu populaire urbain, ainsi que de garantie de vente pour les petits producteurs agricoles : à partir de l'économique, on développe la participation citoyenne et la solidarité, on lance les bases d'une société juste, capable d'affronter ses propres problèmes (4).

L'appui de la coopération internationale au MST (Mouvement des Sans Terre), au Brésil, fournit également des éléments très utiles. Sa légitimité au sein de la société et son acceptation par les élites dirigeantes et le gouvernement comme l'interlocuteur le plus important dans la politique de réforme agraire sont le fruit d'un long processus de lutte. Apparue dès la fin des années 1970, comme une réaction des exclus des campagnes, qui en avaient assez d'être ballottés d'un endroit à l'autre du pays, marginalisés par la concentration des terres et par la modernisation de

---

(4) Voir à ce sujet :  
**Ethel Del Pozo-Vergnes,**  
*Quand le pétrole ne nourrit pas son monde : les marchés de consommation familiale de Barquisimeto, au Venezuela,*  
Paris, 1995.

---

l'agriculture, et menant ici et là des luttes de résistance, le MST transforme la condition des sans-terre en affirmation de leur identité sociale et politique, comme acteurs sociaux et citoyens qui construisent et changent la structure agraire brésilienne.

Pour la coopération internationale, il n'a pas été facile de parier sur ce processus plein de contradictions et de luttes ; un petit nombre seulement ont cru et croient encore au potentiel constructif des luttes. Les grands organismes confessionnels de coopération, surtout les agences évangéliques, telles l'agence hollandaise ICCO, ont amorcé l'appui international au MST. Mais dans ce cas, les difficultés ont été doubles : d'une part, les donateurs et les gouvernements européens ont exercé des pressions sur les agences pour l'obtention de résultats immédiats et concrets ; d'autre part, le MST lui-même, très jaloux de son autonomie et conscient de son pouvoir, a imposé des normes de coopération qui rendent difficiles l'échange et l'apprentissage mutuels.

Même en pariant sur des processus, d'énormes échecs peuvent se produire. Dans ce sens, l'exemple de la coopération entre l'administration du quartier de Campina Grande (Etat de Paraiba, Brésil) et la ville de Meaux, en France, est significatif. Conçue dès le point de départ comme un échange, un processus d'aide mutuelle concernant un grand nombre d'acteurs, l'expérience de coopération a buté contre la fragilité du processus d'organisation à Campina Grande. Le quartier choisi n'avait pas d'organisation populaire, ni une tradition de lutte analogues à celle des quartiers français. Même sous une forme renouvelée, il faut qu'aux deux bouts du système de la coopération des groupes puissent devenir interlocuteurs et partenaires. La bonne volonté des fonctionnaires du gouvernement local ne peut se substituer à la dynamique des habitats des *favelas* (5).

### redessiner l'objet de la coopération

Un autre aspect fondamental de la coopération internationale, c'est la complicité dans le partenariat. Le partenariat, en lui-même, ne peut pas éviter l'échec d'un certain nombre d'actions concrètes de coopération, mais il crée les conditions pour une gestion plus adéquate. Ici, il est utile de rappeler la tendance qu'a l'« offre » de coopération à imposer ses points de vue, ses caractéristiques un peu autoritaires et arrogantes, même quand il s'agit de groupes ou d'organisations non gouvernementaux. La maîtrise sur les ressources financières donne un tel pouvoir aux groupes européens que, très souvent, même le dialogue devient difficile. A cause de ces ressources, ceux qu'on appelle « donateurs » oublient qu'aucune action ne peut être réalisée sans le concours des partenaires et qu'ils ont, bons ou mauvais, un savoir-faire absolument nécessaire.

Une première condition indispensable au partenariat est donc l'existence d'acteurs structurés et de processus concrets d'action. Sans eux, la réciprocité devient impossible. La coopération doit contribuer à les rendre effectifs. Dans le cas de l'expérience d'urbanisation de quartiers pauvres au sud du fleuve Riachuelo, à Buenos Aires, les conditions pour une coopération en partenariat ont paru réunies : grand nombre d'associations de quartier, volonté politique des municipalités et des entreprises privées qui agissent dans la région, des autorités et des institutions

(5) Lire sur ce thème-clé  
*Quand des habitants gèrent  
vraiment leur ville  
(l'expérience de Porto  
Alegre, Brésil),*  
Ed. Ch. L. Mayer-FPH,  
Paris, 1998.

gouvernementales, telles la Banque de la Province de Buenos Aires (6). Construire un partenariat à partir d'une diversité d'acteurs constitue une articulation complexe ; tant bien que mal, on y arrive, mais les acteurs du processus changent, en particulier ceux de la Fondation El Riachuelo. Et l'asymétrie du pouvoir entre les acteurs reste prégnante. Les gouvernements régionaux, argentin et français, comme les agents financiers, cherchent à monopoliser les relations, en obligeant les autres acteurs à se coordonner et à négocier. Cependant, le processus d'urbanisation dans les quartiers de Riachuelo a gagné en qualité.

Un exemple de coopération impliquant la négociation d'un partenariat complexe est donné par la FASE (Fédération d'Organismes d'Assistance Sociale et d'Education) (7). Ayant quarante ans d'existence, la FASE a toujours été en relation avec la coopération internationale, particulièrement européenne. Dès la fin des années 1970, et pour sortir de la logique des projets individualisés et de la négociation bilatérale avec chaque agence, la FASE maintient une relation originale avec ses partenaires internationaux. Ici, il ne s'agit pas exactement de la reconnaissance d'un processus local, dans lequel sont directement engagés divers acteurs sociaux, avec qui on établit des relations et des actions concrètes ; c'est la FASE elle-même qui est au centre, en tant qu'intermédiaire et acteur social particulier, engagée dans une multiplicité d'actions et de luttes. Des engagements et des complicités sont donc lancés pour une durée de trois ans, entre la FASE et plus d'une dizaine d'organismes européens de coopération, en définissant ensemble les priorités, les formes d'action, les structures d'appui, l'animation et l'évaluation ainsi que les mécanismes de financement. L'expérience crée des réciprocitys et un apprentissage mutuel, mais sa gestion est complexe car elle est trop rigide pour les partenaires européens.

Il faut encore souligner l'expérience de construction de réseaux de relation internationaux ; ils sont une configuration prometteuse de la coopération, à cause des relations qu'ils créent entre les acteurs des différents pays, en particulier en ce qui concerne les relations Sud-Sud, en plus des relations Sud-Nord. L'objectif de ces réseaux n'est pas l'intervention directe dans un endroit déterminé, sur une réalité spécifique, mais plutôt le renforcement des acteurs engagés dans leur propre action et, surtout de leur potentiel de négociation et de lobbying dans l'arène internationale. Il s'agit de devenir des partenaires dans le domaine de la réflexion stratégique et de la formulation de propositions. Dans ces réseaux il existe un problème crucial de financement, mais le «cercle» des partenaires, même s'il s'agit d'agences apportant des financements, ne se détermine pas d'après leur capacité financière. On n'attend pas d'eux les ressources, mais plutôt leur complicité et une action commune.

Sont représentatives de ce mouvement trois expériences dans lesquels IBASE est engagé. Le réseau DAWN (8) articule d'une manière très large des groupes et des mouvements de femmes. Il a été construit dans les années 1990 avec l'objectif de leur donner plus de visibilité et de capacité de proposition dans le champ des grandes conférences internationales de l'ONU. L'initiative du «*Social Watch*», qui aujourd'hui rassemble des organisations non gouvernementales dans plus de quarante pays, est apparue après la Conférence pour le développement social, à

---

(6) En tant qu'opérateur local, il faut mentionner la Fondation El Riachuelo, d'origine professionnelle ; du côté français, la CIMADE, PACT-ARIM, PSH, la Fondation «Padre Pedro», l'administration de la région Midi-Pyrénées, le ministère des Affaires étrangères et une Banque.

---

(7) Organisation non gouvernementale engagée dans l'éducation populaire, le soutien aux acteurs et la promotion de la citoyenneté, elle a son siège à Rio de Janeiro et possède des équipes dans différentes régions du Brésil.

---

(8) *Development of Alternatives with Women for a New era.*

Copenhague, en 1995. Elle cherche à activer les engagements sociaux pris par les gouvernements lors des conférences internationales, en produisant des indicateurs des engagements tenus dans chaque pays, en vue d'une action de pression politique. Ces deux réseaux ont fini par provoquer des dynamiques qui leur donnent une grande autonomie et leur permettent des initiatives diverses. Les apports de la coopération d'origine européenne leur sont indispensables mais ils sont plus politiques que financiers. Même sans engagement tangible d'une agence de coopération, ces réseaux ont la possibilité de subsister, si leurs participants sont décidés à les garder vivants. La préparation et la réalisation du Forum Social Mondial (Porto Alegre, janvier 2001) participe de cette même dynamique.

A travers tous ces exemples, avec leurs difficultés, la coopération devient une question en elle-même. L'échange et le pacte entre partenaires n'ont plus lieu autour d'actions immédiates à développer ensemble, mais plutôt autour de la vision elle-même de la coopération internationale. Ainsi, la coopération n'est plus relation problématique et tendue, échange de maigres ressources, mais plutôt pure complicité autour d'objectifs communs en vue de la construction d'un monde solidaire et responsable.

**Cândido Grzybowski**